

PRIVATIZACIÓN Y SOCIEDADES PUBLICO PRIVADAS

por E. S. Savas

Adoptar los *principios de la economía de mercado* en el cumplimiento de las funciones de gobierno es una de las características más importantes de la Nueva Gerencia Pública y la **privatización** es uno de sus elementos principales. La definición de "privatización" puede tornarse algo confusa dado que pueden darse varios conceptos y cada uno de ellos puede centrarse sólo en un aspecto del proceso o técnica de dirección.

Definiendo "Privatización"

La que sigue es una larga lista de acepciones de ésta palabra o de términos relacionados.

(1) en países con muchas empresas de propiedad del gobierno -incluyendo muchos países en vías de desarrollo, países post-socialistas y países de Europa occidental- la privatización es la transferencia total o parcial de la propiedad de la empresa del Estado a manos privadas. También puede llamarse "desnacionalización" o "desestatización"

(2) si bien hay acuerdo general sobre el concepto anterior (la venta de empresas del Estado representa privatización) hay menos unanimidad sobre si esta definición se aplica a la venta de otros activos del Estado tales como tierra y edificios. Estas ventas o desprendimientos se tratarán aquí como privatizaciones.

(3) en los Estados Unidos, que es un país que tiene relativamente pocas empresas de propiedad estatal, el término "privatización" se aplica comúnmente al acto de contratar a otras empresas la provisión de servicios públicos. Sin embargo hay quienes rechazan esta denominación y llaman a esta modalidad "outsourcing", una práctica muy común dentro del sector privado (por ejemplo cuando las compañías contratan a otras empresas para prestar un servicio –ej. cafetería o comedor- o cubrir una necesidad específica –ej. almacén de la compañía-). Este tipo de contratación puede ser considerada también como una forma de descentralización, aunque esto parece inútil e innecesariamente confuso.

(4) el "sourcing competitivo" se refiere a la competencia entre empleados públicos y contratistas privados (hay quien lo llama "competencia controlada"). Si en la competencia resulta vencedora la "oferta" de un empresario privado puede llamarse a esto "privatización" o contratación externa; y en cambio si los que se adjudican la provisión del bien o servicio son los propios empleados públicos obviamente no es una privatización (puede denominarse contratación interna)

(5) confusamente, en el mundo de las finanzas el término privatización puede referirse al acto de transformar una compañía que cotiza en bolsa y cuyas acciones puede adquirir el público en general, en otra que se retira de la oferta pública pues ya ha sido comprada por un grupo en particular.

(6) cuando una agencia estatal está obligada a actuar en el mercado -por ejemplo para obtener fondos del mercado de capitales o para vender sus servicios- no estamos frente a

una privatización. Podría denominarse a esto proceso de "marketization" o de entrada al mercado.

(7) a veces se llama privatización a la transformación de una agencia pública en un organismo autónomo o corporación pública –tal como el servicio postal en Estados Unidos-, aunque sería mejor llamar a este proceso "comercialización".

(8) el término "sociedad público-privada" es fácilmente identificable como una forma de privatización. De forma amplia, se define como el acuerdo mediante el cual un Gobierno y una entidad privada (lucrativa o no lucrativa) en forma conjunta se hacen cargo de la prestación o provisión de un servicio o actividad tradicionalmente ubicada en el sector público. Más específicamente se puede definir como una compleja unión que a menudo implica por lo menos una unidad del gobierno y un consorcio privado de empresas, creada con el fin de construir grandes infraestructuras públicas -tales como una carretera, un aeropuerto, un edificio público o un sistema de agua- o para llevar a cabo algún otro importante proyecto cívico. Son características de este tipo de proyectos, que la financiación, la construcción, la gestión y la operación a largo plazo queden a cargo del sector privado, junto un eventual remanente de propiedad pública. A pesar de su ambigüedad, el término "sociedad público-privada" es útil para evitar el impacto o efecto "ideológico" que causa la palabra privatización.

(9) por último no podemos dejar de lado una "caprichosa" pero especialmente ingeniosa definición: Janusz Lewandowski, el primer ministro de las privatizaciones en la Polonia pos-comunista ("Ministro de la Transformación de la Propiedad" para ser exactos), definió la privatización en su país como "la venta de empresas que no tienen dueño y cuyo valor nadie conoce, a quien no tiene dinero"

Procuraremos entonces aclarar este confuso cuadro y ofrecer una definición general que describa ampliamente la esencia de este concepto y nos conduzca a las diferentes técnicas por las que puede llevarse a la práctica. En primer lugar, la privatización es mucho más que una operación financiera o un acto de gestión, es una posición filosófica respecto a los roles que deben jugar las instituciones privadas y el Estado, y la relación entre ellos. Las principales instituciones privadas de la sociedad son el mercado, las asociaciones sin fines de lucro de todas las clases (sociedad civil) y la familia. La privatización es el acto de reducir la intervención del Estado o aumentar el papel de las instituciones privadas, en la satisfacción de las necesidades de los individuos en una sociedad determinada; significa depositar más confianza en el sector privado y menos en el público.

Ambos sectores -público y privado- desempeñan roles importantes en la privatización; y a pesar de se diferencian en pequeños matices, es cada vez más común referirnos a las "sociedades público-privadas" en lugar de utilizar la palabra privatización, por lo discutible que puede ser "ideológicamente" este término. Tal como hemos mencionado, la visión filosófica del término privatización trae aparejada una fuerte oposición ideológica, impidiendo el uso de esta útil herramienta para mejorar el desempeño y la función social del Estado.

Algunos opositores todavía miran a la privatización como una simple forma de recortar la actuación del sector público y retroceder a un Estado "Darwiniano" donde solamente sobrevivan los más "aptos" y se deje a los pobres y enfermos arreglárselas como puedan.

