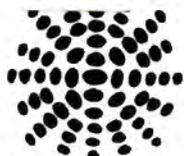


ARCSER



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO

Information
Sciences

Archival Copy

3-P-87-0089

SELECCION

DOCUMENTOS

CLAVE

PRIVATIZACION

Evaluaciones Teóricas Recientes

CENTRO DE DOCUMENTACION

CARACAS

VOL. 6

No. 2

DICIEMBRE 89

MICROFILMED

**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO**

**Países Miembros
del CLAD**

Argentina
Barbados
Bolivia
Colombia
Costa Rica
Chile
Ecuador
España
Grenada
Guatemala
Guyana
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Perú
República Dominicana
Uruguay
Venezuela

Ruben Correa Freitas
Presidente

Carlos Blanco
Vice-Presidente

Ana M. Brouwer de Du Bois
Secretaria General

David Edelman
Nuria Cunill
Expertos CLAD

Bernardo Kliksberg
(Jefe Proyecto Regional)
José Sulbrant
Proyecto Regional de la ONU

CENTRO DE DOCUMENTACION

Nuria Cunill
Directora

Manuel Toledo
(Coordinador)
Sixta Adrián
Documentalistas

Juanita Cammarata
Analista

Carlos Borraccini
Asistente

María I. Salgueiro
Secretaria

P R E S E N T A C I O N

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar y modernizar sus administraciones públicas.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo de información y documentación, que permita recuperar en beneficio colectivo, la importante masa de información de diversa índole producida por los países, y actualmente limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación sobre Administración Pública establecido por el CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Información sobre Administración Pública.

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos CLAVE. El objetivo de dicho programa, es presentar a todos aquellos vinculados con la Administración Pública, a nivel de trabajo profesional, investigación o docencia, documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de Documentos Clave se destina a un tema específico de carácter prioritario, de manera que los receptores de la publicación tomen contacto directo con trabajos que pueden ser de utilidad para sus realidades nacionales.

El presente número de Selección de Documentos Clave está dedicado a exponer algunas de las evaluaciones teóricas recientes que se han efectuado en torno a la práctica de la **PRIVATIZACION** que domina crecientemente el escenario mundial.

El primer documento, de Stephen Brooks, analiza los argumentos en favor de la privatización con respecto a las empresas públicas. Para ello examina dos estudios canadienses recientes, que llegan a conclusiones muy diferentes sobre los resultados relativos a empresas públicas y privadas y sobre los efectos de la privatización en tales resultados. Concluye con un reexamen de las relaciones entre régimen de propiedad y eficiencia que relativiza algunas de las justificaciones tradicionales de la privatización.

El segundo documento presentado, también se centra en la problemática de las empresas públicas. En este caso Horacio Boneo, refiriéndose al ámbito latinoamericano, analiza argumentos no ideológicos que se han planteado en favor de la privatización. Finaliza exponiendo algunas soluciones alternativas.

En tercer lugar se presenta un trabajo de Paul Starr, el que acudiendo al caso norteamericano, enuncia limitaciones de las privatizaciones especialmente en la esfera de los servicios sociales. Este autor reivindica la necesidad de la elección cuidadosa, atendiendo a consideraciones prácticas y morales, vinculadas con los aspectos de justicia, seguridad y ciudadanía.

Bajo la misma orientación precedente, Robert W. Bailey ilustra a partir de cuatro ejemplos de privatización frustrada en la ciudad de Nueva York, los principales aspectos que deben ser cuidados en el momento de emprender un programa de privatización.

El trabajo de Morgan y England aporta una visión alternativa a la privatización que se funda en la participación de la ciudadanía en la producción y/o prestación de servicios.

En penúltimo lugar, el trabajo de Ronald C. Moe reclama la necesidad de una teoría para ayudar en las asignaciones de funciones al sector apropiado. Centrándose en casos tomados de EEUU este autor muestra además las dificultades que a veces conlleva la delimitación de los ámbitos "público" y "privado".

Finalmente se presenta un trabajo de Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que aporta un marco de referencia útil a las discusiones en torno a las privatizaciones en América Latina.

Selección de Textos: **Nuria Cunill**
Juanita Cammarata

TABLA DE CONTENIDO

Página

1. EVALUACION DE LOS ARGUMENTOS EMITIDOS A FAVOR DE LA PRIVATIZACION.....	7
Stephen Brooks	
2. PRIVATIZACION : IDEOLOGIA Y PRAXIS	27
Horacio Boneo	
3. LOS LIMITES DE LA PRIVATIZACION	41
Paul Starr	
4. USOS Y ABUSOS DE LA PRIVATIZACION	59
Robert W. Bailey	
5. LAS DOS CARAS DE LA PRIVATIZACION	75
David R. Morgan y Robert E. England	
6. EXPLORANDO LOS LIMITES DE LA PRIVATIZACION	97
Ronald C. Moe	
7. LA MAGNITUD DEL APARATO ESTATAL COMO CENTRO DE LOS DEBATES : LAS RAZONES Y LAS CONSECUENCIAS	113
Gert Rosenthal	

EVALUACION DE LOS ARGUMENTOS EMITIDOS
A FAVOR DE LA PRIVATIZACION*

Stephen Brooks

* El documento original se encuentra en idioma francés. Fue traducido al español por la Dra. Ana Rachaus de Sánchez por encargo del CLAD.

Evaluation des arguments émis en faveur de la
privatisation / Brooks, Stephen // EN: Politiques et
Management Public.- Paris.- Vol. 7 N° 1, (Mars
1989).- pp. 35-55

INTRODUCCION

En el curso de los últimos años, los escritos relativos a la privatización se han acumulado hasta formar una pequeña montaña. Uno de los aspectos más interesantes de estos recientes trabajos ha consistido en el re-examen de una vieja cuestión: ¿son las empresas públicas menos eficientes que sus homólogas privadas?. El problema de la eficiencia ha estado en el centro de numerosos trabajos recientes realizados sobre las empresas públicas, y particularmente de aquellos que se han concentrado en su privatización. Lo más sorprendente, en razón de la considerable atención que ha merecido el tema, ha sido quizás que no se haya llegado a ningún consenso sobre el hecho de que las empresas públicas fuesen menos eficientes. Las conclusiones son muy diferentes, sosteniendo algunas que ninguna prueba indica que la propiedad pública conlleva como resultado menores desempeños, insistiendo otras sobre el hecho de que en razón de su propia naturaleza, las empresas públicas son menos eficientes que las firmas privadas. Estas conclusiones extremadamente variadas, han sido obtenidas no solamente por quienes han estudiado los resultados relativos de las empresas públicas y privadas en determinados países, sino también por aquellos que han concentrado su atención sobre sectores particulares de actividad, e incluso por aquellos que han examinado empresas idénticas.

Aunque interpretaciones muy diferentes sobre los mismos casos no sean infrecuentes en las ciencias sociales, las diferencias de opinión tiene aquí una importancia crítica por una razón muy práctica. Partidarios de la privatización sostienen constantemente que uno de los principales defectos de la propiedad pública es la tendencia de las empresas públicas a un comportamiento económico ineficiente, y a obtener fácilmente resultados más mediocres que las firmas privadas. Si esta hipótesis no fuese cierta, los argumentos en favor de la privatización no pueden sino apoyarse ampliamente en preferencias ideológicas que reclaman una intervención más débil y menos activa por parte del Estado.

Este artículo se desarrollará en tres etapas, para estudiar los argumentos en favor de la privatización:

- 1.- Un examen de dos estudios canadienses recientes, que llegan a conclusiones muy diferentes sobre los resultados relativos a las empresas públicas y a las empresas privadas.
- 2.- Un examen de los efectos que la privatización ha tenido sobre los resultados de esas empresas, y sobre las consecuencias ideológicas de la desvinculación del Estado.
- 3.- Un re-examen de las relaciones entre las privatizaciones y sus resultados, desde el punto de vista de las consideraciones a las que se ven confrontados los dirigentes.

EL REGIMEN DE PROPIEDAD: ¿INTRODUCE O NO UNA DIFERENCIA?

El sentido común sugiere que debe buscarse una respuesta a la cuestión de saber si el régimen de propiedad introduce o no una diferencia en la eficiencia de los resultados reales de las empresas públicas y privadas. Esto es precisamente lo que han hecho varios autores, en el marco de comparaciones sistemáticas o

impresionistas. El cuadro que se desprende de sus trabajos no resulta muy claro. La única conclusión sólida parece ser la que expresaba el economista Thomas Courchene: "Existe poca o ninguna prueba contra la propiedad pública" (1985, 17). Si nada demuestra que la propiedad pública se asocia con mejores resultados económicos, tampoco es más evidente, de acuerdo con las cifras, que en igualdad de condiciones (que nunca se dan), la propiedad pública contribuya con una menor eficiencia.

Para tener idea de la amplitud de las divergencias de opinión, examinaremos las conclusiones de dos estudios recientes relativos a esta cuestión de la eficiencia. Sanford Borins y Barry Boothman (1986) revisaron los estudios realizados especialmente en el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido. Sus conclusiones son las siguientes:

- 1.- La rentabilidad y la política tarifaria pueden ser medidas engañosas de eficiencia, a causa de los objetivos sociales que pueden serle asignados a una empresa pública.
- 2.- Un gran número de estudios que concluyen sobre la menor eficiencia de las empresas públicas, descuidan o al menos subestiman, las ventajas sociales que constituyen la contrapartida de las ineficiencias comerciales. Esta tendencia, sostienen los autores, caracteriza a aquellos que recurren a un esquema basado en los derechos de propiedad para estudiar la cuestión de la eficiencia.
- 3.- "El entorno parece ser un determinante más poderoso de la eficiencia, que la forma de propiedad" (121). En particular, la amplitud de la competencia en el mercado, la naturaleza de la reglamentación del sector de actividad, y el marco general de los estímulos y del control del Estado, en el cual operan los dirigentes de las empresas públicas, parecen ser los factores clave que rigen los resultados económicos.

El Consejo Económico del Canadá (CEC) llegó a conclusiones muy diferentes, en un estudio de 1986, que se refería esencialmente a los mismos trabajos y a los mismos sectores de actividad (ferrocarriles, compañías aéreas, transportes urbanos y compañías de teléfonos) que fueron considerados por Borins y Boothman. En "Minding the Public's Business" (1986), el CEC sostiene que la propiedad pública ha traído aparejados por lo general, costos económicos que sobrepasan el valor de los beneficios sociales vinculados con esta forma particular de intervención. Este estudio admite dos excepciones: los servicios telefónicos y, en forma menos evidente, la distribución de electricidad. Pero, para el caso de los transportes colectivos urbanos, de los ferrocarriles, de las compañías aéreas, de las industrias "jóvenes" y de ciertas industrias mineras, el Consejo concluyó que los hechos demostraban la menor eficiencia de la empresa pública. ¿Cómo explicar que dos estudios basados esencialmente en los mismos trabajos referidos a la eficiencia, desemboquen en conclusiones tan disímiles?

La respuesta abarca dos aspectos. El más importante concierne a lo que Borins y Boothman sostienen en cuanto a que un número de estudios que concluyen en una menor eficiencia de las empresas públicas subestiman los beneficios derivados de los objetivos sociales y políticos incluidos en un régimen de propiedad pública. Esta crítica es igualmente válida para "Minding the Public's Business": el CEC admite en varias ocasiones la legitimidad de objetivos distintos de los comerciales, pero no los integra verdaderamente cuando formula las conclusiones acerca de los resultados relativos de las empresas públicas y privadas. Por ejemplo el CEC hace notar que la mayor capacidad excedentaria (y en consecuencia, la menor eficiencia) que caracteriza a Air Canada en relación a CP Air, encuentra

ampliamente su explicación en "las restricciones y obligaciones de servicio público que pesan sobre Air Canada" (65). Seguidamente, recomienda la privatización de Air Canada, sin tratar de estimar los beneficios sociales derivados de esta constatación de una capacidad excedentaria, y sin estudiar lo que ellos costarían si se procurase obtenerlos mediante otras formas de intervención del Estado.

Asimismo, las críticas expuestas por el CEC con motivo de las distorsiones de precios debidas a las empresas públicas de distribución de electricidad (subtarifación para ciertos usuarios, que acarrea un sobreconsumo y distorsiones en las inversiones) y de las capacidades excedentarias del sector, no se ven equilibradas por estimaciones de las ventajas sociales vinculadas con la tarifas inferiores a las que estarían fijadas por el mercado (¿es razonable suponer que los perjuicios sufridos por la eficiencia global de la economía son necesariamente iguales o superiores a las ventajas?), ni por intentos dirigidos a determinar la distribución de estas ventajas y de estos costos entre los diferentes sectores de la población. Tampoco hay una estimación del valor social del rol de estabilización económica que pueden jugar los gastos de inversión de una empresa pública de distribución de electricidad, aunque el estudio reconoce que estos gastos tienen esa función. Finalmente, último ejemplo, el CEC hace notar que la mayoría de las sociedades de la corona británica que han sido privatizadas, han mejorado sus resultados comerciales desde que fueron cedidas al sector privado. Pero el CEC admite que "en cierta medida, este aumento de los beneficios pudo ser obtenido gracias a la eliminación de las restricciones de servicio público que pesaban sobre estas firmas" (142). Las pruebas de un mejoramiento de la eficiencia no son significativas, desde el punto de vista de lo que ellas revelan acerca de los efectos del régimen de propiedad sobre la eficiencia, en ausencia de todo intento dirigido a estimar lo que se perdió (si fuese el caso), en términos de objetivos sociales y políticos.

Para hacer justicia a la lectura que el CEC hace de los datos empíricos, es preciso reconocer que su análisis no se centra verdaderamente sobre el problema de la eficiencia relativa de los regímenes de propiedad pública y privada. El CEC se plantea más bien si los objetivos que inspiraron en un comienzo la creación de las empresas públicas son todavía vigentes y, si éste fuera el caso, si las empresas públicas constituyen el instrumento de política económica menos costoso para alcanzar estos objetivos. En otros términos, el CEC estudia lo que podemos denominar la eficiencia instrumental de la propiedad pública. Llega a la conclusión de que, en la mayoría de los casos, existen soluciones menos costosas: reglamentación, subvenciones, o acuerdos contractuales con las sociedades privadas. En realidad, el CEC compara la propiedad pública con una propiedad privada resultante de diferentes formas de intervención del Estado, regidas por consideraciones de política pública.

Está claro -salvo quizás para aquellos que sostienen la propiedad pública por razones ideológicas- que no hay ninguna razón evidente para suponer que la empresa pública es el instrumento para el cual la relación costo/eficiencia sea la mejor para el logro de los objetivos sociales o políticos planteados. Sin embargo, quienes participan en la controversia relativa al régimen de propiedad y a la eficiencia, tienen tendencia ya sea a despreciar, ya a minimizar el hecho de que en la práctica, la cuestión importante es la de saber qué forma de intervención estatal tiene las mayores probabilidades de alcanzar los objetivos políticos, cualesquiera que sean, que se proponen alcanzar los gobiernos electos, al menor costo de inversión de recursos (es decir, la cuestión de la eficiencia instrumental). Para ilustrar este punto, planteamos la siguiente pregunta: los objetivos culturales y nacionalistas de una empresa pública como la Canadian Broadcasting Corporation (CBC), ¿se alcanzan de la manera más eficiente por este medio, o podrían alcanzarse de modo más eficiente por un sistema de estímulos fiscales y de subvenciones en beneficio de difusoras y productores privados,

actuando en el marco de una reglamentación dictada por el Estado?. Es más difícil responder a esta pregunta con base en los datos empíricos, que a la de saber si las empresas públicas son más eficientes que las empresas privadas, o viceversa. En este último caso, el principal problema consiste en aislar el costo referido a los objetivos sociales o políticos asignados a la empresa pública, y que la empresa privada no se propone alcanzar. En el primer caso, es preciso también poder demostrar que el valor relativo de los objetivos sociales o políticos asignados a la CBC es más o menos equivalente al de los objetivos incluidos en un sistema de estímulos y de reglamentaciones en un cuadro organizacional diferente. Si no se pueden presentar argumentos plausibles que demuestren que los objetivos sociales y políticos son semejantes, o al menos que en ambos casos se aprecia un valor similar para la sociedad, la comparación se torna imposible. Es notoriamente más sencillo comparar los resultados de la CBC con las normas que se desprenden de un modelo teórico (estrategia a la cual recurren los teóricos de la escuela de los derechos de propiedad y de las decisiones colectivas), que encontrar en el mundo real un conjunto de condiciones idénticas desde todo punto de vista a las que se dan en la experiencia canadiense, a excepción del instrumento utilizado para alcanzar los objetivos sociales y políticos planteados.

Es necesario no confundir el análisis de la eficacia relativa de diferentes instrumentos de política -como por ejemplo, la comparación entre la propiedad pública y la propiedad privada reglamentada- con una cuestión diferente, de naturaleza ideológica, que tiene que ver con el grado de intrusión del Estado en la sociedad y en la economía. La intrusión significa aquí la injerencia del Estado en las decisiones individuales. Una de las críticas que con mayor frecuencia exponen los economistas en contra de la empresa pública, es que a diferencia de la propiedad privada, la "parte de propiedad" de un ciudadano en el sector público no es la consecuencia de una elección voluntaria. Esta constatación choca con el valor liberal (ideológico), ligado a libre servicio y con la definición económica (científica) de la eficiencia de los mercados basados en la conjunción de las decisiones individuales tomadas por cada quien en función de su propio interés. La ideología y la ciencia confluyen en lo que se refiere al concepto de mercado. Un mercado es eficiente si se minimizan las limitaciones a las elecciones individuales. En este caso, se trataría de un mercado que se alejaría lo menos posible de aquel que prevalecería si cada uno fuese absolutamente libre para tomar las decisiones sin la injerencia del Estado. Es fácil pasar de una posición científica (¿cuáles serían los dispositivos más propicios para lograr una maximización del ingreso nacional y una competitividad internacional de la economía?) a una posición ideológica, que pretende que una intrusión más limitada del Estado es deseable desde un punto de vista moral, porque así interfiere menos con la libertad de elección de los individuos. Ciertamente, esta consideración no tiene nada de novedoso. Pero tiene una importancia vital para comprender por qué los estudios empíricos del problema de la eficiencia y del régimen de propiedad arriban a conclusiones tan radicalmente diferentes.

Digámoslo en términos sencillos: puede pasar que una empresa pública y una sociedad privada tengan una rentabilidad y una productividad idéntica, pero aun así se puede sostener que la propiedad pública es a la vez moralmente menos deseable porque interfiere con la elección de los inversionistas individuales, y económicamente menos eficiente, porque la propiedad pública puede conllevar ventajas costosas (un tratamiento reglamentario favorable, ventajas fiscales, costo de los préstamos reducido, etc.) que no se incorporan a las mediciones comparativas de eficiencia. Además, si los dirigentes de las empresas públicas se comportan como sus homólogos del sector privado -si, en otros términos, la contribución social específica de la empresa pública es cercana a cero- la cuestión se plantea inevitablemente acerca de saber por qué debería existir una propiedad pública. En una sociedad liberal-democrática y capitalista, es francamente difícil defender una

injerencia en las elecciones individuales, que no tuviera ninguna justificación social. En una sociedad como ésta, la propiedad pública no puede justificarse por sí misma.

¿Qué importancia tiene esto en un análisis empírico de las relaciones entre régimen de propiedad y eficiencia? La respuesta tiene que ver con el modo de conceptualización de "la eficiencia". El principio paretiano según el cual ningún cambio es deseable, salvo si por lo menos alguien considera que con eso le irá mejor y nadie piensa que le irá peor, es el punto de partida del pensamiento económico moderno acerca de la eficiencia. Inaplicable en la práctica, el principio de Pareto tuvo que ser modificado (por ejemplo, la regla de Kaldor-Hicks exige que los beneficiarios de una redistribución puedan ofrecer una compensación a a los que pierden). Pero la conceptualización individualista de la eficiencia quedó intacta. Con todos los vínculos que ella posee con la utilidad individual y con las elecciones personales, está claramente enraizada en una filosofía liberal y utilitarista. En otras palabras, el principio científico de eficiencia se apoya en una premisa filosófica que realza la primacía del individuo y que hace de las elecciones la piedra fundamental que permite evaluar la organización social (incluido el modo de organización económica). El concepto de eficiencia que domina la ciencia económica contemporánea integra por lo tanto un sesgo por el cual se cuestionan las formas de organización social que, como la propiedad pública, interfieren con las elecciones individuales.

En la práctica, los análisis de las relaciones entre régimen de propiedad y eficiencia, asimilan por lo general eficiencia a la "eficiencia comercial", y otorgan un valor económico diferente a los objetivos políticos y sociales que se asocian a la propiedad pública. Es ésta una actitud hasta cierto punto razonable. Nadie discreparía acerca de que, en igualdad de condiciones, es deseable alcanzar los objetivos acordados, al mínimo costo financiero. La dificultad radica en la evaluación de los objetivos no comerciales. En este punto, los procedimientos que por lo general siguen los partidarios del análisis costo-beneficio, cualquiera sea su forma, consisten en determinar lo que los beneficiarios de esos objetivos no comerciales estarían dispuestos a pagar si estos beneficios fuesen vendidos y comprados en el mercado. Pero estos procedimientos de evaluación de los objetivos no comerciales tropiezan con la dificultad de tener que estimarlos según una norma comercial. En otros términos, se empieza por admitir que la propiedad pública (o cualquier otra forma de intervención del Estado) es necesaria para promover objetivos que no serían alcanzados en el marco de la propiedad privada y por el libre juego del mercado, y luego se evalúa la utilidad de esos objetivos no comerciales siguiendo las mismas normas que se aplicarían a los bienes y servicios producidos en forma privada. Al proceder así, se acepta la superioridad del mercado económico en relación con el mercado político.

Un ejemplo permitirá comprender mejor el tema. Consideremos el caso bien conocido de una empresa pública que, como reacción a las presiones del gobierno, instala un nuevo establecimiento de producción en una región caracterizada por una elevada desocupación. Según las normas del sector privado, esta decisión es ineficiente, porque implica costos más elevados que si se hubiera instalado en otra localidad. Y según las normas más amplias del mercado económico, la inversión es ineficiente en la medida en que se introduce una distorsión en la afectación del capital y de las actividades económicas, en relación con la situación que prevalecería si las decisiones de inversión no hubiesen sido influenciadas por las preferencias políticas del gobierno. Para determinar la eficiencia de esta empresa pública, habría que intentar aislar los costos suplementarios que ella debe absorber, en tanto instrumento encargado de poner en práctica el objetivo redistribución del Estado. Este punto no plantea problemas. El problema surge no cuando uno se interroga acerca de los costos de esta decisión de inversión, sino

cuando uno se pregunta cuál es el valor económico de esta decisión particular de redistribución. Esta segunda cuestión es pertinente en lo que concierne a la eficiencia de la empresa pública, porque uno puede imaginarse que existe una forma menos costosa de lograr este objetivo de redistribución. O aun más, y esto será probablemente la base de las críticas que se hacen a la propiedad pública, es posible que el costo asociado a esta decisión de inversión particular sobrepase el valor acordado a la redistribución que se concreta a través de ella. En otras palabras, la empresa privada aparece así como instrumento ineficiente para alcanzar un objetivo legítimo (determinado políticamente).

Por consiguiente, el valor de los objetivos sociales y políticos asociados a la propiedad pública intervienen, justificadamente, en la determinación de las relaciones entre régimen de propiedad y eficiencia. El CEC, en su estudio "Minding the Public's Business", examina una tras otra numerosas empresas públicas, y adelanta que su contribución política y social es inferior a los costos asociados a la propiedad pública de las mismas. En numerosos casos, el CEC considera que el valor de estos objetivos políticos y sociales es nebuloso, o al menos, que no es lo suficientemente grande como para justificar una interferencia con las decisiones del mercado. Por lo general, los objetivos nacionalistas, los objetivos de protección y de promoción, y los objetivos de redistribución, aparecen nebulosos cuando la norma utilizada para estimar su valor es (al menos implícitamente) la que se hubiera utilizado en el mercado económico.

Esto nos lleva a la cuestión de saber si existe alguna otra manera razonable de conceptualizar la eficiencia, que no sea la que está ligada a la maximización de la utilización individual y a las normas del mercado económico. La respuesta, brutal, es "no". El concepto de eficiencia está claramente enraizado en un sistema de relaciones de intercambio, en el que toda interferencia con las decisiones individuales es asimilada a la ineficiencia. Sostener que un sistema de mercado libre desemboca a veces en un resultado "socialmente ineficiente", es decir, en una disminución de la utilidad de todos los actores del mercado (como lo demuestra la "tragedia de los bienes colectivos", bien conocida), no equivale a eliminar el sesgo individualista del concepto de eficiencia. Esto solamente subraya la posibilidad de una quiebra del mercado, sin con ello sugerir ninguna otra forma de evaluar el comportamiento y los resultados del mismo. Una concepción de la eficiencia diferente de la concepción liberal y utilitarista debería apoyarse sobre un sistema de relaciones de intercambio en el cual las decisiones individuales no serían el patrón que permitiese evaluar los méritos de una acción. Pero si se deja de lado la maximización de la utilidad individual como criterio de evaluación de las acciones y de los resultados, no queda más que una norma de evaluación distinta de la eficiencia, que puede ser la justicia o la bondad. No es una forma de salirse del dilema. Pero al menos hace salir el debate del dominio propio de los economistas.

En el marco de la controversia sobre la privatización, este análisis de la eficiencia tiene importantes consecuencias. El concepto económico de eficiencia se sustenta en el principio de la maximización de la utilidad individual y en la premisa liberal de la primacía de las decisiones individuales. No es por lo tanto sorprendente que, aun cuando los dirigentes de las empresas públicas se comporten como sus homólogos del sector privado, se pueda estimar que la propiedad pública es menos eficiente en razón de su interferencia con las decisiones de los inversionistas. En segundo lugar, esta concepción liberal y utilitarista de la eficiencia tiende a otorgar escaso valor a los objetivos que no emergen del mercado económico y que provienen de interacciones que se juegan en el mercado político. En otros términos, aquellos que han estudiado la eficiencia de las empresas públicas y privadas, han postulado a menudo la superioridad de la economía sobre la política. Esta hipótesis, es preciso admitirlo, es realista en el contexto de una

sociedad capitalista integrada en el marco de un sistema capitalista mundial más amplio, en el que la propiedad privada y una ideología dominante favorable a los intereses comerciales, se combinan para limitar fuertemente la capacidad del Estado para interferir con el mercado. (Lindblom, 1982).

LA PRIVATIZACION Y LA CUESTION DE LA EFICIENCIA

Es bien conocido que la privatización es una cuestión ideológica. La práctica, cuando no el concepto mismo, está ampliamente asociada al movimiento conservador en lo político y al liberalismo económico de Margaret Thatcher. Los que se oponen políticamente a la privatización -en particular los partidos socialistas y los movimientos de trabajadores- no han tenido nunca dudas de que la privatización tenga poderosas connotaciones ideológicas. Pero los partidarios de la privatización esgrimen dos argumentos de los cuales postulan o afirman abiertamente que ellos no son ideológicos. Estos argumentos son: 1. las firmas privatizadas serán más eficientes que las empresas públicas que ellas van a reemplazar; 2. la privatización forma parte de una tendencia mundial a la liberación de la actividad económica, tendencia alimentada no por la ideología, sino por las transformaciones de la economía mundial. La primera afirmación no contiene ninguna certeza. La segunda es correcta, pero es erróneo interpretar las reacciones de los gobiernos ante estas evoluciones económicas, como exentas de toda significación ideológica. Vamos a examinar con más detalle estos dos argumentos en favor de la privatización.

PRIVATIZACION Y RESULTADOS

En primer lugar: ¿es que la privatización de las sociedades ha permitido un mejoramiento de la eficiencia?. La respuesta a esta pregunta no tiene nada de fácil. La mayoría de las empresas públicas que fueron privatizadas en países como Francia, Gran Bretaña y el Canadá eran rentables y aun muy rentables, antes de su privatización. A veces, las empresas públicas destinadas a ser privatizadas tuvieron la oportunidad de que toda o parte de su deuda fuera tomada a su cargo por el Estado, lo que las hacía más fáciles de vender. Las subvenciones de antes de su privatización hicieron posible que se hiciera aparecer como más brillantes los resultados obtenidos después de su privatización. Esto es lo que se produjo en el caso de la British Aerospace, que recibió 100 millones de libras para cancelar su deuda antes de ser privatizada, y en el de Canadair, cuya deuda que alcanzaba a 1100 millones de dólares canadienses fue transferida al Estado antes de que la sociedad fuese vendida a Bombardier, que tiene la sede social en Montreal. En otros casos, como en el de la British Airways, parece que los dirigentes de la empresa pública tomaron medidas para mejorar los resultados comerciales de su sociedad durante el período que precedió la privatización: citemos el "desengrase" de los efectivos de la BA, cosa que si bien acarreó gastos a corto plazo al comienzo de los años ochenta, permitió que se presentara un negocio saneado financieramente y más rentable para ser vendida a los inversores privados. Pero la eficiencia había mejorado antes de la privatización. Y en muchos casos de privatización de monopolios, tales como British Telecom o Teleglobe Canada, la venta a los inversionistas privados se acompañó de seguridades por parte del gobierno, según las cuales el estatus de monopolio se mantendría al menos durante varios años. Estas seguridades fueron necesarias para maximizar el precio de venta de estos monopolios públicos, pero evidentemente representan una subvención pública en beneficio de los propietarios de la sociedad privatizada. Estos elementos contribuyen a confundir las cosas cuando se quiere proceder a establecer

una comparación correcta de los resultados antes y después de la privatización.

Toda evaluación de los resultados de las empresas públicas antes y después de su privatización debe también tomar en cuenta los costos y los beneficios vinculados a su transferencia al sector privado. Roger Buckland sostiene que las grandes ventas públicas a través de las cuales se comercializaron empresas como British Telecom, British Aerospace y British Gas, en todos los casos comportaron importantes costos de oportunidad (Buckland, 1987). Estos costos se debieron al mismo tiempo a los gastos de publicidad asociados con estas ventas y, sobre todo, a la sub-evaluación del curso en el cual las acciones serían ofrecidas. Buckland sostiene que un método de privatización menos costoso -que seguiría siendo compatible con el objetivo del gobierno de estimular una ampliación de accionariado en la población- consistiría en lanzar emisiones restringidas en un principio, para fijar el curso de las acciones. Se podría contraponer el hecho de que los beneficios sociales de una extensión del accionariado popular ("el capitalismo del pueblo") compensan los gastos más importantes que acarrear las ventas de acciones amplias de curso fijo entre el público. Este contra-argumento tendría más fuerza si no se hubiera comprobado que el aumento del número de accionistas fue solamente pasajero. Por ejemplo, las acciones de la British Aerospace fueron compradas originalmente por 158.000 inversores. Diez meses más tarde, la sociedad no tenía más que 27.000 accionistas. En el caso de la British Telecom se pusieron en marcha estímulos financieros para incitar a los inversionistas a que conservaran sus acciones. A pesar de ello, en los cinco meses que siguieron a la primera venta de acciones de la BT, casi un cuarto de los accionistas iniciales (2,2 millones de personas) había vendido sus acciones (Buckland, 254). La conclusión parece clara: los primeros accionistas se beneficiaron con una ganga, gracias a la sub-evaluación inicial del curso de las acciones ofrecidas al público, sin que este costo, soportado por los poderes públicos, haya sido compensado por una ampliación permanente del número de accionistas.

Si se toma la rentabilidad como una medida aproximada de la eficiencia, es evidente que en la mayoría de los casos, la privatización se acompañó ya sea de una ausencia de modificaciones de importancia, ya por un mejoramiento de los resultados comerciales. Podría verse en esto una prueba suficiente de que la propiedad privada tiende a obtener una eficiencia mayor. Pero puede sostenerse que el fenómeno más notable reside en el hecho de que el paso de un régimen de propiedad pública a uno de propiedad privada no introdujo mucha diferencia en la rentabilidad. El Cuadro 1 muestra la rentabilidad de tres empresas inglesas antes y después de la privatización. Presenta a la vez los beneficios previos al impuesto de cada empresa, y los beneficios previos al impuesto en relación con el número de negocios. Estas son, debe admitirse, medidas muy groseras de la eficiencia. Si presentamos los dos conjuntos de cifras, es porque ellos sugieren conclusiones muy diferentes en lo que se refiere a las consecuencias de la privatización sobre la eficiencia. En su reciente estudio "Minding the Public's Business", el CEC no menciona más que los beneficios previos al impuesto de las sociedades inglesas privatizadas. El Tesoro británico hace lo mismo en sus boletines sobre la privatización, destinados al público (Reino Unido, mayo 1988). Las tres sociedades estudiadas en el Cuadro 1 se incluyen entre aquellas cuyos resultados después de la privatización condujeron al CEC a concluir que la privatización trafa aparejados "resultados beneficiosos generalmente favorables" (CEC, 142). Pero si se tiene en cuenta el volumen de actividad de las sociedades, estimando la relación entre los beneficios y la cifra de negocios, no se tienen ya razones para concluir que la privatización tiene tendencia a acompañarse de un mejoramiento de la eficiencia.

CUADRO 1

Beneficios de algunas sociedades privatizadas en el Reino Unido, 1978-1986

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
British Aerospace (1981)									
a) £m	66,3	49,1	49,8	70,6	84,7	82,3	120,2	150,5	182,2
b) Beneficios/ número de negocios	0,07%	0,04%	0,03%		0,04%	0,03%	0,04%	0,05%	0,05%
Cable & Wireless (1981)									
a) £m	55,4	59,4	61	62	89,2	156,7	190,1	245,2	295
b) Beneficios/ número de negocios	31%	28%	23%	21%	24%	37%	28%	28%	32%
Britoil (1981)									
a) £m	(22)	70	303	437	542	612	715	759	134
b) Beneficios/ número de negocios	(40%)	26%	59%	52%	49%	48%	46%	42%	13%

Nota: Las cifras situadas a la derecha de la línea se refieren al periodo después de la privatización e incluyen el año de transferencia al sector privado.

Fuentes: Informes anuales de Britoil, British Aerospace y Wireless; varios años.

El Cuadro 2 presenta datos idénticos para tres de las privatizaciones operadas por Ottawa y para Air Canada, cuya privatización comenzó con una venta de acciones al público hacia fines de 1988. Como para el caso de las empresas británicas del Cuadro 1, la rentabilidad antes y después de la privatización no permite discernir ninguna configuración evidente.

Habría que proceder a examinar con mayor profundidad los resultados anteriores y posteriores a la privatización, con mejores índices de eficiencia que las medidas de rentabilidad utilizadas en los Cuadros 1 y 2, para llegar a conclusiones firmes acerca del hecho de que la transferencia al sector privado acarrea una diferencia en la eficiencia comercial. Este examen debería estimar la medida en que las ganancias de eficiencia se han debido a la supresión de los objetivos políticos y sociales, cualesquiera que fuesen, que estaban asociados a la propiedad pública. También deberían tenerse en cuenta los efectos de la situación del mercado y de los otros acontecimientos económicos que inciden de manera manifiesta sobre los resultados de todas las empresas, independientemente del régimen de propiedad. Un estudio británico, recientemente publicado, llega a la conclusión de que las firmas británicas privatizadas hubiesen tenido probablemente tan buenos resultados si ellas hubiesen conservado su carácter público (Bishop y Kay, 1988).

Finalmente, parecería razonable examinar cómo han evolucionado los resultados comerciales de las empresas que no fueron privatizadas. En otros términos, una evaluación equitativa de las relaciones entre privatización y resultados debería incluir un grupo de control constituido por las empresas públicas de vocación comercial que no fueron vendidas al sector privado. En Gran Bretaña, las empresas de distribución de electricidad y de agua, así como el correo, que permanecieron en el sector público, registraban importantes aumentos en su rentabilidad y en otras medidas de productividad en el curso de los dos últimos años. El Tesoro Británico informa que las industrias nacionalizadas tuvieron en promedio ganancias de productividad de 4,7 entre 1979-80 y 1986-87, contra 2% para el conjunto de la economía y 3,7% para el sector manufacturero (Reino Unido, enero 1988, 85).

Los ejemplos de los Cuadros 1 y 2 son insuficientes para desembocar en una generalización. Pero deberían al menos conducir a interrogarse acerca de la hipótesis, hoy corrientemente admitida, según la cual la privatización es el equivalente de un mejoramiento de la eficiencia. El hecho de que los dirigentes que pasan del sector público al sector privado insisten en decir que la privatización se acompaña de un mejoramiento de la eficiencia (1) no puede tomarse como una prueba de la veracidad de esta proposición. No puede esperarse sino que los dirigentes adopten este punto de vista, en razón de los ingresos más elevados que pueden esperarse por el hecho de trabajar en el sector privado, y por las menores posibilidades de injerencia del Estado en los negocios de las sociedades privadas.

(1) El predominio de este punto de vista entre los dirigentes se menciona en "Privatisation: Everybody's Doing It, Differently". The Economist, 21 de diciembre 1985, 72.

CUADRO 2

Beneficios de algunas sociedades canadienses privatizadas y de Air Canada entre 1983 y 1987.

	Rentabilidad (en millones de dólares canadienses)	1983	1984	1985	1986	1987
Canada Development Corporation/Polysar (1985, 1987)	a) Beneficios	(48,7)	56,2	159,2	(296,8)	227,5
	b) Beneficios/gastos	(1,9%)	2,0%	5,4%	(11,4%)	7,9%
Canadair (1986)	a) Beneficios	(184,5)	6,0	27,6	-	15,3
	b) Beneficios/gastos	(47,7%)	1,6%*	6,3%	-	4,9%
Teleglobe (1987)	a) Beneficios	50,0	46,1	53,2	63,0	130,0
	b) Beneficios/gastos	26,2%	21,1%	22,1%	23,0%	30,7%
Air Canada (venta parcial en 1988)	a) Beneficios	3,1	28,1	(14,8)	40,4	45,7
	b) Beneficios/gastos	0,1%	1,1%	(0,5%)	1,4%	15%

Nota: Las cifras situadas a la derecha de la línea quebrada se refieren al período de privatización e incluyen el año de transferencia al sector privado.

* Canadair sufrió una reestructuración financiera el 30 de marzo de 1984, y su deuda acumulada fue tomada a su cargo por el Estado.

Fuentes: Informes anuales de Air Canada, Canadair (hoy Bombardier), Canada Development Corporation (hoy Polysar) y de Teleglobe Canada (hoy Memotec Data); varios años.

¿ES INEVITABLE LA PRIVATIZACION?

El segundo argumento, que es presentado regularmente como no ideológico por parte de los partidarios de la privatización, pretende que ésta es parte integrante de una tendencia mundial hacia la liberalización de la economía, tendencia que a su vez es consecuencia de la transformación de la economía mundial. Este argumento contiene una parte de verdad. La crisis presupuestaria condujo a gobiernos de diferentes filiaciones ideológicas a buscar medios para reducir los compromisos del Estado. Tal como lo expresa el boletín mensual de Paribas:

"En los albores del siglo XXI, el mito del Welfare State se empañó. Las restricciones económicas interiores -déficits del presupuesto y de la acción social- así como las presiones de la competencia internacional, significan que el proceso de privatización es a partir de aquí irreversible, en el sentido de que corresponde a una tendencia mundial hacia una menor concentración de los centros de producción" (Paribas, 1987, 106).