Ésta es una mala interpretación del concepto de privatización. La privatización puede ser al lo menos tan compasiva como el estado de bienestar; llevada a cabo de forma adecuada puede ofrecer más bienestar a los menos afortunados.

Los defensores de la privatización no niegan la necesidad del Estado –uno eficiente preferiblemente-, no puede decirse que sean anarquistas. Es necesaria la intervención del Gobierno en la sociedad y en la economía de varias formas y en grados diferentes. Hay razones clásicas para ello: proveer el capital de riesgo para grandes inversiones en áreas desconocidas; establecer reglas claras para una nación cada vez más interactiva y urbanizada donde la gente se relaciona entre sí de distintas formas; disponer -directamente o indirectamente- la provisión de los servicios esenciales y subvencionarlos si el mercado no puede satisfacer estas necesidades sociales sin ayuda; para lidiar con las externalidades negativas que actividades de unos pueden causar a otros; y para regular los monopolios naturales.

A continuación se presenta un análisis dinámico, que intenta cambiar la visión que descansa en la confianza ciega en el sector público a una que confíe relativamente más en el sector privado. Esbozada en un trabajo anterior, esta parte presenta una clasificación simple que describe tres métodos para privatizar servicios públicos y/o empresas o activos del Estado: (1) delegación, donde el gobierno conserva la responsabilidad y el control pero utiliza al sector privado para prestar el servicio (por ejemplo, contratando empresas externas); (2) desprendimiento, donde el gobierno deja de ser responsable; y (3) desplazamiento, donde el sector privado crece y desplaza al gobierno de un sector o actividad. A su vez veremos (tabla 1) algunos elementos en cada una de éstas tres grandes modalidades algunos elementos.

Tabla 1. Formas de Privatización	
Delegación	Contratación Competencia Público - Privada Franquicia o Licencia Sociedades Público - Privadas Subsidios, préstamos, exenciones fiscales, etc. Vales o "Vouchers" Prestación Obligatoria
Desprendimiento	Venta Transferencia libre o gratuita Liquidación
Desplazamiento	Defecto ("default") Abandono o retiro ("derramar la carga") Acción Voluntaria (voluntarismo) Desregulación

Fuente: E.S. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships (New York: CQ Press, 2000), Table 5.2.

Delegación

En primer lugar analizaremos la delegación, que es un acto positivo del gobierno. A veces llamada "privatización parcial" la delegación requiere un papel activo y continuado del gobierno, que conserva la responsabilidad de la función mientras que delega la actividad de producción propiamente dicha al sector privado. Hay distintas formas o "herramientas" que pueden usarse para llevar a cabo una estrategia de delegación: contratos, competencia público-privada, licencias, sociedades público-privadas, subsidios (préstamos, vouchers) y mandatos.

Contratos

El gobierno puede privatizar una actividad contratando una organización privada (lucrativa o no lucrativa) para realizar el trabajo. El nombre que se ha dado a ésta modalidad (a partir de la Administración Bush) es el de "sourcing competitivo" y es la forma de privatización usada en los Estados Unidos, tanto a nivel federal, como estatal y local. A su vez, es la forma más directa de delegación (aunque la modalidad de privatización más común es el desprendimiento, debido a la existencia de numerosas economías muy estatizadas y su correspondiente número de empresas propiedad de estatales).

La privatización por contrato no es nueva en América. En 1492 la reina Isabel de España delegó en un contratista italiano la exploración del océano occidental. Los británicos contrataron a mercenarios hessianos para luchar en la guerra de independencia americana. Contratistas privados limpiaban las calles de Nueva York antes de 1676. En 1790 (a poco de comenzar su andadura como nación) los Estados Unidos contrataron a una empresa externa para proveer el servicio de correos. Lo que sí es relativamente nuevo (desde 1970) es que se contrate con firmas privadas, servicios que a su vez proporciona el Estado a través de sus empleados, con la intención de introducir competencia y reducir el coste de tales actividades. En Gran Bretaña es obligatoria la adopción de esta modalidad de "sourcing competitivo" (competitive tendering) para la contratación de ciertos servicios locales.

La contratación es un proceso sumamente complejo y por ello dedicaremos más espacio a su análisis en este trabajo

Según Williamson (aquí se hace una simplificación de su análisis) las distintas funciones pueden ser realizadas de forma interna (a través de organizaciones jerárquicas verticalmente integradas) o de forma externa (a través de empresas privadas del mercado). En ambos casos se incurre en costes. Los mercados incurren en costes de transacción (véase abajo) y las organizaciones jerárquicas en costes de agencia (véase abajo) y costes debidos a limitaciones en la comprensión y ejecución de las tareas; todo ello conduce a los fallos de mercado. Los líderes tienen que analizar los distintos tipos de costes para decidir si es mejor recurrir al mercado a través de contratos externos explícitos, o a los contratos jerárquicos internos e implícitos.

Es útil distinguir entre la compra de mercancías y la compra de servicios. Los gobiernos locales, por ejemplo, compran toda clase de mercancías: patatas (para escuelas y hospitales), ropa interior (para los presos), tiza, sillas, arena, autobuses, árboles y miles de otros artículos. Algunas mercancías se obtienen de forma bastante simple y directa, pero otras (tales como ordenadores u otra tecnología) requieren procedimientos mucho más complejos (éste tema ha sido estudiado largamente por Kelman).