Si bien es razonable sostener que las presiones de las finanzas públicas y de la competencia internacional han obligado a los gobiernos a reaccionar atribuyéndoles menos importancia a ciertos objetivos sociales, y aun en ciertas circunstancias haciendo retroceder el campo de acción del Estado, no se desprende de manera automática -y esto es mucho menos neutro ideológicamente- el hecho de que la privatización constituya un instrumento para actuar exitosamente.

Consideremos los siguientes puntos:

- 1.- Los gobiernos no se desprendieron de "juguetes superfluos" (¿quién querría comprarlos?), sino de empresas esencialmente rentables. En consecuencia, el argumento según el cual la privatización es parte integrante de un movimiento de retroceso en relación con un Estado Providencia excesivamente intervencionista, es un argumento débil. Si fuese fuerte, ¿no cabría esperar que los gobiernos desmantelaran las empresas con pérdidas crónicas de dinero: empresas siderúrgicas, minas de carbón, ferrocarriles no rentables?. En su lugar los gobiernos vendieron "oro en barras": todas las sociedades privatizadas del Reino Unido eran rentables antes de ser vendidas. Ciertamente, la privatización, sobre todo la operada por el gobierno Thatcher, sirvió para reducir las necesidades de empréstitos de las empresas privatizadas. Pero no hay nada de inevitable en la elección de la privatización como medio de reducir los déficits del sector público. Lógicamente (si no políticamente), un alza de los impuestos sería igualmente apropiada.
- 2.- El método elegido para la privatización tiene implicaciones ideológicas. Las ventas de acciones al público, concebidas para maximizar el número de pequeños accionistas, hacen políticamente más difícil una renacionalización por parte de otro gobierno. Además, se da por descontado que el accionariado popular incrementa el sostén que se aportó a la economía de mercado en razón de una distribución muy amplia y manifiesta de sus beneficios. Este razonamiento no es, contrariamente a lo que deja oír a menudo, una hábil invención del gobierno Thatcher. El tema conservador que alude a una democracia de pequeños accionistas tiene profundas raíces en la cultura británica.
- 3.- Los objetivos de la privatización son a veces explícitamente ideológicos. El ejemplo más claro puede ser el que ofrece la venta de las viviendas municipales a sus locatarios en Gran Bretaña. La proporción de los

propietarios que ocupan su vivienda pasó de 54% en 1979 a 61% en 1986. Las encuestas revelaron que aproximadamente dos tercios de los locatarios votaban por el Partido Laborista, en tanto que dos tercios de los propietarios votaban por el Partido Conservador. Aquellos que alquilaban viviendas municipales, ¿están más dispuestos a votar por conservadores después de haber comprado su vivienda?. Existen pocas dudas en relación con que el gobierno Thatcher supuso que los nuevos propietarios estarían menos dispuestos a apoyar al Partido Laborista, que se había opuesto a la privatización de las viviendas municipales. Los objetivos ideológicos parecen haber tomado una importancia creciente en el programa británico de privatización, cosa que ha influido en los métodos de venta y en los costos asociados a la transferencia de empresas públicas al sector privado. (ver Buckland, 1987).

- 4.- La transferencia de empleos del sector público al sector privado, aun cuando no se pierda ningún empleo, debilita la mano de obra en relación con quienes poseen el capital. Esto tiene que ver con el hecho de que, en igualdad de condiciones, los sindicatos del sector público tienden a ser mucho más fuertes que los del sector privado. La oposición generalizada de los sindicatos a la privatización se debe en parte a la percepción de que la seguridad del empleo y el poder de negociación se verán disminuidos en un régimen de propiedad privada. Se estima que alrededor de 600.000 empleos fueron "privatizados" en Gran Bretaña entre 1980 y 1988, lo que representa una baja de más del 30% en la parte del sector público en relación con el total de los empleos. En Francia, el programa de desnacionalización de 1986 del gobierno Chirac preveía la transferencia de alrededor de 950.000 empleos al sector privado. En lo esencial, esto provendría de la venta de las empresas nacionalizadas en 1982.
- 5.- En términos generales, un fortalecimiento de la economía de mercado, obtenido a partir de la reducción del campo de acción del Estado, juega en favor de aquellos cuyo poder social se basa en la propiedad del capital, y en detrimento de aquellos cuyo poder social reside en una acción colectiva en el mercado político. En realidad pocos hombres políticos, economistas u otros partidarios de la privatización, la proclaman como un fin en sí misma. Más bien sostienen que la privatización debe inscribirse en una política más amplia de liberalización económica y acompañarse de medidas tales como la eliminación de las restricciones que pesan sobre la competencia. En otras palabras, la privatización se sustenta claramente sobre una concepción particular de la organización social, que implica la superioridad de los resultados producidos por el mercado económico sobre los resultados que son engendrados por el mercado político.

RECONSIDERAR LAS CONSECUENCIAS DE LA PRIVATIZACION SOBRE LA EFICIENCIA.

Mientras deciden qué empresas habrán de ser las primeras en privatizarse, los gobiernos se encuentran bajo la influencia de consideraciones financieras y políticas. La rentabilidad (real o potencial) hace que una empresa sea atractiva para los inversionistas privados. Podemos aceptar como un axioma el hecho de que una empresa pública debe tener una cierta eficiencia comercial para que ella sea verdaderamente susceptible de ser privatizada. Si la venta se realiza mediante la oferta de acciones al gran público, es necesario que los accionistas tengan las perspectivas de obtener un rendimiento competitivo para su inversión, y de revender su acciones con beneficio, para que la sociedad pueda ser privatizada (nota: resulta claro que el curso inicial de las acciones es un elemento importante, y la tendencia ha sido, por lo menos, en Gran Bretaña, de fijarlo a un

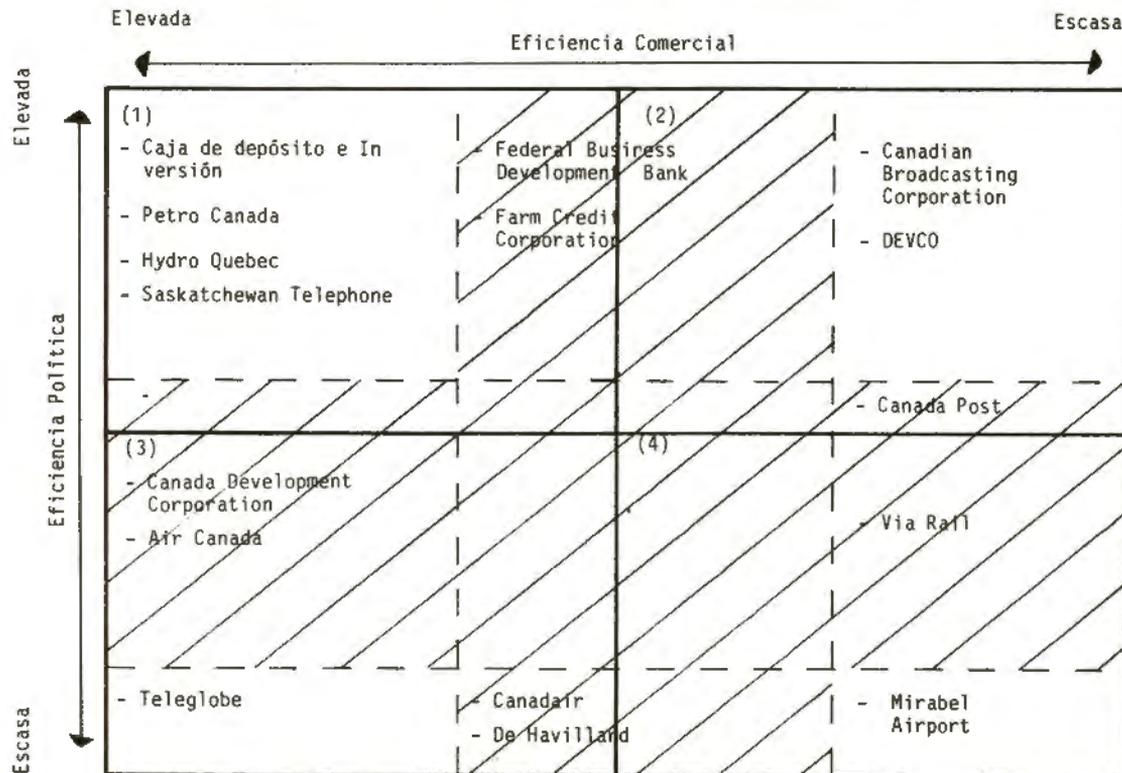
nivel sub-evaluado). Pero la rentabilidad comercial indispensable puede ser muy inferior si la empresa es vendida a un solo inversor. En este caso, es necesario que el precio de venta sea lo suficientemente bajo y que la empresa pública tenga ciertos activos que son considerados interesantes por el comprador. Las antiguas empresas públicas canadienses Canadair y De Havilland, ventas respectivamente a Bombardier y a Boeing, pueden entrar en esta categoría.

Pero no es suficiente que la empresa pública satisfaga ciertas normas de eficiencia comercial, para que sea una buena candidata para la privatización. Se plantea también la cuestión de la eficiencia política de la empresa. La eficiencia política tiene dos dimensiones. La primera es instrumental: La propiedad pública se dirige a remediar alguna "carencia" del mercado. La cuestión pertinente consiste entonces en interrogarse acerca de si una empresa pública corrige mejor esta carencia que otros instrumentos de política económica. La segunda dimensión de la eficiencia política tiene que ver con el apoyo del público. Ciertos grupos de electores pueden atribuirle a una empresa pública un valor determinado, por motivos que nada tienen que ver con la economía, o que tal vez se basan en cálculos económicos errados acerca de la eficiencia política instrumental de esta empresa. Así, la eficiencia política de una empresa es elevada si, una cosa dependiendo de la otra, su venta es susceptible de costar un cierto sostén político al gobierno.

Las consideraciones relativas a la eficiencia comercial y política influyen en las decisiones concernientes a las empresas que es posible privatizar y a las que son intocables. En la Figura 1 se muestra, por medio de una matriz de formato 2 x 2, la distribución de las posibilidades, con las zonas de transición marcadas en rayado. En cada uno de los cuadrantes de la matriz se presentan ejemplos canadienses. Las empresas que tienen una eficiencia comercial elevada y una eficiencia política escasa (cuadrante 3) son las mejores candidatas para la privatización. Las que tienen una escasa eficiencia comercial y una eficiencia política elevada (cuadrante 2) son las que menos posibilidades tienen de integrar una lista de empresas privatizables. Una empresa que tiene una eficiencia comercial y una eficiencia política elevadas, tiene grandes posibilidades de permanecer a cubierto de las presiones en favor de su privatización (cuadrante 1). Finalmente, las empresas cuya eficiencia comercial y su eficiencia política son ambas escasas (cuadrante 4) parecerían ser candidatas lógicas para una privatización. Sin embargo, sus perspectivas económicas poco atrayentes indican que será preciso ofrecer fuertes subvenciones para hacerlas atractivas para los inversionistas privados.

FIGURA 1

La interacción de la eficiencia comercial y de la eficiencia política en las decisiones de privatización.



CONCLUSIONES

Los argumentos "científicos" en favor de la privatización -elaborados sobre todo por los economistas, pero retomados por los gobiernos deseosos de proceder a una privatización por diferentes motivos- son menos sólidos que lo que pretenden sus partidarios. Esto tiene que ver con la forma en la cual la ideología ha influido en el análisis de las relaciones entre régimen de propiedad y eficiencia: por esta vía se arribó a conclusiones que se basan sustancialmente en hipótesis liberales y utilitaristas adoptadas sin más exámenes y sobre la preferencia que se atribuye a la forma de organización social representada por el mercado económico en relación con el mercado político. La debilidad de los argumentos "científicos" es patente en las "demostraciones" tanto teóricas como empíricas, de la mayor eficiencia de la propiedad privada.

Las recientes experiencias de privatización que han sido llevadas a cabo en países como Gran Bretaña, Francia y el Canadá, no apuntalan la proposición según la cual la transferencia del sector público al sector privado se acompaña de un incremento de la eficiencia, si se define la eficiencia de una manera lo suficientemente amplia como para que incluya el valor de los objetivos no comerciales asociados a la propiedad pública. Ni siquiera queda claro que la privatización tiende a mejorar los resultados comerciales de las empresas consideradas. Pero es evidente que la privatización conlleva ciertas consecuencias que no pueden ser solamente calificadas de ideológicas. En la práctica, son estas consecuencias, más que el mejoramiento de la eficiencia, lo que tiene importancia en la tendencia reciente hacia la privatización.

En el mundo real de las privatizaciones, las decisiones de los gobiernos están influenciadas por evaluaciones de la eficiencia comercial y de la eficiencia política. A decir verdad, la elección comporta tres dimensiones, que implican las normas del mercado económico (eficiencia comercial), a las del mercado político (dimensión de la eficiencia política, que remite al apoyo del público) y a una evaluación que indique si algún otro instrumento de política económica podría alcanzar mejor los objetivos políticos asociados a la propiedad pública (dimensión instrumental de la eficiencia política). La Figura 1 simplifica el contexto de las decisiones, al presentar nada más que una sola forma de eficiencia política. En la práctica, las cuestiones del apoyo político y de la elección del instrumento están íntimamente ligadas una a la otra. (Por ejemplo, la elección del instrumento está vinculada a la visibilidad política, y puede a su vez tener efectos sobre la forma en que los beneficios derivados de la intervención del Estado son distribuidos).

En las dudas que se plantean en este artículo acerca de los argumentos concernientes a la superioridad de la propiedad pública y, al mismo tiempo acerca de los argumentos favorables a la privatización, no debería verse una defensa sin reservas de la empresa pública. Resulta absolutamente justificado preguntarse si los objetivos políticos y sociales asociados a la propiedad pública pueden o no alcanzarse de manera menos costosa (y al precio de una menor intrusión), y si la situación que prevalecía en el momento de creación de la empresa pública sigue existiendo y justifica la existencia de ésta. Este artículo simplemente se ha propuesto demostrar que un importante desarrollo reciente de la política económica se desplegó sobre argumentos "científicos" frágiles. A la vista de la amplitud de los programas de privatización en Gran Bretaña y en Francia durante el gobierno de Chirac, y de las implicaciones de la privatización sobre la distribución, los investigadores universitarios que ofrecen una justificación "no política" de esta experiencia, deberían al menos tener la honestidad y la modestia de reconocer que sus argumentos son menos contundentes que, por ejemplo, las tres leyes de la termodinámica.

REFERENCIAS

BISHOP Matthew et KAY John (1988). "Does Privatisation Work? Lessons from the United Kingdom", London, London Business School.

BORINS Sandford et BOOTHMAN Barry (1986). "Crown Corporations and Economic Efficiency" dans Donald G. Mc Fetridge, coordinateur de recherches, **Canadian Industrial Policy in Action**, volume 4 des études réalisées pour la Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Toronto : University of Toronto Press), 75-129.

BUCKLAND, Roger (1987). "The Costs and Returns of the Privatization of Nationalized Industries", **Public Administration**, Vol 65 Automne, 241-257.

COURCHENE Thomas (1985). "Privatization : Palliative or Panacea : An Interpretive Literature Survey" , in Stanbury and Kierans, eds., **Papers on Privatization** (Montreal : Institute for Research on Public Policy), 1-36.

Economic Council of Canada (1986) **Minding the Public's Business** (Ottawa : Supply and Services).

PARIBAS (1987). "Privatisation French-Style" dans **Conjoncture**, le bulletin économique mensuel édité para la Banque Paribas (Paris : juillet 1987, N° 7).

United Kingdom, Her Majesty's Treasury (janvier 1988). **The Government's Expenditure Plans 1988-89 to 1990-91**.

United Kingdom, Her Majesty's Treasury (mai 1988). **Privatisation in the United Kingdom: Background Briefing**.

PRIVATIZACION : IDEOLOGIA Y PRAXIS

Horacio Boneo

Privatization: ideología y praxis / Boneo, Horacio
// EN: Contribuciones.- Buenos Aires.- Año 4 Nº 3,
(Jul.-Set. 1987).- pp. 83-95.*

* Una versión ampliada fue publicada en: Privatización : del dicho al hecho / Boneo,
Horacio, ed.- Buenos Aires : El Cronista Comercial, 1985.-333 p.

No sería fácil entender los problemas que hoy se enfrentan, sea en relación con la operación de las empresas públicas, sea con las tentativas de transferir algunas de ellas al sector privado, sin hacer al menos una breve referencia a las formas en que el sector productivo estatal se ha venido desarrollando en las últimas décadas, hasta llegar a su actual configuración. Si bien es cierto que la evolución histórica del sector privado tiene características peculiares en cada caso nacional, pueden sin embargo detectarse dos patrones de desarrollo claramente diferenciados.

En un cierto número de países puede encontrarse un crecimiento espectacular en un período relativamente breve. El mismo se relaciona directamente con cambios drásticos en la estructura de poder, usualmente vinculados -aunque no siempre- a movimientos revolucionarios. El caso típico es, por supuesto, Cuba, pero también se puede mencionar la República Dominicana después de la caída de Trujillo y Nicaragua después de la de Somoza, donde las propiedades de los dictadores, sus familias y sus allegados inmediatos fueron expropiadas. Chile durante el período de Allende, Perú en la primera etapa de la Revolución, Jamaica en el período de Manley y Guayana durante todo el período de su independencia son también casos de crecimiento, extremadamente rápido del sector de empresas públicas. Con la casi única excepción de la República Dominicana, la motivación ideológica de la expansión es muy clara, aunque debe también enfatizarse que, con frecuencia, la expansión efectivamente ocurrida sobrepasa largamente las intenciones originales. Chile puede ser elegido como un buen ejemplo de este fenómeno. El gobierno de la Unidad Popular preveía solamente estatizar una cantidad limitada -aun cuando numerosa- de empresas en algunas áreas claramente definidas. Su programación de gobierno sólo menciona la nacionalización de 91 empresas. Pero el número real de empresas que pasó a manos del gobierno fue mucho más numeroso: el abandono de plantas por parte de sus dueños, quiebras, ocupaciones por parte de los trabajadores, etc., hicieron que esa cantidad se triplicara. En junio de 1972, el número de empresas incorporadas al área estatal llegaba a 264, y sólo 36 de ellas estaban en la lista original. En otras palabras: aun en contextos ideológicos "estatizantes", hay fuerzas y presiones que tienden a hacer crecer el sector productivo público más allá de lo previsto o deseado por la propia ideología. Son esas circunstancias las que explican la curiosa contradicción de que aun gobiernos de tendencias socialistas busquen, sino privatizar, al menos "desestatizar", a buen número de empresas públicas. El síndrome es claro: la expansión sobrepasa largamente la capacidad administrativa del gobierno y no deja muchas alternativas de acción. Una de ellas, por supuesto, es la profundización del proceso, la eliminación de la propiedad privada y la adopción de mecanismos fuertes y centralizados de planificación, como sucedió en el caso de Cuba. La otra es la desestatización -sea por venta, cooperativización y otros mecanismos- y una mayor utilización de los mecanismos de mercado, con el reacomodamiento ideológico que resulte necesario en cada caso.

La otra forma típica de crecimiento del sector público es la que tiende a encontrarse en los países latinoamericanos de mayores dimensiones. En la Argentina, Brasil, México, Venezuela, encontramos una evolución bien diferente: un crecimiento en el largo plazo, a un ritmo más lento, pero relativamente continuo, (1)

¹ Por supuesto, esa continuidad en el crecimiento es relativa, ya que hay períodos en que éste es elevado. Con todo y particularmente comparándolo con los casos del párrafo anterior, podría decirse que la dispersión en relación a la tendencia histórica es baja.

que no parece estar demasiado relacionado con las periódicas variaciones ideológicas de los regímenes que se suceden en el control del aparato estatal. Como se señalara anteriormente, es en este tipo de casos que se centra la atención de este trabajo.

La descripción de la conformación del sector de empresas públicas en cada uno de los países mencionados requeriría un espacio mayor del disponible. Por ello y con el consciente riesgo de una simplificación excesiva, los comentarios se circunscribirán a un escueto análisis de las características generales de cinco ámbitos básicos de acción estatal que, en cada caso, conforman más del 90 por ciento del valor de los activos de las empresas de propiedad del Estado.

En primer lugar, puede señalarse la existencia de una fuerte concentración de la propiedad estatal en el área de servicios públicos. En casi todos los casos, las instalaciones fueron construidas por capitales extranjeros a fines del siglo XIX y las primeras décadas de este siglo, a través de concesiones otorgadas en términos muy favorables. Con el transcurrir de los años, y sobretodo al aproximarse las fechas de vencimiento de las concesiones originales, se verificó con frecuencia una relación bastante tensa entre los gobiernos y las empresas concesionarias, con el resultado de que estas últimas interrumpieron nuevas inversiones y aun el mantenimiento que el correcto funcionamiento de los servicios requería.⁽²⁾ En esas condiciones, y en el contexto de la considerable disponibilidad de divisas inconvertibles acumuladas por algunos gobiernos latinoamericanos durante la segunda guerra, es que se produce la compra de buena parte de esas instalaciones. Para fines de la década del sesenta la mayor parte de los servicios públicos en la región eran operados por empresas estatales.

Una segunda área de fuerte concentración de la propiedad pública se encuentra en el sector financiero. Aun cuando podrían citarse ejemplos de bancos estatales hasta en los primeros años de la independencia, la mayor parte del crecimiento de este sector fue la consecuencia de intentos gubernamentales para desarrollar un sector industrial durante la depresión de la década del 30 y, mucho más aun, durante la Segunda Guerra Mundial y los años subsiguientes. En general, el mecanismo utilizado fue la concesión de créditos subsidiados a largo plazo, pero en algunos casos, las instituciones crediticias oficiales intentaron desarrollar un mercado de capitales más efectivo a través de la adquisición de acciones y participaciones en el capital de empresas promovidas; CORFO en Chile es uno de los casos pioneros en este campo.

Una tercera área de concentración de la actividad productiva pública es la explotación de recursos naturales no renovables. En algunos casos -la Argentina, Brasil- se decidió desde el comienzo que algunos de esos recursos serían desarrollados exclusivamente por el Estado. En la mayor parte de los otros países la explotación estaba inicialmente a cargo de empresas extranjeras que fueron poco a poco nacionalizadas, en situaciones que van desde los conflictivos casos del petróleo mexicano a fines de la década del treinta hasta las reciente pacíficas adquisiciones del petróleo y el mineral de hierro en Venezuela. ⁽³⁾

La ocupación de "vacíos" no cubiertos por la inversión privada (gap-filling) suele ser otra fuerte motivación para la acción estatal. En Latinoamérica los

2 La descripción es particularmente simplificada. En realidad, lo que usualmente se da es el proceso de "obsolescing bargaining" tan adecuadamente descrito por Raymond Vernon en su "Sovereignty at Bay".

3 Los argumentos de Vernon son también aplicables a estos casos.

impulsos iniciales de industrialización se basaron en el sector privado con el fuerte apoyo financiero estatal mencionado más arriba y se orientaron hacia la producción de bienes de consumo. La etapa "fácil" de sustitución de importaciones se agotó rápidamente y se produjeron fuertes presiones sobre la balanza de pagos por la necesidad de mantener importaciones de bienes intermedios y de capital correspondientes a un nivel de consumo mucho más elevado que el de la etapa previa a la industrialización inicial. En función de ello, las políticas económicas intentaron profundizar la sustitución de importaciones, fomentando el desarrollo de la producción de bienes intermedios: acero, química pesada, papel, etcétera. Con frecuencia se intentó involucrar al sector privado en el desarrollo de estas áreas, a través de la formación de sociedades mixtas e instrumentos similares, pero esas tentativas usualmente se frustraron. La provisión de capital subsidiado utilizada en la primera etapa, no era ya sencilla, por la magnitud de las inversiones requeridas. Paralelamente, puede señalarse que, al menos en alguna de esas áreas (v.g.: acero o papel) no existía mayor interés por parte de empresas extranjeras. En esas condiciones, los gobiernos se involucraron en la producción de acero y productos químicos básicos, particularmente durante la década del sesenta.

El último grupo corresponde a un desarrollo relativamente reciente: la creciente intervención del Estado en el rescate de empresas. Este grupo merece especial atención, por su directa y estrecha vinculación con los esfuerzos actuales de privatización. Parte del problema se vincula con la debilidad estructural de algunos sectores de esa industria privada nacional, tan cuidadosamente fomentada por los gobiernos en la primera etapa de industrialización, y parte con la ausencia de un mercado de capitales y con la debilidad del sistema financiero, particularmente en relación a la financiación de largo plazo. Las formas que adoptaron las crisis varían de país a país, pero puede usarse el caso argentino como ejemplo típico. Pueden detectarse en él dos períodos en los cuales un considerable número de unidades productivas pasó a manos del gobierno. Durante la década del sesenta, buena parte de los recursos financieros requeridos por empresas que enfrentaban dificultades fueron provistos -en una u otra forma- por los gobiernos. Parte de ellas tomaron la forma usual de préstamos bancarios, pero una porción considerable del endeudamiento estaba constituida por atrasos en el pago de impuestos y contribuciones al sistema de seguridad social. Se sancionó entonces una ley en Argentina (Nº 17.507 de 1967) que buscaba consolidar y reestructurar esas deudas. Pero muchas empresas no pudieron afrontar los pagos de la deuda reestructurada, a pesar de las condiciones particularmente favorables que les fueron concedidas y concluyeron por pasar a manos del Estado. La segunda situación fue una consecuencia de las reformas que se introdujeron en el sistema financiero diez años más tarde. La principal característica de esas reformas fue la liberalización del sistema y, particularmente, de las tasas de interés (anteriormente reguladas por el Banco Central) unida a una garantía casi total de los depósitos. Algunas instituciones bancarias privadas nacionales se expandieron muy rápidamente sobre la base de altas tasas pasivas y préstamos de cierto riesgo. A partir de fines de 1978, una serie de presiones muy fuertes se abaten sobre la industria manufacturera: tasas reales de interés muy elevadas por un prolongado período y la apertura de la economía unida a una fuerte sobrevaluación del peso argentino.(4) La crisis llevó, a fines del primer trimestre de 1980, a varios de los más grandes bancos privados a una situación tal que motivó la intervención del Banco Central. En la medida en que éste, debido a la garantía de los depósitos, se

4 Para un adecuado análisis del período, ver Adolfo Canitrot, "Teoría y práctica del liberalismo: Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina 1976-1981". Estudios CEDES. Vol. 3, Nº 10.

convirtió en el principal acreedor, quedaron en manos del Estado, en una variedad de confusas situaciones jurídicas, una gran cantidad de activos pertenecientes a los bancos cerrados o intervenidos. Son estas formas algo perversas en que el Estado se convierte en el propietario de pequeñas industrias, cines, confiterías, casas de fin de semana, las que lo convierten en blanco fácil para la crítica.

No cabe duda de que el resultado de todos esos factores confluente es un Estado grande con un sector productivo sobreexpandido. Pero el interés central no radica tanto en el resultado final sino en el proceso que lleva al mismo. ¿En qué medida esa expansión es el producto de una concepción ideológica ex-ante sobre los relativos papeles del sector privado y del público en el ámbito productivo? ¿O ha sido ese crecimiento motivado por factores -estructurales o coyunturales- externos al gobierno? Es evidente que si la expansión tiene una dimensión fuertemente ideológica, eventuales cambios en esa dimensión cambiarían rápidamente la tendencia al crecimiento del Estado por una hacia la disminución. Tal es por ejemplo, el caso chileno entre 1973 y 1980. Pero, en la medida en que los factores determinantes sean externos al ámbito gubernamental, las tendencias serán mucho más difíciles de revertir. Volviendo al caso chileno, las recientes quiebras y crisis bancarias han forzado la intervención del Estado y la readquisición de títulos sobre activos productivos a pesar de que no ha habido modificaciones en el régimen.

La descripción de esta primera parte es demasiado escueta para deducir conclusiones, pero pueden al menos extraerse de la misma algunas inferencias de interés. La primera de ellas es que buena parte del involucramiento del sector público en roles productivos se relaciona con su aparente incapacidad para actuar eficientemente como regulador. Ni aun la más profunda pasión por el mecanismo de mercado podría soslayar el hecho de que éste no asigna eficientemente los recursos en casos de monopolios naturales u otras imperfecciones y alguna forma de intervención estatal es, en estas situaciones, necesaria. En el caso de muchos servicios públicos, la opción inicial fue el monopolio regulado y podría atribuirse al mal desempeño de ese rol el posterior deterioro y su incorporación al Estado. En el futuro, el desarrollo de una eficiente capacidad reguladora será una precondición, no solo para privatizar áreas hoy ocupadas por el Estado, sino inclusive para evitar futuras expansiones en sectores caracterizados por mercados muy perfectos.

Una segunda inferencia que puede extraerse de la breve reconstrucción se refiere a la escasamente tratada problemática del "Estado rico". La costumbre de ver presupuestos deficitarios y áreas fiscales vacías hace olvidar que, en ocasiones, los Estados han dispuesto de más recursos de los que podrían razonablemente invertir. Tal fue la situación de la Argentina y otros países latinoamericanos después de la Segunda Guerra, muy particularmente, la de Venezuela después del aumento brusco de los precios del petróleo en 1973.⁽⁵⁾ Hay, por supuesto muchas maneras de utilizar esos excedentes. Pero en general, puede argumentarse que las formas de utilización que implican equidad distributiva se orientan más al consumo, mientras que las que buscan incrementar la inversión privada suelen implicar marcadas inequidades. A ello debe agregarse las presiones que genera la utilización interna de una gran masa de recursos adquiridos por una suerte de bonanza interna. No es de extrañar que en esas condiciones, la nacionalización de empresas extranjeras tenga un fuerte atractivo, aunque implique estatización. Ciertamente tanto la adquisición de empresas británicas por parte

5 Y es hoy, ciertamente, la situación de muchos de los países petroleros, árabes en los que se está verificando una considerable expansión del sector estatal.

del gobierno argentino en la posguerra, como en la nacionalización del petróleo y del mineral de hierro en Venezuela en 1975 y 1976, este factor tuvo alguna relevancia.

Otro factor responsable de la expansión del Estado -el nacionalismo- es sin duda el más importante. Es, evidentemente, un factor ideológico, pero no debe cometerse el error de confundirlo con el estatismo. El nacionalismo puede encontrarse en todo tipo de contextos ideológicos, y aun en los más puros de neoconservadorismo. En el caso argentino, por ejemplo suele olvidarse que las primeras medidas que asignan el monopolio de la explotación del petróleo al Estado fueron dictadas durante la presidencia de Sáenz Peña. Aun en un régimen tan poco estatista como el de la señora Thatcher, se impusieron restricciones a la adquisición por parte de extranjeros en algunas de las industrias a privatizar.⁽⁶⁾ La opción que se le suele presentar a los gobiernos no es entre propiedad privada y propiedad pública, sino entre transnacionales y empresas públicas. Si la opción de propiedad privada nacional hubiera existido, seguramente la expansión del Estado hubiera sido menor. El hecho de que el nacionalismo es, con frecuencia, una fuerza considerablemente irracional, no elimina su importancia como factor de expansión del Estado.

El principal punto que surge de esta incompleta y algo sesgada reconstrucción es la clara sugerencia de que la presente sobreexpansión y los problemas del área productiva pública no se deben exclusivamente a las inclinaciones ideológicas de los regímenes de turno; o de algunas de ellas. Si bien estas tienen, indudablemente, relevancia, una muy buena parte del crecimiento se relaciona con problemas estructurales de la sociedad que, como veremos, también están en la raíz de los problemas que se presentan en los esfuerzos de privatización.

Aun cuando no surge tan directamente de la discusión vale la pena mencionar un segundo aspecto de particular relevancia: el hecho de que buena parte de los problemas operativos que hoy enfrentan las empresas no se pueden atribuir exclusivamente a la ineficiencia de las actuales gerencias. Por el contrario, muchos de ellos se vinculan directamente con las circunstancias que llevaron a la incorporación de esas empresas al Estado. Por ejemplo, se ha señalado que, en las etapas previas a la nacionalización de muchos servicios públicos, las tensas relaciones entre gobiernos y concesionarias hicieron que éstas suspendieran nuevas inversiones y aun un adecuado mantenimiento. Al hacerse cargo de las instalaciones, los gobiernos se encontraron con un alto grado de obsolescencia y subcapitalización, hechos estos en lo que se enraizan algunos de los problemas actuales de las empresas, particularmente las ferroviarias. Similarmente, la inexperiencia de los gobiernos al encarar el desarrollo de bienes intermedios e insumos básicos resultó con frecuencia en inadecuadas decisiones de inversión, cuyos efectos aún perduran. De más está decir que, en los casos de rescate o de absorción de empresas en quiebra, los problemas existían antes de la incorporación de las mismas al Estado.

6 Consultar el trabajo de David Heald y David Steel, incluido en el libro donde aparece el presente artículo.

La mayor parte de la discusión en relación a la privatización de empresas públicas se plantea en términos ideológicos. Hay, sin embargo, cuatro argumentos en favor de la privatización que han sido planteados sobre líneas diferentes y que se intentarán analizar en esta sección.

El primero de esos argumentos es que el Estado es inherentemente un mal administrador y que la asignación de recursos en la sociedad mejoraría sensiblemente si las empresas públicas fueran transferidas a manos privadas. El segundo argumento se relaciona con la importancia de los requerimientos de fondos al Tesoro por parte de las empresas públicas y su contribución a los recientes déficits fiscales. La venta de las empresas públicas contribuiría a la reducción de los déficits fiscales en doble forma: primero, al reducir futuros aportes, y segundo, a través de los ingresos provenientes de las ventas. El tercer argumento se refiere a la carga que sobre la administración del sector público introduce un creciente número de empresas. Por una parte, están las necesidades de gerentes para las nuevas empresas públicas en la medida en que no fuera fácil o conveniente retener a los antiguos gerentes. Por otra parte, cuanto mayor y más heterogéneo sea el sector de empresas públicas, mayor será la presión sobre los funcionarios de alto nivel del gobierno central cuyo talento y escaso tiempo es absorbido por los problemas de las empresas públicas. El último argumento también se relaciona con la incidencia de las empresas en el déficit fiscal. Si, como se menciona en la sección anterior, buena parte de las empresas están fuertemente subcapitalizadas, el ponerlas sobre bases sólidas puede requerir importantes cantidades adicionales de capital, y esto puede resultar imposible en función de la difícil situación presupuestaria. Pero, si las empresas fueran vendidas, los nuevos propietarios podrían inyectar el capital necesario para dar viabilidad económica a las empresas. La validez de estos argumentos no puede analizarse en un plano teórico, sino que resulta imprescindible examinarla en los contextos reales en los cuales se sugiere la privatización.

Puede comenzarse con el argumento de que las empresas públicas son necesariamente ineficientes. Las pruebas al respecto son abundantes pero no por ello demasiado sólidas. Por una parte, encontramos una suerte de empirismo casual que ofrece como argumento ejemplos de inadecuada gestión en la mayor parte de las áreas: mala selección de los niveles gerenciales, decisiones de inversión equivocadas, pérdidas o bajas ganancias, exceso de personal, bajas de remuneraciones para los ejecutivos y salarios sobre el nivel de mercado para los trabajadores, etc. Por otra parte, los argumentos a nivel teórico enfatizan el hecho de que el interés directo del propietario no puede ser reemplazado por los desvelos de un burócrata, por más bien intencionado y capacitado que sea. Algo así como el dictum del conocido proverbio: el ojo del amo engorda el ganado.

Con respecto a este argumento, parece necesario recordar que la evidencia empírica no indica de manera uniforme que todas las empresas públicas son ineficientes. Hay algunos obvios ejemplos de eficiencia en varios países de Europa occidental, pero aun dentro de Latinoamérica podrían señalarse ejemplos de empresas públicas altamente eficientes: Petrobras, la Vale do Rio Doce, entre otras. La comparación depende, en otra palabras, del patrón de referencia utilizado. Hay pocas dudas de que la administración de una gran empresa transnacional es más eficiente que la de una empresa pública latinoamericana promedio. Pero parece similarmente evidente que la administración de la T.V.A. o de Renault es más adecuada que la de una típica empresa privada latinoamericana. La ineficiencia de la empresa pública no es un axioma: es más bien el resultado de estructuras inadecuadas y errores pasados, y en consecuencia, susceptible de corrección. Ni

siquiera puede asegurarse, en sentido estricto, que la privatización necesariamente redundará en una mayor eficiencia. Ello dependerá no solamente de la capacidad gerencial sino también de las intenciones del comprador. La compra de una empresa pública puede ser un muy buen negocio para un empresario privado aun cuando éste no intente mejorar la asignación de recursos o mejorar su eficiencia (7) y la reciente experiencia latinoamericana en algunas instancias de privatización tiende a confirmar esta posibilidad. El segundo planteo puede expresarse más técnicamente recordando que, en la firma de la teoría neoclásica, el propietario y el gerente son una misma persona. En consecuencia, el costo de las relaciones entre un "principal" y un "agente", que son inevitables en el caso de la empresa pública no existen para el caso de la empresa privada. Pero es necesario recordar que dada la estructura de la moderna empresa privada, esos casos tampoco son eliminados, aun cuando pueden ser significativamente menores que en el caso de la empresa pública. Ello implica que existe la posibilidad de mejoras significativas a través de una reestructuración de las relaciones entre los gerentes de la empresa pública (agente) y los organismos del gobierno central (principales). En otras palabras, que los gerentes públicos se parezcan más a los ganaderos del proverbio.

El segundo argumento -la incidencia de los aportes a las empresas públicas en los déficits fiscales- requiere de algunas calificaciones. Primero, el déficit de las empresas públicas puede no deberse a la ineficiencia de su gestión, sino simplemente a la política de precios que les es impuesta desde el gobierno central. Así, por ejemplo, durante el período de Martínez de Hoz en Argentina en 1978 y 1979, las empresas fueron utilizadas como instrumento antiinflacionario y, en consecuencia, sus precios se redujeron significativamente en términos reales con el consecuente deterioro de sus cuentas de ganancias y pérdidas.(8) Que ello no se debió a ineficiencia empresarial lo sugiere el hecho de que, en el mismo período, la productividad aumentó. Segundo, los déficits de las empresas públicas suelen concentrarse en unas pocas empresas o relacionarse con inversiones muy importantes que no pueden ser completamente financiadas con ahorro interno o con los créditos disponibles. Así, por ejemplo, la Tabla I da la composición porcentual de las contribuciones del Tesoro a las principales empresas públicas en la Argentina en el período 1965-1980.

TABLA I

Contribuciones del Tesoro a las empresas públicas, 1966/1980 en Argentina
(Porcentajes)

AÑO	FERROCARRILES	ENCOTEL	ENERGIA ELECTRICA	OTROS	TOTAL
1966	69,3	11,6	6,9	12,2	100,0
1968	76,5	5,9	1,6	16,0	100,0
1970	60,3	18,4	1,5	19,8	100,0
1972	52,1	20,6	3,7	23,6	100,0
1974	45,8	22,0	16,3	15,9	100,0
1976	47,7	7,0	31,7	13,9	100,0
1978	65,1	30,4	0,3	4,2	100,0
1980	68,8	28,7	-	5,5	100,0

Fuente: SIGEP

7 El ejemplo típico es la consolidación de una situación monopólica a través de la compra de una empresa pública competitiva.