La “compra” o adquisición de servicios es más complicada. Puede tratarse de servicios directos, servicios de apoyo y servicios prestados a terceras personas. Los gobiernos locales suelen contratar externamente los servicios directos tales como la recolección de residuos, la limpieza y reparación de calles, el retiro de nieve, y la poda del arbolado público. La ciudad americana media contrata más del 15% de sus servicios municipales comunes al sector privado, mientras que el estado americano medio lo hace en un 14% de sus actividades (incluyendo la gestión de algunas prisiones).

Agencias estatales de todos los niveles contratan en forma externa servicios de apoyo tales proceso de datos, gestión de préstamos, ingeniería civil y arquitectura, formación, servicios audio-visuales, servicios de alimentación, comprobación de referencias y pruebas de los solicitantes de empleo, exámenes médicos laborales, gestión de demandas, servicios de correo y archivo, bibliotecas, lavadero y limpieza en seco, mantenimiento de instalaciones, almacenamiento, transporte y mantenimiento de vehículos.

Distintas organizaciones (a menudo no lucrativas) contratan servicios que luego prestan a terceros. Por ejemplo, asistencia en cuestiones familiares, formación ocupacional, centros de jubilados, cuidado de niños, programas de adopción, programas de ayuda contra la droga, refugio de personas “sin techo”, ayuda a víctimas de violencia familiar. La compra de este tipo de servicios plantea diversos problemas.

La contratación presenta el omnipresente problema de agencia: ¿el agente (contratista) persigue el mismo fin que el principal (el gobierno)? De dos maneras, los fallos del mercado pueden “disimular” las imperfecciones del gobierno, o por el contrario los costes de la transacción tan altos que impidan la contratación (estipulación de requisitos, diseño y proceso de la oferta, instrumento del contrato en sí mismo, asegurar un mercado verdaderamente competitivo, elección de la mejor oferta, superar la oposición política y pública, problema de empleados públicos afectados, supervisión del trabajo, evaluación de resultados y determinación de la renovación o no del contrato a fin del término pactado).

El Estado tiene que ser un “comprador inteligente”, lo que significa que debe saber qué contratar, decidir a quién hacerlo y luego evaluar lo que ha contratado; es decir, preparar cuidadosamente las especificaciones de lo que va a comprarse, conducir un proceso de contratación competitivo en un mercado competitivo, y supervisando el comportamiento del contratista.

Kelman trata detalladamente estos elementos:

- selección del candidato: servicios susceptibles de ser contratados
- selección de la forma: única oferente, competencia limitada o competencia abierta
- tipo de contrato: precio fijo o reembolso del coste; contrato de obra terminada (contrato de funcionamiento) o contrato del mejor-esfuerzo
- contrato de provisión múltiple: orden de expedición, orden de tareas, o ejecución de cantidad indefinida
- incentivos para la contratación, modificaciones del contrato y resolución de conflictos
- criterios para la evaluación de ofertas
- grado de discrecionalidad permisible
- naturaleza y grado de descuido

Será preferible la contratación externa a la provisión interna de servicios cuando se den las siguientes circunstancias:

1. que el resultado pueda preverse mejor;
2. que el desempeño pueda ser medido y evaluado más fácilmente;
3. que haya competencia entre abastecedores potenciales;
4. que el objeto de la contratación no esté dentro de las funciones básicas del gobierno;
5. que la demanda del servicio o bien contratado sea variable a través del tiempo;
6. que los contratistas puedan emplear personal idóneo más fácilmente que el gobierno;
7. que los abastecedores privados tengan economías de escala al producir el servicio;

Debido a la complejidad y los desafíos de la contratación pública es necesario contar con un fuerte compromiso de los líderes para tener la capacidad de contratar eficientemente.

Competencia Público – Privada

En este supuesto el fin de la contratación externa es la competencia y la contratación no necesariamente debe llevarse a cabo con una firma privada. Progresivamente, los gobiernos están animando a sus propios empleados a competir con los contratistas privados. Se denomina a ello "competencia controlada" o "sourcing competitivo" y ha demostrado ser un incentivo para que los organismos públicos -bajo amenaza de privatización- mejoren su funcionamiento. El "sourcing competitivo" ha ganado mucho espacio gracias a su inclusión preferente en la agenda de la Administración Bush y constituye un punto importante en sus proyectos de reforma. Ambos términos se refieren a la idea de dar a los empleados públicos una ocasión de competir para conservar sus trabajos. El término "competencia controlada" o "concurso" se utiliza sobre todo en gobiernos locales; y -por ejemplo- se convirtió en el procedimiento estándar en Indianapolis y en San Diego para muchos servicios municipales. Sin embargo esta denominación no es del todo satisfactoria pues todos los concursos deben estar controlados, por lo que es preferible usar el término "competencia público-privada".

La competencia público-privada requiere la existencia de un campo de juego libre de obstáculos para que los empleados públicos ("grupo interno") puedan competir con los contratistas privados y viceversa. Martin identifica muchas de las características principales de un sistema justo, como se muestran en la tabla 2:

Tabla 2. Diseño de un campo sin obstáculos para la Competencia Público - Privada	
I.	Diseño de procesos
	<ul style="list-style-type: none"> A. Los sectores Público y Privado deberían hacer sus ofertas en forma paralela (no en forma consecutiva) B. La agencia estatal debería tener apoyo de consultoría C. Un evaluador independiente debería analizar la propuesta y oferta del sector público D. Quien "compra" el servicio y quien ofrece su provisión deberían ser entidades públicas distintas.
II.	Costes
	<ul style="list-style-type: none"> A. El Estado no debe incidir sobre las remuneraciones o los beneficios que obtendrá el sector privado

- B. El estado no establecerá un nivel mínimo de ahorro
- C. Cálculo de costes: sector público "coste evitable"; sector privado "coste asignado"
- D. Costes de transacción: incluidos o excluidos simétricamente para ambas partes, por ejemplo: incluir para el sector público cuando existen para el sector privado y viceversa
- E. Costes de gestión y control excluidos o incluidos simétricamente

III. Gestión de los Contratos

- A. Si el contrato es adjudicado al sector público, su contenido debe explicarse en un memorandum de entendimiento
- B. El desempeño del sector público o del contratista privado debe monitorearse
- C. Los contratos deben incluir una cláusula penal por incumplimiento y ésta debe aplicarse justificadamente

Fuente: adaptado de Lawrence Martin, "Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition," presentado en el Northeast Regional Conference of the American Society for Public Administration, New York, NY, October 29, 1999.

Franquicias o Licencias

La franquicia o licencia es otro método de privatización. El Estado concede bajo licencia a una organización privada el derecho (a menudo exclusivo) de prestar un servicio o vender un producto al público. La firma privada generalmente paga al Estado un canon. Existen dos formas de franquicia: una implica el uso del dominio público –espacio aéreo, ondas radiofónicas, calles, espacio subterráneo, etc.- Por ejemplo las emisoras, las líneas aéreas, las compañías de autobuses y taxis, y otros servicios como electricidad, gas, agua, teléfono, utilizan el dominio público para realizar sus actividades comerciales. Este acuerdo generalmente se llama una concesión. Los proyectos de infraestructura -abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, carreteras, aeropuertos y puentes- que se ejecutan con sociedades público-privadas son licencias generalmente en forma de concesiones. Otra forma de franquicia o licencia es el arrendamiento o "lease", donde un arrendatario privado utiliza propiedad de dominio público (tal como terrenos o edificios) para su actividad comercial. No hay una clara distinción entre un arrendamiento y una concesión. Una distinción posible sería que en el arrendamiento las inversiones de capital hechas por el dueño (el Estado), mientras que en una concesión son hechas por el franquiciante. Esta distinción no es muy útil con respecto a la privatización de infraestructura, ya que el método del arrendamiento fue utilizado, por ejemplo, para construir escuelas públicas en terrenos públicos con espacio adyacente para un desarrollo comercial privado: éste desarrollo comercial genera la renta que permite al franquiciante pagar al propietario.

Sociedades Público - Privadas

Los grandes proyectos de infraestructura se están construyendo cada vez más con sociedades público-privadas (PPPs). Con el término PPPs se hace referencia a un acuerdo mediante el cual un Estado que necesita una obra de infraestructura o servicio muy costoso (y de larga duración) lleva a cabo esa obra utilizando una compleja combinación de financiación pública y -sobre todo- privada y por ello luego se concede al inversor privado una licencia, un contrato o un arrendamiento a largo plazo. Los pagos de la financiación (a través de la licencia) pueden extenderse a plazos entre 20 y 99 años, y cubren la construcción, la

gestión, el mantenimiento y los costes de capital. Los proyectos típicos de PPPs son carreteras, puentes, aeropuertos, sistemas del agua, redes y centrales eléctricas, aunque también se han desarrollado con éste método cárceles, estadios, escuelas y hasta edificios municipales.

Subvenciones y otros Subsidios

La delegación también se realiza a través de subvenciones, préstamos oficiales de bajo interés, exenciones regímenes impositivos especiales y otras clases de subsidios. En lugar de que el Estado realice por sí mismo una actividad se llega a un arreglo para que una entidad privada haga el trabajo y proporcionándosele la ayuda financiera. En los Estados Unidos las subvenciones se utilizan para el transporte colectivo, viviendas para familias de bajos ingresos, transporte marítimo y otras innumerables actividades. Las subvenciones se distinguen de los contratos en que éstas se conceden según requisitos más generales (funcionamiento de un servicio de autobús, construcción de casas de bajo costo, estudios o investigaciones científicas, promoción artística o cultural) y en cambio en los contratos se especifican las prestaciones con gran detalle (limpieza del lado oeste de ciertas calles, entre las 7 y las 9 de la mañanas, los martes y viernes). Las subvenciones y los préstamos se otorgan en general como pagos únicos para iniciar una nueva actividad, y las exenciones impositivas u otros subsidios tienden a ser continuos.

Vales o "Vouchers"

Los gobiernos pueden también delegar entregando vales a beneficiarios de ciertos servicios escogidos previamente en base a determinadas características. En lugar de subsidiar a los productores como en las subvenciones con este sistema de vales se subvenciona a los consumidores. Los vouchers se utilizan en los Estados Unidos para alimentos, vivienda, educación, formación de otro tipo, sanidad, tratamientos antidroga, otros tratamientos de inhabilidades de desarrollo, guarderías, actividades culturales y transporte. Para algunos servicios como alimento y vivienda los beneficiarios usar los vouchers y adicionar sus propios recursos comprando estas mercancías o servicios en el mercado. Los vales ofrecen grandes posibilidades aunque su utilización pueda ser de cierta complejidad (dependiendo del servicio que se trate).

Prestación Obligatoria

La última forma de privatización por delegación se refiere a un mandato del gobierno a empresas privadas para proporcionar un servicio en su coste. El subsidio por desempleo es un ejemplo de prestación obligatoria en los Estados Unidos (los patrones del sector privado deben proporcionarlo a sus empleados). La privatización denota un cambio y por lo tanto las prestaciones obligatorias, subvenciones, vales, licencias y contratos sólo se pueden considerar formas de privatización si conducen a un grado menor de intervención estatal. Así, si el sistema de la Seguridad Social en los Estados Unidos fuera substituido por un sistema de jubilación de capitalización como en Chile, ésta sería una privatización en forma de delegación. Por otro lado, si un sistema de salud privado fuera substituido por un sistema obligatorio donde los empleadores debieran pagar al Estado por los cuidados médicos de sus empleados, no estaríamos ante un supuesto de privatización pues implicaría un rol más protagónico del Estado. Hay una tendencia en los Estados Unidos -que muchos consideran negativa- de crear nuevos programas sociales (por ejemplo licencia por cuestiones

familiares, ayuda a los discapacitados, formación ocupacional) imponiendo la obligación al sector privado. El efecto económico neto es igual pero hacen que todos lo paguen al fin con aumento de precios más que –abiertamente- con impuestos.