8 Esos resultados negativos son usados como argumentos en la discusión, olvidando sus causas. Así por ejemplo, se señala que YPF es la única empresa petrolera del mundo que da pérdidas.

Como puede verse en la Tabla, las contribuciones del Tesoro se concentran en dos casos: Ferrocarriles Argentinos y la Empresa Nacional de Correos y Telecomunicaciones (ENCOTEL). La mayor parte de las restantes contribuciones de importancia corresponden a la construcción de algunas grandes plantas de generación eléctrica entre 1973 y 1977. En esas condiciones, aun cuando todas las empresas públicas, con la excepción de Ferrocarriles y ENCOTEL, fueran privatizadas, la carga sobre el Tesoro no variaría significativamente. Puede agregarse que la situación es similar en otros países. Así, en Perú un informe del Banco Mundial señala que "las pérdidas reflejan principalmente el desempeño de sólo cinco empresas (entre alrededor de 140); AEROPERU, PEPESCA, PESCAPERU, MORAVECO y Cementos Yura".(9)

Hay también una queja usual estrechamente relacionada con la discusión anterior: el argumento del "crowdingout". En varios países, y precisamente para evitar las presiones sobre el Tesoro, las empresas públicas fueron forzadas a obtener los fondos necesarios en el mercado financiero. Se argumenta que esos requerimientos adicionales presionan el mercado determinando las tasas de interés más altas de las que hubieran prevalecido sin ellas, y en consecuencia desplazan alternativas de inversión más productivas del sector privado. Hay sin embargo algunas falacias en este argumento. La más importante es el suponer que las necesidades de financiación de las empresas públicas desaparecerían automáticamente por el mero hecho de su privatización. Aquellos requerimientos derivados de inadecuados precios o de problemas estructurales de la empresa subsistirían, y la disminución de las necesidades financieras por una mayor eficiencia operativa no sólo requeriría un cierto tiempo, sino que, en muchos casos, sólo constituiría una parte menor de las necesidades. La disminución de los requerimientos de fondos por la vía de un aumento de precios puede lograrse, por supuesto, sin recurrir a la privatización. La segunda premisa discutible es la suposición de que los fondos no utilizados por el sector público irán automáticamente a inversiones del sector privado hechas posibles por las menores tasas de interés. Bien podría argumentarse que al menos parte de ellas irán a parar a la adquisición de activos externos o a consumos conspicuos.

El tercer argumento se refería a las cargas que un grupo grande y heterogéneo de empresas públicas introduce sobre la administración del Estado, tanto a nivel de las empresas como del gobierno central. Aun cuando es un argumento válido, resultan necesarias algunas consideraciones adicionales. En primer término, si es que existe una clara escasez de talentos gerenciales en relación a las necesidades de la economía (como ha sucedido en muchos países después de la independencia o de cambios drásticos de régimen con la consecuente fuga de personal gerencial) el problema es común a los sectores público y privado. Si esta situación no está presente y, sin embargo, existen limitaciones gerenciales en el sector público, el problema se encontrará en la política de reclutamiento y remuneraciones del sector público, y mejoras en esta área tenderán a solucionarlo, al menos al nivel de la empresa. En el caso de la excesiva carga del gobierno central relacionada con las empresas, la solución suele encontrarse en una adecuada reestructuración de las relaciones entre empresas públicas y gobierno central en la dirección de una mayor y más adecuada autonomía de las empresas. Con todo, el argumento tiene considerable peso en relación a la permanencia en el seno del Estado de numerosas empresas de pequeña y mediana dimensión. Si bien puede discutirse que el Estado es necesariamente un mal empresario, no hay muchas dudas de que es un mal tendero.

9 World Bank, Perú: The Management and Sale of State-owned Enterprises (Washington, Report Nº 4.088-PE, August 27, 1982).

El último argumento -la inyección de capital adicional necesario por parte de las adquirientes privadas- es similarmente válido. Pero no siempre los adquirientes de las empresas públicas privadas estarán en condiciones de efectuar nuevos aportes después de haber cubierto los requerimientos financieros de la adquisición. Ese será por cierto el caso en países con mercados de capitales escasamente desarrollados en los cuales los adquirientes deben limitarse a sus propios medios financieros -y a los fondos generados por la empresa adquirida- tanto para la adquisición de la empresa cuanto para los aportes adicionales de capital.

En conclusión, parecería que los principales argumentos no ideológicos en favor de la privatización son sólo parcialmente válidos y que existen, en muchos casos, soluciones alternativas. Ello no significa que la privatización deba ser evitada. Por el contrario es, probablemente, una solución adecuada en una numerosa cantidad de casos. Pero antes de entrar en el análisis del lugar de la privatización en el redimensionamiento del Estado, es necesario pasar rápida revista a los principales obstáculos no ideológicos que se suelen encontrar en los esfuerzos de privatización.

ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACION

La venta de empresas públicas no es la única forma posible de privatizar la producción pública. Existen algunas alternativas que, aunque no carentes de dificultades, pueden tener, al menos en ciertos casos, mayores posibilidades de implementación que la venta directa. La más obvia es la que podría llamarse "privatización de la gerencia", en el sentido de lograr un más adecuado balance entre el componente "público" y el "empresarial" de una firma estatal, que parece estar, en muchos casos, sesgado hacia el primer componente.

No se tratará aquí de discutir extensamente este problema, que requeriría un trabajo específico de mucha mayor dimensión. Pero vale la pena señalar que buena parte de la literatura (y de la práctica) sobre empresas públicas, desarrollada en las últimas décadas, ha puesto un énfasis considerable en el componente público, esto es, en el uso de las empresas públicas como instrumento de las políticas gubernamentales. Cuanto mayores eran los cambios que los gobiernos deseaban introducir en la sociedad, y cuanto mayor era el grado de subdesarrollo, mayor era el énfasis en ese rol instrumental de las empresas. En comparación, poca era la atención prestada a la posibilidad de utilizar instrumentos alternativos para el logro de determinados objetivos o a los costos en términos de eficiencia del uso de las empresas como instrumento de política. Ello resultó con frecuencia en lo que podría denominarse como el abuso instrumental de las empresas públicas, en el sentido de que el costo social de su uso superaba largamente los beneficios obtenidos. Así, hay numerosas instancias de uso de las empresas para lograr el desarrollo regional, que resultaron en localizaciones inadecuadas, con fuerte impacto negativo en los costos de producción, sin haber logrado, a pesar de ello, un significativo impacto en el desarrollo de la región. Sus precios han sido usados como instrumentos contra la inflación o para redistribuir ingresos, sin contribuir mayormente a uno u otro objetivo, pero deteriorando significativamente la situación económico-financiera de las empresas. Las tentativas para resolver problemas de empleo han resultado en cuadros de personal sobrecargados y, frecuentemente, las posiciones gerenciales han sido cubiertas con escasa consideración a los requerimientos específicos de los cargos. Hay numerosas situaciones en que las funciones empresarias y productivas se mezclan confusamente con las de regulación y formulación de políticas, propias del gobierno central. El análisis empírico del funcionamiento de sistemas de empresas públicas está lleno de

historias de ese tipo. Pero los resultados de esos errores del pasado son hoy tan evidentes que las tendencias se están revirtiendo.

Por cierto que uno de los principales argumentos para la venta de las empresas públicas a empresarios privados es el que los nuevos propietarios -sobre la base de un comportamiento orientado a la maximización de los beneficios- introducirán las medidas que resulten necesarias para resolver esos "ingratos hechos". Pero si la venta no es posible, esas tareas pueden ser encomendadas a los actuales propietarios. No se trata de argumentar, por supuesto, que la mejora de la eficiencia de las empresas públicas, la reestructuración de sus relaciones con el gobierno central o la formación de adecuados cuadros gerenciales, son tareas sencillas. Pero son viables y hay suficientes ejemplos de adecuada gerencia pública para probar este aserto. Pero lo esencial del argumento es que no resulta posible ni conveniente demorar la reestructuración del sector en lo que resulte necesaria, en función de una utópica posibilidad de venta.

Otra alternativa a la venta de empresas públicas "enteras" es lo que se ha dado en llamar privatización periférica: la venta de ciertas partes de las empresas manteniendo el núcleo productivo bajo la propiedad estatal. Así, por ejemplo, aunque no pueda considerarse la venta integral de una empresa petrolera de propiedad estatal, puede, sin embargo, pensarse en la venta de los buques que transportan el producto y la compra futura de servicios de transporte en el mercado abierto. El principal mérito de esta alternativa es que, al disminuir la dimensión de los activos a vender, no se aplican muchas de las limitaciones correspondientes a la venta de gran magnitud. Puede también agregarse el hecho de que, si los mercados en los cuales se efectúa la venta periférica son muy competitivos, los precios en el mercado abierto pueden ser inferiores a los costos de la empresa, en caso de mantener esa producción bajo su control.⁽¹⁰⁾ Hay, sin embargo, algunas limitaciones en relación a estas políticas. La privatización periférica puede incrementar el poder monopólico de alguna empresa privada: inclusive, puede ser esta la razón por la cual la empresa pública encará la "producción periférica" en su momento. En otros casos el resultado puede ser el de un monopolio bilateral entre la empresa pública y un proveedor privado y no resulta fácil imaginar una situación con un potencial mayor de corrupción. Por último, la privatización a través de ventas periféricas puede ser antagónica a la privatización a través de mejoras en la gerencia de las empresas, en el sentido utilizado en el párrafo anterior. Hay usualmente, tanto en las empresas públicas como en las privadas, una cierta relación entre eficiencia y crecimiento. La experiencia recogida en los casos de adecuada gerencia pública sugiere que, en una primera etapa, el centro de atención de la gerencia comenzará a buscar alternativas rentables para expansión. Las más prometedoras estarán usualmente, en la integración vertical u horizontal, lo opuesto a la privatización periférica. Pero aun teniendo en cuenta estos caveats, las posibilidades en esta área son grandes, particularmente en lo que se refiere a activos que no están directamente vinculados con la producción principal. Por ejemplo los ferrocarriles suelen tener grandes cantidades de tierra no vinculadas directamente a la explotación, como consecuencia de las concesiones iniciales. Ejemplos similares de activos improductivos pueden ser encontrados en casi todas las grandes empresas públicas.

Una tercera alternativa, que parece particularmente prometedora, es la privatización a través de acuerdos y convenios con socios provenientes del sector

¹⁰ Vale la pena señalar, que en la experiencia argentina, hay más de un caso en que los precios de las empresas privadas adjudicatarias de la privatización periférica son superiores a los costos por administración.

privado, tanto nacionales como transnacionales. Esta solución no es demasiado fácil de implementar en relación a activos existentes, pero es una excelente estrategia para futuras expansiones que, de otra manera, hubieran sido encaradas exclusivamente por el sector estatal. Brasil ha avanzado considerablemente por este camino aunque su experiencia es demasiado reciente para ser evaluada con precisión. Es probable que no pueda ser utilizada en todos los campos en los que actúa el Estado, en la medida en que, para su efectividad, deben cumplirse una serie de requisitos. Primero, debe existir algún balance en las contribuciones de los socios, estén éstas constituidas por capital, tecnología o legitimidad política. Segundo, las capacidades técnicas -y aun las dialécticas- que la negociación de la nueva sociedad requiere deben estar distribuidas parejamente entre los socios. Tercero, para tener una verdadera "sociedad" ninguno de los socios debe obtener de la empresa común beneficios diferentes de su porción de las ganancias (o, alternativamente, esos beneficios externos deben haber constituido una parte explícita de la negociación inicial). El cumplimiento de estas condiciones no es fácil y, en muchos casos, la resultante solución híbrida puede ser algo inestable.⁽¹¹⁾ Sin embargo, parece ser un camino prometedor, y el tiempo y la experiencia harán más sencillo el encontrar soluciones viables y estables en el largo plazo.

11 Consultar V.V. Ramanadham (Ed.), *Joint Ventures and Public Enterprises in Developing Countries* (Ljubljana, International Center for Public Enterprises, 1980), particularmente el trabajo de Richard D. Robinson allí incluido.

LOS LIMITES DE LA PRIVATIZACION*

Paul Starr

Nueva York, 1987

* El documento original se encuentra en idioma inglés. Fue traducido al español por la Dra. Sabeth Ramírez por encargo del CLAD.

The limits of privatization / Starr, Paul // EN:
Prospects for privatization / Hanke, Steve H., ed.-
New York : The Academy of Political Science, 1987.-
pp. 124-137.- 214 p.

INTRODUCCION

El programa socialista tradicional de nacionalizar la industria tenía el propósito de someter la economía al control público. Sin embargo, la nacionalización defraudó enormemente las expectativas de sus promotores; el hecho de que la propiedad pasara a manos públicas no hizo la gran diferencia que anticipaban los socialistas. Resulta irónico que los conservadores que propugnan la privatización se cuentan entre los pocos occidentales que siguen convencidos de la importancia vital de cambiar la tenencia de la propiedad. Lo que aspiran transferir al sector privado no es solamente la industria nacionalizada, lo cual en Estados Unidos constituiría un programa de poca trascendencia. Lo que tiene de original la contribución de quienes defienden la privatización en Estados Unidos es que quisieran privatizar toda la gama de activos y servicios públicos, incluyendo muchas formas de manejo público, por ejemplo, las escuelas públicas, parques nacionales, infraestructuras de transporte público y las cárceles, cuyos orígenes y razón de ser se ajustan perfectamente al ámbito del estado liberal clásico. Consideran que en la privatización han encontrado el remedio para todos los males públicos, algo para estimular el crecimiento económico, mejorar la eficiencia de los servicios, reducir el estado y ampliar las libertades individuales, incluyendo las oportunidades para las minorías de menores recursos.

En un mundo deprimente en el cual privan los arreglos y las componendas, raras veces se encuentra uno con la posibilidad de hacer crecer la economía, disminuir el gobierno y al mismo tiempo lograr que todos mejoremos de situación. ¿Por qué, entonces, en Estados Unidos no se ha avanzado más con la privatización? La oposición, dicen los conservadores, viene de aquellos grupos a quienes ellos indentifican como responsables de los programas públicos: los políticos con intereses propios, los funcionarios públicos y los beneficiarios con grandes intereses en el gasto público. Nuestra vida política, según la describen los conservadores, contiene un sector público inflado y parásito que impide la actividad y crecimiento de una economía privada mucho más fluida.

En este trabajo, proponemos rebatir tanto los argumentos específicos a favor de la privatización como el cuadro general de nuestro mundo político y económico que describen quienes la defienden. No obstante, no se trata de reproducir como una imagen de espejo las simplificaciones de la derecha política sugiriendo que el manejo público siempre es mejor que el privado o que todas las actividades del sector público deben quedar allí eternamente. Una política pública pragmática debe reconocer los casos en que podría funcionar mejor una alternativa privada e igualmente, los casos en que nuevas formas de manejo público podrían remediar las fallas endémicas del mercado. Por encima de todo, debe reconocer que el mercado no es creación de la naturaleza; siempre posee una estructura legal y política. En consecuencia, no se trata de seleccionar entre público o privado, sino entre las muchas estructuras mixtas posibles, públicas y privadas. La "mejor" no necesariamente será la más eficiente, ya que una evaluación apropiada de las alternativas debe tomar en cuenta aspectos de justicia, seguridad y ciudadanía.

Para propósitos de claridad, sería conveniente definir algunos términos. En este trabajo, privatización se refiere a un cambio del sector público al privado en la producción de bienes y servicios (1). Las políticas que estimulan el cambio incluyen: 1. el cese de programas públicos y la separación del gobierno de tipos específicos de responsabilidad; 2. la venta de activos públicos, incluyendo terrenos públicos, infraestructura y empresas públicas; 3. financiamiento del manejo de algunos servicios -por ejemplo, por medio de contratación o entrega de

comprobantes ("vouchers") - en lugar de producirlos directamente; 4. levantamiento de restricciones en ciertas actividades, como por ejemplo, el correo de primera clase, que anteriormente eran consideradas monopolio público.

Estas formas de privatización tienen muy variadas consecuencias. Primeramente, difieren hasta en qué punto reducen el gasto y la responsabilidad de la administración pública. La contratación, los comprobantes y otros sistemas de pago a proveedores privados por lo general no eliminan la necesidad de cobrar impuestos. Ni tampoco eliminan, aunque sí reducen, la responsabilidad de los funcionarios públicos respecto a los resultados de dichos gastos. Al cambiar únicamente el sitio donde se produce el servicio, se están privatizando los medios para la ejecución de la política pero no la esfera de la función gubernamental. Estas formas parciales de privatización deben distinguirse claramente de la venta de activos y el cese de programas (a veces denominado "liberación de la carga", término que tiene connotaciones políticas, ya que define los programas públicos como carga). Sin embargo, aun las formas más integrales de privatización pueden implicar formas indirectas de subsidio y control público. Por ejemplo, muchas propuestas para la venta de activos y terminación de programas contemplan el uso de incentivos fiscales para estimular los sustitutos privados para los servicios públicos. Este tipo de incentivos ejerce influencias sobre los resultados del mercado y es una causa de pérdida de ingresos (es decir, un gasto fiscal). Por consiguiente, no existe seguridad alguna de que estas políticas conduzcan a un presupuesto equilibrado.

Las distintas formas de privatización difieren también en el efecto que pueden tener sobre la competencia. En este sentido, debe hacerse una distinción entre dos procesos relacionados, la privatización y la liberalización, distinción que con frecuencia se omite. La liberalización se refiere a la apertura de cualquier industria a presiones competitivas. La apertura de los monopolios públicos a las empresas privadas constituye una forma de privatización que es también liberalizada. No obstante, es perfectamente posible privatizar sin liberalizar, tal como lo ha demostrado el gobierno de Margaret Thatcher al vender acciones de dos monopolios (British Telecom y British Gas) sin someter a ninguna de las dos industrias a presiones competitivas. El Reino Unido ha sustituido los monopolios privados por monopolios públicos e introducido nuevos organismos reguladores para desempeñar algunas de las funciones antes emprendidas por el sector público (2). Por lo contrario, también es posible liberalizar sin privatizar - es decir, introducir la competitividad en el sector público sin transferir la propiedad. Por ejemplo, los gobiernos pueden exigir que las empresas públicas u operadores compitan por el capital o por los contratos. Incluso es posible nacionalizar y liberalizar al mismo tiempo. A comienzos de los años ochenta, los socialistas franceses nacionalizaron la banca y liberalizaron los mercados financieros. Dicho de otro modo, las cosas no son tan sencillas como pudiera parecer.

Estas distinciones sugieren que la privatización no consta de un solo conjunto de medidas que conducen una a otra de manera lógica o práctica. Sus vínculos son sólo ideológicos y simbólicos. Existe una diferencia obvia, radical, entre la privatización parcial y total y otra diferencia sutil, pero igualmente importante, entre la privatización y la liberalización. Al tratar a todas estas medidas heterogéneas como si pertenecieran a una misma familia, quienes propugnan la privatización se valen de las ideas moderadas, como por ejemplo los comprobantes y la contratación, para lograr cierta credibilidad para la meta más radical de separación del gobierno. Milton y Rose Friedman han manifestado explícitamente que preferirían terminar con el financiamiento público de la educación primaria y secundaria, excepto en casos de extrema pobreza, pero proponen que los comprobantes serían más aceptables como primer paso (3). Frank Butler ha defendido la

privatización de la forma más ingeniosa y refrescante, al argumentar que el verdadero objetivo debería ser la disolución de las "coaliciones de gasto público" con el fin de reducir permanentemente la base de apoyo político que fomenta el crecimiento gubernamental (4). En consecuencia, pese a que la privatización puede proponerse como medida para mejorar el rendimiento de servicios específicos, la intención ulterior de algunos de sus proponentes es la de reducir el apoyo al manejo público en sí. A continuación, se analizará la cuestión de si la privatización parcial realmente conduce a la separación (o incluso a menores costos presupuestarios), no obstante, debe observarse que las formas más moderadas de la privatización son, para quienes las propugnan, escalones que conducen a objetivos más radicales que son compartidos por sólo una pequeña minoría de americanos.

PRIVATIZACION, GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Los conservadores proponentes de la privatización consideran que la relación entre el gobierno y la economía es nula. Mientras más grande el sector público, más pequeña la economía privada. Mientras más alto el gasto público más bajos serán los ahorros y la inversión privada. Por consiguiente, visto de esta manera simplista, la privatización con toda seguridad contribuirá a aumentar los ahorros, la inversión, la producción y el crecimiento.

Si el gasto público realmente retrasara el desarrollo económico, las economías occidentales con las mayores relaciones de gasto público a producto nacional bruto tendrían el crecimiento más lento. No obstante, estudios comparativos han demostrado que ese no es el caso (5). La visión conservadora del gobierno como un vacío económico no toma en cuenta la contribución del gobierno a los recursos productivos de la sociedad y exagera lo que el gobierno toma a cambio. En primer lugar, gran parte del gasto público representa una inversión en capital humano e intangible, al igual que en infraestructura física. En Estados Unidos, la estructura del presupuesto federal (en el cual no se distinguen los gastos de capital) y las cuentas de ingresos nacionales (que da un tratamiento de consumo a todos los gastos gubernamentales) no permiten reconocer las contribuciones que hace el gasto público al capital social del país y al desarrollo económico a largo plazo (6). En segundo lugar, gran parte del aumento actual en el gasto público ha sido en forma de pagos de transferencia, que redistribuyen los ingresos, pero no agotan los recursos que entonces estarían disponibles para la inversión. Es cierto que algunos gobiernos mantienen industrias ineficientes, altamente subsidiadas, pero otros han hecho uso de los programas públicos para disminuir la oposición a la conversión industrial, ofreciendo a los trabajadores un apoyo para compensar el desempleo y entrenamiento para trabajar en sectores en expansión. El efecto de los gobiernos sobre el crecimiento económico depende principalmente de la naturaleza de su intervención.

Los argumentos a favor de la privatización como medio para lograr grandes reducciones en la actividad gubernamental también desestiman la contribución del aumento del gasto público a la estabilización económica. El ciclo de negocios dista mucho de haber sido eliminado, pero en los últimos cincuenta años ha sido muchos menos riguroso, dado que la escala fiscal y de gastos ha proporcionado al gobierno las herramientas para el manejo fiscal que antes carecía.

Tampoco existe ninguna probabilidad de que los gobiernos se deshagan de su responsabilidad por la estabilidad de la economía y el sistema financiero. Los votantes no lo permitirán. Ni tampoco los bancos. En 1984, cuando Continental Illinois estuvo a punto de colapsar, la administración Reagan no vaciló en rescatarla. El gobierno asume el riesgo, ya sea por la insolvencia potencial de

fondos de previsión, asociaciones de ahorro y préstamo o el sistema financiero internacional, y todo parece indicar que eso seguirá siendo así. En estos patrones prevalentes, hay una lección acerca de los límites de la privatización. Aunque exista desacuerdo en relación a los instrumentos políticos, no hay duda de que los gobiernos seguirían respondiendo por el crecimiento económico y la seguridad. Es imposible separarlos del manejo macroeconómico.

Desde el punto de vista conservador actual, el escenario público no es más que un gran mercado donde los políticos, funcionarios públicos y grupos competitivos de beneficiarios procuran defender sus intereses estrechos, a expensas del bienestar general. Los gobiernos crecen porque los burócratas aumentan al máximo sus presupuestos y porque los beneficiarios con intereses "concentrados" en la expansión de los programas ejercen más influencia política que los contribuyentes con intereses "diluidos" y controlados. Como explicación del desarrollo del estado moderno, esta tesis deja mucho que desear; no explica las variaciones en el tiempo ni a través de distintas sociedades. Si las influencias sobre el presupuesto fuesen siempre asimétricas, entonces el gasto hubiera crecido de igual forma en ciertos períodos en que su crecimiento fue lento (7). El punto de vista estrecho e individualista de la selección política también da una idea engañosa de la política contemporánea. Contrariamente a lo que se pudiera pensar, el desempeño general de la economía en Estados Unidos parece influenciar más las decisiones relacionadas con el voto que la experiencia económica personal del votante (8). El apoyo existente para el gasto público tampoco es tan escaso como sugerirían los conservadores. Una gran proporción del público americano ha apoyado constantemente el aumento del gasto relacionado con la mayoría de los programas y servicios que proporcionan los gobiernos (9). Mientras que los conservadores se preguntan cuáles serán las causas del fracaso político de las propuestas privatizadoras, dejan de reconocer la explicación más obvia, debido a que es contraria a su propia teoría de crecimiento gubernamental. Sus propuestas de privatización no avanzan porque si llegasen a ser introducidas, serían sumamente impopulares.

En este sentido la privatización parcial es distinta de las formas más radicales. En casos en que sólo los medios de ejecución son privatizados, la oposición de los funcionarios públicos puede ser crítica. Pero si los programas que en la actualidad son operados directamente por el gobierno fuesen transferidos a contratistas privados y a proveedores de servicio bajo sistemas de comprobantes, no se puede suponer que estos proveedores privados ejercerían menos presión que los funcionarios públicos para incrementar el gasto. En cuanto a la contratación, Butler ha reconocido que la privatización probablemente no logre la disolución de las "coaliciones de gasto público" (10). En realidad, el efecto sería aumentarlas. La contratación amplía el conjunto de exigencias al tesoro. El hecho de que se produzca equipo militar privadamente, no reduce la presión sobre el presupuesto militar. La compañías proveedoras de equipo militar y sus empleados son capaces de determinar sus intereses en un mayor gasto militar. La construcción de autopistas mediante contratación privada no reduce la presión para que se asignen más fondos para la construcción. El hecho de que los servicios de salud pública (Medicare) los proporcionen médicos y hospitales privados no significa que ellos no estén interesados en que se asignen más fondos para Medicare. De hecho, Medicare ha logrado hacer para las asociaciones médicas y de hospitales lo que no había logrado la persuasión liberal - los convirtió en proponentes de un mayor gasto público. Lo mismo sucedería con comprobantes de educación, ya que añadiría las escuelas privadas y las familias que envían sus hijos a ellas, a la lista de quienes reclaman un mayor presupuesto para la educación. Actualmente, los usuarios de escuelas públicas y privadas tienen intereses claramente distinguidos, pero con un sistema de comprobantes, compartirían el interés por hacer que los comprobantes adquieran el mayor valor monetario posible.

Los conservadores que propugnan la privatización interpretan los resultados como prueba de que los proveedores privados son superiores, pero esto significa que están fijando la atención de forma harto selectiva. Dada la experiencia norteamericana con la producción militar, los proyectos de construcción y la atención médica - en su gran mayoría producidos privadamente con fondos públicos - es asombroso que alguien pudiera ver en el cambio de la producción de servicios del sector público al privado, el camino de salvación presupuestaria. Los partidarios de la privatización sienten una comprensión injustificada hacia los contratistas privados y una hostilidad igualmente injustificada hacia los empleados públicos. Son comprensivos con los contratistas privados respecto a su historia de costos excesivos; recriminan a los funcionarios públicos por su historia de aumentos de salario. Sin embargo, su preferencia por el manejo privado en realidad refleja una subestima de las habilidades desplegadas por una empresa privada. Subestiman la capacidad de los contratistas de manipular para ventaja propia los incentivos que se les ofrece para su mejor desempeño. Y subestiman la capacidad del contratista de influenciar las decisiones políticas, bien sea de forma ilegítima mediante sobornos o de forma legal mediante contribuciones a las campañas y el cabildeo. Entre los argumentos a favor de la privatización, no se detectan los efectos de la reacción hacia el aumento de una nueva clase social formada por los contratistas privados y otros proveedores dependientes de fondos públicos.

Por consiguiente, si la privatización parcial ha de reducir el gasto público no lo logrará reduciendo la presión hacia el gasto. Las empresas privadas tienen que ser mucho más eficientes. Existen evidencias de que los productores privados tienen costos más bajos, pero este cuadro se complica de la siguiente manera: Primero, evidencias de lo contrario provenientes de otros estudios indican que no existen diferencias en los costos, e incluso que a veces los costos son mayores entre los proveedores comerciales (11). Segundo, existen diferencias generalizadas entre los servicios que prestan las organizaciones públicas y privadas, particularmente debido a las diferencias en su clientela, como por ejemplo las existentes entre escuelas, hospitales y servicios sociales públicos y privados resultantes de la orientación hacia la "crema" de las poblaciones de clientela por parte de las instituciones privadas. Tercero, los estudios suelen carecer de evidencia acerca de la calidad de los servicios, por lo tanto es difícil juzgar si los menores costos reportados son el resultado de mayor eficiencia o de menor calidad. Cuarto, los menores costos de algunas empresas privadas son originados por el hecho de que tienen niveles de sueldo y utilizan más a los trabajadores a tiempo parcial, con menores prestaciones. Si con la privatización los gobiernos van a poder recortar los salarios y acabar con los sindicatos, eso convertiría a los funcionarios públicos en perdedores. Si permite que los gobiernos reduzcan sus servicios y que los proveedores se queden con los mejores clientes, entonces los perdedores serían los beneficiarios. Ninguna de estas formas de reducir los costos tienen que ver con una mejora en la eficiencia. Tal vez el público desee que se recorten los salarios y los beneficios. Si es así, los votantes y los legisladores deben estar conscientes de lo que están haciendo.

Al hacer énfasis en estas consideraciones, no estoy tratando de sugerir que la contratación nunca es buena idea. Es un instrumento importante y valioso de la administración pública, pero es peligroso generalizar sus virtudes. Después de todo, si la contratación fuera siempre mejor que el empleo directo, no existirían las grandes compañías. Todo el mundo sería contratista; nadie sería empleado. Cuando las empresas privadas deciden emplear personal para llevar a cabo una tarea, ellas prefieren la burocracia al mercado. Habría desventajas manifiestas en la contratación de actividades rutinarias - entre ellas una reducción en la capacidad para monitorear el rendimiento y las actividades rutinarias. Además, los contratistas van adquiriendo "conocimiento local" (o lo que Oliver Williamson denominaba información "específica de activo") y esto reduce la paridad entre los

licitantes cuando llega el momento de renegociar contratos (12). Estos problemas de monitoreo y control surgen tanto en el sector público como en el privado. En realidad, la contratación permite que el gobierno tenga la flexibilidad de cambiar entre proveedores alternos, mejorando así su poder de negociación. No obstante, esto tiene ventajas únicamente si el gobierno se puede asegurar de la confiabilidad de los servicios y la capacidad de mantener la competencia en momentos subsiguientes de la renovación del contrato. En muchos mercados, la competencia es poca al comienzo y continúa disminuyendo con el tiempo. Los proveedores van adquiriendo ventajas progresivas desde adentro y esto es respetado por otras agencias o empresas que reconocen el "terreno" de los actuales contratistas debido a una característica no competitiva (como sucede en los sectores no rentables) o a acuerdos tácitos de no licitar por debajo (tal como sucede en la industria de aseo urbano de la Costa Este de EEUU, la cual está infiltrada por el crimen organizado). Como resultado de estas barreras a la competencia, la contratación puede llegar a ser una forma de privatización menos liberalizadora - y más costosa - que lo que hubiera podido parecer en un comienzo.

Los comprobantes también pueden tener efectos frustrantes y perversos. Veamos el ejemplo del potencial de los planes de utilizar comprobantes de educación para aumentar el presupuesto público. Añadirían por lo menos parte del costo de educar a los estudiantes que están actualmente en escuelas privadas; más importante aun, pudieran tener un efecto inflacionario general. Los planes de comprobantes de educación son semejantes a los seguros médicos de terceros, lo cual no constituye un antecedente feliz. A menos que se prohibiera por nuevas formas de regulación de precios, las escuelas privadas probablemente aumentarían las mensualidades de los alumnos apenas los comprobantes estén disponibles. Las escuelas privadas más reconocidas, orgullosas de su exclusividad, podrían valerse de mensualidades más altas para mantenerse inaccesibles a los estudiantes indeseables que no pueden complementar los comprobantes. Además, tal como sucede con los médicos y gerentes de hospitales, los maestros y administradores de toda clase de escuelas siempre pueden pensar en cosas que hacer con los fondos adicionales; y los comprobantes, al igual que los seguros médicos de terceros, despojarían al "consumidor" de su conciencia de precios, ya que su consideración principal no es el precio sino la calidad (y esto, como en el caso de la atención médica, es difícil de juzgar).

Se ha sugerido como cura para estos problemas la regulación de las mensualidades, inscripción y otros procedimientos de las escuelas privadas; no obstante, regulación adicional tendría el efecto perverso de hacer más públicas a las escuelas privadas. De hecho, el temor a nuevos controles impuestos por legislaturas o tribunales hace que muchos defensores de las escuelas privadas sean cautelosos frente a los comprobantes y otras propuestas para otorgamiento de fondos públicos. Hay una lección más importante aun en todo esto: aunque la privatización tiene la intención de trasladar los servicios del sector público al sector privado, lo que pudiera suceder es que las instituciones privadas llegarían a parecerse más a las públicas. Si los fondos públicos comienzan a fluir al manejo privado, los votantes y sus representantes comenzarán a exigir una mayor vigilancia del gasto. Los tribunales exigirán un cumplimiento más estricto de la protección constitucional de los derechos de clientes y empleados. El sector dejaría incluso de presentar sus rasgos distintivos. En un caso extremo, la privatización del manejo público pudiera resultar en la socialización del manejo privado.

En consecuencia, existen muchas razones para cuestionar la visión aparentemente inofensiva de la privatización como medio para reducir el gobierno. El argumento de Butler en el sentido de que la privatización cambiaría la dinámica de la expansión gubernamental no es convincente a primera vista. Los contratistas privados hacen un cabildeo bastante agresivo, al igual que lo harían otros receptores de fondos públicos con respecto a cualquier propuesta que les permita

retener el financiamiento gubernamental y sin embargo cambiar la producción a manos privadas. La venta de activos sirve para estimular momentáneamente el presupuesto, pero solo a cambio de capital público, lo cual, trasladado a libros de contabilidad no mostraría ninguna mejora en la condición financiera neta del gobierno. La venta de activos mejora las condiciones presupuestarias a largo plazo únicamente si los gobiernos evitan subsidios. No obstante, la privatización no es ninguna garantía de que los subsidios van a dejar de existir. Las compañías no dejan de pedir ayuda normalmente en forma de beneficios fiscales, y si la privatización se implementa sin liberalización, los monopolios privados pueden obtener subsidios mediante protección reguladora. En todo caso, los subsidios a empresas del estado no constituyen un importante renglón presupuestario en Estados Unidos y algunos de los organismos que la administración Reagan sugirió como candidatos a la privatización, por ejemplo el Servicio Nacional de Información Técnica (NTIS) y la Administración Federal de la Vivienda (FHA), han sido autosuficientes (13). La venta de propiedad pública podría producir cuantiosos ingresos, pero prácticamente no se justifica la venta en grandes proporciones. Una comisión nombrada por el Presidente Reagan pidió más bien que se otorgaran fondos adicionales para adquirir más terrenos públicos.

La única propuesta de privatización que efectivamente pudiera tener importantes consecuencias sobre el presupuesto es el plan de privatización del Seguro Social, utilizando los "super IRA" (Cuentas Individuales de Jubilación). Sin embargo esta propuesta no representaría ningún ahorro, sino que sería un auténtico quiebra-presupuestos. Su principal arquitecto, Peter Ferrara, sostiene que los actuales beneficiarios continuarían recibiendo sus beneficios, mientras que se les otorgarían créditos fiscales a los trabajadores por sus contribuciones a los IRA ampliados, los cuales en última instancia asumirían la responsabilidad de los ingresos de jubilación, Medicare, seguros de incapacidad y otros beneficios (14). Este plan obviamente presenta un "problema de doble-pago" debido a que los impuestos sobre nómina que se cobran actualmente se están gastando en los beneficios actuales. El dinero que se está depositando en los super IRA tendría que venir de otra parte. Si a los trabajadores se les otorgan créditos basados en sus impuestos sobre nómina para contribuir a los super IRA, el Seguro Social requeriría una enorme infusión de ingresos generales; y si los trabajadores pudieran tomar créditos sobre la base de sus impuestos sobre la renta, entonces los ingresos generales disminuirían en gran medida. De cualquier manera, el déficit Federal aumentaría notablemente. La respuesta de Ferrara es que los nuevos ahorros en los super IRA estimularían hasta tal punto el crecimiento económico que todo llegaría a un final feliz. Para comprobar lo dicho, Ferrara hace unos estimados de rendimiento sobre inversión que están totalmente fuera de la realidad histórica o de cualquier expectativa razonable (15). El Presidente Ronald Reagan y el Congreso creyeron en un milagro de la oferta cuando recortaron las tasas del impuesto sobre la renta en 1981, esperando aprovechar la curva Laffer hasta llegar a la solvencia. Un milagro de oferta más, y el país estará en bancarrota.

SELECCION, IGUALDAD Y CIUDADANIA

A favor de la privatización existen otros argumentos aparte de la mayor eficiencia, los ahorros presupuestarios y el aumento en el crecimiento económico. La clave está en la palabra "selección". Los proponentes alegan que la privatización aumentará el rango de posibilidades entre las cuales el individuo podrá hacer su selección, sin dejar de servir las mismas funciones esenciales que los programas tradicionales. Por consiguiente, si se privatizara el Seguro Social, el gobierno Federal todavía requeriría que las personas apartaran fondos para su jubilación, pero les permitiría seleccionar ellos mismos las inversiones para la

jubilación. Los comprobantes de educación no revocarían las leyes que requieren que los niños vayan a la escuela, sino que permitirían que las familias seleccionen la escuela. Las ventas de activos y los cambios de servicio de organismos públicos a contratistas privados podrían también permitir una mayor selección de proveedores.

Los defensores de la privatización sostienen que una mayor selección favorecería la igualdad. Los ricos siempre han podido pagar las escuelas privadas; los comprobantes de educación le darían a la clase media y a los pobres esa misma posibilidad. El Seguro Social, dicen, favorece a los blancos y el hecho de que su expectativa de vida es más larga les permite recibir más beneficios de jubilación que los negros; supuestamente, con la privatización se corregiría ese desequilibrio. De acuerdo con ellos, la mayor libertad de selección conduciría generalmente a una más justa distribución de beneficios.

La selección es indudablemente el argumento más fuerte a favor de la privatización. La uniformidad de los programas y servicios públicos con frecuencia constituye una seria limitación. Aun en casos en que la lógica no lo requiere, las exigencias del trato de igualdad se interpretan muchas veces de tal manera que se prohíbe la heterogeneidad en los servicios públicos. Las reglas que requieren la uniformidad en los precios también impiden la producción de servicios variados, especialmente los de alta calidad. Estas barreras a la heterogeneidad han sido durante muchos años una debilidad de los servicios públicos, pero el problema se hace más crítico a medida que los ingresos personales aumentan con el crecimiento económico. Entonces un mayor número de consumidores exigen aquellos servicios más variados y especialmente diseñados que anteriormente estaban disponibles sólo para quienes poseían muy altos ingresos. Esta exigencia de calidad - es decir, de distintas calidades - origina una insatisfacción con el sector público que sin duda seguirá en aumento.