Desprendimiento o desestatización

Desprendimiento significa deshacerse de una empresa, una función o un activo. Como la delegación requiere un acto directo y positivo del gobierno pero difiere de ella en que ocurre una sola vez y no es un proceso continuo. La empresa o el activo se vende, se transfiere o se cierra. En países con muchas empresas estatales se utiliza con frecuencia el término "desnacionalización".

Venta

En todo el mundo se están vendiendo empresas estatales. Son cuatro las formas más comunes de privatizar por venta: (1) venta de la empresa (o activo) a un solo comprador (ej. el Vista Hotel de Nueva York era del Estado y fue vendido a una importante cadena hotelera); (2) oferta pública de acciones (ej. la empresa estatal de ferrocarriles de carga Conrail en los Estados Unidos en 1987); (3) venta de la empresa a los empleados (ej. la compañía británica de fletes National Freight Company); y (4) venta de la empresa (o activo) a usuarios o clientes (ej. tierras de propiedad estatal vendida a agricultores, o sistema eléctrico rural (o de distribución de agua) vendido a una cooperativa de usuarios locales).

El gobierno en los Estados Unidos posee activos por más de \$4 trillones en propiedades inmobiliarias, lo que constituye un objetivo tentador para la privatización. Es común que el gobierno venda tierra, edificios, equipos y otros activos que ya no le sean útiles y con ello se evita posibles expansiones futuras de alguno de sus organismos o departamentos. El Alcalde Bret Schundler de la ciudad de Jersey (NJ) realizó un proceso de desprendimiento altamente original vendiendo títulos sobre embargos preventivos en materia fiscal, una idea replicada por el alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani. A nivel federal la privatización más grande de Estados Unidos desde la Homestead Act tuvo lugar durante la administración Clinton, donde se vendieron las plantas estatales de enriquecimiento de uranio, las plantas de helio, las agencias estatales de comercialización de la energía y los yacimientos de petróleo.

Transferencias Gratuitas

El desprendimiento no sólo significa venta, también podría darse en el caso de que se entregue la empresa a los empleados, a los usuarios o clientes, al público en general o un sector cualificado de la población. La ciudad de Nueva York propuso privatizar sus hospitales municipales dándoselos a asociaciones no lucrativas como las juntas vecinales representantes de los residentes -es decir a los usuarios- que depositaban toda su confianza en ese hospital. También hubo ofertas para privatizar el sistema de control de tráfico aéreo de los Estados Unidos entregándoselo o vendiéndoselo a consorcios de usuarios de los aeropuertos.

Liquidación

Finalmente el desprendimiento o desposeimiento puede hacerse cerrando y liquidando una empresa estatal que funcione mal o de pérdidas. Es decir si no se puede vender en funcionamiento o lograr que mejore sus resultados se venden sus activos por separado. Se considera a éste proceso privatización pues los activos se reciclan en el mercado y están disponibles para usos más eficientes.

Desplazamiento

En contraste con los dos primeros métodos que requieren actos positivos del gobierno, el desplazamiento es un proceso pasivo o indirecto: el estado es desplazado -más o menos- gradualmente por el sector privado (esto es que el sector privado deja de lado al sector público y satisface demandas insatisfechas de la población). También puede verse como una privatización por desgaste o encubierta. A menudo desconocido como forma de privatización, el desplazamiento es un proceso bastante común y extremadamente eficaz pues ofrece poca lucha política. El desplazamiento ocurre por defecto, retiro, acción voluntaria o por desregulación y depende en última instancia de iniciativas locales o espíritus emprendedores. Puede ser incentivado o acelerado imponiendo tarifas de mercado en bienes o servicios públicos libres de precio -lo que indica claramente el coste público del servicio e invita a otros sujetos a competir- y animando acciones voluntarias. No implica competencia en sí misma sino que implica opciones o alternativas para los consumidores que hasta el momento dependían de un monopolio estatal.

Defecto

El desplazamiento por defecto se da cuando el público considera que la producción estatal de algún bien o servicio es inadecuada y el sector privado reconoce esta demanda insatisfecha. Consecuentemente con la definición de privatización este fenómeno indica que la población confía más en el sector privado que en el Estado para satisfacer sus necesidades. Dicho en otras palabras los usuarios dejan de usar el servicio público. Un ejemplo común es el crecimiento del transporte privado allí donde el público juzga que el Estado no proporciona un servicio adecuado. Taxis, furgonetas, microbuses y otros servicios de transporte informales (cuasi ilegales) han surgido en grandes ciudades en todo el mundo. También estamos viendo el desplazamiento por defecto en la educación pública en grandes ciudades americanas grandes: incluso padres de medios limitados han estado retirando masivamente a sus niños de las escuelas públicas apuntándolos en escuelas privadas o enseñándoles en su propio hogar.

La seguridad privada ofrece otro ejemplo. La demanda insatisfecha de mayor protección policial y el descontento con el nivel de seguridad pública en Estados Unidos condujo al crecimiento de la seguridad privada. Aunque la seguridad privada no ha desplazado a la policía se observa un importante crecimiento del sector privado: en 1990 el número de vigilantes privados creció hasta ser el equivalente a tres cuartas partes de la policía.