Sin embargo, pese a que reconocemos las desventajas del sector público en cuanto a proporcionar variedad, no debemos aceptar sin objeción alguna el concepto de selección propuesto por los defensores de la privatización. La selección individual en el mercado no es la única que existe. Las sociedades democráticas ofrecen otra modalidad de selección mediante la participación política. Los conservadores suelen hacer hincapié en las desventajas de la selección política, alegando que no se satisfacen las preferencias de las minorías descartadas y que la representación es imperfecta. Pero existen razones para preferir la política democrática al mercado al tomar algunas decisiones. Es evidente que cada ciudadano recibe un voto en la primera, pero en el mercado, las personas con más dinero tienen más "votos". La política democrática no se limita a registrar las preferencias; las somete a debate público. La deliberación crea oportunidades para la crítica y la persuasión mutua; intereses se enfrentan a intereses, a veces descubriendo que existe un terreno común. El sentido que tiene poseer un sistema republicano de gobierno está en promover estos procesos. Después de todo, si contamos con computadoras interactivas, puede ser que tengamos la capacidad tecnológica para retornar las decisiones políticas a los individuos que ejercen el voto desde el teclado. Quienes consideran que esa democracia instantánea mejoraría las cosas no toman en cuenta la función crítica (¿me atrevo a decirlo?) profundamente conservadora de la deliberación pública.

La privatización no transforma la limitación en selección; transfiere las decisiones de un ámbito de selección - y limitación - a otro. Estos dos ámbitos difieren en sus reglas básicas respecto a la revelación de información: el ámbito público requiere mayor acceso; las empresas privadas tienen menos obligación de efectuar procedimientos abiertos y de explicar las razones de su proceder. Los dos ámbitos difieren en la forma de reconocer las aspiraciones individuales; el ámbito

público ordena la igualdad en el derecho al voto, mientras que el mercado responde al poder adquisitivo. Difieren en los procesos de formación de preferencias: la política democrática es un proceso para armonizar, criticar y adaptar las preferencias en un contexto en el cual los individuos necesitan defender intereses más allá de los propios. La privatización disminuye la esfera de la información pública, deliberación y responsabilidad - elementos de una democracia que no pueden reducirse al ámbito de la eficiencia. Si hemos de respetar las preferencias, tal como nos instan a hacerlo los conservadores, deberíamos entonces respetar las preferencias por lo democrático en lugar de la selección de mercado en aquellos casos en que se ha demostrado durante un tiempo prolongado y de manera consistente. Amy Gutmann señala que los individuos ejercen la selección tanto cuando votan por las escuelas públicas - o cualquier otro servicio público - como cuando compran servicios en el mercado (16).

Es más, al retirar ciertas decisiones del escenario público, se está disminuyendo el incentivo individual para la participación. Las escuelas son una motivación principal que lleva a los padres de familia a participar en las elecciones locales; la vitalidad del gobierno local, a su vez, depende de esa participación. La privatización de las escuelas debilitaría los fundamentos de la democracia local.

La política democrática es algo más que una modalidad alternativa para la selección; los gobiernos ofrecen selecciones que no existen en el mercado. Cuando el mercado deja de proporcionar bienes y servicios, la votación permite que el público los adquiera. Los proponentes de la privatización admiten que es apropiada la intervención gubernamental respecto a los bienes públicos, pero sostienen que con muy pocas excepciones (como por ejemplo, la defensa nacional), el sector público puede igualmente comprar los servicios o producirlos (y que aun en lo que respecta a la categoría de defensa nacional, hay mucho que podría ser privatizado). No obstante, la dificultad en privatizar algunos bienes públicos está en que la administración pública es parte esencial de su naturaleza. Me refiero, primeramente, a la administración de la justicia, el ejercicio de poder coercitivo (por ejemplo en las prisiones), la recaudación de impuestos y otras funciones en las cuales el solo hecho de aparentar una compra-venta echaría por tierra cualquier afirmación del estado en el sentido de que actúa imparcialmente y a beneficio de todos; de hecho, la práctica de la compra-venta puede socavar la capacidad de ejercer un juicio desinteresado. Los conservadores no solamente consideran inflexiblemente que la política constituye un mercado político, sino que desearía valerse de la privatización para convertirla en tal mercado.

En distintas ocasiones en que ha fracasado el mercado, la intervención del gobierno con frecuencia ha servido para ampliar el rango de selecciones disponibles al individuo. En la industria de radio y televisión, las estaciones y cadenas comerciales venden las audiencias a los anunciantes; los programas no son más que la carnada para captar la atención de la audiencia. Pero la atención de los niños tiene poco valor económico relativo, debido a que no se les puede vender sino a productores de alimentos y juguetes y éstos sólo patrocinan un número limitado de programas, muy pocos de ellos educativos. La programación educativa requiere de acciones tomadas fuera del ámbito del mercado; esto en Estados Unidos ha tomado la forma de apoyo combinado gubernamental y filantrópico. La radio y televisión pública han ampliado la diversidad no sólo de la programación sino también de la toma de decisiones respecto a los programas, dándole una prioridad a los valores educativos y culturales que no existe en otros campos. El manejo público ha aumentado las alternativas que ofrece el sistema de radio y televisión en su conjunto (17).

El Seguro Social es otro ejemplo, aunque bastante distinto, de cómo el gobierno tiene la capacidad de ofrecer posibilidades que en el mercado están

vedadas. Los mercados de seguro padecen de serios problemas de riesgo moral y selección adversa. Al crear una sola reserva para contingencias, el Seguro Social ofrece protección a quienes no podrían pagar las tasas del mercado (18). Cuando se argumenta que el Seguro Social castiga a las minorías de menores recursos, se están ignorando algunos hechos vitales. Aunque los negros reciben beneficios de jubilación durante menos años en promedio, la estructura de beneficios progresivos del Seguro Social les permite cobrar más durante esos años que lo que cobrarían si las pólizas fuesen privadas. (En todo caso, las compañías de seguros no podrían cobrarle menos a los negros que a los blancos porque sería contrario a la constitución hacer clasificaciones raciales. La única manera que podrían recibir ahorros debido a que tienen una menor expectativa de vida sería asegurarse por menos). Por consiguiente, la privatización del seguro social reduciría los ingresos de los ancianos negros y muchos más de ellos se harían dependientes del bienestar público. Además, los negros y otras minorías de menores recursos dependen de manera especial de los demás componentes del Seguro Social, tales como la incapacidad, el seguro médico y beneficios del sobreviviente. Debido a los más altos costos en estas áreas, muchos de ellos no podrían comprar estos seguros privadamente. El Seguro Social es en realidad una ganga para los grupos de bajos ingresos y es sencillamente una falsedad por parte de quienes propugnan la privatización afirmar que los pobres se beneficiarían de un cambio que elimine la estructura progresiva y los envíe al mercado privado, el cual con toda razón es renuente a servir a quienes seguramente tendrán un mayor número de reclamos de seguro médico, de incapacidad y sobreviviente (19).

Los críticos conservadores se quejan de que los programas públicos de amplia base, tales como la educación pública, la televisión pública y el Seguro Social están mal orientados y que hay beneficiarios de clase media que reciben subsidios que no necesitan. Es extraño escuchar esta queja por parte de quienes con frecuencia recomiendan el uso de los gastos fiscales, siendo éstos la forma peor orientada de todos los subsidios públicos (y aun menos controlables que los programas de habilitación, ya que no están sujetos al proceso de asignaciones anuales). Los beneficios de la educación pública y el Seguro Social se distribuyen mucho más equitativamente que los del mercado privado que complementan o reemplazan y además los programas no deben ser vistos estrechamente como transferencias de ingresos. Pagamos impuestos para disponer de escuelas que educarán no solamente a los hijos de algunas personas, sino también a la siguiente generación de ciudadanos. Aun los adultos que no tienen hijos tienen interés en la supervivencia de la sociedad. No pagamos los impuestos del Seguro Social solamente para mantener a los ancianos, sino para mantener vigente un pacto social entre una generación y otra. He allí el marco dentro del cual funciona la mancomunidad. Vincular el destino de los pobres a la mayoría reafirma su sentido de pertenecer a la nación. Los pobres tienen más que ganar por la vigilancia de los votantes de la clase media que lo que pueden perder al dispersarse sus escasos beneficios. Si los programas públicos se orientan estrechamente, se promueve el aislamiento político de sus beneficiarios y esto causa particular resentimiento entre las clases media y baja que quedan excluidas. Con el "bienestar público" se ilustra el hecho de que los programas dirigidos a beneficiar a los pobres también pueden dirigirse a recortar los beneficios. Un cambio a gran escala en los servicios públicos para ponerlos en manos privadas contribuiría a un mayor aislamiento de las personas de menores recursos, puesto que las empresas privadas tienen principal interés en quedarse con los mejores clientes y los servicios más rentables. El resultado sería con frecuencia un sector público más pobre, y residual, dedicado a proporcionar los servicios de último recurso. Esas instituciones serían aun menos atractivas como lugar de trabajo que lo que son hoy en día. Y sus dificultades crecientes indudablemente serían citadas como prueba de la incompetencia irremediable de los gerentes públicos y la inferioridad de los servicios públicos. Las instituciones públicas ya sufren de este ciclo vicioso; la mayoría de las formas de privatización lo intensificarían.

La privatización debe verse no sólo como instrumento técnico de la política nacional, sino también como medida política de consecuencias simbólicas. Cuando se aplica a la administración de la justicia y al ejercicio del poder coercitivo, el elemento simbólico es de suma importancia. La administración de la justicia es un acto de comunicación; su carácter público debe ser claro. Cuando el estado representa a la nación y busca hablar al unísono, requiere de funcionarios públicos leales a sus altos intereses, y no de contratistas privados que buscan optimizar los propios. Recordemos el escándalo provocado por la "privatización de la política exterior" de la administración Reagan. El estímulo abierto del Presidente, aunque no su autorización directa, a agentes privados que proporcionaban la ayuda militar prohibida por el Congreso a los contras en Nicaragua violó el supuesto de que sólo los agentes legalmente autorizados del gobierno pueden formular y ejecutar la política exterior de los Estados Unidos. En otras áreas de la política nacional tampoco debe existir ambigüedad alguna acerca del control público. Los parques nacionales y la naturaleza son un legado de todos y el mensaje que debe acompañar a su manejo es que pertenecen a todo el pueblo y no a un grupo privado.

La privatización viene acompañada de pronósticos de menor acceso. Cuando se trata de la justicia distributiva, la privatización hace prever un compromiso reducido de incluir a los pobres en la vida nacional. Ciertamente, ese sería el mensaje de la privatización del bienestar público, si con eso entendemos la dependencia del "acicate" de la pobreza individual (como nos advierten George Gilder y Charles Murray) o de actos de caridad privada, aunque sean estimulados por las deducciones de impuestos o créditos (20). Depender totalmente de la caridad, según recomienda John Goodman, no garantiza que los pobres recibirán un tratamiento equitativo - por ejemplo, que los negros pobres no recibirían un tratamiento menos favorable que los pobres blancos (21). La privatización del Seguro Social llevaría el mismo mensaje de indiferencia hacia una mayor desigualdad. Al jubilarse, algunos descubrirían que les había ido bien con sus IRA personales, pero otros que habían especulado en la bolsa de valores se enfrentarían a la ruina. La privatización de las escuelas sería el símbolo de una última retirada de aquel ideal ya desvanecido de juntar a los niños dispersos de una comunidad, bajo un techo común.

No obstante, el camino simbólico de la privatización no debe constituir objeción categórica a todas las medidas que abarca el término. Mencioné al comienzo que el término cubre un conjunto heterogéneo de políticas, algunas más meritorias que otras. No tenemos por qué aceptar o rechazar a todos los elementos como un solo paquete. Al igual que las corporaciones, los estados deben ser capaces de deshacerse de algunas actividades y asumir otras. Deben poder considerar el intercambio o la liquidación de activos, comparar la compra y la producción de servicios y ver con optimismo las nuevas formas de competencia dentro del sector público o entre éste y las organizaciones privadas. El servicio de correos, por ejemplo, ya no goza de la importancia práctica y simbólica que una vez tuvo como eje vinculante de la nación (22). Su función histórica ha sido parcialmente reemplazada por otros medios de comunicación y las perspectivas de aun más cambios tecnológicos requerirán de una nueva conceptualización de su función. Tal como ha sucedido con los ferrocarriles, que han descubierto que poseen bienes inmuebles de inmenso valor, el servicio de correos posee activos que pudieran ser utilizados más rentablemente. La estructuración del servicio de correos pudiera perfectamente incluir la venta de activos, la contratación de algunas de sus funciones y tal vez la liberalización de la entrega del correo de primera clase (23).

La vivienda es otro ejemplo del potencial existente para la reestructuración de los activos públicos. Contrariamente a la educación y la justicia, la vivienda no es un servicio que los americanos consideran debe ser producido y gerenciado por

el gobierno; es un bien privado representativo de la demanda para la diversidad que difícilmente puede proporcionar el gobierno. La política habitacional en Estados Unidos siempre ha estado altamente privatizada - pudiéramos añadir que con demasiada frecuencia, esto ha servido los intereses de los constructores (24). La vivienda social incluso representa sólo una pequeña proporción de las viviendas subsidiadas por el gobierno. Es cierto que quienes habitan estas viviendas (y los muchos que siguen en lista de espera) les asignan un gran valor. Sin embargo, los desarrollos de vivienda social pudieran ser privatizados si pudiesen ser vendidos a cooperativas de inquilinos que demuestren su capacidad de operarlos y mantenerlos. Estas ventas no descartan la construcción de nuevas viviendas sociales donde el mercado privado no da señales de responder a las necesidades de personas sin hogar. En algunas áreas de la política, como ésta de la vivienda, el gobierno debería manejar sus inversiones como una especie de privatización giratoria, despojándose de algunos activos, mientras aumenta otros.

Si queremos ajustar el equilibrio entre lo público y lo privado, debemos estar atentos, esfera por esfera, a las consideraciones especiales prácticas y morales que surgen en cada uno de los sectores. No existe un remedio único para los problemas harto distintos que hacen que la recolección de basura no sea igual a la recaudación de impuestos, que el manejo de ferrocarriles no sea igual al manejo de las escuelas, y el manejo de las prisiones al de un astillero. Ni tampoco debemos reducir nuestra selección a una simple dicotomía de público-privado. Existen opciones intermedias que nos ofrecen una gama más variada de formas de organización y modalidades de propiedad, control y finanzas. El atractivo ilusorio de la privatización es que ofrece una sola solución para muchos problemas complejos. Pero si esta idea tiene algún mérito, es que nos obligará a redescubrir el razonamiento tras los servicios públicos y nos recordará, si es que lo habíamos olvidado, que la combinación de público y privado es algo que todavía no se ha resuelto en forma definitiva.

NOTAS

1. Para una discusión de ésta y otras concepciones de privatización, véase Paul Starr, "The Meaning of Privatization", en *Privatization and the Welfare State*, ed. Alfred Kahn and Sheila Kamenman (en preparación).
2. Véase John Kay, Colin Mayer, and David Thompson, eds., *Privatisation and Regulation: The UK Experience* (London: Oxford University Press, 1987); Samuel Brittan, "The Politics and Economics of Privatisation", *Political Quarterly* 55 (Winter 1985): 109-27.
3. Milton and Rose Friedman, *Free to Choose* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980): 161-63.
4. Stuart M. Butler, *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit* (New York: Universe Books, 1985); idem, "Changing the Political Dynamics of Government", en este volumen, 4-13.
5. Peter Saunders, "Public Expenditure and Economic Performance in OECD Countries", *Journal of Public Policy* 5 (1986): 1-21; David R. Cameron, "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review* 72 (December 1978): 1243-61; y, más generalmente, Robert Kuttner, *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Social Justice* (Boston: Houghton Mifflin, 1984).
6. Véase Simon Kuznets, "National Income: A New Version", *Review of Economic and Statistics* 30 (August 1948): 151-79; Robert J. Gordon, "\$45 Billion of U.S. Private Investment Has Been Misaid", *American Economic Review* 59 (June 1969): 221-38; John W. Kendrick, *The Formation and Stocks of Total Capital* (New York: Columbia University Press, 1976); Robert Eisner, *How Real is the Federal Deficit?* (New York: The Free Press, 1986).
7. Para una descripción de la visión de "selección pública" del crecimiento gubernamental, véase Thomas Borchering, ed. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1977), y para una crítica, véase Richard A. Musgrave, "Leviathan Cometh-or Does He?" en *Tax and Expenditure Limitations*, ed. Helen F. Ladd and T. Nicolaus Tideman (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1981), 77-120.
8. Las evidencias en contra del punto de vista de selección pública en el comportamiento político se encuentran resumidas en Gary R. Orren, "Beyond Self-Interest", en *The Power of Public Ideas*, ed. Robert Reich (Cambridge, Mass: Ballinger Publishing, 1987), 13-29 y Steven Kelman, "Why Public Ideas Matter", *ibid.*, 31-54. Una respuesta teórica a los alegatos de selección pública se encuentra también en Carlisle Ford Runge, "The Fallacy of Privatization", *Journal of Contemporary Studies* (Winter 1984), 3-17 y para un estudio experimental que contradice las premisas de los economistas acerca del "freeriding" (transacción que se efectúa sin el respaldo de fondos) véase Gerald Marwell and Ruth Ames, "Economists Free Ride, Does Anyone Else?" *Journal of Public Economics* 15 (June 1981): 295-310.
10. Esto era cierto aun en el momento más álgido de la revuelta fiscal cuando se aprobó la Proposición 13 en California. Véase David O. Sears and Jack Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1982), esp. chap. 3

10. Butler, Privatizing Federal Spending, 56.
11. Robert Millward ofrece versiones más escépticas de la evidencia sobre la propiedad pública versus la privada. Véase "The Comparative Performance of Public and Private Ownership", *The Mixed Economy*, ed. Lord Roll of Ipsden (London: Macmillan Press, 1982), 58-93; Georges W. Downs y Patrick D. Larkey, *The Search for Government Efficiency* (Philadelphia: Temple University Press, 1986); y Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1983).
12. Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: The Free Press, 1985).
13. Las propuestas de vender la FHA (VIVIENDA) y el NTIS (información) se encontraron con la oposición inmediata no sólo del Congreso, sino también del sector privado. Véase "Experts Assail Plan for F.H.A.", *New York Times*, 16 Dec. 1985, y "Congress Wary on Plan to Sell Assets", *ibid.*, 6 Feb. 1986. Sobre el NTIS y, en forma más general, la privatización de los recursos de información, véase Paul Starr and Ross Corson, "Who will Have The Numbers? The Rise of the Statistical Services Industry and the Politics of Public Data", en *The Politics of Numbers*, ed. William Alonso y Paul Starr (New York: Russell Sage, 1987).
14. Peter J. Ferrara, "Social Security and the Super IRA: A Populist Proposal", en *Social Security: Prospects for Real Reform*, ed. Peter J. Ferrara (Washington, D.C. Cato Institute, 1985), 193-220 y Peter J. Ferrara, *Social Security: The Inherent Contradiction* (San Francisco: Cato Institute, 1980).
15. Un análisis crítico más extenso en Paul Starr, "Social Security and the American Public Household", en *The Politics of Social Security*, ed. Theodore Marmor y Jerry Mashaw (Princeton, N.J.: Princeton University Press, en preparación).
16. Amy Gutman, *Democratic Education* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987).
17. No es probable que los nuevos desarrollos en televisión por cable y otras tecnologías lleguen a satisfacer las necesidades más amplias en materia de educación y cultura que ha venido ofreciendo la televisión pública. Véase Paul Starr "Television and the Public Household", en *Television in Americas's Future—A Search for the Right Public Policy*, ed. Michael Rice (en preparación).
18. Aun un crítico tan severo del seguro social como lo es Michael J. Boskin ha reconocido la necesidad de un programa público para resolver los problemas del mercado de seguros. Véase su libro *Too Many Promises: The Uncertain Future of Social Security* (Homewood, Ill.: Dow Jones-Irwin, 1986).
19. Para ulteriores desarrollos véase Starr, "Social Security and the American Public Household".
20. George Gilder, *Wealth and Poverty* (New York: Basic Books, 1981); Charles Murray, *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980* (New York: Basic Books, 1984).
21. John C. Goodman, "Privatizing the Welfare State", en este volumen, 36-48.
22. Wayne E. Fuller, *The American Mail: Enlarger of the Common Life* (University of Chicago Press, 1972).

23. Para un tratamiento de las opciones políticas véase Joel L. Fleischman, ed., *The Future of the Postal Service* (New York: Praeger, 1983).
24. Gosta Esping-Andersen y Paul Starr han utilizado el término "intervención pasiva" para describir las políticas gubernamentales en materia de salud y vivienda que atienden excesivamente los intereses de los contratistas privados. Véase "Passive Intervention", *Working Papers for a New Society* 7 (July-August 1979): 15-25.

USOS Y ABUSOS DE LA PRIVATIZACION*

Robert W. Bailey

Nueva York, 1987

* El documento original se encuentra en idioma inglés. Fue traducido al español por la Dra. Sabeth Ramírez por encargo del CLAD.

Uses and misuses of privatization / Bailey, Robert W.
// EN: Prospects for Privatization / Hanke, Steve H.,
ed..- New York : The Academy of Political Science,
1987.- pp. 138-152.- 214 p.

INTRODUCCION

Cuando a fines de los años setenta, se llegó a un consenso de que la redistribución fiscal y presupuestaria se tornaba cada vez menos atractiva para los gobiernos estatales y locales en los Estados Unidos, se propusieron una serie de nuevos instrumentos políticos extrapresupuestarios para poner a disposición de los gobiernos locales, así como del gobierno Federal, nuevas formas de acción para enfrentar las restricciones fiscales. En la política pública y entre académicos, la palabra clave era "límites" - límites no sólo respecto a recursos fiscales sino también respecto a la capacidad del gobierno para influenciar de manera efectiva la dirección de los asuntos sociales o económicos: los límites del poder del estado. La planificación estratégica, planificación del uso de las tierras, zonificación fiscal, empresas de beneficio público patrocinadas por la comunidad, empresas de desarrollos públicos, sociedades mixtas públicas y privadas y muchas otras iniciativas pueden incluirse dentro de este ámbito. De hecho, no se había observado tan intensa actividad en estas áreas desde la primera mitad del siglo diecinueve.

Uno de los conceptos en boga es la privatización. El concepto en sí no está totalmente claro, pero podría definirse temporalmente como un esfuerzo general por aliviar los desincentivos a la eficiencia existentes en las organizaciones públicas, sometiéndolas a los incentivos del mercado privado. Existen varios conceptos distintos de la "privatización", no obstante, este problema los unifica a todos. La base teórica de la privatización depende de la orientación de quienes la propugnan; suele provenir de teóricos de la selección pública, estudiosos del comportamiento monopolístico en la economía o científicos sociales con una visión facultativa del análisis por grupos de interés.

Este ensayo presenta algunos de los límites de la privatización. La idea no es rechazar el concepto - la introducción de un instrumento político sólo es beneficioso para el gerente público profesional - sino reducir su carácter ideológico a orientaciones prácticas. Esto no es nada nuevo respecto a la privatización ya que se ha probado y, por lo menos en cuatro casos en la ciudad de Nueva York, no siempre ha tenido éxito.

CLARIFICANDO EL CONCEPTO DE PRIVATIZACION

Cuando se utilizan las palabras como arma política, pierden su claridad. La privatización no es ninguna excepción. Entre los temas de actualidad de la gerencia pública, por lo menos cuatro iniciativas políticas bien identificadas están asociadas con la privatización, ninguna de ellas excluyentes de las demás.

La primera podría llamarse "aliviar la carga mediante la privatización". Esta es la noción más antigua de la privatización y la que con mayor frecuencia se escucha. Dicho de forma sencilla, es la transferencia de un servicio u operación de un organismo público a una organización privada. El ejemplo clásico siempre han sido los servicios de salubridad. E. S. Savas ha argumentado que se lograría una mayor eficiencia privatizando la recolección de desechos sólidos. El argumento es que una red de organizaciones privadas, que compiten unas con otras, crearía el incentivo para contener o hasta reducir los costos. Por lo menos en Nueva York, se argumenta, los sindicatos de empleados públicos han tenido una influencia indebida sobre los privilegios gerenciales, gracias a la facilidad que

tienen para retener los servicios o por actividades de campaña. En la negociación colectiva, el "alcance de la negociación" aumentó y los sindicatos habían llegado a involucrarse en decisiones que anteriormente habían sido tomadas por la gerencia. Al privatizar el servicio, esta influencia se sometería a una visión más adecuada. De la misma manera, el argumento respecto a la educación nos dice que un sistema de "comprobantes" llevaría a escuelas más efectivas, ya que los padres, al ejercer un control sobre la disposición de los recursos educativos, podrían seleccionar entre un mayor número de escuelas. Obviamente, las escuelas entonces tratarían de mejorar su efectividad, puesto que de lo contrario, dejarían de gozar de credibilidad entre los padres y no podrían atraer a suficientes estudiantes para continuar con éxito. En la educación y la sanidad, quienes propugnan la privatización consideran que la naturaleza monopolística del servicio local constituye el mayor impedimento para la efectividad del gobierno. El remedio que se recomienda es la competencia, mediante la privatización.

La segunda definición está relacionada con el debate actual en Europa occidental y es menos relevante al tema estadounidense. En Europa y en la mayor parte del Primer y Tercer mundos, los gobiernos tienen empresas estatales, instituciones que pueden ser total o parcialmente propiedad del estado. Lo que las distingue de sus contrapartes en Estados Unidos es que muchas de estas empresas son compañías de capital social, es decir, emiten acciones u otros instrumentos que pueden ser compartidos con organizaciones no-estatales. Gran parte de las líneas aéreas del mundo son empresas estatales con capital privado. En Israel, el gobierno con frecuencia se asocia con la organización sindical, Histradut. Sus compañías con frecuencia buscan aun otros socios entre organizaciones públicas o privadas o aun internacionales como por ejemplo la Jewish Agency. En este caso, la privatización se refiere a la posición relativa del gobierno en la empresa. En Gran Bretaña, el gobierno de Margaret Thatcher ha privatizado muchas empresas estatales mediante la venta de hasta el 100% de la propiedad de la Corona. En Francia, el Primer Ministro Jacques Chirac ha "privatizado" algunas de las industrias de servicios financieros que el Presidente Francois Mitterand había "nacionalizado". En muchos, como por ejemplo en Italia, el gobierno tiene una compañía "holding" que administra la función del estado en las empresas. Este concepto de privatización no es directamente aplicable en Estados Unidos, donde se encuentran más bien las compañías de beneficio público. Sin embargo, desde el siglo pasado no ha habido gran cantidad de compañías de capital mixto público y privado. Aunque existen responsabilidades similares entre las empresas del estado (EE) y las compañías de beneficio público (CBP), ellas siguen siendo fundamentalmente distintas. Las CBP en Estados Unidos suelen crear deuda, la cual es servida por los ingresos derivados de sus actividades. En el ambiente norteamericano, la deuda - no el capital social - es la clave para comprender a las EE.

La tercera definición -más reciente- es la venta de activos. La administración Reagan ha propuesto liquidar algunas de las propiedades gubernamentales, bien sea para obtener ingresos o para terminar con subsidios. La venta de Conrail en el noreste y de tierras petroleras en el oeste son los mejores ejemplos. La sugerencia de que se vendieran las hipotecas sobre viviendas en manos de compañías financieras del estado y la privatización de Bonneville Power (eléctrica) y de instalaciones del Tennessee Valley Authority (represa) también se ha escuchado. Lo que realmente se está proponiendo mediante estas "privatizaciones" es la liquidación de activos por su valor en efectivo. El problema está en determinar el valor del mercado del activo que se vende. En California, el gobierno Federal desea vender tierras con reservas petroleras a sólo ocho veces el valor de su flujo de caja, precio que los analistas de mercado llamarían excesivamente bajo. En el noreste, la venta de Conrail se ha convertido en un problema político debido a que uno de los grupos que ofrece comprar es un

consorcio de sindicatos involucrados en los ferrocarriles. El gobierno no se ha mostrado entusiasta con la oferta y se ha inclinado más bien por otra oferta de Norfolk Southern. Aun si se llegan a resolver los problemas políticos, existen otros. Conrail, por ejemplo, tiene grandes propiedades inmuebles en todo el corredor del noreste. En algunos casos - como por ejemplo, en Filadelfia y el Condado de Hudson en Nueva Jersey - el uso que se le da a esas tierras en un futuro tendrá un gran impacto sobre los patrones de desarrollo. La liquidación de activos Federales por su valor en efectivo puede aliviar momentáneamente los problemas de presupuesto, pero también puede tener efectos adversos importantes sobre los intereses públicos de cada localidad. En este punto la privatización es una política complicada, cuyos efectos (negativos) a largo plazo pueden ser más significativos que las ganancias a corto plazo.

La cuarta definición es la "privatización" por contrato. En este punto, el concepto se torna aun más confuso. Se trata de una noción funcional de la privatización en la cual la responsabilidad tradicional del gobierno se mantiene pero es manejada por una empresa privada, y sin embargo el poder del estado sigue teniendo la responsabilidad tanto política como financiera del éxito del actor "privado". La fuente tradicional de este tipo de privatización ha estado en el suministro de los servicios. Debido a que la mayoría de los servicios sociales fueron establecidos por órdenes religiosas u organizaciones de voluntarios, existía una base de servicio y de experiencia cuando el gobierno asumió esas responsabilidades. En muchos casos, los servicios para la infancia, la familia, la dependencia de la droga o el alcohol y otras necesidades sociales son mejor servidas por estos grupos. El gobierno contrata sus servicios y la "clientela" es referida desde los tribunales familiares, penales, las agencias gubernamentales de servicio social y otras organizaciones. Un ejemplo reciente de contratación han sido los servicios de investigación y análisis. El Departamento de Energía de EEUU privatiza o contrata las tres cuartas partes de su presupuesto total. La ventaja burocrática está en que las personas no figuran en el presupuesto, no aparecen cuando llega el momento de contar cabezas, están fuera del sistema de funcionario público. La flexibilidad que esto implica es enorme, igualmente lo es la oportunidad de abusar. A nivel de estados y local, ha habido mucha presión para privatizar la gerencia de instalaciones especiales, particularmente centros de conferencias, parques y canchas deportivas. En Tennessee, se ha hecho un esfuerzo por privatizar la gerencia de las instalaciones correctivas del estado. La privatización se ha aceptado como una manera de reducir los costos de operación de instalaciones grandes, aliviar a los gerentes de la necesidad de tratar con los sindicatos de empleados públicos y ofrecer la "economía" de valores del mercado privado - en todas las direcciones.

Cada una de estas definiciones podría refinarse y se le podrían introducir conceptos adicionales. El enfoque nuestro ha sido más funcional que ideológico. Los gerentes públicos no necesitan en realidad una explicación de las justificaciones teóricas de la privatización, ya que sus experiencias seguramente hará que difieran de ella. De hecho, ese es un punto que debe ser enfatizado: quienes propugnan la privatización insisten tanto en su capacidad de aplicación, o la confunden tanto como concepto, que los gerentes prácticos que pudieran utilizarla como un instrumento político factible se encuentran a la defensiva, entre otros que se oponen a ella sobre bases ideológicas.

LOS TEMAS GEMELOS DE LA EFICIENCIA EN LA TEORIA DE SELECCION PUBLICA

A pesar de la confusión que existe sobre lo que constituye exactamente la privatización, hay un hilo unificador entre todos sus usos: la optimización de la eficiencia. Quienes la defienden suponen que, por su naturaleza, los gerentes

privados pueden producir, a un menor costo, servicios similares o superiores a los que producen los gerentes públicos. Esto es comprensible. Las restricciones sobre los gerentes públicos son considerables - ciertamente, son mayores que las de los gerentes privados. Hay restricciones en que la mano de obra, la prensa y la ciudadanía todos exigen un mayor nivel de responsabilidad de los gerentes públicos. Sin embargo, es de notar que la gerencia pública es sencillamente distinta de la privada. No existe homogeneidad en los criterios de selección tal como existe en el sector privado. No hay forma objetiva de establecer el precio de los servicios públicos y por consiguiente, no hay base para un análisis comparativo entre actividades que compiten para la inversión de escasos recursos públicos. Al gobierno se le exige que sea más abierto que una organización privada. En breve, las dos no son directamente comparables. Se necesita un conjunto distinto de habilidades, cosa que aprenden los gerentes privados cuando asumen responsabilidades que anteriormente eran desempeñadas por el estado.

Mencionada la diferencia entre la gerencia privada y pública, la justificación intelectual de los defensores de la privatización debe tomarse en serio. Los monopolios, particularmente en las ciudades grandes de EEUU, los forman los gobiernos locales con el objeto de ofrecer servicios. La tendencia de estos monopolios es de funcionar como cualquier otro, bien sea público o privado, y eso está bien. La organización tiende a absorber los recursos sobre la base de preferencias internas. Puesto que no hay necesidad de crear nuevos productos, la innovación es poca y se deja de lado la investigación y el desarrollo. Los clientes no tienen oportunidades para expresar sus preferencias y cuando los servicios no satisfacen sus necesidades, no tienen alternativa. Debido a que no hay un criterio unificador de las decisiones políticas en el sector público, como lo hay en el privado - por ejemplo, la rentabilidad - la valuación o fijación de precios de los servicios en forma comparativa es difícil. De hecho, el sector privado constituye uno de los pocos campos en los que quien suministra el servicio crea su propia demanda. El pentágono genera amenazas soviéticas de la misma forma que los militares soviéticos generan amenazas americanas; igualmente, los comités de evaluación de la educación especial recomiendan servicios para el 95 por ciento de los estudiantes que les son referidos.

La naturaleza monopolística de muchos de los servicios locales es igualada por su carácter monopsonista. Con frecuencia, el gobierno local es el único comprador de un servicio o un bien. Esto no es necesariamente para ventaja suya - es decir, al establecer el precio monopsonista - y además, presenta restricciones no competitivas adicionales al gobierno local. Quienes suministran el servicio están unificados por sindicatos o asociaciones profesionales. Como único o principal comprador de servicios, el gobierno local o estatal puede llegar a ser víctima de la ineficiencia de vendedores únicos de servicios. El monopsonio refuerza la tendencia hacia las medidas internas preferenciales y crea un extraordinario desequilibrio de poder entre la burocracia y el individuo.

La combinación de un gobierno monopolístico y suministradores monopsonicos ha llevado en algunos casos a un desequilibrio dentro del mismo sector público. En lo que los científicos políticos llaman "arena" o escenario político - áreas de servicios a las cuales acuden terceros para realizar sus intereses - esta combinación ha resistido la respuesta de la comunidad y, en el caso de las escuelas, la respuesta de los padres; ha resistido incluso la autoridad fiscal o las autoridades políticas centrales. Esta dinámica contribuyó a la crisis financiera de Nueva York.

Todos estos patrones podrían reafirmarse con investigación en otras localidades; sin embargo, hay una ironía. Las mismas tradiciones intelectuales que proporcionan los argumentos subyacentes a favor de la privatización - la

teoría de selección pública, teorías de la empresa y el comportamiento monopolístico - también proporcionan los argumentos en contra, por lo menos en lo que se refiere a los niveles estatal y local. Mientras que las presiones que se oponen a la efectividad de la administración local reveladas por estas tradiciones están bastantes claras, esas mismas tradiciones revelan presiones latentes e indirectas hacia la eficiencia. En su clásico ensayo de 1956 sobre el gasto público, Charles Tiebout celebraba el hecho de la fragmentación relativa de las jurisdicciones en el federalismo americano (1). Señaló que habría tablas de preferencia individual o doméstica en los bienes públicos y que habría disponibilidad de recursos individuales o domésticos para el esfuerzo fiscal. Ambos variarían, pero constituirían las influencias subyacentes al decidir lo que Albert O. Hirschmann llamaría, quince años más tarde, "éxodo y lealtad" (2). Las familias jóvenes, por ejemplo, podrían estar dispuestas a sobrellevar impuestos altos si la calidad de la educación pública fuese superior a la de los distritos adyacentes. Los ancianos, quienes en su mayoría reciben ingresos fijos, preferirían seguramente impuestos más bajos y buscarían en la iglesia o la familia sus servicios sociales. Las personas solteras seguramente preferirían pocos servicios e impuestos más bajos.

De acuerdo con la tradición de selección pública, un incentivo hacia la eficiencia proviene de distintas jurisdicciones que ofrecen una gama de servicios mediante diversos esfuerzos fiscales. Si una jurisdicción puede llenar las preferencias de un individuo, hogar u organización a un esfuerzo fiscal "Y" y otro lo logra con "1.12 x Y", entonces si todo lo demás es equivalente, ese individuo, hogar u organización tendrá la tendencia a mudarse a la primera jurisdicción, o en el caso de que viva en la segunda, se trataría de un "éxodo". A medida que aumenta la diferencia entre las variables de eficiencia entre jurisdicciones, inevitablemente habrá "ventajas de inercia" y será irracional que un individuo, hogar u organización permanezca donde está. Es obvio que estos factores tendrán mayor fuerza a medida que disminuyen las ventajas de inercia debido al capital que se deprecia, la familia que crece, cambio de trabajo u otros factores que hacen que la localidad sea decisiva.

No es que no se observe el comportamiento monopolístico en el sector público - si lo es - sino que las entidades públicas son monopolios limitados; se limitan por jurisdicción. La fragmentación geográfica presenta en última instancia y con el tiempo, un incentivo hacia la eficiencia. Existe, entonces, una tensión entre dos implicaciones rivales de la teoría de selección pública; una indica que la naturaleza monopolística del suministro local de servicios tenderá de forma natural hacia la ineficiencia; otra indica que la limitación geográfica de los estados y las localidades crea un incentivo hacia la eficiencia. ¿Cuál de los dos puntos de vista ejerce más fuerza en un determinado momento?. Esto lo averiguarán empíricamente los científicos sociales. Lo que a nosotros nos interesa es que la tradición sobre la cual basan sus argumentos más persuasivos quienes propugnan la privatización es en sí ambigua respecto a los resultados a largo plazo que pueden lograr los limitados monopolios locales de servicios públicos. Una conclusión pudiera ser que es posible que variables que intervienen - tales como la calidad de la gerencia pública - podrían ejercer más influencia sobre la eficiencia en el sector público que cualquiera de las dos implicaciones teóricas de los estudiosos de la selección pública.

EXPECTATIVAS REDUCIDAS DE LA PRIVATIZACION: CUATRO CASOS DE

LA CIUDAD DE NUEVA YORK

Pese a que la privatización se está tratando ahora dentro de un marco teórico

gran parte de lo que se ha propuesto ha estado vigente en el plano subnacional durante muchos años. Cuatro casos tomados de la ciudad de Nueva York indican que las promesas de la privatización no necesariamente se cumplirán. Tampoco en este punto el deseo es desechar el concepto de la privatización, sino estudiarla en términos reales en lugar de ideológicos, para comprender su utilidad. Los cuatro casos son los desechos comerciales, las escuelas vocacionales propietarias, los servicios de transporte escolar y la gerencia de instalaciones deportivas.

Desechos comerciales. El Departamento de Sanidad de la ciudad remueve los desechos sólidos de los residentes y organizaciones sin fines de lucro en Nueva York. Las necesidades sanitarias de los fondos de comercio, incluyendo edificios de oficinas, restaurantes y ventas al detal, las sirven removedores privados. Esta estructura dual en los servicios sanitarios que se prestan actualmente es el resultado de la privatización. En 1957, la ciudad entregó los servicios sanitarios de los comercios a empresas privadas. Estas entraron en licitación entre los establecimientos comerciales que requerían de sus servicios y muy pronto habían docenas de compañías removedoras en Nueva York.