En Estados Unidos y en todas partes las empresas privadas están satisfaciendo necesidades de infraestructura que cubren los organismos estatales. El sector privado financia, construye y opera carreteras, puentes, sistemas del agua y plantas de tratamiento de aguas residuales. La importancia vital de estas infraestructuras hace que podamos verlas como

privatizaciones por defecto, aunque luego se concreten a través de licencias o complejas sociedades público-privadas.

Retiro o Abandono

Mientras que el defecto es involuntario o inadvertido, el Estado puede deliberadamente abandonar o retirarse de un sector ("derramar la carga") mediante la reducción o contracción de una parte del sector público ante un crecimiento del sector privado en ese campo. Esto también se ha llamado "privatización por extinción." En Estados Unidos los gobiernos locales dan a menudo fondos a organizaciones no lucrativas tales como museos, parques zoológicos, teatros de ópera y bibliotecas. Tales instituciones están en una posición anómala pues no pagan impuestos pero reciben servicios públicos, mientras que las empresas pagan impuestos pero no reciben ciertos servicios (por ejemplo recolección de basura). El Estado local podría retirar una parte o toda la ayuda a esas instituciones por lo que éstas deberían recurrir a patronatos y filántropos. Comúnmente el retiro va unido al desprendimiento por defecto. En Gran Bretaña los sistemas privados de salud están reapareciendo mientras que la sanidad pública se va deteriorando en calidad y se reduce su disponibilidad (recorte de fondos): la gente emigra lentamente hacia la alternativa privada. En el retiro puede haber también cooperación informal entre el Estado y los abastecedores del sector privado. Esto sucede cuando estos últimos relevan al Estado en parte de un servicio que no puede o quiere realizar. Por ejemplo, compañías privadas proporcionan seguridad dentro de los asilos para indigentes -una tarea difícil- pero se acuerda que la policía responderá expeditivamente a las llamadas de los vigilantes privados. Algunos Estados conceden a la seguridad privada de las urbanizaciones privadas o campus autoridad y jurisdicción para realizar detenciones.

El retiro del Estado en servicios establecidos no es tarea sencilla pues es necesario un nuevo consenso político para sustituir el que justificó la entrada del Estado en primer lugar. Sin embargo el descontento con algunos servicios públicos sugiere que tal consenso pueda surgir con facilidad. Esta necesidad de consenso no implica una batalla campal entre ideologías opuestas: basta con los estímulos apropiados de las fuerzas en juego. La evidencia referente al grado en que los trabajadores adultos cuidan de sus mayores es instructiva. Un estudio hecho con empleados de una compañía de seguros americana grande demostró que el 28% de los empleados a tiempo completo mayores de 30 años cuidan regularmente a sus mayores (parientes o amigos) con una dedicación promedio de 10,2 horas semanales y el 42% de ellos tenían contacto diario con los ancianos. Lo notable es que persiste este patrón tradicional del cuidado de la familia aún en gente trabaja a tiempo completo fuera del hogar. Si esta práctica se ve recompensada, facilitada o animada por el gobierno por ejemplo a través de cambios en políticas fiscales o cambios en los códigos de edificación (permitiendo ampliaciones en casas unifamiliares para que acomoden a sus mayores, "pisos abuela") se reducirá la demanda para que el Estado se haga cargo de este servicio de cuidado de mayores.

Acción Voluntaria

Además de la acción privada incentivada por defecto o retiro del Estado, acciones voluntarias estimuladas o solicitadas por el gobierno pueden conducir a la privatización por desplazamiento en casos particulares. Los ejemplos son programas para "adopción" o "apadrinamiento" de calles, parques, bibliotecas, zoológicos y escuelas. Los

apadrinamientos generalmente consisten en contribuciones voluntarias para subvencionar esas actividades e instituciones. Éstos van más allá de contribuciones ordinarias y convencionales a organizaciones caritativas y ONGs.

Otra forma de acción voluntaria es la creación de "unidades colectivas geográficas". Un nuevo nivel (muy local) de gobierno ha emergido en Estados Unidos. Su tamaño puede extenderse a un sólo edificio o a un condominio, una urbanización, una asociación cívica o a una comunidad grande: puede ser llamado microcolectivo, micropolis o comunidad de intereses comunes. Pueden encargarse de la provisión de todo un arsenal de bienes o servicios colectivos, incluyendo limpieza de calles y parques, recolección de basura, servicios de urgencia, bomberos o vigilancia, provisión de plantas y mobiliario urbano, (señales, cubos de basura, bancos, paradas de autobuses, alumbrado público y máquinas de venta de periódicos). Los servicios públicos locales se ven reducidos en todas estas áreas pues se tornan innecesarios. Casi un quinto de la población de Estados Unidos vive en comunidades regidas por tales asociaciones.

Además de mejorar la calidad de la vida, tales organizaciones pueden forjar un valioso sentido de comunidad y restaurar habilidades cívicas atrofiadas por desuso sin las cuales una democracia no pueden sobrevivir a largo plazo. Las asociaciones voluntarias tienen los servicios que desean adaptados a sus necesidades y preferencias específicas, ejerciendo influencia directa sobre la calidad del ámbito que las rodea sus alrededores. Aún así hay que decir que existen cada vez más quejas sobre intrusismo y comportamiento dictatorial de tales organizaciones.