Desde el punto de vista teórico, el monopolio que tenía el Departamento de Sanidad de la Ciudad de Nueva York fue eliminado y se ofreció la oportunidad de suministrar servicios anteriormente exclusivos del Departamento. El resultado, sin embargo, no ha sido del todo beneficioso. Para mediados de los años ochenta, la eficiencia que se esperaba de la privatización de la remoción de desechos comerciales no se había logrado. El hecho de que las compañías removedoras han proliferado es también engañoso, ya que muchas de ellas son propiedad conjunta de los mismos "holding". Además, bien sea por arreglos formales o informales, la ciudad ha sido dividida en distritos o rutas de servicio. Las compañías removedoras convinieron en no competir por las mismas rutas - y esto constituye una acción anticompetitiva. Los "clientes" - establecimientos comerciales que necesitan de servicios privados - son vendidos entre los removedores que deciden cambiar las rutas de sus camiones o dejar el negocio del todo. Ha habido rumores persistentes y unas cuantas acusaciones en tribunales que indican que el crimen sindicado ha influenciado la acción no competitiva de algunos de los removedores.

Aun si la sospecha de que está involucrado el crimen organizado resultase incierta, las eficiencias que se aseguraban como resultado de la privatización en la industria de desechos comerciales ciertamente no se han obtenido. Los clientes no tienen otra alternativa. Cuando se hizo una encuesta por correo a los dueños de establecimientos comerciales, se descubrió que muchos estaban pagando demasiado a los removedores, entre ellos una de las grandes torres de oficina en el centro de Manhattan. La escasa competencia presiona hacia arriba los costos de remoción. El monopolio sencillamente se trasladó del sector público al privado. Además, lo que pudiera esperarse como beneficio de la privatización - que los removedores privados no tuvieran que tratar con los sindicatos de empleados públicos - también se ve obstaculizado. Aunque pueden haber muchas compañías removedoras privadas en Nueva York, hay un solo sindicato, los Teamsters, que abarca con su contratación a toda la ciudad y es obligante para casi todos los removedores privados.

En 1987, está claro que la privatización de los desechos comerciales no ha resultado como se hubiera deseado en Nueva York. El debate político actual sobre los desechos comerciales trata sobre una mayor reglamentación, particularmente en lo que se refiere a desechos tóxicos. Muchos removedores privados no cumplen con el manejo apropiado para los materiales tóxicos, tales como el asbesto y los desperdicios de hospitales. A pesar de que la administración Koch ha estado predispuesta en contra de asumir mayores responsabilidades gubernamentales, está considerando seriamente eliminar las compañías removedoras privadas.

Educación vocacional privada. Aunque se puede señalar una selección específica de política respecto a la privatización de desechos comerciales en la ciudad de Nueva York, no se ha hecho ninguna decisión de este tipo en relación con las escuelas vocacionales privadas. Sin embargo, ha habido una decisión consciente de regular estas escuelas y de financiarlas. Una serie de iniciativas regulatorias y legislativas en el Estado de Nueva York da la clara impresión de que el gobierno desea satisfacer a corto plazo las necesidades de la educación vocacional de adultos, generadas en la economía por intermedio de los servicios privados.

Desde comienzos de los años ochenta, ha aumentado vertiginosamente la cantidad de escuelas vocacionales y comerciales: de 28 que existían en 1980 a más de 100 en 1986. Las escuelas comerciales y vocacionales privadas ofrecen programas de adiestramiento que duran desde algunas semanas hasta dos años. El pensum varía desde entrenamiento para conductores, reparación de aire acondicionado y servicios de computación hasta destrezas comerciales. Muchas de estas escuelas tienen una larga tradición y han hecho importantes contribuciones a sus alumnos y a la comunidad. Sin embargo, de otras no se puede decir lo mismo.

Estas escuelas funcionan con pagos de terceros - principalmente préstamos estudiantiles, asistencia académica del Estado de Nueva York y becas de Federal Pell - y en no pocas ocasiones ha habido que investigar la educación que ofrecen a cambio. En algunos casos, han sido acusadas de fraude. Su mercado primordial son estudiantes mayores de dieciocho años que han dejado el sistema de educación pública o que pertenecen a la nueva ola de inmigración asiática o de países de habla hispana del Caribe o América del Sur. En su gran mayoría, los estudiantes son negros, hispanicos y mujeres.

El Departamento de Educación del Estado de Nueva York tiene la responsabilidad de reglamentar a las escuelas vocacionales privadas, pero sus recursos son limitados y muchas de estas instituciones están afiliadas a cadenas nacionales que operan fuera de la jurisdicción de los funcionarios del Departamento. La situación se complica por el hecho de que la mayoría de los funcionarios se encuentran en Albany (capital del estado), mientras que la mayoría de las escuelas están en la ciudad de Nueva York.

Una serie de investigaciones llevadas a cabo por proponentes de asuntos del consumidor, abogados asistenciales y personal legislativo tanto del estado como de la ciudad, reveló que existían patrones de mal servicio y de fraude. Muchas de las escuelas evaluaban a sus alumnos con base en su potencial de recibir asistencia - y por consiguiente, cubrir la mensualidad - y sólo se interesaban secundariamente por determinar sus necesidades educativas. En algunas escuelas, se ayudaba a los estudiantes a pasar la prueba de admisión. Con frecuencia, se recomendaba a los alumnos que siguieran participando en programas de duración mayor de la que ellos inicialmente habían pedido, con el fin de que calificaran para asistencia estatal y Federal. En ningún caso se informaba a los estudiantes de la existencia de estudios equivalentes o de mejores servicios en las instituciones de educación superior comunitarias, a costos bastante más bajos. Se les animaba a incurrir en deudas. Algunos estudiantes llegaban a firmar solicitudes de préstamos sin saber lo que hacían y a los reclutadores se les compensaba por cada estudiante que aplicaba a la escuela. Una escuela continuó reclutando estudiantes y aceptando sus mensualidades aunque sus abogados estaban planificando ir a la quiebra.

La experiencia que ha habido con las escuelas vocacionales privadas en el Estado de Nueva York durante los últimos diez años plantea serias dudas acerca de la privatización de los servicios educativos. Dados los pagos por terceros que están disponibles para los alumnos de estas escuelas - esencialmente una forma del

sistema de comprobantes que proponen los defensores de la privatización - ha habido pocos incentivos por parte de las escuelas o de los alumnos para asegurar la calidad de la educación. La mayoría de los alumnos no terminan sus estudios. Puesto que las escuelas pueden llenar las vacantes y volver a cobrar los costos, los dueños no hacen ningún intento de atraer otra vez al alumno desertor. No existen evidencias de que la competencia haya mejorado en algo las oportunidades de carrera o la calidad de la educación que reciben estos alumnos. La competencia entre las escuelas parece estar orientada al reclutamiento de estudiantes con el mayor potencial para recibir asistencia del estado o federal. De todos los sectores de la comunidad educativa del Estado de Nueva York, las escuelas vocacionales parecen ser las menos honestas y las menos efectivas.

Transporte Escolar. Los servicios de transporte escolar en la ciudad de Nueva York son privados. Muchos de los distritos de la ciudad suministran transporte gratis para la mayoría de sus alumnos, pero éste es un servicio contratado por la Junta de Educación. Hay cinco grandes compañías autobuseras que compiten por el suministro de estos servicios, siendo la Varsity Bus Company el principal actor. La Junta de Educación ha hecho esfuerzos por aumentar el número de oferentes potenciales con el fin de estimular la competencia, no obstante no ha logrado ningún aumento importante en el número de compañías licitando para los contratos escolares. Los requerimientos de capital y los costos iniciales de una nueva empresa son altos. Los costos aumentan debido a los equipos de seguridad indispensables, con el resultado de que los oferentes y el sistema educativo se disputan los niños y las ganancias. Se han hecho esfuerzos incluso por lograr que las minorías y la pequeña empresa se involucren en el transporte escolar, pero la situación continúa igual, con una firma que domina el mercado y otras cuatro que sirven para controlar el abuso monopolístico.

Aun si la Junta de Educación logrará aumentar el número de oferentes potenciales, existe un monopolio oculto en el mercado del transporte escolar. Aunque hay cinco compañías autobuseras operando en el mercado, la verdadera fuerza motriz en el proceso de licitación es el suministro de contratos efectuados entre el sindicato de conductores y las cinco compañías. Los dos costos principales en el suministro de servicios de transporte son el costo de los buses - esto también presenta una situación prácticamente de monopolio - y el costo de la mano de obra. El sindicato puede ir a la huelga en contra de las compañías autobuseras, pero al hacerlo también están haciéndole la huelga a la Junta de Educación, presionándola a aceptar costos más altos del oferente, nuevos reglamentos de trabajo u otras exigencias del contrato que son legalmente obligantes sólo para las compañías. Sin embargo, en la realidad, por lo menos en términos de mano de obra, existe una clara relación de monopolio-monopsonio: el sindicato es el único que suministra los servicios y el sistema educativo, su único comprador. La competencia entre las compañías autobuseras, aun si fuese efectiva, influenciaría apenas marginalmente este mercado. La privatización en este caso no ha tenido sino efectos de menor cuantía.

Gerencia de instalaciones deportivas. Si aceptamos que una de las definiciones de la privatización es la contratación de servicios gerenciales y de análisis, entonces las actividades actuales de gerencia de instalaciones deportivas tiene relevancia. En muchas comunidades, las instalaciones deportivas y de convenciones se han convertido en motivo de orgullo y han requerido grandes inversiones de capital. Se consideran como parte de la infraestructura necesaria si la ciudad ha de lograr y mantener una reputación como centro regional. Cómo se construyen y cómo se gerencian las instalaciones deportivas es algo que hoy en día se trata como un aspecto del desarrollo económico. De hecho, la Lilly Endowment (Fundación Lilly) en Indianapolis, estado de Indiana, suministró asesoría y parte del financiamiento para que la ciudad se convirtiera en "la capital de los deportes

amateur' de Estados Unidos". No hay que ser amante de los deportes para comprender la conveniencia económica y empresarial tras este esfuerzo.

Una de las tendencias ha sido que el gobierno - ya sea un gobierno de servicios generales o una compañía de beneficio público - construye las instalaciones y luego contrata la gerencia, lo cual tiene ciertas ventajas. En el mejor de los casos, la contratación de la gerencia deja a las prácticas de personal fuera del sistema de la función pública y la negociación colectiva de los empleados públicos. De esta manera, el gerente privado tiene mayor flexibilidad para la designación del personal y sus beneficios en una instalación pública. Además, habrá un incentivo para optimizar las instalaciones, ya que el gerente privado suele hacer mayores ganancias. Un gerente público no haría lo mismo.

Aunque la aplicación adecuada de este concepto de la privatización ofrece alguna esperanza para un uso más eficiente de las importantes inversiones públicas en la infraestructura, la experiencia en Nueva York con la gerencia de instalaciones públicas ha sido negativa. El gobierno de servicios generales de Nueva York construyó dos principales instalaciones deportivas en los años sesenta y setenta; el estadio Shea, a un costo de 24 millones de dólares de 1961, y el nuevo "Yankee Stadium", a un costo de 127 millones de dólares de 1974. Durante la temporada, son gerenciados por sus principales inquilinos - los New York Mets y los New York Yankees - y cuando no es temporada, la gerencia recae sobre el Departamento de Parques de la ciudad de Nueva York. En ambos casos, la temporada actualmente abarca sólo medio año debido a que dos franquicias otorgadas a equipos de fútbol, que anteriormente hacían uso de las instalaciones fuera de temporada, se han ido de Nueva York y ahora juegan en el complejo de Meadowlands, en Nueva Jersey.

Los términos que rigen la gerencia de ambos estadios se encuentran especificados detalladamente en los contratos de arrendamiento celebrados con la ciudad y dan amplios poderes tanto a los Yankees como a los Mets en la gerencia de las instalaciones. Se incluyen decisiones sobre precios, concesiones, itinerario, el empleo de personal no perteneciente al Departamento de Parques, uso de las oficinas, venta de derechos de publicidad y televisión y muchos otros aspectos. De esta manera, la gerencia de estos estadios es privatizada durante por lo menos la mitad del año. En el caso de los Mets, los privilegios eran tan amplios que el sub-inquilino de más de veinte años, los New York Jets, alegó que su principal razón para abandonar la ciudad eran las discusiones y las disposiciones deficientes de su contrato, originadas por la franquicia de los Mets. El contrato de los New York Yankees excluye la utilización del Yankee Stadium - que es propiedad de la ciudad - por otras organizaciones a menos que sea aprobada por la gerencia de los Yankees y éstos recientemente amenazaron con abandonar la ciudad si no se le construía más estacionamientos para los espectadores. Además, debido a que la ciudad no negoció ni la participación en los derechos televisivos sobre el uso de sus propias instalaciones ni un convenio para que los derechos televisivos no fueran vendidos a televisoras comerciales, la organización Yankee ha vendido los derechos a más de 200 juegos a una empresa local de televisión por cable, de lo cual la ciudad no recibe ni un centavo. Peor aun, desde el punto de vista político, la mayor parte de la ciudad de Nueva York no posee los cables necesarios para este medio televisivo. Por consiguiente, quince años después de su reconstrucción, el Yankee Stadium puede considerarse como un subsidio directo a una organización empresarial privada.

Esta no es una experiencia frívola. Una mejor gerencia por parte de la ciudad sobre sus propias instalaciones deportivas hubiera redundado en mayor utilización, más ganancias y más flexibilidad gerencial; además hubiera representado responsabilidad política para los fanáticos que ya no pueden ver los

juegos desde sus casas. Aunque la relación entre el Departamento de Parques y los Mets y los Yankees siempre se ha calificado en términos de propietario e inquilino, tal vez sería mejor llamarlo privatización de gerencia de instalaciones. Enfocado de esa manera, podría buscarse la forma de que la ciudad de Nueva York reciba más por sus inversiones y serviría para que otras jurisdicciones eviten cometer los mismos errores. La privatización apropiada de la gerencia a una firma independiente podría haberle otorgado a la ciudad una mejor posición negociadora y mayores ingresos permanentes. Sin embargo, la lección que se debe aprender de la experiencia de Nueva York es que si la privatización de la gerencia de instalaciones deportivas y de convenciones ha de tener éxito, no debe privatizarse, entregándola a sus principales inquilinos.

SEÑALES QUE DEBEMOS OBSERVAR

Lo que se busca señalar con estos cuatro ejemplos es que no deben rechazarse todos los aspectos de la privatización, sino indicar sus limitaciones. Es cierto que en Nueva York existen otros factores - por ejemplo, la fuerza de los sindicatos, el tamaño de la ciudad y su política y gobierno - que pueden haber disminuido las ofertas potenciales de privatización a otras jurisdicciones. Al aumentar los instrumentos disponibles a los gerentes del estado y la localidad - aun los Federales - éstos no pueden hacer otra cosa que producir buenos resultados. La aplicación apropiada de la privatización es, sin embargo, una empresa difícil y deben considerarse las necesidades locales, el patrón de obligaciones y recursos que encuentra el gerente y los efectos que podría tener la privatización sobre distintos grupos dentro de la jurisdicción o sobre otras jurisdicciones. Se puede tener la certeza de que en el caso de Nueva York, los gerentes públicos deben formular preguntas, y no tratar a la privatización sobre la base ideológica. Hay por lo menos diez aspectos que deben ser estudiados antes de que quienes formulan la política y quienes la han de gerenciar se comprometen a privatizar.

1. **Monopolios ocultos.** Los monopolios ocultos disminuyen la eficiencia que se espera lograr al dismantelar un monopolio público. Estos monopolios podrían encontrarse entre los sindicatos o entre los oferentes disponibles para contratar el suministro de un servicio, o pudiera encontrarse en los materiales necesarios para el suministro de un servicio. Cuando hay una sola oferta de un solo contratista, es indudable que no se logrará el ahorro potencial de la contratación. Igualmente, el potencial de los sistemas de comprobantes para otorgar a los padres mayor injerencia en la política educativa será socavado en aquellos estados donde existe un sindicato poderoso de maestros. Los monopolios ocultos se oponen a las metas de los privatizadores, quienes tendrán que aceptar esta realidad o estar dispuestos a soportar los costos fiscales y políticos adicionales de dismantelar una serie de monopolios privados, aparte del monopolio público.
2. **La necesidad permanente de reglamentación.** El gobierno seguirá teniendo que reglamentar un servicio entregado, aunque haya sido privatizado, puesto que la privatización de un servicio no despoja al gobierno de sus responsabilidades. Surgirán aspectos de seguridad pública, salud pública y la calidad del servicio. Los hospitales privados y los hospicios de ancianos son reglamentados en todos los estados, e incluso se podría afirmar que deberían reglamentarse aun más. En el noreste, donde existe una larga tradición de educación superior privada, la naturaleza privada de las universidades e institutos superiores (colleges) no excluye la reglamentación estatal y el otorgamiento de licencias para las instalaciones de educación superior. De

hecho, lo requiere. Al satisfacer las necesidades públicas mediante la acción privada, se llegará inevitablemente a una mayor reglamentación de las actividades privadas, cualquiera que sea la persona que suministra el servicio. Siempre habrá una necesidad de reglamentación de las actividades para asegurarse de que la necesidad pública priva sobre los intereses privados. Y esto ocasionará costos.

3. **Disponibilidad del oferente.** Muchos defensores de la privatización dan por sentado que siempre habrá un oferente disponible para adquirir del gobierno un activo o un contrato de servicios. No obstante, ninguna organización está deseosa de asumir la responsabilidad de servicios que, por lo general, representan pérdidas. Ninguna organización podría gerenciar la remoción de desechos sólidos de la ciudad de Nueva York - ni de ninguna otra ciudad del país. Pese a la proposición de John Silber de la Universidad de Boston de celebrar un contrato con la Junta Educativa de Boston para que la Universidad desempeñe la gerencia del sistema educativo, ninguna organización privada tiene suficiente capital o recursos humanos para suministrar servicios a los niños de ninguna ciudad grande, condado, ni estado pequeño. Ninguna organización posee suficiente tamaño ni suficiente capital privado para operar un aeropuerto nacional o un sistema de control de tráfico aéreo que haya sido privatizado. Y estos son ejemplos relativamente sencillos en comparación con lo que sería el sistema de Seguridad Social, los correos o los servicios públicos (agua, luz, etc.) del país.
4. **Costos de transición.** La documentación que sirve de base a la privatización supone que hay un conocimiento y movilidad perfectos y que los individuos buscarán la optimización "Pareto". Raras veces se habla de los costos de transición. Sin embargo, el gerente público se enfrenta a una serie distinta de temas y premisas, incluyendo los costos de suspensión relacionados con la transición, los problemas potenciales de mano de obra, la posibilidad de que el oferente no cumpla con el compromiso de entrega, la vulnerabilidad jurídica ocasionada por procedimientos de obligaciones durante la transición o una gerencia inadecuada. Hay que considerar, por ejemplo, el problema potencial de la pérdida de vidas - y los costos judiciales - durante un período de transición si se llegara a privatizar el control de tráfico aéreo. Cualquiera que haya tenido que supervisar la transición de sistemas manuales a sistemas integrados de base de datos y gerencia comprenderá la pérdida en la productividad, los costos imprevistos, los problemas de mano de obra e innumerables otros aspectos que a veces lo llevan a uno a cuestionar la idea de la computación. La transición es un costo real, a veces imposible de prever, el cual podría pesar mucho más que los beneficios potenciales de la privatización. El gerente público lo comprende; el teórico tal vez no.
5. **Pérdida de las economías de escala.** Las economías de escala pueden perderse si se transfieren las operaciones de un monopolio gubernamental a muchas pequeñas compañías privadas. El argumento a favor de "pequeñas" es la eficiencia que se logra por la competencia; el argumento a favor de "grande" son las economías de escala. En este caso también vale el ejemplo de la recolección de desechos en Nueva York. Debido a que Nueva York es el mayor comprador de camiones de aseo urbano en el país, la ciudad puede negociar la adquisición de grandes cantidades a precios unitarios más bajos. La venta es tan atractiva para los fabricantes que están dispuestos a cooperar con las autoridades en el diseño de equipos adaptados especialmente a Nueva York. Esto permitió que los gerentes de productividad cambiaran de camiones de tres personas a camiones de dos personas en el Departamento de Sanidad, con lo cual se ahorraron millones de dólares en costos de mano de obra y servicios de mejoramiento. La fragmentación en los servicios educativos

también seguramente aumentarían los costos fijos por alumno por concepto de instalaciones, servicios de apoyo, transporte, costos de personal no académico y otros gastos. Aunque las grandes burocracias públicas impiden la eficiencia, es posible lograr ciertos ahorros debido a la escala de la organización. Una opción sería dividir la organización para controlar las ineficiencias burocráticas. Otras sería lograr una mejor gerencia que pueda alcanzar todo el potencial que corresponde a la escala.

6. **El problema de la estimación del valor del mercado.** Cuando una organización pública privatiza (liquida) sus activos, ¿cómo fija los precios?. Por ejemplo, el gobierno Federal desea vender ciertas propiedades petroleras en California, pero lo que valdrían en el mercado es poco en comparación con las normas de análisis corporativo. En muchas partes del país, las localidades están vendiendo escuelas poco utilizadas a los urbanizadores. ¿Qué valor tienen?. Hay un argumento obvio: fijar el precio mediante un proceso competitivo. Pero a veces el activo es de tal magnitud que solamente un consorcio, o dos, pueden participar en la licitación - como sucedió en el caso de Conrail. Entonces, ¿el precio fijado es justo?. Si el precio no rinde al máximo, ¿qué se gana con la privatización? ¿Qué es lo que está haciendo el gobierno, obteniendo la eficiencia del sector público o subsidiando un consorcio privado al venderle activos públicos a un precio por debajo del valor del mercado?. Un problema tradicional en la administración pública ha sido la incapacidad de fijar un precio al valor de los servicios públicos. Por lo menos en algunos casos, se podría afirmar lo mismo respecto a los activos públicos.
7. **Cumplimiento de contratos.** ¿Cómo se asegura un gerente público de que un servicio privatizado está cumpliendo con los términos del contrato?. Aunque la contratación de un servicio o la gerencia de una instalación puede proporcionar ciertos beneficios, no elimina la responsabilidad pública. La contratación de los servicios de cuidado diario no elimina la responsabilidad pública por la eficiencia fiscal o - en el peor de los casos - por el abuso del menor. En este último caso, ¿está expuesto el gobierno a acción penal o civil debido a los actos y omisiones de quienes suministran los servicios?. Igualmente que en el caso de los servicios privatizados, la contratación requiere la supervisión pública de la calidad y la satisfacción de los intereses públicos. Cuando una localidad contrata servicios, queda la obligación por parte de los oferentes de servicios de acatar la reglamentación estatal y local, sanitaria y educativa, ofrecer los servicios según se encuentran descritos en el contrato y revisar los registros financieros. Hay requisitos de auditoría, evaluación de programas y la necesidad de investigar cualquier actividad de corrupción o criminal, todo lo cual se añade a los costos, restando fondos a la prestación de los servicios. Desde el punto de vista práctico, el cumplimiento del contrato requerirá una unidad gerencial para supervisar las acciones de quien suministra el servicio siendo éste otro costo oculto de la privatización.
8. **Oportunidades perdidas.** Al privatizar un servicio, el gobierno puede perder oportunidades de prestar mejor un servicio o actuar con mayor eficiencia. Una de las razones por las cuales se percibe al sector privado como más eficiente en el uso de sus recursos es que existe un incentivo interno para que los gerentes bajen el costo fijo unitario y aumenta el rendimiento del capital, es decir, la rentabilidad, o las ganancias. En el sector público no existe ese incentivo. Aun los gerentes públicos que son efectivos suelen ver al capital desde el punto de vista de su contribución al suministro del servicio que él o ella supervisa; pero no verá su potencial global. Por consiguiente, el uso de los edificios y las instalaciones deportivas y de

centros de convenciones y otros activos en manos del gobierno suele no ser optimizado. Esto se debe a que el gerente público no enfoca la utilización óptima sino la minimización del costo en la entrega del servicio. Además, la efectividad rara vez se relaciona con las tasas de utilización de capital, en parte porque el proceso de presupuesto de capital, en la mayoría de las jurisdicciones, es separado del proceso de presupuesto operativo. La utilización óptima de una instalación deportiva, un centro de convenciones, una escuela o una universidad podrían lograrla los gerentes públicos si fueran más emprendedores. Al privatizar el activo o la gerencia, se pueden estar cerrando puertas que nunca se abrieron.

9. **El costo del fracaso.** Es posible que muchos actores privados que deseen asumir los servicios públicos fracasen, bien sea por razones de calidad - en cuyo caso las autoridades gubernamentales tendrán que decidir si cancelarán el contrato - o por bancarrota, dejando a los clientes sin el servicio. En cualquiera de los dos casos, el sector público tendrá que suministrar el servicio, tal como lo hacía antes de privatizar, o sobrellevar los costos de transición mientras el servicio es transferido a otro actor privado. Se entiende que el servicio era lo suficientemente importante para que el gobierno lo suministrase en primer lugar - antes de su privatización - y por consiguiente, se puede estar bastante seguro de que se ejercerán presiones políticas para garantizar la entrega del servicio. Una vez más, habrá costos de iniciación, costos de transición, costos legales y la pérdida del servicio - costo no fiscal asumido por el cliente - mientras que la incapacidad del actor privado para satisfacer las necesidades públicas le recuerda a los gerentes públicos su responsabilidad.
10. **Los límites del ejercicio de gobierno.** La privatización redefine la relación entre lo que es público y lo que es privado, lo que es de la comunidad y lo que no lo es. Igualmente, altera los conjuntos relativos de incentivos sociales y su relación con el proceso de gobierno: En última instancia, se está privatizando también un sentido de legitimación no expresado, pero presente. Desde Adam Smith hasta los teóricos actuales de selección pública, se ha venido haciendo un esfuerzo por enmarcar intelectualmente la movilización de los intereses privados hacia la función pública. En la época de Smith, la aplicación de lo que se entendió como la razón de ser del mercado por encima de los antojos del monarca señalaba el advenimiento de mayor productividad e incluso "paz", ya que la arbitrariedad de las coronas sería atenuada por el razonamiento del mercado. La fuente de la ineficiencia y la arbitrariedad en la administración pública actual podría muy bien estar conformada por la alianza entre los oferentes, los sindicatos de empleados públicos y los burócratas empedernidos, alianza que se ha convertido en el molino contra el cual luchan los privatizadores. Y sin embargo la economía no declara agotado el ejercicio de gobierno. Ciertamente, la privatización ofrece la posibilidad de aumentar la eficiencia y reforzar los procesos de mando, control y responsabilidad del sector público; no obstante, viene acompañada del riesgo de efectuar una transición de la lealtad hacia el estado - en el sentido francés de "état" - a la lealtad hacia actores privados. Si los actores privados tienen su origen en organizaciones intermedias con base en la comunidad, el resultado puede tener beneficio sociales. De lo contrario, el sentido de legitimidad pública se habrá despilfarrado a cambio de una mejora marginal en la productividad - intercambio que no sólo es imposible de cuantificar, sino que representa aun mayores peligros para un gobierno efectivo.

CONCLUSIONES

La privatización constituye un instrumento político más al servicio del gerente público y quienes formulan políticas. Si se está plenamente consciente de los costos ocultos, el potencial para el fracaso y la falta de garantías de que se obtendrán las eficiencias pronosticadas por la teoría, entonces el que formula la política puede decidirse a favor de la privatización. En cambio, para el gerente público, no debe ser asunto de ideología, sino de juicio bien fundamentado, basado en la experiencia de la función pública y de análisis políticos más exigentes que los que hasta ahora han presentado los defensores de la privatización.

La ideología en Estados Unidos con frecuencia adelanta más rápidamente que el comportamiento. George Kennan y Walter Lippmann observaron este mismo hecho en la política exterior; Mark Roeloffs, a nivel nacional. Los americanos pueden enorgullecerse del mercado, de su capacidad para satisfacer una gran variedad de necesidades y deseos, su tendencia hacia la distribución y utilización eficiente de recursos y su apertura para quienes poseen los medios para el acceso. Sin embargo, los americanos no supeditan al mercado aquellas cosas que consideran más valiosas, por ejemplo, la crianza de los niños, el cuidado de los ancianos, la obtención de habilidades básicas educativas, el logro de un nivel mínimo de vida, la atención médica indispensable y las normas de nutrición. Estos aspectos son atendidos por la familia, la iglesia o el estado. Sería exagerado alegar que los americanos delegan exclusivamente a la familia, la iglesia y el estado aquellas cosas que les son más queridas y al mercado, aquellas cosas de las cuales pudieran privarse; sin embargo, se entiende. Los americanos permiten que el mercado fije el precio de la carne de cerdo, pero no el futuro de sus hijos.

Es cierto que los americanos siempre han movilizado los intereses hacia la función pública. Los generales empresarios, con autofinanciamiento y ejércitos activos no serían tolerados jamás por el pueblo americano. Y sin embargo, ese cuadro cabe dentro del modelo de la privatización. Pese a que ésta puede representar un instrumento útil para los gerentes públicos y añadirle una dimensión interesante al discurso político, el concepto - aun después de que lo clarifiquen - no va a ofrecer todo lo que proponen sus defensores. La privatización se aplicará sólo a aquellas cosas que los americanos no desean arriesgar, incluyendo todas las políticas y los programas que han ido configurando varias generaciones para protegerse de los antojos, la incertidumbre, la inestabilidad y las consecuencias imprevistas del mercado.

NOTAS

1. Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* (October 1956): 416-24.
2. Albert O. Hirschmann, *Exit, Voice and Loyalty* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1970).

LAS DOS CARAS DE LA PRIVATIZACION*

David R. Morgan
Robert E. England

* El documento original se encuentra en idioma inglés. Fue traducido al español por la Lic. Grazietta Di Costanzo por encargo del CLAD.

The two faces of privatization / Morgan, David R. y
England, Robert E. // EN: Public Administration
Review.- Washington.- Vol. 48 Nº 2, (Nov.-Dec.
1988).- pp. 979-987.

INTRODUCCION

En los últimos años se ha escrito mucho sobre el esfuerzo por ceder cada vez más los programas gubernamentales y servicios al sector privado. Los méritos de este fenómeno llamado privatización han sido elogiados, sus defectos se han criticado, y sus ventajas y desventajas se han discutido. Algunos de los debates reflejan alusiones ideológicas, cuando ciertos defensores ven claramente la privatización como un medio para "reducir" el gobierno" (1). Otros, con un punto de vista pragmático, se preocupan más por saber si la privatización puede cumplir la promesa de suministrar bienes públicos y servicios con costos más bajos que los logrados bajo los auspicios tradicionales del gobierno. También existen otros que creen que el movimiento alcanzó su apogeo bajo el gobierno de Reagan y que seguramente se debilitará en los noventa (2). Luego, están otros que argumentan lo contrario, es decir, que la privatización continuará creciendo, no solamente en los Estados Unidos, sino en todo el mundo (3). Pase lo que pase en Washington, seguramente la mayoría de los gobiernos locales que enfrentan constantes presiones fiscales similares, seguirán también interesados en ciertas versiones de privatización por algún tiempo más (4). En efecto, los defensores de la contratación pueden señalar muchos otros ejemplos exitosos de cómo las ciudades han ahorrado dinero recurriendo a esta alternativa particular para los monopolios municipales (5).

La mayor parte del argumento a favor del suministro de servicio privado tiene una razón económica en su centro. Aunque el concepto de privatización puede tomar varios significados, Bailey insiste en que puede identificarse una clara conexión unificada -incrementando la eficacia (6). Tales partidarios están comprometidos con las presuntas ventajas del mercado. Ellos sostienen que el "sector privado es inherentemente más eficiente" que el sector público, principalmente porque crea el incremento de la competencia y reduce la burocracia gubernamental y los trámites burocráticos (7). Otros no están tan seguros, a pesar de que sus argumentos tienen mayor alcance y son más difundidos a veces. La mayoría de los escépticos u hostiles concuerdan en que el movimiento de privatización tiene implicaciones que van más allá de las consideraciones económicas. Entre ellos, algunos no coinciden ni siquiera en el tema de la eficiencia. Starr, por ejemplo, asegura que "los conservadores que están a favor de la privatización" ignoran ejemplos notables de ineficiencia, despilfarro y corrupción en la experiencia norteamericana con defensa, proyectos de construcción, y sanidad - todos en su mayoría producidos privadamente con los dólares públicos (8). A otros les preocupa el hecho de que la privatización contribuya a una confusión más desafortunada de la diferencia entre público y privado. Moe sostiene que las consideraciones económicas no deberían ser la norma suprema, que las decisiones sobre el suministro de los servicios públicos deben tomarse principalmente con base en la necesidad que dicha función tenga de involucrar poderes inherentemente reservados para el Estado Soberano. El concluye que "... finalmente, existen actividades de carácter público y gubernamental que no deberían delegarse a sectores privados" (9). Sullivan expresa otra duda fundamental - dado que generalmente, las firmas privadas no están sujetas a limitaciones constitucionales, la privatización plantea una amenaza significativa para las protecciones constitucionales. "Al final la privatización y la protección de las libertades civiles podrían demostrar ser objetivos mutuos exclusivos" (10).

El problema básico dirigido en la discusión a seguir enfatiza también el lado no-económico de la privatización. El énfasis se hace en dos aspectos constantes vitales para la constitución política norteamericana - ciudadanía y

comunidad. Juntos, esos dos problemas definen lo que hemos denominado aquí como "la segunda cara" de la privatización. Antes de proseguir la discusión, la primera y mejor conocida cara de la privatización - la búsqueda de la eficiencia - necesita una mayor delimitación. Se ofrece una elaboración de cienientos económicos del movimiento de privatización basándose principalmente en literatura sobre el suministro de servicio urbano. El apoyo más seguro en el sector privado comprende mucho más que esto, pero la literatura urbana está más desarrollada y probablemente ofrece más ejemplos concretos de la aplicación del suministro de servicios por parte del sector privado que los que se puedan encontrar en algún otro lugar. Además, se puede argumentar que la ciudadanía y la comunidad están mejor logradas a nivel urbano o a nivel local que a otros niveles del gobierno de los Estados Unidos (11).

LA CARA DOMINANTE DE LA PRIVATIZACION

Resaltando el movimiento de privatización existen ciertas presunciones económicas con respecto a la naturaleza de los monopolios. Según Bish y Ostrom: "Las organizaciones gubernamentales operantes bajo condiciones de monopolios tendrán poco incentivo para innovar o reducir costos" (12). La mayor parte del apoyo a la privatización está dirigido a la eliminación o reducción del "monopolio natural" parecido al que disfruta el gobierno en el suministro de una variedad de servicios. Sin embargo, los eruditos han reconocido que los servicios públicos no son monolíticos, sino que pueden dividirse en varios componentes básicos. Kolderie, por ejemplo, observa que el gobierno puede llevar a cabo dos actividades bastante separadas, el suministro de servicio y la producción de servicio (13). Estas dos acciones básicas pueden combinarse con el sector público y privado para producir una tipología de cuatro partes. El gobierno puede proveer y producir, lo que Sonenblum, Kirlin, y Ries llaman el "método consolidado" (14). Ambas actividades pueden ser privadas. El gobierno puede entonces suministrar, pero permite que el sector privado produzca, como en el caso de la contratación. Finalmente, un comprador privado puede proveer un servicio pero convierte al gobierno en un vendedor. El ejemplo de Kolderie involucra aquí al equipo de Hockey "Estrellas del Norte", el cual quiere seguridad en el Centro Metropolitano de Deportes y contrata a la policía de la ciudad de Bloomingdale. El suministro involucra entonces la decisión de ofrecer un servicio y planes para su ejecución, una parte integral del proceso de la elaboración de política. La producción se refiere al suministro actual de servicios.

La mayor parte de la ambigüedad e incluso de la controversia que rodea la privatización se refiere a esta distinción, formada por cuatro partes, ofrecida por Kolderie. Para algunos, la privatización verdadera significa sacar al gobierno del suministro y de la producción - llamado "delegar carga". Este era y es el significado principal en Inglaterra, donde la privatización bajo el gobierno de Margaret Thatcher ha estado asociada con un cambio del socialismo estatal. Los partidarios en los Estados Unidos, donde las empresas públicas nunca han sido extensivas, se han hallado a menudo en el sector político de derecha. Para este grupo, el objetivo fundamental de privatización es liberar una empresa del control del Estado. En caso de que esto no pueda hacerse de una sola vez, entonces se llevará a cabo progresivamente. Por ejemplo, Barnes resume el enfoque incorporado en el libro de Madsen Pirie, "Desmantelando el Estado", de la manera siguiente: "Si puedes venderlo, vendelo; si no puedes venderlo todo, vende una parte; si no puedes vender una parte, entrégalo; si no puedes entregarlo, cédelo; y así consecutivamente" (15). Dichas personas son casi virulentamente anti-gubernamentales, como por ejemplo, Bennett y Johnson, quienes escriben: "Tal como lo saben los contribuyentes, el gobierno es despilfarrador e ineficiente; siempre

ha sido así y siempre lo será" (16).

La mayoría de los partidarios de la cesión al sector privado no llega a tales extremos. Aunque Levine sostiene que la privatización forma parte del actual "orden neoconservador (político)" (17), otros no están tan seguros. Kolderie está de acuerdo en que si bien la privatización tiene su lado ideológico, "la mayoría es esencialmente práctico" (18). Generalmente, los más pragmáticos están mucho menos preocupados por el suministro que por la producción. Generalmente la producción implica una búsqueda para mejorar la eficiencia, y el ahorro que se logra en los costos, por supuesto, al introducir alguna alternativa al monopolio tradicional del gobierno.

ALTERNATIVAS DE CESION DE SERVICIOS

Los aspectos que involucran la alternativa de la cesión de servicios a nivel local han sido considerados más ampliamente. Hatry y Valente ofrecen seis alternativas más amplias, enfoques que involucran el incremento del uso de los recursos del sector privado: 1) contratación o compra de servicios; 2) franquicias; 3) otorgamientos o subsidios; 4) comprobantes ("vouchers"); 5) voluntarios; y (6) esfuerzo propio. De las diferentes alternativas, la contratación es la más ampliamente empleada. De hecho, Murray afirma que debería evitarse el término privatización y emplearse el término contratación en su lugar (20). Kolderie dice: en los Estados Unidos la privatización se ha convertido "simplemente en un nuevo nombre para la contratación" (21).

La contratación ha sido utilizada por el gobierno norteamericano desde hace tiempo, pero, sólo recientemente ha recibido una considerable atención como un mecanismo principal de privatización. Algunos estudios muestran los resultados de la contratación en el ahorro de los costos. El trabajo de Savas (22) en el área de la recolección de desechos sólidos y las investigaciones de Ahlbrandt relativos a los servicios privatizados de bomberos en Scottsdale, Arizona, son citados a menudo como ejemplos de los costos más bajos, relacionados con la contratación (23). Además, el reciente estudio de Stevens sobre la contratación de multiservicios en los cinco condados de Los Angeles confirma que la contratación con empresas privadas no solo ahorra dinero, sino que no tiene efectos adversos en la calidad del servicio. Basado en un análisis de ocho servicios -limpieza de calles, servicios de conserjería, recolección de desechos residenciales, nóminas, mantenimiento de las señales de tránsito, mantenimiento de la grama y de los árboles ubicados en las calles - Stevens informa que, "para todos los servicios, exceptuando la preparación municipal de la nómina, el suministro por contrato por parte del sector privado es, en promedio, significativamente menos costoso" (24).