Estas clases de unidades se pueden formar más fácilmente en comunidades establecidas con límites geográficos bien definidos, relativamente homogéneas en términos de renta o pertenencia étnica y con preferencia comunes con respecto a los servicios que se proporcionarán a través de este mecanismo. El liderazgo local es necesario y se deben apoyar estas iniciativas desde los gobiernos locales (por ejemplo con rebajas de impuestos a los residentes de áreas que renuncian o no tienen servicios públicos). Esto no plantea un gran problema para los gobiernos locales y muchas comunidades lo hacen incluyendo la ciudad de Houston (Texas) y Kansas (Missouri). En Kansas las asociaciones de propietarios de viviendas pueden elegir renunciar al servicio de recolección municipal y recibir una rebaja proporcional en sus contribuciones territoriales. Con ello luego contratan empresas privadas que les proveen el servicio con mayor calidad que el que la ciudad proporciona. Por otra parte el Estado puede animar la creación y asegurar la viabilidad de tales asociaciones delegándoles competencias fiscales en ciertos gravámenes especiales. El estado de Nueva York tiene tal legislación: docenas de distritos comerciales ("Business Improvement Districts" BIDs) utilizan ésta posibilidad.

Una característica importante de tales microcolectivos es que los miembros pueden contribuir con trabajo en vez de dinero. En las economías "de trueque" la gente podía pagar sus impuestos en especie con grano y ganado. En una economía de mercado se debe pagar con dinero. Las asociaciones voluntarias pueden devolver al contribuyente la opción de pagar en especies con su trabajo. Puede pensarse que las ganancias "en negro" de la economía sumergida tendrían su contrapartida en los pagos de impuestos "fuera de libros", es decir pagos en especie para bienes o servicios colectivos.

La demanda de ciertos bienes o servicios públicos excede la capacidad del Estado de ofrecerlos a un precio conveniente y con calidad, por ello los ciudadanos descontentos subvencionan o suplen el servicio municipal. El desprendimiento ocurre cuando el Estado por defecto o abandono deja de prestar ciertos servicios y las necesidades son satisfechas por acciones voluntarias.

Desregulación

A menudo existen las empresas estatales porque hay un monopolio estatal y se veda la competencia con el sector privado. La desregulación facilita la privatización si permite al sector privado competir contra un monopolio del Estado e incluso desplazarlo. La desregulación "de facto" en Estados Unidos ha hecho que los servicios de fax, correo expreso y envío de paquetes de compañías privadas crecieran rápidamente a expensas del servicio postal de Estados Unidos. Éste ha intentado defender judicialmente la exclusividad de su derecho para explotar servicios preferentes de correo y prohibir a sus competidores que depositen envíos en casillas postales, pero de hecho se están atacando las regulaciones y la "Comisión Presidencial para la Privatización" aboga por la desregulación. En cualquier caso el e-mail está desplazando al correo convencional.

El servicio de guarderías infantiles es un buen candidato para la desregulación. Desde tiempos inmemoriales los padres han hecho arreglos para que parientes, amigos o vecinos cuiden de sus niños, obviamente asegurándose de las cualidades de los individuos a quienes confían sus niños y el ámbito donde los dejan. Sin embargo en años recientes este asunto se convirtió en un tema en el cual se debía implicar el Estado (incluso a veces con financiación). El resultado ha sido una red cada vez más compleja de restricciones legales en cuanto a quién puede proporcionar el servicio, número y clase de personal de atención, naturaleza y diseño de las instalaciones y así sucesivamente. Las declaraciones de un incrédulo encargado de guardería a un Comité Vecinal en Washington es bastante reveladora: "¿me están diciendo que no podemos funcionar como guardería en un vecindario residencial de clase media con gran cantidad de madres que trabajan y que sí podemos instalar una guardería en una zona comercial entre dos bares de topless?" El extraño resultado de todas las restricciones -no obstante haberlas entendido bien- era que el Estado no certificaría a la mayoría de las familias y hogares de aquel vecindario como posibles beneficiarios del servicio de guardería. Finalmente, la situación ha ido cambiando: se ha introducido un sistema de vales para cuidado de niños y los vales pueden canjearse por servicio en cualquier guardería elegida por los padres.

En muchos países, años de intervencionismo regulador han producido obstáculos burocráticos y estancamiento económico. Hernando de Soto ilustra cuánto tiempo se pierde en Perú recorriendo el laberinto de procedimientos oficiales para comenzar un negocio o para construir una casa: 289 días para habilitar una empresa industrial y 26 meses para obtener una licencia de operador –informal- de taxi, por ejemplo. La economía informal (el "mercado negro") anima más la productividad que el sector oficial (preocupa constatar que conseguir una licencia de taxi informal en Nueva Cork es aún más difícil). Hernando de Soto aboga por la desregulación, la desburocratización y la descentralización. Un importante periódico resume sucintamente la situación en algunos países en vías de desarrollo: "el mal gobierno es la razón más importante para la pobreza en el tercer mundo y menos intervención del Estado es el remedio más eficaz".

Los países post-socialistas restablecieron sus economías devastadas derogando leyes que prohibían la propiedad privada y así permitir que prevalezcan los mecanismos de mercado, animando de ese modo a los empresarios. "Marketization" es otro término para este proceso que apunta alcanzar eficiencia económica a través del libre juego de los mercados. El resultado final de la desregulación es la aparición mecanismos basados en la demanda y en el mercado para satisfacer necesidades de la gente.