A pesar de estas investigaciones, la contratación de los servicios públicos tiene detractores. Por ejemplo, Valente y Manchester indican que "probablemente es justo decir que por cada contratación exitosa, una fracasa (25). Otros aspectos negativos de contratación citados a menudo incluyen: 1) un impacto perjudicial en la carrera pública de los empleados; 2) erosión de los sistemas de méritos tan amargamente reñidos; 3) disminución potencial de la calidad de los servicios; 4) interrupción de los servicios debido a la paralización del trabajo; 5) prácticas "irregulares"; 6) pérdida de los ingresos provenientes de los impuestos por causa de los incentivos al suministro de servicios por el sector privado; 7) potencial para bancarrota; y 8) fraude y corruption (26).

OTROS ASPECTOS DE LA PRIVATIZACION

Para algunos de los observadores más pragmáticos, el aspecto básico de la privatización es relativamente simple. Mientras el gobierno tenga la mayor responsabilidad, contabilidad y control, no importa quien brinde el servicio (27). Realmente el control es un aspecto de suma importancia para muchos gerentes del gobierno local. A menudo, la renuencia, por parte de la gerencia, a entregar el control de los servicios representa una de las barreras más significativas para la cesión de las operaciones municipales (28). Otros han identificado aspectos menos obvios pero no menos importantes, que merecen consideración; se trata de asuntos, cuya naturaleza es esencialmente no económica.

En primer lugar podría considerarse la equidad. Aunque varias alternativas, tales como la contratación, podrían reducir los costos del gobierno local, y quizás también los de los consumidores, existe la interrogante acerca de los efectos de distribución o equidad de ciertas iniciativas de privatización. Por ejemplo, el mayor ímpetu para emplear los mecanismos alternos de cesión es una crisis fiscal (29). Así, la contratación podría considerarse como parte de la mayor reducción de una estrategia gerencial. Acompañando o precediendo dicho movimiento, podría implantarse la adopción o extensión de recargos a los usuarios. Aunque teóricamente ordenar bien la ciudad no debería afectar adversamente a los que se encuentran en una posición de mayor desventaja, en la práctica los pobres podrían verse perjudicados. A raíz de la Preposición 13, se considera pertinente un estudio de la Rand Corporation sobre los efectos de los esfuerzos fiscales de contención entre los gobiernos locales de California (30). El aumento en gastos y honorarios favoreció a las familias de mayores ingresos en detrimento de los grupos de más bajos ingresos. Asimismo, a menudo, las reducciones en los servicios golpean programas dirigidos principalmente a los pobres - por ejemplo: programas de bienestar social, salud y recreación.

Algunos argumentan que el empleo de la alternativa de la cesión de servicio puede y debe llevarse a cabo a pesar de los problemas fiscales que enfrentan muchos gobiernos locales; y que con el balance y reducciones apropiados (31) la mayoría de los mecanismos de privatización pueden adoptarse sin perjudicar a los pobres. Pero puede surgir otro aspecto general de equidad, es decir, el efecto potencial en las minorías y la acción afirmativa. El empleo por parte del gobierno ha sido un medio significativo para el progreso social y económico de las minorías. Pascal señala, por ejemplo, que los gobiernos de muchas ciudades grandes doblan en proporción de minorías en su fuerza de trabajo a la economía general (32). Dado que un objetivo básico de la privatización es el traslado de empleos del sector público al sector privado, cómo podría afectar este cambio a las minorías?. No hay mucha evidencia empírica disponible sobre este tema. Sin embargo, en 1985, el "Joint Center for Political Studies" hizo un avalúo sobre el impacto de los planes de privatización en 10 grandes ciudades con, al menos, un porcentaje de 20% de la población minoritaria. El estudio muestra que los trabajadores minoritarios desplazados fueron contratados por el proveedor privado casi en la misma proporción que los departamentos de la ciudad. Pero, como es habitual, generalmente, los patrones privados ofrecen salarios más bajos y menos beneficios que las agencias municipales. En resumen, el estudio concluye que el uso del enfoque de la alternativa del suministro de servicio para detener el crecimiento del empleo municipal "podría acortar una importante vía para la movilidad económica y social de las minorías" (33).

Principalmente, la privatización tiene una gran fe en la "magia del mundo mercantil", como una solución para muchos de los problemas fundamentales del gobierno local. Aunque este no es el lugar adecuado para hacer una crítica general del capitalismo de mercado, si son convenientes algunos comentarios sobre

el mercado y la competencia económica para establecer la base en pro de una discusión más amplia sobre los efectos de la privatización en la comunidad y la ciudadanía.

La mayoría de los partidarios de la privatización reconocen que podrían aumentar pocos beneficios de los planes de servicios a menos de que se logre la competencia. Savas es un ejemplo: "Las opciones del suministro de servicio son esenciales. La dependencia total en un solo suministrador, ya sea una agencia gubernamental o una empresa privada, es peligrosa" (34). Quizás pocos se opondrán a esta posición. Sin embargo, tal como lo vimos anteriormente, especialmente entre aquellos que están a favor del suministro de servicio por parte de empresas no gubernamentales, la creencia en la superioridad del mercado refleja una fe casi mística. Pero, la mayoría reconoce las imperfecciones en la operación del mercado clásico, incluso en el establecimiento norteamericano.

En primer lugar, la concentración de propiedad ha plagado mucho el capitalismo norteamericano. El dominio del mercado por pocos vendedores principales, conjuntamente con la falta de información perfecta, afecta de manera adversa la soberanía del consumidor. Este obstáculo no sólo confronta la compra de bienes individuales y servicios en el sector privado, sino también el propio gobierno (seguramente el ejemplo más insigne a nivel nacional es la defensa de la contratación). Así, la escasez de suministradores potenciales puede disminuir algunas de las presuntas ventajas de la contratación. DeHoog ha examinado este tema con respecto a los servicios sociales y servicios de empleo y capacitación en el estado de Michigan. Ella piensa que rara vez hay suministradores suficientes para alcanzar el nivel deseado de competencia (35).

En segundo lugar, los aspectos de asignación y distribución no se prestan bien para lograr una solución de mercado. La desigualdad extrema en los ingresos es un ejemplo obvio pero altamente aislado del problema. En los Estados Unidos, el interés en materias de distribución se ha visto eclipsado recientemente por una preocupación revitalizadora por el crecimiento económico y la competencia. Sin embargo, las disparidades entre ricos y pobres o entre muchos negros y algunos blancos son más penetrantes o más nefastas que nunca. Quizás no sea exageración decir que realmente el mercado le ha fallado a los desposeídos en la sociedad norteamericana. Parte de la razón de que estas condiciones vengonzosas continúen existiendo radica en el tercer y último problema del mercado libre.

Como el *sine qua non* del capitalismo, el mercado reposa fundamentalmente en el interés propio. Los instintos altruistas y potenciales para la cooperación languidecen a medida que la codicia y el conflicto se tornan más predominantes al tratar de seguir adelante. Así, según el análisis clásico de la debilidad del capitalismo, Loucks y Hoot afirman que las fuerzas disociadoras se crean en un sistema dominado por el mercado, aunque muchos aspectos de la vida social requieran cohesión (36). En sus propias palabras: "En las tareas de la ciudadanía y el servicio social donde el esfuerzo cooperativo es esencial para el progreso social, nos encontramos impedidos ante una falta de espíritu cooperativo y de sacrificio".

Con respecto al enfoque del mercado para el suministro de servicios sociales, Stone enfatiza el mismo punto: "El mercado atomiza la sociedad, enfatiza la adquisición material, y suministra la gratificación inmediata. En consecuencia, existe el riesgo de que el uso del mercado para lograr bienestar podría desatar los lazos de la comunidad, y los ciudadanos dejarían de preocuparse por problemas sociales" (37). Abramovitz expresa preocupaciones similares. Ella argumenta que privatizar los servicios sociales reproduce las desigualdades del mundo mercantil y fortalece el estado de bienestar de "dos clases". "Los servicios

comprados y los "vouchers" consumen los programas públicos de aquellos que absorben los riesgos económicos del mercado"; los menos afortunados - pobres, enfermos, los menos educados, y los no preparados - son segregados progresivamente, tornándose así, más vulnerables a nivel político. No solo la justicia se ve obstaculizada, dicho plan también lesiona "el principio fundamental de beneficio social, según el cual los servicios deberían estar disponibles basados en las necesidades y no limitados a aquellos que puedan pagar" (38).

En resumen, el mercado trabaja bien para ciertos propósitos sociales, pero no tan bien para otros. Por otra parte, una abundancia de evidencias documenta efectos negativos de las soluciones que da el mercado a los problemas sociales. Así, una preocupación por la cara dominante de la privatización con énfasis en la eficiencia, la competencia y las fuerzas del mercado podría pasar por alto otros intereses y aspectos que son vitales para el bienestar público social y económico. En particular, parece esencial considerar el efecto de la privatización sobre los valores históricos de la ciudadanía y la comunidad en la política local.

LA SEGUNDA CARA DE LA PRIVATIZACION:

CIUDADANIA Y COMUNIDAD

La segunda cara de la privatización representa el punto bajo del movimiento. El argumento principal es que la cara dominante de la privatización puede traer consecuencias adversas para los dos valores clásicos democráticos: ciudadanía y comunidad. Para llamar la atención sobre la manera en que la privatización afecta estos valores, sería útil un camino indirecto. El argumento en general sigue este lineamiento. Algunas recientes tendencias sociales y económicas en Estados Unidos han debilitado el sentido de obligación social. Asimismo, el gobierno local, un lugar importante para la cultura cívica, ha sido perjudicado por estos desarrollos. Ahora, aparece la privatización, la cual en exceso puede debilitar el orden político local y acelerar la declinación de la ciudadanía y la comunidad.

EFFECTO DEL CAMBIO SOCIAL EN LA COMUNIDAD Y LA CIUDADANIA

De acuerdo a Hacker, la riqueza acelerada y difundida, que se ha observado en los Estados Unidos en los últimos años, ha provocado ciertas inesperadas consecuencias negativas. "Con los artefactos de la prosperidad tan fácilmente a la mano, las actividades privadas se volvieron más agradables, debilitando cualquier tendencia de sacrificio para lograr fines sociales" (39). Según Yankelovich, "en la moderna sociedad industrial, frecuentemente compramos nuestro bienestar material a un alto precio humano; esto representa el primer síntoma de destrucción de la comunidad" (40). Los cambios en Norteamérica provocados por los logros tecnológicos y la movilidad creciente evitan que otras personas se preocupen, facilitándoles el hecho de evadir los problemas sociales difíciles. "La vida se ha vuelto interior", según Popenoe y la importancia del sector público disminuye a su vez (41). En pocas palabras, los procesos de los cambios sociales e institucionales de las últimas décadas han creado un clima incompatible entre los sentimientos de la comunidad y la ciudadanía. Ya que este punto de vista es defendible, la lógica parece ser la siguiente: cualquier esfuerzo o medida que amplie el sector privado a expensas del sector público debe ser escudriñado como una amenaza potencial al bienestar común.

No resulta fácil incluso a nivel local mantener la comunidad. Según Long, la construcción de la ciudad, así como la del país resulta difícil. Se necesita el uso efectivo de los recursos locales, los cuales pueden darse sólo a través de

la creación de un sentido de compromiso y obligación. Según Long la salud de las ciudades depende fundamentalmente del grado en que ellas "puedan desarrollar una producción capaz de movilizar y manejar sus recursos para enfrentar los problemas que presentan sus condiciones económicas" (42). Por supuesto, el concepto de ciudadanía está muy relacionado con la idea de comunidad. Se puede argumentar la necesidad de una revitalización del orden público sin una preocupación correspondiente por el lugar de la ciudadanía en el bienestar local. Después de Aristóteles, los estudiosos han insistido en que la ciudad constituye el lugar más apropiado para la expresión de la ciudadanía. Pero de acuerdo a Dagger, las grandes áreas metropolitanas "efectivamente desalientan a la ciudadanía", principalmente debido a los impedimentos de tamaño y movilidad (43). Se queja de las complicaciones creadas por la división de la autoridad, la multiplicidad de jurisdicciones, y la existencia de "feudos funcionales", los cuales contribuyen a la confusión, desorientación y sentido de impotencia. Gawthrop está de acuerdo en que la complejidad es una causa principal para la pérdida de "civiles" y concluye que la revitalización del significado de ciudadanía aparece como una obligación especial de aquellos que practican gerencia pública (44).

En pro de la ciudadanía, Long cree que es necesario transformar al consumidor pasivo en ciudadano activamente comprometido (45). Sharp está de acuerdo. Ella opina que es necesario reconsiderar lo que ella llama el modelo dominante de gobierno urbano (46). Estas nociones prevalecientes enfatizan el papel del ciudadano como consumidor, contribuyendo con el gobierno local principalmente haciendo denuncias sobre éste y periódicamente, presionando por medio del voto. Sharp contrasta este modelo dominante con el modelo de coproducción en el cual el suministro de servicio se convierte en una aventura incluyendo tanto a los ciudadanos como a los agentes de gobierno. Levine comparte este punto de vista de la importancia de los ciudadanos en el suministro de servicios urbanos (47). Su preocupación es cómo diseñar un sistema que construya un sentido de responsabilidad comunitaria cuando la participación ciudadana en el suministro de servicios descansa en un estrecho auto-interés. Entre otras sugerencias, incluye una serie de pasos para promover la participación ciudadana y las acciones voluntarias como "adoptar un parque", los programas de la comunidad para prevenir los crímenes y otras actividades cara a cara para fomentar la lealtad y obligación.

AMENAZA DE PRIVATIZACION

Además de la erosión de la comunidad y la ciudadanía, la era después de la Segunda Guerra Mundial ha provocado una confianza en los medios indirectos del suministro de servicios. Sharkansky se refiere a esto como la elaboración de políticas y el suministro de servicios al "margen del gobierno". (48). En un sentido más amplio, esto toma muchas formas, desde la proliferación de los distritos especiales hasta el uso de contratistas privados. Se puede incluir también el crecimiento de cooperativas públicas-privadas creadas para lograr el desarrollo económico. Sin duda, entonces, la privatización ha ido de mano en mano con la pérdida de la comunidad unida.

La conexión entre la creciente influencia privada y el descenso de la pública se manifiesta en diferentes formas. Whitt y Yago concluyen que el dominio privado en la política de transporte urbano ha producido un comportamiento limitado en busca de beneficios que ha impedido el desarrollo de un tránsito público más efectivo (49). Tobin ha informado que el concepto de sociedad impulsado por la Administración Reagan no permite que el público se involucre en el problema de las viviendas (50). La privatización de la ejecución de la ley provoca problemas similares.

Steward sostiene que se gasta más dinero en los sistemas de seguridad del sector privado que en todas las agencias de ejecución de las leyes públicas (51). A medida que el público se vuelve más y más hacia las fuentes privadas para la protección que necesita, siente que la policía puede ir perdiendo gradualmente su autoridad y la confianza del público en la policía podría acabarse.

El deterioro de muchos servicios públicos, - ejecución de las leyes, transporte, viviendas, - afecta adversamente a los que corren mayores riesgos, los habitantes de la ciudad. Pero, tal y como lo sostiene Louv (52), los efectos negativos de las nuevas iniciativas de privatización van más allá de la gran ciudad. Uno de los principales problemas es la fragmentación y separación provocada por la migración y el actual mercado estatal, a cuyo resultado él le da el nombre de "ciudad privada". La manifestación más prominente de este fenómeno se puede observar en la expansión de los centros urbanos del Sureste de Houston, especialmente, así como en Phoenix, San Diego y Dallas. Aquí el verdadero poder político lo manejan las diferentes formas de pequeños gobiernos, algunas veces privados. Describe la penetración de los planes de seguridad privada y presenta los enclaves urbanos - barrios urbanos incorporados - como autosuficientes y aislados del resto de la ciudad. Los contratos restrictivos abundan, las asociaciones vecinales se expanden casi exponencialmente y cada vez más los servicios urbanos se han volcado a entidades privadas o casi-privadas.

BUSCANDO UNA SOLUCION:

HACIA UNA MEJOR COMPRESION DEL SISTEMA DE SUMINISTRO

DE SERVICIOS Y PARTICIPACION CIUDADANA

Hasta ahora la discusión ha sido teórica y algo polémica. Por esto es necesario considerar las formas de fortalecer la comunidad y de promover el espíritu ciudadano sin aprobar el status quo del sistema de suministro de servicios. Para lograr este fin algunos modelos heurísticos tratan de aclarar el papel de los ciudadanos en el servicio alterno del sistema de suministro de servicios (53). Antes de analizar los modelos, necesitamos hacer un comentario introductorio. Como señaláramos anteriormente, el modelo sistema de suministro de servicios del gobierno burócratico que ha predominado desde los años 30 y 40 confina a los ciudadanos a un papel pasivo. Es difícil argumentar que el nexo gobierno-ciudadano fortalece al ciudadano o promueve la responsabilidad individual necesaria para crear un sentimiento de comunidad a nivel local. Por lo tanto, aquí no defendemos la posición de que la búsqueda de nueva opciones y oportunidades que las iniciativas de la privatización ofrecen deberían ser abandonadas, sino la de que cada arreglo debe evaluarse con algo más que criterio de eficiencia.

¿Qué es lo que debe buscarse en la evaluación de los diferentes sistemas de suministro de servicio desde la perspectiva del ciudadano?. Se deben observar tres criterios. Primero, si se le da importancia a la noción democrática de participación en general, deberían fortalecer en gran medida las acciones que promueven una mayor injerencia y control por parte de los ciudadanos. Segundo, los sistemas de suministro de servicios públicos deben dar a los ciudadanos vías para compensar los agravios. Con relación a las quejas sobre el servicio de provisión y los problemas de producción, es necesario crear mecanismos eficaces para obligar al distribuidor a ser responsable. Finalmente, si es posible, el individuo ha de tener oportunidades razonables para que pueda solucionar los problemas relacionados con los servicios públicos. Por supuesto, este criterio

está muy ligado a la competencia, y necesita múltiples servicios intrajurisdiccionales de distribuidores. ¿Cómo hacen los servicios públicos alternos y particularmente los esfuerzos de privatización para satisfacer este criterio?.

MEDIDAS PARA EL SUMINISTRO DE SERVICIOS Y LA PARTICIPACION CIUDADANA

El futuro de la ciudadanía y la comunidad en el estado local no debe ser monótono. De hecho, la privatización se presenta como un catalizador prometedor para la innovación. Las interrogantes importantes restantes se refieren al objetivo y a las formas de iniciativa. Por ejemplo, si el objetivo principal del movimiento de privatización es transferir los servicios gubernamentales al sector corporativo, se ha logrado poco en la eliminación de barreras para la participación ciudadana. Los Modelos A y B en la Figura 1 muestran que ambos sistemas de suministro de servicio relegan a los ciudadanos a un papel pasivo cliente/consumidor.

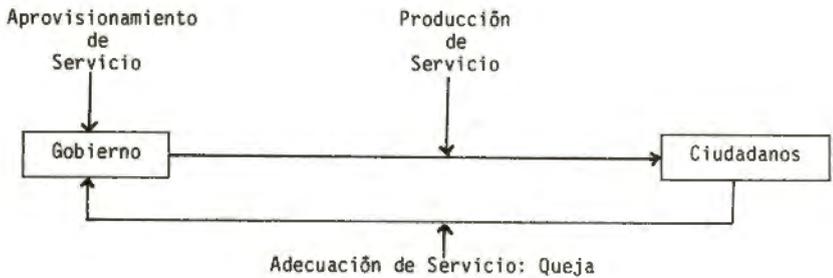
En el Modelo A (gobierno), por ejemplo, el suministro de servicios (planificación y finanzas) es responsabilidad de los funcionarios públicos. Las burocracias profesionales organizadas entre las líneas funcionales suministran servicios a su clientela respectiva. Los ciudadanos pueden, de acuerdo a los tres conceptos de Hirschman, (54) responder a la adecuación del sistema de suministro de servicios en una de las tres formas. Primero, pueden demostrar "lealtad". Aquí la lealtad se presenta como un apoyo para las medidas de suministro existentes, las cuales, a falta de necesidades percibidas, no fortalecen la iniciativa ciudadana en la distribución de servicios. Los puntos focales se encuentran en los otros dos componentes evaluadores, "abandono" y "queja". Las personas abandonan un sistema de suministro de servicios cuando están insatisfechas con la calidad de un producto y la competencia asegura la disponibilidad de otras opciones. En el Modelo A, el abandono requiere que se abandone la comunidad o que un individuo reemplace o sustituya los servicios con recursos privados. El suministro de servicios es competencia del gobierno; no existe competencia de carácter monopolístico de las medidas de aprovisionamiento. Finalmente, la "queja" representa intentos activos por parte del ciudadano de alterar las políticas, las prácticas, los patrones de distribución y las salidas de producción/provisión. La eficacia de la "queja" en el Modelo gubernamental es directo, y se indica en el Modelo A por la línea sólida entre los ciudadanos y el gobierno. Los ciudadanos pueden sancionar a los funcionarios públicos por medio de las elecciones, supervisión por parte de los ciudadanos, agencias de quejas, iniciativas en cuanto a los impuestos y otros. Las opciones de "queja" tienden a ser sancionadoras en carácter y después del hecho.

El sistema privado de suministro de servicio que se muestra en el Modelo B (Figura 1) es muy similar al modelo gubernamental. Las entidades corporativas al responder a las condiciones de mercado toman las decisiones con respecto al aprovisionamiento de servicio, emplean trabajadores y suministran de servicios a los residentes de la comunidad. Con estas medidas, los ciudadanos velan por ellos mismos en el mercado. Si existen alternativas en cuanto a los distribuidores, los ciudadanos pueden responder a los problemas de los servicios, abandonando un mercado y entrando en otro. Si sólo existe un distribuidor de un servicio, para abandonar éste es necesario irse a otra ciudad que ofrezca la calidad de servicio deseada, o los individuos pueden usar sus propios recursos para comprar más de un servicio. Los ciudadanos pueden manifestar su desaprobación en cuanto a las características del servicio de producción y aprovisionamiento. Primero, tal y como aparece en el Modelo A, los consumidores pueden quejarse directamente al proveedor del servicio. Pero, en un Modelo A diferente, la línea es punteada en vez de continua, ya que los consumidores supuestamente tienen menos medios para

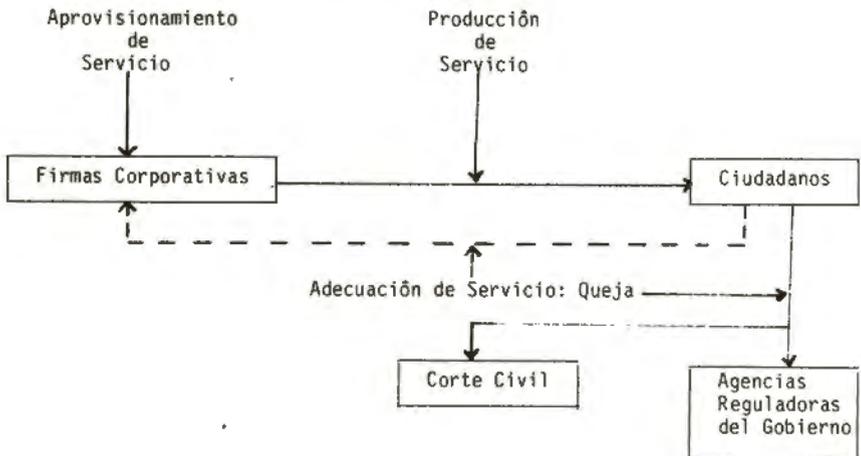
FIGURA 1

MODELOS HEURISTICOS DE LOS SISTEMAS DE SUMINISTROS DE SERVICIOS DEL SECTOR
GUBERNAMENTAL Y DEL SECTOR PRIVADO (CORPORATIVO) Y
PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS

Modelo A: Gobierno



Modelo B: Sector Privado (Corporativo)



obligar a que se sea responsable. Se supone que a falta de competencia y oportunidades de abandono, los consumidores de los servicios pueden llevar a cabo una acción civil en la corte o buscar una solución fuera de ese lugar (por ejemplo, demostrar violaciones de disposiciones antidiscriminatorias o no cumpliendo de las regulaciones estatales o federales) para resolver quejas con respecto a los servicios.

Los Modelos A y B representan los tradicionales sistemas de suministro de servicio gubernamental y privado respectivamente. Ningún modelo mejora al ciudadano. Además, por falta de mercados alternativos, el modelo B sugiere que los ciudadanos pueden apoyarse en mecanismos externos para obligar a que se realicen cambios en los patrones de suministro. La eficacia de la queja del ciudadano es muy débil. El hecho de que el gobierno deje la responsabilidad de la carga en ausencia de competencia se debe estudiar cuidadosamente. Principalmente, los costos son tiempo y dinero del ciudadano, y fe en el gobierno como protector de los derechos individuales.

¿Acaso las iniciativas de privatización ofrecen al ciudadano mayor participación en el suministro de servicios?. Los Modelos C y D en la Figura 2 muestran que la contratación con empresas privadas independientemente de que los contratos exclusivos (Modelo C) o no exclusivos (Modelo D), ofrecen pocas esperanzas para ampliar la participación de los ciudadanos. Los Modelos C y D también ilustran el papel de los ciudadanos en el aprovisionamiento y en la producción de servicios bajo un sistema de franquicia. En ambos modelos, los ciudadanos permanecen como consumidores pasivos. Normalmente, los gobiernos y empresas codeterminan las características de aprovisionamiento de servicio a través de las negociaciones del contrato. El contrato puede dar al distribuidor de los servicios privados los derechos exclusivos de producción (Modelo C): se establece un monopolio de servicio. O, si el contrato no es exclusivo, dos o más productores privados e incluso la misma ciudad pueden suministrar el mismo servicio a las diferentes secciones de la municipalidad (Modelo D). Bajo ambos modelos, los ciudadanos pueden quejarse tanto ante los distribuidores privados como ante los funcionarios del gobierno. Se supone también, al menos en teoría, que los ciudadanos deben tener recursos más efectivos para tratar con el gobierno local, (a través de quejas, contactando oficiales locales, votando) que con una firma privada bajo contrato.

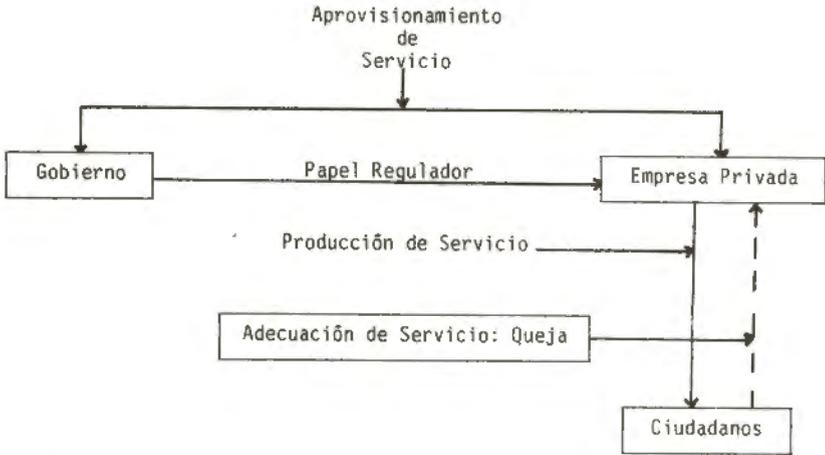
Quizás la mayor diferencia entre los dos modelos mostrados en la Figura 2 se relaciona con el abandono de las opciones de los ciudadanos y la disponibilidad de los mercados alternativos. En el Modelo C, los individuos deben irse a otra ciudad si sus quejas no son escuchadas y si la calidad del servicio se considera insatisfactoria. En el Modelo D, los ciudadanos pueden irse a otra sección de la misma ciudad, una sección en la cual haya otro distribuidor del servicio. La contratación no exclusiva (Modelo D) también permite la competencia. La ciudad tiene opciones en cuanto a la renegociación del contrato. Pueden renovar contratos, exigir cambios en respuesta a las quejas de los ciudadanos, o si la calidad del servicio ha declinado, la ciudad, dado que nunca delegó completamente el servicio, puede reasumir la total responsabilidad de la producción. Finalmente, ambos modelos restringen a los ciudadanos a un papel pasivo en el suministro de los servicios.

Hasta ahora se ha argumentado que el tradicional suministro gubernamental de servicio, la cesión de servicios al sector privado y la contratación con empresas privadas, tanto exclusiva como no exclusiva, no dan al ciudadano una adecuada participación tanto en el aprovisionamiento de servicios como en las decisiones de las producciones. Otras iniciativas de privatización facilitan la participación, pero desgraciadamente no son utilizadas frecuentemente por el gobierno de la ciudad (55). Estas medidas del suministro de servicio obligan a un uso más

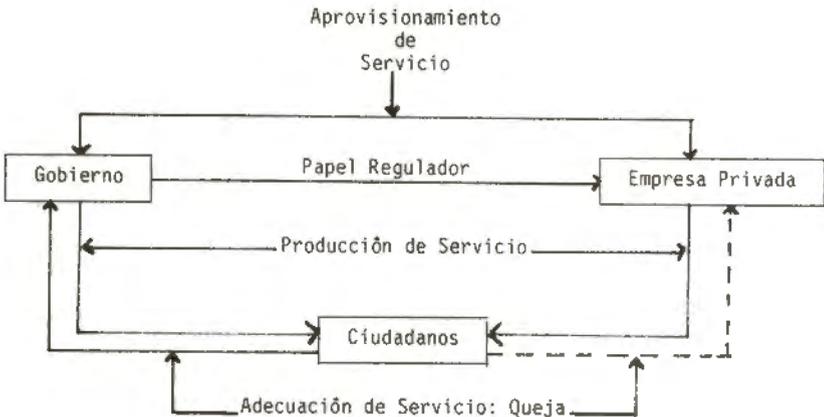
FIGURA 2

MODELOS HEURISTICOS DE CONTRATACION EXCLUSIVA Y NO EXCLUSIVA CON EMPRESAS PRIVADAS Y PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS

Modelo C: Contratación Exclusiva



Modelo D: Contratación No-exclusiva



extenso del sector sin fines de lucro o voluntario. Una cierta cantidad de personas ha apoyado la idea de una mayor confianza en el sector sin fines lucro y voluntario para incrementar la participación ciudadana en el suministro de servicios (56). Berger y Neuhaus captan la esencia de esta posición haciendo un llamado para el uso progresivo de estructuras "mediadoras" en el suministro de servicios, una mayor confianza en la familia, vecinos, iglesias y organizaciones voluntarias que medien entre el individuo y las instituciones impuestas en la sociedad (57). Estos arreglos de servicios pueden implicar el uso de ciudadanos voluntarios, que contribuyen en tiempo y esfuerzo libremente, o la elaboración de planes de esfuerzo propio bajo los cuales los ciudadanos o grupos vecinales tomen para su propio beneficio las actividades relacionadas con el servicio previamente suministrado por el gobierno. Investigaciones anteriores generalmente se refieren al ciudadano voluntario y a la participación en forma de auto-ayuda en el suministro de servicio como aprovisionamiento (58) o coproducción (59). Los ejemplos son numerosos y van desde algo sencillo como la recolección de basura en los parques hasta donaciones de tiempo y dinero al gobierno de la ciudad y a grupos de vecinos.

Finalmente, se ha defendido el uso de "vouchers" para intentar que los servicios públicos den mejores respuestas a los ciudadanos. Bajo esta medida, un gobierno local emite un comprobante para los ciudadanos que necesitan un servicio particular. Los ciudadanos que reciben estos comprobantes pueden elegir su distribuidor de servicios, ya sea una organización privada, sin fines de lucro o gubernamental.

Los Modelos E, F y G en la Figura 3 ilustran los roles de los ciudadanos en las medidas tradicionales de suministro de servicios usando las organizaciones, voluntarios y los "vouchers". Bajo el Modelo E, los funcionarios municipales controlan el aprovisionamiento de servicios y podrían, por ejemplo, hacer un contrato a un grupo de vecinos para tomar posesión de un stock de casas de la ciudad. La asociación de vecinos está dirigida a su vez, por una junta de ciudadanos voluntarios que elaboran políticas de servicios. Los ciudadanos crean el servicio bajo los auspicios de la ciudad y el grupo voluntario. Las quejas con respecto a los servicios pueden dirigirse a las asociaciones de vecinos o al gobierno. Las quejas de los participantes del contrato son directas, ya que la junta de vecinos se elige y la jurisdicción puede hacer modificaciones en la política a través de los poderes reguladores. El abandono puede tomar forma de no participación para forzar la no renovación del contrato.

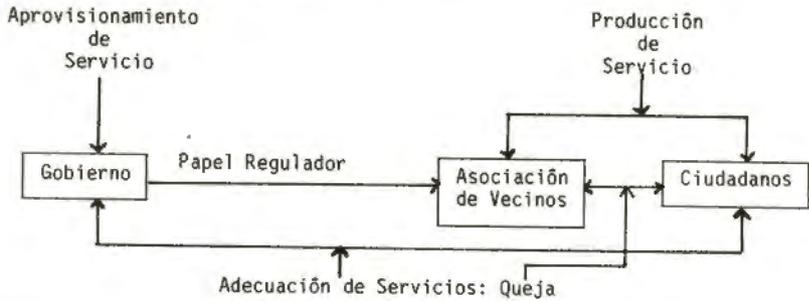
El diagrama en el Modelo F trata de captar la esencia del enfoque coprovisionamiento/coproducción. En resumen, los ciudadanos a través de donaciones de dinero y tiempo al gobierno local ayudan en el financiamiento o planes para el suministro de servicio, (ejemplo, coprovisionamiento). Entonces, a través de la auto-ayuda y los esfuerzos de la participación activa, los ciudadanos coproducen servicios con la burocracia local profesional (ejemplos, los vecinos que protegen la ciudad de los crímenes, programas "adoptar un parque, proyectos de reforestación urbana o colocar la basura en su lugar). La queja es directa ya que los ciudadanos están involucrados en las fases de aprovisionamiento y/o producción del suministro de servicios. Las oportunidades de abandono incluyen la no participación o terminación de los planes de suministro de servicio.

El gobierno local controla el aprovisionamiento de servicios bajo el sistema de "vouchers" mostrado en el Modelo G, a pesar de que la producción de servicios es principalmente incumbencia de los distribuidores intrajurisdiccionales. En algunos casos los ciudadanos pueden ayudar a coproducir los servicios (indicados por el signo de interrogación entre la producción de servicio y los ciudadanos (60). Las quejas de los ciudadanos son directas ya que ellos ponen en contacto a

FIGURA 3

MODELOS HEURISTICOS DE SUMINISTRO DE SERVICIOS EMPLEANDO SECTORES SIN FINES LUCRO, VOLUNTARIOS, "VOUCHERS" Y PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS

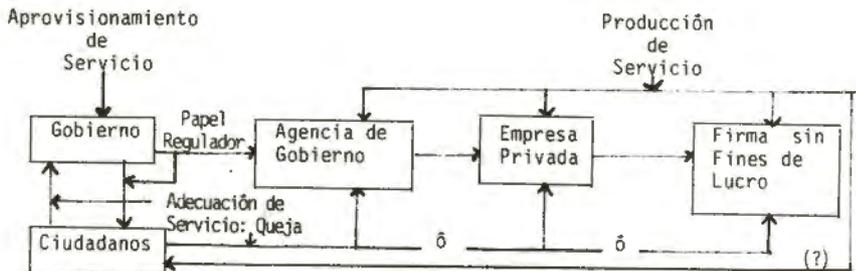
Modelo E: Contratación Vecinal



Modelo F: Voluntarios, Auto-ayuda



Modelo G: "Vouchers"



los distribuidores de los servicios con las denuncias. Al darle oportunidades a los ciudadanos para dejar un mercado y entrar en otro, se obtiene alguna responsabilidad. Si no es así, los funcionarios del gobierno local pueden resolver disputas a través de poderes reguladores.

Si se comparan los modelos presentados en las Figuras 1 y 2 con los que se presentan en la Figura 3 se ve una gran diferencia: el sistema de suministro de servicio mostrado en los Modelos E, F y G involucra activamente a los ciudadanos en el aprovisionamiento y producción de servicio o al menos permite que los ciudadanos escojan al distribuidor de servicios (sistema de "vouchers"). Se realiza una amonestación. Todos los modelos se utilizan con propósitos heurísticos: se puede hacer una excepción para cada uno de ellos. Sin embargo, el uso de organizaciones sin fines de lucro, voluntarios y de "vouchers" mantiene un potencial considerable como iniciativas de privatización para aumentar la participación ciudadana en el suministro de servicios.

CONCLUSIONES

Lyons y Fitzgerald han presentado los problemas básicos tratados aquí como un conflicto entre competencia y democracia (61). Ellos argumentan que la privatización es una extensión lógica de la larga búsqueda por la competencia en el gobierno local que comenzó con el movimiento de reforma hace años. De hecho, no ven una amenaza real en los principios democráticos inherentes a la contratación de más servicios con el sector privado. Además, a medida que el público, operando a través de su gobierno determine aún quién paga los impuestos, con qué tasa, Lyons y Fitzgerald pueden ser completamente optimistas. Nadie está en contra de la competencia y eficacia, pero la incuestionable búsqueda de estos objetivos puede en efecto disminuir otros valores apreciados, los cuales como discutimos anteriormente han sido fomentados a nivel local. Quizás la verdadera disputa podría darse entre los que están ideológicamente dedicados a alejar al gobierno local de las fases de aprovisionamiento y de producción del suministro de servicios cedidas al sector privado. Como se puede observar en el Modelo B, el hecho de dejar caer la carga en otros sin ninguna competencia teóricamente coloca al ciudadano en desventaja para que los esfuerzos por manifestar tengan respuesta. Aunque el modelo dominante de suministro de servicio por parte del gobierno (Modelo A, en la Figura 1) deja mucho que desear, supuestamente los ciudadanos tienen más medios directos de asegurar la responsabilidad.

Después de haber dicho esto, algunos razonamientos adicionales para tratar con el dilema fundamental de eficiencia versus equidad, la comunidad y la ciudadanía, parecen estar garantizadas. No todas las iniciativas de privatización deben ser consideradas como peligrosas para la salud de la política local. Aquellos arreglos por contrato que producen mayor competencia y más eficacia en áreas tales como la recolección de basura o, incluso más inocuamente, las proposiciones para privatizar procedimientos internos (procesamiento de datos, por ejemplo), no se pueden culpar por la disminución de la solidaridad pública y la obligación social que parecen genuinamente amenazadas. Sin embargo, no se pueden ignorar los problemas de equidad y responsabilidad. Además, tal y como lo muestran los modelos en la Figura 2, los contratos exclusivos y no exclusivos limitan la participación de los ciudadanos en el suministro de servicios, básicamente a un papel de consumidores pasivos.

Si el objetivo es expandir el papel de los ciudadanos en la función primaria del suministro de servicios del gobierno local, entonces hay varias opciones disponibles. La Figura 3 presenta modelos que muestran el potencial de

contratación de los vecinos y esfuerzos de auto-ayuda y voluntarios. Actividades tales como coaprovisionamiento y coproducción transforman a los ciudadanos: de consumidores pasivos pasan a ser participantes activos en los problemas de la comunidad. Quizás sea erróneo clasificar estos tipos de iniciativas como privatización. Ellos necesitan la acción privada de los ciudadanos, pero la acción es más pública que privada. El problema restante se refiere al grado en que los funcionarios del gobierno, elegidos y de profesión, desean ser innovadores y realizan un sistema de suministro que permita una mayor participación ciudadana y ayuden a crear un sentido de responsabilidad cívica.

Los problemas que rodean el uso de los sistemas alternativos de suministro de servicios son complejos y las implicaciones asociadas con el uso de distintas medidas para la prestación de servicios permanecen evasivas. No es deseable recurrir al monopolio municipal para el suministro de servicios públicos. Pero de la misma manera, las soluciones de mercado deben ser adoptadas con cuidado. Según Stone "La solución de mercado es solipsística". Esta solucióna los problemas negando su carácter social y público ... (pero) nuestra independencia es tan grande, nuestro sentido de destino común tan frágil y nuestro apego a las cualidades intangibles de la vida social tan débil, que difícilmente podemos darnos el lujo de entronizar el mercado y correr el riesgo de aflojar aun más los lazos de la comunidad" (62). La eficiencia es un objetivo elogiado, pero no para la exclusión de otros principios igualmente fundamentales, - protecciones constitucionales, equidad, ciudadanía y comunidad. Sólo a través de continuos análisis y discursos podemos aspirar a establecer las medidas de suministro de servicio que minimicen los puntos adversos y que apoyen tanto a la democracia como a la eficacia.

NOTAS

1. El subtítulo de E.S. Savas, *Privatizing the Public Sector* (Chatham, NJ: Chatham House, 1982) es *How to Shrink Government*. Su último volumen se titula: *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, NJ: Chatham House, 1987).
2. Barry Bozeman, "Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Sector Boundaries as Maginot Line", *Public Administration Review*, Vol. 48 (March/April 1988), p. 673.
3. Ronald C. Moe, "Law Versus 'Performance' as Objective Standard", *Public Administration Review*, Vol. 48 (March/April 1988), p. 675. El interés en la privatización se expande a todos los niveles del gobierno y afecta virtualmente cada actividad del servicio público. Existe una gran cantidad de libros que tratan el tema de la privatización de los servicios sociales, por ejemplo. Ver Barry J. Carroll, Ralph W. Conant, and Thomas A. Easton, eds., *Private Means - Public Ends: Private Business in Social Service Delivery* (New York: Praeger, 1987). Además, el último informe de la Comisión del Presidente sobre Privatización, *Privatization: Toward More Effective Government* (Washington: March 1988), presenta el alcance de los servicios federales para los cuales el panel encuentra "potencial para mejorar la eficiencia, calidad de servicio, o ambos, que se deriva de la participación creciente del sector privado en el aprovisionamiento de servicios" (pág. xv).
4. Cliff Atherton and Duane Windson, "Privatization of Urban Public Services", in Calvin A. Kent, ed., *Entrepreneurship and the Privatizing of Government* (New York: Quorum, 1987), pp. 81-82, afirma que los motivos que enfatizan la privatización a nivel local son diferentes en forma significativa de aquellos que funcionan a nivel federal. Insisten en que la privatización bajo la Administración Reagan ha sido motivada principalmente por ideología, mientras que a nivel local los ímpetus provienen principalmente de las presiones fiscales y la post-Proposición 13 sobre la resistencia del contribuyente.
5. Ver Stephen Moore, "Contracting Out: A Painless Alternative to the Budget Cutter's Knife", en Steve H. Hanke, ed., *Prospects for Privatization* (New York: The Academy of Political Science, 1987), pp. 60-73.
6. Robert W. Bailey, "Uses and Misuses of Privatization", en Hanke, ed., *Prospects for Privatization*, p. 141.
7. Harry P. Hatry, "Privatization Pros and Cons and Ways to Make Government Agencies More Competitive", *Urban Resources*, Vol. 4 (September 1985), p. 15.
8. Paul Starr, "The Limits of Privatization", in Hanke, ed., *Prospects for Privatization*, p. 128.
9. Ronald C. Moe, "Exploring the Limits of Privatization", *Public Administration Review*, Vol. 47 (November/December 1987), p. 458.
10. Harold J. Sullivan, "Privatization of Public Services: A Growing Threat to Constitutional Rights", *Public Administration Review*, Vol. 47 (November/December 1987), p. 466.

11. Stephen L. Elkin, *City and Regime in the American Republic* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), p. 181, sostiene que las ciudades, (y quizás más generalmente los gobiernos locales), están equipados para formar la clase de ciudadano necesario para una democracia liberal floreciente. Repite los más recientes puntos de vista de Alexis de Tocqueville y Jhon Stuart Mill.
12. Robert L. Bish and Vincent Ostrom, *Understanding Urban Government* (Washington: American Enterprise Institute, 1973), p. 29.
13. Ted Kolderie, "The Two Different Concepts of Privatization", *Public Administration Review*, vol. 46 (July/August 1986), pp. 285-291.
14. Sidney Sonenblum, John J. Kirlin, and John Ries, *How Cities Provide Services* (Cambridge, MA: Ballinger, 1977).
15. John A. Barnes, "The Failure of Privatization", *National Review* (July 18, 1986), p. 40.
16. James T. Bennet and Manuel H. Johnson, *Better Government at Half the Price: Private Production of Public Services* (Ottawa, IL: Caroline House, 1981), p. 19.
17. Charles H. Levine, "The Family as a Coproduction Unit: Some Second Thoughts", *Urban Resources*, vol. 4 (September 1985), p. 2
18. Kolderie, "The Two Different Concepts of Privatization", p. 287.
19. Harry P. Hatry and Carl F. Valente, "Alternative Service Delivery Approaches Involving Increased Use of the Private Sector", en *International City Management Association*, ed., *Municipal Year Book 1983* (Washington: International City Management Association, 1983), pp. 199-217.
20. Sylvester Murray, "Privatization: Myth and Potential", *Urban Resources*, vol. 4 (September 1985), pp. 3-5.
21. Kolderie, "The Two Different Concepts of Privatization", p. 287.
22. E.S. Savas, "An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery", *Public Administration Review*, vol. 37 (November/December 1977), pp. 717-724; y "Policy Analysis for Local Government: Public vs. Private Refuse Collection", *Policy Analysis*, vol. 3 (Winter 1977), pp. 49-74.
23. Roger S. Ahlbrandt, Jr. "Implications of Contracting for a Public Service", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 9 (March 1974), pp. 337-357.
24. Barbara J. Stevens, ed. *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery-Summary* (Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development, June 1984).
25. Carl F. Valente and Lydia D. Manchester, *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches* (Washington: International City Management Association, 1984), p. 1.
26. Ver Valente and Manchester, *Rethinking Local Services*; Ira Sharkansky, "Policy Making and Service Delivery on the Margins of Government: The Case of Contractors", *Public Administration Review*, vol. 40 (March/April 1980), pp. 116-123; John D. Hanrahan, *Government for Sale: Contracting out the New*

Patronage (Washington: American Federation of State, County and Municipal Employees, 1977).

27. Alan K. Campbell, "Private Delivery of Public Services: Sorting Out the Policy and Management Issues", *Public Management*, vol. 68 (December 1986), p. 5.
28. Sonenblum, Kirlin, and Ries, *How Cities Provide Services*, p. 33
29. E.B. Berenyi, "Contracting Out Refuse Collection: The Nature and Impact of Change", *Urban Interest*, vol. 3 (Spring 1981), pp. 30-42; John J. Kirlin, J. D. Ries, and Sonenblum, "Alternatives to City Departments", en E.S. Savas, ed. *Alternatives for Delivering Public Services* (Boulder, CO: Westview, 1977), pp. 111-145.
30. Anthony Paschal and Mark Menchik, *Fiscal Containment: Who Gains? Who Loses?* (Santa Monica, CA: Rand, 1979).
31. Kolderie, "The Two Different Concepts of Privatization", p. 290.
32. Anthony H. Paschal, "User Charges, Contracting Out, and Privatization in an Era of Fiscal Retrenchment", *Urban Interest*, vol. 3 (Spring 1981), p. 11.
33. Robert E. Suggs, "Minorities and Privatization: Issues of Equity", *Public Management*, vol. 68 (December 1986), p. 15.
34. Savas, *Privatizing the Public Sector*, p. 134.
35. Ruth DeHoog, "Human Services Contracting: Environmental, Behavioral and Organizational Conditions", *Administration and Society*, vol. 16 (February 1985), pp. 427-454.
36. William N. Loucks and J. Weldon Hoot, *Comparative Economic Systems* (New York: Harper and Brothers, 1952), p. 97.
37. Clarence N. Stone, "Whither the Welfare State? Professionalization, Bureaucracy, and the Market Alternative", *Ethics*, vol. 93 (April 1983), p. 594.
38. Mimi Abramovitz, "The Privatization of the Welfare State: A Review", *Social Work*, vol. 31 (July/August 1986), pp. 257-264.
39. Andrew Hacker, *The End of the American Era* (New York: Atheneum, 1971), p. 5
40. Daniel Yankelovich, *New Rules* (New York: Random House, 1981), pp. 226-227.
41. David Popenoe, *Private Pleasure, Public Plight* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1984), p. 102.
42. Norton E. Long "The City as a Local Political Economy", *Administration and Society*, vol. 12 (May 1980), p. 14.
43. Richard Dagger, "Metropolis, Memory, and Citizenship", *American Journal of Political Science*, vol. 25 (November 1981), pp. 715-737.
44. Louis C. Gawthrop, "Civis, Civitas, and Civilitas: A Focus for the Year 2000", *Public Administration Review*, vol. 44 (March 1984), pp. 101-107.

45. Long, "The City as a Local Political Economy", p. 29.
46. Elaine B. Sharp, "Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept", *Midwest Review of Public Administration*, vol. 14 (June 1980), pp. 105-118.
47. Charles H. Levine, "Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction", *Public Administration Review*, vol. 44 (March 1984), pp. 178-189.
48. Ira Sharkansky, "Policy Making and Service Delivery on the Margins of Government: The Case of Contractors", *Public Administration Review*, vol. 40 (March/April 1980), pp. 116-123.
49. J. Allen Whitt and Glen Yago, "Corporate Strategies and the Decline of Transit in U.S. Cities "Urban Affairs Quarterly, vol. 21 (September 1985), pp. 37-65.
50. Gary A. Tobin, "The Public/Private Sector Partnership in the Redevelopment Process", *Policy Studies Journal*, vol. 11 (March 1983), pp. 473-482.
51. James K. Stewart, "Public Safety and Private Policy", *Public Administration Review*, vol. 45 (November 1985), pp. 785-765.
52. Richard Louv, *America II* (New York: Penguin Books, 1983).
53. Los modelos a seguir están basados en ciertas presunciones teóricas y se ofrecen principalmente para futuras pruebas, mejoras y críticas.
54. Albert L. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970).
55. Valente and Manchester, *Rethinking Local Services*, p. xv
56. James M. Ferris, "Coprovision: Citizen Time and Money Donations in Public Service Provision", *Public Administration Review*, vol. 44 (July/August 1984) pp. 324-333; Levine, "Citizenship and Service Delivery".
57. Peter L. Berger and Richard J. Neuhaus, *To Empower People* (Washington: American Enterprise Institute, 1977).
58. Ferris, "Coprovision".
59. Jeffrey L. Brudney and Robert E. England, "Toward a Definition of the Coproduction Concept", *Public Administration Review*, vol. 43 (January/February 1983), pp. 59-65.
60. Hatry and Valente, "Alternative Service Delivery Approaches", p. 207.
61. William Lyons and Michael R. Fitzgerald, "The City as Purchasing Agent: Privatization and the Urban Policy in America", en Terry N. Clark, ed., *Research in Urban Policy*, vol. 2 (Greenwich, CT: JAI Press, 1986), pp. 61-73.
62. Stone, "Whither the Welfare State?" p. 595

EXPLORANDO LOS LIMITES DE LA PRIVATIZACION*

Ronald C. Moe

* El documento original se encuentra en idioma inglés. Fue traducido al español por la Lic. Grazietta Di Costanzo por encargo del CLAD.

Exploring the limits of privatization / Moe, Ronald
C. // EN: Public Administration Review.-
Washington.- Vol. 47 Nº 6, (Nov.-Dec. 1987).- pp.
453-460.

INTRODUCCION.

Cuando hayan pasado algunos años y los historiadores administrativos estudien la década de los 80, probablemente concluirán que la "privatización" fue el concepto que tuvo más influencia en dicho período. Sus estudios indicarán, sin duda alguna, que la administración pública se vió profundamente alterada por varias ideas que, en conjunto, han recibido el nombre de privatización. Estos mismos historiadores probablemente concluirán también que la administración pública, como un campo intelectual y profesión, estaba desorganizada y en decadencia con una capacidad relativamente baja para dirigir su propio destino en los 80. En conjunto, la historia no suministrará una versión agradable para los administrativistas públicos.

La privatización tiene raíces intelectuales en la teoría económica del libre mercado, y sus promotores tienen una visión mundial que deja lugar a pocas limitaciones. La administración pública, como un campo de estudio que no comparte la perspectiva de los economistas del libre mercado, inicialmente ignoró y luego resistió el reto de la privatización. Dicha resistencia ha tendido a tomar la forma de tácticas defensivas en contra de proposiciones específicas, en lugar de ver el reto de la privatización como una oportunidad para desarrollar una amplia posición teórica justificando el carácter distintivo del sector público. Este ensayo sugiere que los administradores públicos han jugado el papel menos importante en el drama abierto de la privatización, porque ya no tienen la capacidad para hacer uso de sus propias raíces teóricas e intelectuales. Estas raíces abandonadas de la administración pública pueden encontrarse en su tradición de derecho público.

Los administradores públicos saben, o al menos creen, que existen límites para la privatización. Pero no han sido capaces de articular dichos límites y por lo tanto tienen problemas para definir lo que es específico del sector público y que lo diferencia del sector privado. El estudio de los límites de la privatización no debería ser analizado como algo equivalente a la hostilidad con respecto al concepto y uso de la privatización. Con demasiada frecuencia la relación entre el sector público y el privado es vista como un juego suma-cero donde el incremento de la prosperidad para uno debe ser alcanzada a expensas del otro. Sin embargo, la realidad del estado de la nación moderna es que la prosperidad de los dos sectores está inextricablemente ligada. Por lo tanto, para entender el potencial de la privatización, es necesario primero comprender sus limitaciones.

MOVIMIENTO DE LA PRIVATIZACION

El movimiento de la privatización, en una oportunidad simplemente un grupo de intelectuales extraños a la administración, se ha puesto de moda. Este nuevo status se evidencia por la seriedad asignada a la privatización, incluso por parte de sus críticos. Aunque diversas personas definen la privatización de diferentes formas, el movimiento mismo se mantiene unido por una creencia compartida de que el sector público es demasiado extenso y de que muchas de las funciones, actualmente desempeñadas por el gobierno, podrían ser mejor asignadas a las unidades del sector privado, directa o indirectamente, o dejarlas al juego del mercado. Se argumenta que el sector privado realizará dichas funciones más eficiente y económicamente que el sector público (1).

En la retórica del Movimiento de Privatización está implícita la opinión de que el sector público y el privado son parecidos, en el sentido de que ambos están sujetos al mismo conjunto de incentivos y desestímulos económicos. Muchas de las funciones son intercambiables. Algunos promotores de la privatización llegan incluso a afirmar que las actividades de casi todo el sector público se prestan a ser transferidas al sector privado. Por lo tanto, las bases para asignar funciones entre el sector público y el privado deberían descansar principalmente en criterios económicos normativos. La pregunta clave es simplemente ¿cuál sector desempeña la función de manera más eficiente y económica?. Los problemas que podrían surgir en relación al status legal o a la estructura organizacional se consideran secundarios en cuanto a interés e importancia.

La ortodoxia prevaleciente se destaca en el nuevo libro de Barry Bozeman, *All Organization Are Public*, en el cual se argumenta que el "sector confuso" no sólo está presente y es inevitable, sino que es la manera deseada de planear para el futuro. Mientras se permiten leves diferencias entre las organizaciones gubernamentales y las privadas, la abrumadora realidad contemporánea es que existen similitudes entre el sector público y privado de la vida norteamericana. El "carácter público" (empleando el término de Bozeman) de las organizaciones debería ser analizado sobre una matriz con un objetivo de políticas públicas dedicada a suministrar la mejor interconexión entre los sectores para lograr la misión de la organización. De hecho, Bozeman asegura que el sector público y el privado son parecidos en lo esencial, diferenciándose únicamente en lo no-esencial. Concluye lamentando que la teoría de la administración pública considere idénticas las organizaciones públicas y las gubernamentales, por lo cual es una aproximación complicada e incluso desagradable del mundo organizacional... (2).

Este ensayo discute la opinión de que el sector público y el privado son parecidos en lo esencial, y sólo difieren en lo no-esencial. Según se dice, la verdad resulta ser lo contrario, tal como lo ha observado Wallace Sayre en 1929 (3). El sector público y el privado pueden parecerse en lo no esencial, pero es en lo esencial donde difieren, y estas diferencias no pueden ocultarse ni tomarse a la ligera.

Aunque surge una cierta fascinación por la idea de que la complejidad y la ambigüedad actual en materia organizacional es una consecuencia inevitable y deseable de la complejidad y ambigüedad de la vida en general, dicha fascinación está fuera de lugar. Una línea debe separar lo que es público o gubernamental (dado que otros significados de lo público son importantes, estos términos se usan aquí de manera indistinta), y lo que es privado. La configuración de la línea podría variar con el tiempo y bajo ciertas circunstancias, pero es un línea vital, cuya base fundamental debe hallarse en el derecho público, y no en las teorías económicas o conductistas.

Los promotores de la privatización han estado a la vanguardia de los actuales esfuerzos para lograr la armonía entre el sector público y el privado, particularmente a nivel federal. Uno de los experimentos más interesantes de "privatización" ha sido la creación en 1985 de la Asociación para la Disposición de los Bienes Federales (FADA). Esta corporación fue creada por ciudadanos del sector privado bajo las leyes del Estado de Colorado con un capital suministrado por la Corporación de Seguros y Ahorros Federales (FSLIC), una agencia de los Estados Unidos. A continuación se presenta un estudio de los primeros años de FADA para facilitar las investigaciones en cuanto a los límites, si existe alguno, de la privatización y las diferencias, si existe alguna, entre el sector público y el privado. Sin embargo, previo al estudio de FADA, se hace necesario una análisis histórico y teórico.

LECCIONES DE Mc CULLOCH vs. MARYLAND

La privatización se describe correctamente como un fenómeno internacional. De nación en nación, desde los países desarrollados como Japón, Gran Bretaña y Francia hasta los menos desarrollados como Sri Lanka y Turkia, el estado se está librando rápidamente de las empresas comerciales y está fomentando el desarrollo de las economías competitivas de mercado (4).

Entre los países del mundo, los Estados Unidos presentan una situación única. Desde el inicio de la república, el gobierno ha confiado al sector privado el suministro de los servicios comerciales y los utilitarios. Las excepciones a esta regla son bien conocidas, pero no dejan de ser excepciones. Así, hoy, comparadas con la mayoría de las naciones, desarrolladas y menos desarrolladas, existen relativamente pocos candidatos para un despojo total como es el caso del gobierno de los Estados Unidos (5).

En los Estados Unidos, particularmente con respecto al gobierno federal, la Constitución, el derecho estatutario, y la cultura política, todo tiende a promover y reforzar las diferentes bases separadas para el sector gubernamental público y el privado. A pesar de que se estimula la separación, esto no ha desalentado la cooperación entre los sectores. Sin embargo, esta cooperación pocas veces ha involucrado empresas conjuntas al nivel nacional del gobierno.

Una importante excepción a esta generalización ocurrió al comienzo de la historia de los Estados Unidos. Esta involucraba una especie de propiedad conjunta de una corporación, y la batalla que se produjo condujo a resultados que influyen aún en el sistema político norteamericano. La historia del segundo Banco de los Estados Unidos es objeto de estudio en materia de privatización; o más directamente, un caso de estudio de cómo no privatizar una función pública.

El segundo Banco de los Estados Unidos recibió su permiso legal por medio del Acta del Congreso en 1816 por un período de 20 años. El Estado de Maryland intentó exigir impuestos por las operaciones de la sucursal del Banco en Baltimore, decisión ésta que fue enfrentada en tribunales. La Corte Suprema de Justicia norteamericana, en el caso de McCulloch vs. Maryland (1819) (6) intentó definir el status del Banco. La decisión de la Corte cubrió muchos aspectos, pero el caso es famoso por la sentencia del Jefe de Justicia John Marshall, que sostenía que el "poder de imponer impuestos es el poder para destruir". Moraleja: Una unidad subordinada no puede imponerle los impuestos a un estado soberano, ya que hacer eso permitiría que otro cuerpo determine el destino de dicho estado.

El caso McCulloch, más por implicación que por comentarios directos, incluía aspectos que van más allá de la fijación de impuesto por parte del estado al Banco. El Acta de otorgamiento de permisos legales dispuso que el 20% de las acciones estuviera en manos del gobierno federal y el 80% en manos del sector privado. La Corte consideró al Banco como un instrumento del estado soberano, o agencia de los Estados Unidos, a pesar del hecho de que sólo un 20% de la suscripción de acciones estaba en manos del gobierno federal. Por lo tanto, se fue asumiendo que si el gobierno federal poseía una porción de un cuerpo corporativo, dicho cuerpo en su totalidad adquiría los atributos del estado soberano.

Los problemas legales en el caso McCulloch, aunque importantes, pasaban a un nivel secundario en la historia de los Estados Unidos comparados con los problemas políticos. Andrew Jackson, reflejando el carácter igualitario de la cultura política norteamericana, se convirtió en un enemigo implacable del Banco y eventualmente lograba vencer a la institución. La utilidad del Banco, en términos

económicos, era reconocida generalmente a pesar de que algunas de sus prácticas gerenciales resultaban en dificultades financieras para el Banco y alienaban a muchos de sus constituyentes naturales.

La oposición de Jackson hacia el Banco no estaba muy basada en un opinión negativa de su utilidad sino más bien en el hecho de que sus propietarios privados disfrutaban privilegios especiales como resultado del status del Banco. Jackson emprendió una guerra contra el Banco, basándose en que violaba la cultura política norteamericana. Sus argumentos finales demostraron ser persuasivos ante la mayoría de los norteamericanos. Durante el resto del siglo diecinueve, el gobierno federal no poseyó acciones en ninguna corporación. Cuando quería que se realizara una función la cedía a través de agencias gubernamentales o por contrato con otro proveedor.

La lección aprendida de la batalla contra el Banco fue que existen límites, tanto constitucionales como políticos, para las acciones de privatización.

ASIGNACION DE FUNCIONES

Si no hay nada más, el Movimiento de Privatización debe recibir créditos por obligar a los líderes académicos y políticos a reabrir los aspectos que se dieron por concluidos durante muchos tiempo. La asignación de las funciones con carácter público es un área donde lo que estaba cerrado se ha reabierto de nuevo. En cuanto a ello, hasta hace poco, el consenso sobre la asignación de funciones era que este proceso debía manejarse sobre bases políticas y pragmáticas. Realmente no había mucha diferencia, según este punto de vista, si el gobierno federal poseía y operaba algunos servicios públicos, adoptando métodos comerciales reales y comprobados, la actividad sería manejada igual o de manera más eficiente que si estuviera en manos del sector privado y fuera operado por este último. En efecto, "Tennessee Valley Authority" (TVA) se pronosticó como un reto para la compañías del sector privado. Los privatizadores se unieron para retar este agradable pronóstico argumentando que, en términos empíricos y económicos, la mayoría de los servicios públicos, incluyendo los de generación de energía, podrían ser operados más económicamente por el sector privado y, por lo tanto, debían ser asignados a dicho sector.

Este reto, lanzado por economistas de libre mercado, descubría la realidad oculta de que los administradores públicos habían desarrollado, al azar, un criterio sofisticado o amplio para ayudar a los legisladores a decidir a quién asignar una función pública. En realidad, mientras daban la bienvenida al ensayo de Woodrow Wilson, "The Study of Administration", nunca pensaron encontrar una respuesta a su preocupación principal: "El objeto del estudio administrativo es descubrir, primeramente, lo que el gobierno puede hacer de manera adecuada y con éxito, y en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la mayor eficiencia y al menor costo posible de energía y dinero" (7). Como se afirma hoy en día, los actores políticos tanto ejecutivos como legislativos, están asignando las funciones con carácter público, sin criterio y con consecuencias que son costosas tanto para el sector público como para el privado.

ENTRANDO A LA ZONA "INDEFINIDA"

Desarrollar y aplicar el criterio a ser usado en la asignación de funciones al sector público y al privado no es una tarea fácil. La dificultad de dicha tarea

se ve resaltada por la experiencia de la corporación mencionada en la primera sección de este artículo, la Asociación para la Disposición de los Bienes Federales (FADA). Se requieren algunos antecedentes para suministrar un contexto a esta historia (8).

La Junta Bancaria de Préstamos Nacionales Federales es una agencia del gobierno dirigida por una Junta de tres miembros a tiempo completo. Hay tres entidades subordinadas a esta agencia: el Sistema Bancario de Préstamos Nacionales Federales, la Corporación de Hipotecas y Préstamos Nacionales Federales ("Freddy Mac") y la FSLIC. Esta última entidad es una corporación que pertenece por completo al gobierno y que opera bajo las disposiciones del Acta de Control de las Corporaciones Gubernamentales. Es una pequeña agencia que se encuentra sometida a mayores presiones a medida que aumenta el incumplimiento de deuda entre las asociaciones financieras de ahorro y las de préstamo. Siendo una agencia de los Estados Unidos, la FSLIC, es una arma del estado soberano con todos los privilegios e inmunidades inherentes a su status.

Dada la gran presión ejercida sobre la FSLIC, debido a los incumplimientos en todo el país, el cuerpo matriz, es decir, la Junta Bancaria de Préstamos Nacional Federales, decidió crear otra entidad para actuar como "agente" de la FSLIC en la disposición actual de bienes en el caso de ahorros y préstamos fallidos. Citando una sección del Acta Habitacional Nacional de 1934, tal como fue modificada (9), la FSLIC motivó a un grupo de ciudadanos del sector privado para crear la FADA como una "asociación privada de ahorro y préstamo autorizada a nivel federal" bajo las leyes corporativas del Estado de Colorado. Esta corporación tenía un capital de 25 millones de dólares. La FSLIC poseía el 100% de las acciones de dicha corporación, la cual estaba asistida por una línea substancial de crédito garantizado por la FSLIC. Ni los funcionarios ni los empleados de esta corporación eran considerados funcionarios y empleados de los Estados Unidos, status éste que hace posible el pago de altos salarios (el Presidente de FADA recibe 250.000 \$ anuales más bonos generosos), tanto a funcionarios como a empleados de la corporación (10).

La FADA lleva a cabo los servicios de control y disposición de bienes para la FSLIC con un equipo de profesionales (200 aproximadamente), el cual emplea una red de subcontratistas para conducir la disposición actual de los bienes. Dichos bienes hacen un total de billones de dólares.

Una vez finalizada esta breve descripción, la interrogante permanece: ¿Qué es FADA? ¿Dónde se halla exactamente la ley que la autoriza? (11) ¿Es acaso una agencia de los Estados Unidos sujeta a las leyes aplicables a tales entidades? ¿O es, tal como lo señaló el Presidente y Jefe de la Junta Directiva de FADA, una organización privada establecida bajo las leyes del Estado de Colorado, cuya sede está ubicada en San Francisco, California?. De ser así ¿está sujeta a la fijación de impuestos sobre las operaciones de la corporación y son sus Directores responsables de sus acciones tal como otras corporaciones en Colorado?. Si tal aseveración es correcta, ¿Está sujeta FADA a todos los actos gerenciales (Ej. Acta de la Libertad de Información, aprobación legislativa OMB), normalmente aplicables a las agencias a menos que sean exceptuadas por disposiciones incluidas en su acta de autorización? ¿Están sujetos los gastos de dicha corporación a la revisión y supervisión de la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos? Dado que FADA emite normas y regulaciones, ¿se encuentra dicha corporación bajo las disposiciones del Acta de Procedimientos Administrativos?. Estas preguntas son los puntos fuertes de interés trivial. El status legal público de FADA es decisivo para determinar sus privilegios e inmunidades, si los hubiera.

Según su status legal ¿podría FADA considerarse una asociación "privada"?.

¿Puede la corporación declararse en quiebra?. ¿Acaso los empleados, sus oficinas y registros están protegidos por las reglas de privacidad basadas en la Cuarta Enmienda aplicables a los ciudadanos privados, o son dichas oficinas y registros considerados "públicos" y por lo tanto, no están protegidos de la misma forma por el Acta de Privacidad y la Cuarta Enmienda?. ¿Los funcionarios de FADA están sujetos al conflicto federal de intereses de las leyes?. ¿Las leyes estatales de Colorado determinan el grado de confiabilidad de los directores que actúan como gerentes de la corporación?.

La verdad es que FADA es una entidad "cripto-quasi-seudo" con una existencia precaria en la zona "indefinida" entre el sector público y el privado. Al estudiar las funciones que realiza FADA observamos una base insuficiente para determinar su carácter como corporación. Según un economista, FADA puede parecer y actuar la mayoría de las veces como una corporación privada, pero los análisis funcionales originan más preguntas que respuestas. La confusión creada por la ambigüedad del status de FADA se capta en la siguiente declaración emitida por el Presidente de la Junta Directiva de FADA, Thomas Bomar, en una carta de 1987 dirigida al Presidente Fernand St. Germain del Comité de Asuntos Urbanos, Financieros y de Instituciones Bancarias cuestionando ciertas disposiciones de la ley bajo consideración:

"Soy director de FADA, trabajo conjuntamente con otros funcionarios ejecutivos de las asociaciones de ahorro y préstamos, después de haber sido uno de los organizadores de FADA. Por esta razón, así como Amerifirst siendo contribuyente de substanciales sumas de dinero a la FSLIC tenemos un gran interés en su ley... Esta (FADA) fue organizada por un grupo de individuos privados que actúan a petición del FHLBB, pero todo el dinero invertido proviene de fondos de la FSLIC y del Banco de Préstamos Nacionales Federales. Esto hace que de alguna manera su status sea exclusivo"(12).

El status de Fada es exclusivo sólo en la medida en que el sector público y el privado se mezclen. Se han realizado numerosos intentos en los últimos años para, de alguna manera, llenar un vacío en los términos legales y organizacionales de los sectores público y privado. Muchos de estos intentos, si no la mayoría, han enfrentado problemas que debilitan la capacidad de la entidad para lograr la misión asignada. Entre los fracasos espectaculares más recientes para tratar de armonizar los elementos organizacionales de los sectores público y privado encontramos la Corporación de Combustibles Sintéticos (SFC). Esta corporación, lanzada con mucha fanfarria y poca planificación, rápidamente se encontró en apuros debido a sus altos salarios, a los hábitos ejecutivos del sector privado y a su incapacidad de relacionar sus objetivos con las políticas generales de la administración de energía. Resultaba fácil predecir que el tiempo de vida de la SFC sería corto.

Tomando en cuenta que el 100% pertenece a una agencia de los Estados Unidos, FADA tiene que reunir muchas pruebas para demostrar que es "privada". Retomando el caso de McCulloch, en el cual la Corte decidió que cuando el gobierno posee cualquier parte de una entidad toda la entidad se convierte en un instrumento del gobierno, resulta difícil no concluir que FADA es una agencia de los Estados Unidos. En un sentido estrictamente político, parece que FADA trata de ser privada en lo que se refiere a su dirección e intereses, y pública en sus derechos y privilegios.

EL SOBERANO DISTINTIVO

Tal y como sugiere la historia del caso FADA, los argumentos sostienen que en el ambiente político y cultural norteamericano el sector público y el sector privado son fundamentalmente diferentes y definitivamente distintivos en su

carácter. Por lo tanto, el criterio que se sigue para asignar las funciones debería tomar en cuenta estas distinciones fundamentales. La característica más resaltante que separa al sector público del privado, particularmente a nivel federal, incluye el concepto de soberanía. El gobierno federal posee los derechos e inmunidades del soberano; las organizaciones que funcionan en el sector privado no tienen, o al menos no deberían tener, tales derechos e inmunidades.

El debate sobre la definición de soberanía es antiguo y no hay muchas posibilidades de que se resuelva rápidamente. Para nuestros propósitos sería suficiente mencionar algunos atributos inherentes a un soberano, en vez de tratar de crear una definición simple y completa.

El primer atributo que generalmente se le atribuye al soberano es que posee el derecho legítimo de usar la coerción para imponer su voluntad. El soberano puede obligar a las organizaciones, grupos e individuos a que aprueben las leyes que él dicte. Por ejemplo, el soberano puede exigir el pago de impuestos a los ciudadanos y a las corporaciones e imponer multas a aquellos que se resistan a pagarlas.

Sólo un soberano puede legítimamente entrar en guerra con otro soberano. Por supuesto, las guerras contra soberanos por parte de grupos privados ocurren, pero no se consideran como legítimas y están en contra del bienestar de la comunidad.

Los soberanos no pueden equivocarse. Si un soberano es superior a todos los demás en una jurisdicción territorial, éste no puede sufrir daños o perjuicios sin su autorización. Por lo tanto, los soberanos no pueden ir a juicio a no ser que ellos mismos lo autoricen.

Un soberano es indivisible. Un soberano no puede delegar sus atributos a un grupo privado y seguir siendo soberano. De igual forma, un soberano no puede compartir sus poderes con otro cuerpo que reclame soberanía. La Guerra Civil Norteamericana se originó en gran parte por el conflicto de teorías de soberanía entre el Presidente Lincoln quien defendía el concepto de la soberanía indivisible, y los estados del sur que defendían el sistema de soberanía dual.

Un soberano puede desaprobado deudas, pero no puede ir a la bancarrota. Una de las pruebas realizadas para determinar si una organización forma parte o no del gobierno federal es averiguar si sus obligaciones son sustentadas por "la fe y el crédito total del Tesoro". De ser así, generalmente se considera que la organización es de carácter gubernamental. El derecho de declararse en bancarrota, es decir, ser exonerado por ley de sus obligaciones financieras, es un derecho personal o privado no inherente al soberano. El debate sobre el status de la Asociación Hipotecaria Nacional Federal ("Fannie Mae"), corporación privada cuyas acciones son comercializadas en la Casa de Valores de Nueva York, se refiere en gran parte al hecho de si sus documentos son sustentados por "la fe y el crédito total del Tesoro".

El soberano tiene el derecho de establecer las reglas para la protección y transferencia de propiedades, tanto públicas como privadas. Por lo tanto, el soberano puede tomar la propiedad privada, "dominio eminente"; para promover un propósito público. Los soberanos deben proporcionar los medios para ejecutar una ley y otras garantías para las transacciones comerciales.

Se podrían añadir atributos a un soberano, pero, generalmente, los atributos señalados son considerados fundamentales. Ya que la idea de soberanía es una abstracción, la implementación actual de la voluntad del soberano se asigna al

gobierno. El gobierno promulga la ley que permite que la voluntad del soberano se vuelva realidad.

En cualquier análisis serio de una proposición para asignar una función al sector público o al privado, la primera pregunta sería: ¿Acaso la ejecución de esta función necesariamente implica los poderes reservados al soberano?. ¿O es que la función mayormente privada en carácter no requiere alguno de los poderes coercitivos del soberano?. Esta interrogante impulsó la resolución de 1986 de la Asociación Norteamericana de Abogados de que la "privatización" de las responsabilidades operacionales de prisiones y celdas "no proceden ... hasta que los complejos problemas constitucionales, estatutarios y contractuales se desarrollen y se resuelvan satisfactoriamente". (13). Los problemas relacionados con los "costos económicos" relativos para proporcionar un servicio dado parecen ser secundarios, o al menos subsecuentes, con respecto a la solución de los problemas legales más fundamentales.

FACTORES ADICIONALES A CONSIDERAR EN LA ASIGNACION DE FUNCIONES

¿Existen factores o variables adicionales que pudieran hacer que los legisladores asignen una función al sector público asumiendo que el cumplimiento de una función no involucra el uso de poderes soberanos?. ¿Si existiesen, cuáles son?. ¿Se les daría prioridad a estas variables o se les consideraría a la par de los factores económicos?.

Con respecto al nivel nacional, el gobierno federal puede decidir que el gobierno produzca un producto particular o que provea un servicio por razones de seguridad nacional. Por ejemplo, no es probable que la Agencia Central de Inteligencia prefiera contratar los servicios criptográficos. De igual manera, las embajadas de Estados Unidos en el exterior pueden rechazar los contratistas locales con menor costo en favor del personal de los Estados Unidos por razones de seguridad y responsabilidad. La Conferencia sobre Irán-Nicaragua presentada en el Centésimo Congreso resaltó los problemas relacionados con la idea de delegar delicadas operaciones de seguridad nacional a grupos privados. La privatización claramente tiene límites cuando se presentan los factores de seguridad nacional.

Existe otra limitación práctica sobre la privatización que puede ser un problema para la seguridad pública. Por ejemplo, en el Centésimo Congreso se introdujo una legislación para evitar que el Departamento de Defensa contratara firmas comerciales privadas para vigilar y responsabilizarse por la disposición de armas químicas. Con el fin de apoyar el proyecto, su promotor declaró: "Me atrevo a decir que Arkansas y todos los norteamericanos dormirían mejor, sabiendo que las armas químicas están siendo vigiladas por una fuerza de seguridad entrenada del gobierno, en vez de por el mejor postor comercial" (14). El problema no radica en que estas preocupaciones estén bien fundadas; lo que importa es simplemente señalar que los legisladores se sientan obligados a considerar los factores de seguridad pública en el proceso de la asignación.

En una democracia constitucional, el valor social principal es la idea de que los funcionarios públicos sean responsables de sus acciones ante los funcionarios elegidos y a través de estos ante el público. Cuando se asigna una función pública a una entidad privada, generalmente por medio de un contrato, se provoca un debilitamiento inevitable en las líneas de responsabilidad política. Mientras que una agencia gubernamental es directamente responsable ante los

funcionarios elegidos, una entidad privada bajo contrato tiene una relación indirecta y débil con los funcionarios. Aparece entonces en formas diferentes "la tercera parte del gobierno". Al describir este fenómeno, Lester Salomón sugiere que el gobierno federal está cediendo rápidamente gran parte de su capacidad de toma de decisiones a las corporaciones privadas con fines de lucro y sin fines de lucro.

"El problema aquí no radica simplemente en la contratación de las funciones bien definidas o la compra de bienes y servicios a los distribuidores externos. La característica de muchas de estas nuevas o renovadas herramientas de acción es que implican compartir lo que es más que una función básica fundamental: el ejercicio de la discreción en cuanto al gasto de los fondos federales y al uso de la autoridad federal. Por lo tanto, colocan continuamente a los funcionarios federales en la incómoda posición de responsabilizarse por los programas que ellos realmente no controlan ... En vez de existir una relación jerárquica entre el gobierno federal y sus agentes, lo que se da en la práctica es un trato más completo en el cual la agencia federal es la que frecuentemente cede". (15).

"La tercera parte del gobierno" no solo representa un peligro para el orden político, según los críticos, sino que también afecta la supervisión gerencial y del personal. En la compleja toma de decisiones entre la NASA y la Compañía Morton Thiokol, realizada inmediatamente después del desastre del Challenger, se ponen en evidencia los riesgos que puede presentar el manejo de la "tercera parte del gobierno" en los programas de gobierno.

La asignación de las funciones debe tomar en consideración la necesidad que tiene el gobierno de atraer y retener a los funcionarios y empleados con suficiente conocimiento y entrenamiento para contratar, monitorear, evaluar y utilizar adecuadamente los productos altamente técnicos del sector privado. El gobierno, para tratar de no ser "capturado" por los contratistas, debe tener un grupo hábil de técnicos y gerentes. Buena parte de la continua controversia sobre las prácticas de adquisiciones del Departamento de Defensa incluye el problema que representa el tratar de determinar si la tarea del Departamento ha sido distorsionada hasta tal punto que considere que su objetivo es más bien hacer que sus contratistas privados se sientan bien financieramente, en vez de lograr algunos objetivos de política nacional estipulados por el Congreso.

Probablemente el factor más importante que limita la expansión de la privatización en el contexto norteamericano es el espectro de la corrupción. Históricamente, el gobierno federal no se ha visto involucrado en las formas de corrupción financiera más evidentes, aunque existen ejemplos que indican su potencial para algunos agravios. Sin embargo, a niveles estatales y locales, particularmente estos últimos, la historia ha sido muy variada con ciudades que experimentan largos períodos de corrupción de "las reglas de la maquinaria". Cuando se descubre la corrupción, ésta tiende a provocar "movimientos de reforma" y la reforma, la mayoría de veces, ha significado la asignación de servicios a unidades directamente responsables ante los funcionarios públicos, por ejemplo, los suministrados y producidos por agentes y empleados del gobierno.

Un alto porcentaje de casos de corrupción que han ocurrido a lo largo de dos siglos de la historia administrativa norteamericana han implicado contratos con proveedores privados para realizar un servicio público. Esto es comprensible ya que la adjudicación del contrato generalmente implica grandes cantidades de dinero junto con una discreción considerable por parte de los funcionarios contratistas. Los intereses de las partes privadas son frecuentemente importantes, y podrían querer ir al margen de la ley. Por lo tanto, el potencial de corrupción durante la etapa contractual del proceso de suministro es considerable.

Algunos casos estudiados de servicios federales (por ejemplo, prisiones) sugieren que frecuentemente el cambio de la función del sector privado al público (la primera prisión federal no abrió hasta 1890) ha sido precedido por la exposición de algunos patrones de corrupción.

El efecto acumulativo de estos factores limitantes sobre la asignación de funciones con carácter público es considerable a pesar de la dificultad de señalarlo en cualquier caso dado. Claramente, un factor puede hacer que se detenga una proposición para privatizar bajo ciertas circunstancias, pero puede no ser influyente bajo otras circunstancias. Sin embargo, lo que es importante reconocer es que las actividades de carácter puramente público y gubernamental pueden no ser asignadas o delegadas a partes privadas. La naturaleza de tales actividades puede estar en disputa de vez en cuando, pero la existencia de una diferencia entre el sector público y el privado está más allá de la disputa. La discusión de hoy, se reconozca o no, se encuentra en la configuración "correcta" para la línea existente entre el sector público y el privado.

DE REGRESO A LAS BASES

La actual existencia "indefinida" de FADA y algunos medios estructurados de igual manera representan un reto no solamente para los administradores públicos y abogados, sino también para los defensores de una mayor privatización. Si el Movimiento de Privatización continúa fomentando la creación de más entidades combinando elementos del sector público y el privado, observará, para su desagrado, que el campo crítico en cuanto a las decisiones gerenciales y políticas significativas cambiará (algunos sostienen que ya ha cambiado) del campo político al judicial. Por lo tanto, la incapacidad del Movimiento de Privatización de abordar la necesidad de integrar su teoría económica con las teorías complementarias de derecho público y, por ende, de la administración pública parece ser el Talón de Aquiles de la privatización.

Los defensores del Movimiento de Privatización consideran su tarea como la defensa de una causa y por lo tanto, sienten poca necesidad de considerar las posibles limitaciones de sus argumentos. La tarea de encontrar las limitaciones de la privatización se la dejan a sus oponentes. Sin embargo, este punto de vista presenta poca previsión y muchos riesgos. Mientras que las premisas de privatización no vayan más allá de los límites relativamente estrechos de la elección pública y del paradigma de libre mercado y no sean retadas o modificadas por los problemas significativos del derecho público, entonces sus defensores admitirán algunos límites reconocibles de la eficacia de la privatización. Pero el mundo real no se limita a las premisas económicas.

El mayor problema que enfrenta la política económica norteamericana al entrar en el siglo veintiuno es el macro problema del empleo funcional y la gerencia organizacional. Es necesario reconocer las diferentes características entre el sector público y el privado como un prerequisite para desarrollar el criterio para asignar las funciones entre los sectores. Si normalmente hubiera existido un criterio de trabajo a ser utilizado por la rama ejecutiva del Congreso, es casi imposible que un híbrido como FADA hubiese sido creado. Los principales ganadores en la situación de FADA parecen ser los abogados que tratarán de solucionar las ambigüedades en los tribunales cuando la litigación que seguramente surgirá, llegue a ellos.

El Movimiento de Privatización en todo el mundo merece su crédito por modificar los problemas básicos que se discuten en todos los países. No se puede

negar la fuerza de los conceptos de libre mercado, incluso en los países comunistas. Actualmente, no existen razones evidentes para creer en la posibilidad de detener la expansión de la privatización o en el posible retorno de la proliferación de la nacionalización.

A pesar del éxito político e intelectual es hora de alcanzar un nivel más sofisticado. No es suficiente ser simplemente "anti-gobierno". Lo que se necesita ahora es una teoría, o al menos un conjunto de criterios, para ayudar en las asignaciones de funciones para el sector apropiado. Lo mejor que puede ocurrir al sector privado es tener un sector público de primera clase, limitado adecuadamente en su tamaño y funciones pero completamente capaz de proporcionar la infraestructura legal, económica y de bienes públicos que permitirá que el sector privado alcance todo su potencial. Este nuevo reto seguramente es digno del mismo espíritu y dedicación que produjo la primera etapa de la nueva era del libre mercado en el mundo de la política.

NOTAS

- 1) La literatura que promueve la privatización es extensa y aumenta aparentemente a una tasa geométrica. Aunque la teoría económica que resalta gran parte del interés actual en la privatización pudo ser investigada en Adam Smith's *Wealth of Nations* (1776), fue sólo recientemente cuando la teoría económica de libre mercado ha sido "empaquetada de nuevo" y adaptada al lenguaje del discurso político contemporáneo. Con respecto a los Estados Unidos, hay tres lecturas que resultan particularmente útiles para entender los argumentos empleados por los promotores de la privatización: Emanuel S. Savas, *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government* (Chatham, NJ: Chatham House, 1985); Stuart Butler, *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Budget Deficit* (New York: Universe Books, 1985); y Steve H. Hanke, "Privatization: Theory, Evidence, and Implementation", *Proceeding of the Academy of Political Science*, vol. 35, No 4 (1985). pp. 101-113.

Hasta ahora, la mayoría de las críticas de la privatización como un concepto, ha estado orientada hacia la protección del papel y las funciones del servicio civil o disputa de las quejas o los resultados de la privatización en un campo de política en particular. Véase por ejemplo: *American Federation of State, County, and Municipal Employees, When Public Services Go Private: Not Always Better, Not Always Honest, There May Be a Better Way* (Washington: AFSCME, 1987), Christopher K. Leman. "The Revolution of the Saints: The Ideology of Privatization and Its Consequences for the Public Lands", de *Selling the Federal Forests*, Adrian E. Gamache, ed. (Seattle: University of Washington, 1984). Robert kutner. "Going Private: The Dubious Case for Selling Off the State". *The New Republic* (May 29, 1983), pp. 29-33.

Las premisas fundamentales que resaltan la privatización han sido discutidas ocasionalmente en la literatura de la administración pública. Véase: Ted Kolderie, "The Two Different Concepts of Privatization", *Public Administration Review*, vol. 46 (July/August 1986), pp. 285-291. Paul Starr, "The Limits of Privatization", *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 36, No. 3 (1987), pp. 124-137. Ronald C. Moe, *Privatization: An Overview From the Perspective of Public Administration*, Congressional Research Service Report No. 86-134 (Washington: CBS, June 1986).

Cierto número de "tanques pensantes" promueven la privatización a través de libros, periódicos, ensayos y conferencias. Un trabajo preeminente en este esfuerzo es el de Heritage Foundation, CATO Institute, National Center for Policy Analysis, and the Citizens for a Sound Economy.

The National Academy of Public Administration está comprometida actualmente (1987) en un estudio de los principios de la nueva gerencia y técnicas requeridas para administrar un estado con un alto grado de suministro de servicios por cuerpos no gubernamentales.

- 2) Barry Bozeman, *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1987), pp. xi-xii.
- 3) La "ley" atribuida a Wallace Sayre pueden verse en Graham T. Allison, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?" *Proceeding fo the Public Management Research Conference*, November 19-20, 1979 (Washington: U.S. Office of Personnel Management, February 1980), pp. 27-38.

- 4) Madsen Pirie, *Dismantling the State: The Theory and Practice of Privatization* (Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985). "Privatization: Everybody's Doing it Differently", *The Economist* (December 21, 1985), pp. 71-86.
- 5) Dada la política histórica de la asignación de funciones comerciales al sector privado, los promotores de la privatización no han estado en capacidad de sugerir muchas agencias o programas del gobierno federal, que sean candidatos apropiados para la privatización. Después de un esfuerzo considerable, la Administración Reagan fue capaz de incluir en su presupuesto de 1988 al Congreso, una lista bastante escasa de iniciativas de privatización. U.S. Executive Office of the President, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1988* (Washington: US Government Printing Office, 1987), pp. 2-44 a 2-51. Para discutir sobre corporaciones del gobierno federal con funciones de tipo comercial, y muchas otras sin funciones comerciales consulte: Ronald C. Moe, *Administering Public Functions at the Margin of Government: The Case of Federal Government Corporation*, Congressional Research Service Report 83-236 (Washington: Congressional Research Services, 1983).
- 6) *McCulloch vs. Maryland*, 17 U.S. (4 Whet.) 315 (1819).
- 7) Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2 (June 1887), p. 197.
- 8) La Federal Assets Disposition Association (FADA), desde su reciente origen (1985), es ya una entidad muy controversial. En 1987, sus actividades están bajo investigación por un comité del Congreso y la General Accounting Office, y es atacada por su agencia matriz y elementos del grupo de votantes para quienes fue creada. Véase: Nina Easton y Robert Luke, "FSLIC in Turf War with Asset-Disposal Agency: Federal Asset Disposition Association Faces Wall of Resistance, Sources Say". *American Banker* (April 6, 1987), p. 1 Kathleen Day, "FADA Out of Favor With Many Realtors: Congress Asked to Review Policies of Federal Land Broker Agency Owned by FSLIC", *Washington Post* (July 12, 1987), p. H-1.
- 9) Sección 406 del National Housing Act (12 U.S.C. 1729 (a)). A menudo, FADA recibe el nombre de "Corporation 406".
- 10) El salario del funcionario ejecutivo de la FADA es discutido en: U.S. General Accounting Office, *Federal Pay: Executive Salaries in Government Related Banking Organization*, GAO/GGD-87-68FS (Washington: GAO, April 1987).
- 11) Discutiblemente, la FADA, una filial de Federal Saving and Loan Association, fue establecida como contravención a las disposiciones del Government Corporation Control Act (31 USC 9102), la cual señala: "Una agencia podría establecer o adquirir una corporación para que actúe como una agencia sólo por o bajo la ley de los Estados Unidos, específicamente autorizando la acción".
- 12) Carta de Thomas Bomar, Presidente de la Junta Directiva de la FADA, dirigida a Fernand J. St. Germain, Presidente de House Banking, Finance and Urban Affairs Committee. Anexo a la declaración de Roslyn B. Payne, Presidente de FADA, ante el Subcomité sobre la Supervisión, Regulación y Seguro de las Instituciones Financieras, H.R. 27. March 3, 1987. Material distribuido en las conferencias.

Para una discusión sobre la confiabilidad de los directores de las corporaciones, véase: Dianne Hobbs, "Personal Liability of Directors of Federal Government Corporation". *Case Western Reserve Law Review*, vol. 30 (Summer 1980), pp. 733-779.

- 13) Ningún elemento del programa de privatización ha generado más discusión y disputa que los esfuerzos por privatizar las prisiones y correccionales. La profesión legal, tal como se demostró en 1986 con la Resolución American Bar Association (United States Law Week (February 18, 1986), p. 2416), se opone en su mayor parte a la privatización de prisiones y correccionales sobre bases constitucionales y estatutarias.

La premisa que destaca la mayor parte de la crítica legal de la privatización de correccionales señala que existe una diferencia fundamental entre "acción del estado" y "acción privada" y esta diferencia se encuentra en el derecho y no en funciones económicas. "Las Enmiendas No. 14 y No. 15 que prohíben al gobierno negar los derechos constitucionales federales y que garantizan el debido proceso de ley, se aplican a los actos del estado y gobiernos federales, y no a los actos de partes o entidades privadas". Ira Robbins, "Privatization of Corrections: Defining the Issues". Federal Bar News and Journal, vol. 33 (May/June 1986). p. 196. Véase Shelley vs. Kraemer, 334 US 1,13 (1948); Civil Rights Cases, 109 US 3, 11 (1883).

- 14) Afirmación del Senador David Pryor en apoyo a la S. 736. Congressional Record, daily edition (April 10, 1987), p. S 5197.
- 15) Lester Salamon, "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action," Public Policy, vol. 29 (Summer 1981), p. 260.

LA MAGNITUD DEL APARATO ESTATAL COMO CENTRO DE LOS DEBATES:
LAS RAZONES Y LAS CONSECUENCIAS

Gert Rosenthal

Santiago, 1989

Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina (1989 Nov. 13-15 : México).

La magnitud del aparato estatal como centro de los debates : las razones y las consecuencias / Gert, Rosenthal.- Santiago : CEPAL, 1989.- 14 p.

1. ¿CUAL ES EL TAMARO DEL "ESTADO LATINOAMERICANO"?

El sector público es un agente económico de primera magnitud en América Latina, si bien la cantidad y la calidad de su intervención son muy variables. Esta diversidad se aprecia en el indicador de uso más frecuente sobre la participación del estado en la economía: la relación gastos del gobierno general/PIB, cuyo rango en la región va de 14% a 45%, según las estadísticas uniformes del Fondo Monetario Internacional.

La participación diferencial del sector público puede determinarse en diferentes aspectos básicos del desarrollo regional: inversión (cuyo rango es de 21% a 69%) y financiamiento, donde la gestión y la demanda financiera públicas varían bastante; distribución del ingreso y desarrollo social, donde el rango del gasto público en seguridad social y bienestar fluctúa entre 4% y 25% del PIB y cuyos resultados de cobertura social difieren también significativamente; y comercio exterior, sector en el cual el estado se encuentra en posiciones muy diversas, desde la de exportador principal hasta la de no tener participación alguna en las exportaciones. Por otra parte, el sector público es administrador de un volumen muy variable de las importaciones nacionales.

La participación del sector público en las diversas actividades económicas es también muy variada. La orientación productiva de las mayores empresas públicas a principios de la década se distribuía de manera desigual entre el sector energético (38% a 78%), las comunicaciones (3% a 13%), el transporte (entre menos de 1% a 8%), comercio (desde menos de 1% a 7%), minería (desde 1% a 49%) e industrias manufactureras (de casi 1% a 14%). La participación de las empresas de propiedad estatal en el valor agregado (como porcentaje del PIB no agrícola) iba de 3% a 27%.

Desde otro punto de vista, el sector público regula, con distinta cobertura y orientación, precios estratégicos para el funcionamiento de la economía, tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, los aranceles y otras restricciones al comercio exterior, los salarios mínimos y el sistema de reajustabilidad de los sueldos. Lamentablemente, no se han desarrollado buenos indicadores del nivel y la calidad de la regulación pública. El Banco Mundial estimó índices de distorsión de precios para algunos países, los que podrían considerarse un indicador aproximado de la extensión relativa de la regulación. Este enfoque, sin embargo, es discutible tanto desde un punto de vista del método como desde uno sustantivo y la tarea permanece pendiente. Aun con las estimaciones de dicho estudio, sin embargo, resulta evidente la dispersión de los incentivos y restricciones en América Latina.

La composición de los ingresos y los gastos del sector público tenían también aspectos convergentes y divergentes en los países de la región. Los impuestos al capital y las utilidades representaban entre 6% y 62% del total de los ingresos del gobierno central; las contribuciones para la seguridad social, entre 5% y 29%; los impuestos al comercio interno, entre 5% y 45% y los correspondientes al comercio exterior, entre 3% y 33%. En cuanto a la composición de los gastos, ella también difería de modo considerable: la función defensa variaba entre 2% y 28% del total; los gastos corrientes entre 14% y 61%; los subsidios y transferencias entre 6% y 66%; y el pago de los intereses entre 2% y 20%.

Otra forma de medir al estado es comparar sus operaciones con su financiamiento: la sobreextensión de las primeras resulta en déficit. En términos

generales, el gasto público ha aumentado con mayor velocidad que los ingresos públicos, debido a que las bases tributarias no se ampliaron al mismo ritmo y a que en muchos casos se fue erosionando el cumplimiento impositivo. Esta divergencia entre gastos e ingresos de por sí involucraba una tendencia al funcionamiento deficitario del fisco el que alcanzó niveles diversos hasta 1982. En algunos países y períodos, tales déficits fiscales permitieron que el estado cumpliera sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas sin mayores perturbaciones macroeconómicas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, implicaron un financiamiento inflacionario. El acelerado endeudamiento de la década de los setenta y las crisis financieras internas agregaron un peso insoportable a los gastos fiscales, convirtiendo -en la mayoría de los países- la fragilidad fiscal subyacente en crisis fiscal manifiesta.

Como resultado de este conjunto de situaciones de las que se ha dado una apretada síntesis, existía un importante grado de diferenciación del sector público en la región.

2. EL TAMARO DE LO PÚBLICO Y PRIVADO

La discusión sobre el papel del sector público en el desarrollo regional es antigua, pero sus elementos han ido modificándose y en los años recientes han cambiado sustantivamente.

El debate sobre el estado y el desarrollo es la discusión de mayor centralidad y amplitud respecto del presente y el futuro de la economía regional. Las razones de la importancia de esta discusión son: a) la gran significación del sector público como agente económico, tanto directo como en su papel regulador; b) el énfasis puesto por el pensamiento económico de los países desarrollados en la reducción de la presencia estatal en la economía; c) las deficiencias evidentes en el desempeño global del sector público en muchos países de la región y d) la modalidad de financiamiento externo prevaleciente hasta 1982. Esta última circunstancia desencadenó una situación crítica más generalizada, al exponer un conjunto de debilidades y rigideces del estilo de desarrollo prevaleciente en la región. Las diversas limitaciones en el desempeño del sector público respecto del desarrollo regional han sido reiteradamente señaladas y se ha propuesto como solución principal la de reducir el papel productivo y regulador del estado, así como una mejor focalización del gasto social.

Tradicionalmente se ha polemizado respecto de las virtudes del sector público y del sector privado, con frecuencia en términos ideológicos y a menudo con abstracción de la realidad regional. Mientras el sector público apela a los intereses generales, el sector privado postula una mayor eficiencia, sofocada por la sobreextensión del sector público. Ambos discursos tienen elementos de verdad y elementos de representación.

En un extremo, se invocan supuestas características y bondades de los agentes privados (eficiencia, asignación óptima de recursos, capacidades de adaptación e innovación tecnológica), las que se presentan en contraposición a supuestas deficiencias de los agentes públicos (ineficiencia, más asignación de recursos, burocratismo). Todo ello desemboca en otorgar de por sí un valor a la reducción de la presencia gubernamental en la economía en todos sus órdenes. En el otro extremo, se tiende a asignar atributos y virtudes a los agentes públicos (racionalidad, coherencia, actuación para el "bien común", visión de conjunto), lo que lleva a otorgar al estado un papel dominante en el proceso de desarrollo, a

veces incluso a costa del desempeño de los agentes privados. Así, en ambos extremos se emiten juicios de valor que privilegian a uno de los agentes sobre el otro, en vez de admitir que ni los agentes públicos ni los privados siempre tienen las características que se les atribuyen.

Ambas visiones extremas comparten una valoración normativa de su respectivo agente preferido y las prescripciones de políticas de ambas orientaciones son de carácter cuantitativo: más sector privado o más sector público.

En los países de América Latina ni el sector público sirve siempre los intereses generales y del modo más eficiente posible, ni el sector privado opera en condiciones de competencia abierta como regla general. En la región son poco habituales las confrontaciones de precios y la captura de rentas tecnológicas y las firmas con capitalización elevada son relativamente pocas. Por otra parte, numerosos subsidios no son evaluados ni tienen como contrapartida requisitos de desempeño determinados; incentivos temporales se transforman en permanentes y la protección interna y externa va más allá de lo conveniente y por períodos excesivos; los mercados de capitales son pequeños, poco transparentes y existe un fuerte racionamiento del crédito el que, además, discrimina en contra de las operaciones de riesgo o de largo plazo.

Por otra parte, la relación entre el sector público y el sector privado en América Latina y el Caribe está lejos de ser unívoca y constante. En algunas ocasiones ha sido de complementariedad y codeterminación y en otras de distancia y confrontación. El sector público con frecuencia ha abierto caminos al desarrollo del sector privado: en algunos casos realizando inversiones de grandes magnitudes o en sectores de infraestructura; en otros subsidiando diversos costos, tales como los financieros y laborales; en otros todavía mediante regulaciones protectoras o de fomento de la industria nacional. Sin duda han existido desencuentros pero también han sido frecuentes las simbiosis mutuamente ventajosas para el sector privado y el sector público; han existido casos de utilización del sector público para el avance de intereses exclusivamente privados y han existido casos de sofocamiento de la actividad privada por el estado; ha existido estatización de la economía y privatización del estado, a menudo como parte de un solo proceso.

En suma, el sector público y el sector privado son causa y, simultáneamente, son efecto de las características del proceso de desarrollo de cada sociedad; de hecho es frecuente que compartan virtudes y debilidades. El sistema económico resultante se ha caracterizado en su conjunto por bajos niveles de productividad, rentismo, distorsiones en los precios y escasa incorporación del progreso técnico.

La intervención del sector público en la economía tuvo un papel positivo en diversos aspectos en el período anterior del desarrollo regional, especialmente en el establecimiento de ciertas bases del crecimiento en las que el sector privado no invertía por su propia debilidad, su aversión al riesgo, o ambas cosas. Por otra parte, dicha intervención adoleció con frecuencia de diversos defectos, tanto en el área de producción de bienes y servicios -proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión, imposición de objetivos no económicos a las empresas públicas sin evaluación posterior-; en la de incentivos y regulaciones -exceso de protección, orientación de las empresas transnacionales al mercado local-; en el desarrollo social, el que favorece de modo preferente a sectores con algún grado de inserción económica y llegó escasamente a los pobres; y en la propia administración pública, frecuentemente caracterizada por su ineficiencia, burocratismo y sobreempleo. La experiencia de los últimos años sugiere dos tipos de fallas a la acción estatal: las que derivan de la intervención generalizada y de un olvido virtual del mercado, y las que derivan de una liberalización exageradamente rápida y una dependencia excesiva del mercado.

El sector privado, por su parte, demostró muchas veces aversión al riesgo productivo, tendencia a fugar capitales y a la conformación de nichos rentísticos y de relaciones prebendarias con el sector público. Con frecuencia hubo incumplimiento de las obligaciones tributarias pese a la elevada concentración de los ingresos imperante en la región.

En definitiva, la causa de la actual crisis del estilo de desarrollo regional es más compleja que la mera presencia erosionadora de su entorno, de un sector público ineficiente y semiparalizado. El sector público de la región es una de las variables endógenas cuya interacción conforma el patrón del desarrollo regional: aislarla analíticamente puede alejar en vez de acercar a la comprensión de la realidad.

En la teoría, han formalizado las realidades anteriores, y se fundamenta la actividad económica del sector público, en la existencia de diversas "fallas de mercado". Dichas fallas corresponden a la falta de competencia, la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades, la existencia de mercados incompletos o de falta de información, entre otros factores. Fenómenos tales como las barreras de entrada, falta de oportunidades de aprendizaje por la práctica y rentas tecnológicas caracterizan a los mercados reales.

Desde que la "economía del desarrollo" ha adquirido la categoría de una subdisciplina de las ciencias económicas, ha existido acuerdo en que el papel del sector público es naturalmente mayor en los países en desarrollo. Ello se debe a la existencia generalizada de externalidades y distorsiones, tanto en el mercado financiero como en el de productos, y por la menor e inferior información disponible para los agentes económicos privados. Las diferencias no se refieren sólo a la dotación de factores sino a aspectos básicos de la organización de la economía, incluyendo el funcionamiento de los mercados. Es el conjunto de la organización económica el que delimita las posibilidades de acción de las firmas en particular. En definitiva, la "falla de mercado" es más generalizada en los países en desarrollo que en los países desarrollados y los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de inflación y desempleo.

Por otra parte, dichas "fallas de mercado" son, en muchos casos, verdaderas faltas de mercado, espacios vacíos o semivacios que el sector público a menudo intenta cubrir de algún modo. En la literatura se clasifica este tipo de problemas como falla de mercado "dinámica". Por definición, la actividad del sector público a este respecto debe ser temporal.

Han existido y existen, por lo tanto, bases para una intervención pública "correcta" y no puede postularse la optimalidad automática de la no intervención pública. En algunos casos la posibilidad de efectuar correcciones "de mercado" a las "fallas de mercado" han sido escasas o sencillamente inexistentes.

Por otra parte, existe también la "falla del estado", ya que éste presenta diversas deficiencias, algunas compartidas con el sector privado: también enfrenta problemas de información, por ejemplo. El sector público está lejos de ser un agente sin problema de eficiencia y eficacia: en ocasiones la intervención del estado puede efectivamente bloquear el desarrollo o la profundización de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas o, como sucedió en esta década, en el manejo de la deuda externa. Es evidente que el sector público puede realizar intervenciones inadecuadas o excesivamente prolongadas.

Por lo anterior, no se trata de reemplazar el mercado por el estado, sino de intervenir para suavizar y a la larga, corregir, los efectos adversos de las

imperfecciones de mercado. Para ello se requiere reconocer la fortaleza y los límites de la intervención gubernamental en la corrección de la falta de mercado. Es incluso relativamente más importante mejorar la acción del mercado y del estado en sus esferas de responsabilidad tradicional, que redefinir los límites de esas responsabilidades. Dado que se trata de dos entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializarse, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible. Al mercado y al sector privado le compete primordialmente la función de producir; al estado, la de mantener los equilibrios macroeconómicos, la función redistributiva y la superación de cuellos de botella críticos al desarrollo, como los serían la disponibilidad de divisas y de ahorro interno.

3. ACHICAMIENTO POR PRIVATIZACION

La privatización entendida como la mera transferencia de activos públicos al sector privado parece una solución simplista en lo conceptual y de difícil realización, basada en un enfoque que enfatiza de modo unilateral el aspecto de los agentes, sin considerar adecuadamente el tema del régimen de incentivos y regulaciones y la estructura del respectivo mercado.

Algunos enfoques sobre el tema tienen como supuesto el que un cambio de propiedad de los activos acarrea de modo automático un cambio en las modalidades de operación y en los resultados de las empresas privatizadas. Sin embargo, la privatización por sí misma no modifica el régimen de incentivos y regulaciones económicas; más bien, la corrección de diversos desequilibrios pareciera ser un prerrequisito de una privatización exitosa, cuando ella procede, y de un juicio más certero sobre su inconveniencia, en otros casos.

La discusión del tema de los efectos diferenciales de la propiedad de los diversos tipos de agentes sobre los activos tiene mayor especificidad y relevancia en un contexto en el que otras condiciones de operación han sido aclaradas. La falta de distinción entre ambos temas favorece la introducción de un fuerte componente ideológico en la discusión. Privatización y elevación de la competitividad no necesariamente son sinónimos, del mismo modo que tampoco lo sería esta última y la socialización.

El impacto de la privatización sobre la eficacia asignativa dependerá, en parte al menos, de la estructura del mercado, más que del tipo de propietario. Si se trata de un sector en el que originalmente no existía competencia, la privatización tendrá un impacto positivo sobre la eficiencia agregada sólo si es acompañada por políticas liberalizadoras, que remuevan las restricciones del mercado e intensifiquen la competencia externa. En un contexto competitivo o de corrección del régimen de incentivos la privatización sí puede promover una mayor competitividad y eficiencia productiva y económica.

Existen diversos casos en los que podrá aumentarse la importancia relativa del sector privado en la provisión de bienes y servicios, sea mediante la desregulación de actividades, el otorgamiento mediante licencia de franquicias, o la privatización de las empresas. Existen también otros casos en los que debe considerarse la alternativa de la privatización: como parte de un conjunto de medidas respecto de empresas públicas (EPs) con déficit crónicos; EPs que operan en mercados en los que son sustituibles por firmas privadas; y firmas originalmente privadas y cuya racionalización las ha vuelto viables.

La privatización, con este enfoque, no es un fin en sí mismo, sino un

instrumento de reconversión del sector público; conforme a las nuevas necesidades de cada país de la región.

Un aspecto determinante de los resultados de la privatización es el modo en que ella se realice. En efecto, la diversidad de situaciones que pueden plantearse desde el inicio y hasta después de su conclusión -en lo referido a regulaciones, por ejemplo- pueden ser resueltas de maneras bastante diversas. De particular importancia es que en la secuencia de operaciones la privatización, esto es el cambio de agentes, no preceda, sino sea posterior a los esfuerzos de desregulación, estabilización y liberalización.

Por otra parte, existen límites indudables en cuanto a la profundidad y la velocidad de los esfuerzos privatizadores; no debería ejercerse una presión excesiva sobre el financiamiento local y el nivel de las tasas de interés.

Podría restringirse a futuro el ingreso de empresas privadas con problemas al sector público y, cuando se realice, hacerlo en condiciones preestablecidas.

4. EL TAMAÑO DEL AJUSTE DEL SECTOR PÚBLICO

El desplome de la modalidad de financiamiento externo existente hasta 1982 afectó de manera más que proporcional al sector público, ya que éste se hizo cargo de la deuda privada y asumió una parte desproporcionada del costo del ajuste a las nuevas condiciones. El sector público ha debido enfrentar mayores responsabilidades financieras con menos medios, para lo cual generalmente ha acudido en mayor grado al crédito interno y bajado gastos corrientes e inversión. Dadas las características del proceso de ahorro-inversión de la región, lo último ha resultado particularmente perjudicial. Las circunstancias descritas actualizaron una agenda impracticable para las economías nacionales: ajuste recesivo con transformación productiva y simultáneas y elevadas transferencias netas al exterior. El sector público aparece como el "financista de último recurso", lo que es poco realista, especialmente si se consideran sus características aun antes de la crisis.

El conjunto de tareas que se han impuesto al sector público después de 1982 excede ampliamente su capacidad financiera, productiva, reguladora y de gestión de la economía en la mayoría de los países. Hoy el sector público tiene menos recursos y menor capacidad de administrarlos adecuadamente y sin embargo, tiene mayores responsabilidades y problemas que atender. Al sector público se le pide que simultáneamente sirva la deuda, reduzca su gasto, invierta menos, pague menores salarios y que sea más eficiente. Y todo esto en un contexto de reducción de su participación agregada en la economía y de aporte potenciado a la transformación productiva regional. El sector privado, por su parte ha solido refugiarse en el sector público, disminuir su inversión y mantener elevados niveles de capital fuera de la economía nacional.

Como resultado de estos objetivos contradictorios y frecuentemente irrealizables, se ha deteriorado aun más el desempeño del sector público. Por otra parte, éste presenta serios vacíos en el cumplimiento de algunas funciones principales, tales como la atención pública de las necesidades básicas y el fomento de la equidad, la mantención de un conjunto de equilibrios y el evitar algunos estrangulamientos centrales: divisas, ahorro e inversión. El tipo de ajuste público que se ha llevado a cabo ha devenido perverso.

Antes de plantear objetivos para el sector público en relación al desarrollo

regional conviene determinar del modo más realista posible cuales son las restricciones en las que éstos deben enmarcarse. Si previo a la crisis no todo era posible de modo simultáneo, las restricciones hoy son sin duda mayores. Por otra parte, las necesidades han aumentado y también el costo potencial de los errores.

Si bien debe rechazarse la visión simplista que plantea la reducción del sector público como medio y como fin, también es cierto que las políticas públicas deben pasar por una prueba de factibilidad en relación a la brecha fiscal y a la brecha de la balanza de pagos: las que no lo logran serán, más que buenas o malas, políticas inviables.

El sector público tiene un papel principal en los esfuerzos de ajuste, tanto por su diversificada participación económica y social de pre-crisis, como por su condición natural de regulador de la economía nacional. La direccionalidad de los esfuerzos de ajuste del sector público es un tema de la mayor relevancia; ha sido frecuente, sin embargo, que el papel que se ha asignado a este sector en el ajuste sea exclusivamente el de su propia reducción.

5. TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y SECTOR PUBLICO: CANTIDAD Y CALIDAD

El sector público es también un actor de importancia en el proceso de transformación productiva. En primer lugar, mediante la mantención de un marco macroeconómico estable y de relativo equilibrio y previsibilidad fiscales. En segundo lugar a través de una revisión del régimen de incentivos y regulaciones de modo de hacerlo más transparente y de acercar las condiciones económicas a niveles de mayor competencia y productividad. En tercer lugar mediante políticas sectoriales; pocas, selectivas y orientadas a crear o apoyar ventajas comparativas dinámicas. Y en cuarto lugar, mediante la participación pública directa en casos específicos.

El papel del sector público en orientar el cambio estructural tiene su origen tanto en los fuertes vínculos intersectoriales que caracterizan este cambio, y que se manifiestan en rasgos del mercado incapaces de reflejar de manera satisfactoria las posibilidades futuras, como en las dimensiones sociales y políticas del cambio estructural. El gobierno puede desempeñar un papel fundamental en la coordinación de estos aspectos del cambio, así como en la solución de conflictos potenciales, antes de que se socave la voluntad política necesaria para el cambio, que es una condición para el éxito del crecimiento. Como lo prueba la experiencia de otros países desarrollados y en desarrollo, el sector público puede tener una capacidad de convocatoria y concertación bastante grande, si mantiene una actitud abierta y propositiva.

El sector público no tiene ventajas sobre el sector privado en cuanto a predecir las posibilidades de éxito de los diferentes proyectos. Sin embargo, puede tener la capacidad de identificar aquellos proyectos que tienen más posibilidades de generar externalidades beneficiosas. En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades; el sector público es irremplazable en la creación de condiciones generales para el desarrollo de estas capacidades.

La orientación hacia los mercados externos y la política industrial han probado su complementariedad exitosa en varios países. La apertura a los mercados internacionales constriñe la política industrial y pone en evidencia los errores con rapidez. Dicha complementariedad requiere girar el debate y la acción desde su

eje actual -que acentúa el conflicto versus sector privado)- a un eje donde se privilegien y exploten las posibilidades de cooperación y complementación.

La promoción industrial en un mercado protegido puede llegar a ser compatible con organismos públicos pasivos, mientras que el fortalecimiento de la competitividad internacional requiere de instituciones públicas dotadas de iniciativa y capacidad de convocatoria para articular los distintos agentes productivos, educativos, de investigación, financiamiento y comercialización. Por otra parte, la articulación público/privado prevalece en los países industrializados; ella se ha profundizado a nivel de industria.

6. CONCLUSION

La causa de la actual crisis del estilo de desarrollo regional es más compleja que la mera presencia, erosionadora de su entorno, de un sector público ineficiente y semiparalizado. El sector público de la región es una de las variables endógenas cuya interacción conforma el patrón del desarrollo regional: aislarla analíticamente puede alejar en vez de acercar a la comprensión de la realidad. En dicha interacción el sector público con frecuencia ha adolecido de muchos de los defectos que se le critican, por lo que tampoco se trata de adoptar una actitud autocomplaciente: el estado no es el "resultado" de la sociedad; es parte activa de ella.

Carece de sentido plantear una reducción indiscriminada del papel del estado. La tendencia general debe ser hacia una reorientación de sus funciones, tendente al diseño y puesta en práctica de las nuevas tareas de desarrollo, abandonando las ineficientes modalidades actuales. Esta reorientación requiere un esfuerzo consciente por crear nuevas instituciones y mecanismos de toma de decisiones que involucren tanto al estado como al sector privado.

La calidad de la intervención del estado es, con frecuencia, un tema de mayor relevancia y finura que la mera cantidad. Menos estado, en abstracto, no es siempre conveniente: en cambio siempre es posible pensar en una mejor intervención estatal.

Parece necesario proponer una solución también de carácter sistémico, que incluya al sector público, sin limitarse a él. Esta propuesta debe incluir una delimitación de las actividades públicas y, de modo principal, una revisión del conjunto de incentivos y regulaciones pertinentes al sector público, al privado -nacional y transnacional, según sus especificidades- y al conjunto de la economía. Es conveniente sustituir un enfoque meramente "cuantitativo" de la participación del sector público en la economía, por otro que considere las características del conjunto del sistema económico y analice el sector público con ese prisma. De este modo el debate se traslada del plano ideológico o filosófico a uno más práctico -de organización, recursos humanos, interacción política, administración pública- si bien la propuesta y decisión sobre la delimitación público/privado corresponden por su naturaleza a la esfera política.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD)

CENTRO DE DOCUMENTACION

Apartado Postal 4181 - Caracas 1010-A Venezuela

FORMULARIO DE SUBSCRIPCION AÑO 1990

Nombre: _____

Dirección: _____

Apartado Postal: _____

Ciudad: _____ País: _____

Para cancelar, favor emitir cheque no endosable a nombre de: CLAD, y enviar a nuestra dirección.

Subscripción:

Factura Pro-forma:

Boletín de Resúmenes (4 números al año)
(incluye Serie Eventos CLAD, Informes Finales)

Boletín de Alerta (6 números al año)

Selección de Documentos (2 números al año)
Clave

Serie Temas Coyuntura (2 números al año)

Serie Legislación (2 números al año)

TARIFAS (Incluye importe de correo aéreo)

		BOLETINES RESUMENES	BOLETINES ALERTA	SELECCION DO. CLAVE	SERIE TEMAS COYUNTURAS	SERIE LEGISLACION
América Latina y el Caribe	US\$	18	14	15	19	7
Otros Países	US\$	25	20	20	26	14
Venezuela	BS	300	200	200	400	150

Tarifa rebajada para la subscripción de todos los títulos:

América Latina y el Caribe	US\$	60
Otros Países	US\$	90
Venezuela	Bs.	1000

Las tarifas señaladas sólo cubren una parte del costo total de las publicaciones, dado que el ínteres fundamental del CLAD es difundirlas ampliamente.