La República Popular de China ofrece el mejor ejemplo de privatización por desplazamiento. El primer paso fue la desregulación de la agricultura en 1978. Los granjeros podían ejercer los derechos asociados a la propiedad de la tierra con tal que pagaran el alquiler al Estado en forma de entregas de granos. La producción agrícola proliferó rápidamente en contraste con la aguda situación de escasez que había bajo el régimen de cultivos colectivos donde millones de personas murieron de hambre. Luego de la desregulación, el progreso rural –junto a desregulación de hecho adicional- condujo alternadamente a la creación de empresas (políticamente correctas) en aldeas y ciudades cuyos productos contribuyeron al auge económico de China. Aunque algunos pueden preguntarse si esto se puede llamar privatización, tales empresas son análogas a los procesos de privatización donde las empresas estatales pasan a manos de los empleados. En los años 90 este país (nominalmente) comunista retuvo la ayuda para las SOEs, no pagando a los trabajadores y acelerando de ese modo su salida de las empresas inactivas o moribundas (lo que creó malestar social). Actualmente se está animando la creación de empresas privadas en vez de prohibirlas como en el pasado y muchos trabajadores desplazados están consiguiendo nuevos trabajos y comenzando nuevos negocios en el creciente sector privado. Finalmente en 2004 los derechos de propiedad privada fueron legalizados terminando 55 años de pesadilla comunista y poniendo el clavo final en el ataúd socialista. El punto final de la desregulación de éste estado socialista es el capitalismo.

Advertencias sobre la Privatización

Las preocupaciones o críticas sobre la privatización son pragmáticas y teóricas (o ideológicas/filosóficas). Los aspectos prácticos giran en torno a ciertos fallos que a veces ocurren en las privatizaciones:

1. los funcionarios no pueden especificar correctamente las dimensiones del servicio que se privatizará; esto conduce a inevitables malentendidos y conflictos.
2. infravaloración del activo que se privatizará, poniendo en desventaja a los ciudadanos.
3. imposibilidad de lograr una venta competitiva o una adjudicación apropiada. Los conflictos de intereses son un peligro constante en el proceso entre organismos públicos y compañías privadas: es necesario mucho control y monitoreo. La adjudicación a un sólo oferente no es necesariamente algo malo, pero debe actuarse con precaución y con una sólida justificación.
4. imposibilidad de controlar el desempeño de un abastecedor privado, por lo cual se deja de lado esta responsabilidad y se permite a proveedores sin escrúpulos bajar la calidad del servicio para reducir costes.
5. no imposición de sanciones por incumplimiento cabal de las prestaciones, quizás debido a la falta de una correcta supervisión o la "buena" relación entre quien controla y el abastecedor (efecto captura)
6. dificultad para fijar y mantener estándares de funcionamiento en un sistema de vales; los agentes autorizados a aceptar los vales y proporcionar los servicios (ej. escuelas) deben satisfacer ciertas condiciones relevantes en el servicio.
7. falta de competencia en el sector después de privatizado (ej. otorgamiento de una concesión). El abastecedor adquiere gradualmente un nuevo estado de monopolio. Cambiar un monopolio público por uno privado no es ninguna mejora.
8. desprotección de los empleados de las empresas privatizadas.

Los defensores de la privatización se oponen a estos argumentos señalando que mientras que es posible que la privatización esté mal manejada, la gerencia de los servicios públicos estatales sufre igualmente de muchos de estos mismos defectos; es decir, esta mala gestión pueden verse tanto en el papel del Estado en el proceso de la privatización como en la dirección de sus funcionarios. La mala gestión del proceso de privatización no es inevitable y sin embargo es más fácil manejar un servicio privatizado que público, según afirma el alcalde de Indianápolis Stephen Goldsmith. Cuando hay mala gestión en el sector privado el mercado tiende a expulsar a los malos gestores. (Esto raramente sucede en el sector público: los organismos públicos que funcionan mal se dan a menudo mayor presupuesto para mejorar su funcionamiento).

En cuanto a la última preocupación enumerada sobre la protección inadecuada de los empleados públicos actuales, los autores contestan que (1) muchas políticas eficaces están utilizadas en un doble sentido: para proteger a los trabajadores y para mantener un equilibrio entre el interés público y el interés de los trabajadores; (2) esto es un juicio de valor y los empleados públicos no tienen derecho a una mayor seguridad en el empleo que la

gran mayoría de los contribuyentes que trabajan sin la protección dual de los sindicatos estatales y del régimen de la función pública.

Paul Starr expresa la principal oposición ideológica y política a la privatización:

... la privatización debilita los fundamentos para reclamar por servicios públicos con fines públicos ...

... si se le da poder a quienes pueden ejercer más poder en el mercado, puede también cambiar la renta y el bienestar dependiendo de la forma específica de esa política....

... los abastecedores de servicios del sector privado maximizan sus beneficios, no produciendo de manera más eficiente sino buscando a los clientes menos costosos (para los servicios sociales) o empleando a trabajadores de salarios más bajos y a menudo en régimen de trabajo por hora. Puesto que los salarios tienden a ser más homogéneos en el sector público, con la privatización es probable sesgar los ingresos en dirección a una mayor desigualdad. Además mientras que los sindicatos han perdido terreno en el sector privado han avanzado en la organización de empleados públicos. La privatización puede debilitar esos avances ...

... en una visión extrema la privatización es un instrumento de la lucha clases; donde la privatización se utiliza para romper sindicatos estatales y reducir la provisión de servicios, lo que representa un reordenamiento de las relaciones de clase ...

... la privatización es ... una señal sobre la capacidad de proveer de servicios públicos. Refuerza la visión de que no se puede esperar que el gobierno haga bien las cosas. Si muchos americanos prefieren los medios privados, esto se debe en parte a restricciones de larga data en el alcance y la calidad de la provisión pública. Limitamos comúnmente los servicios públicos a un mínimo funcional y de tal modo garantizamos que la gente considerará la alternativa privada como una intensificación. La calidad restringida de la provisión pública es una característica que se refuerza a sí misma. A raíz de que los pobres son los beneficiarios principales de muchos programas, la clase media debe pagar por algunos servicios al sector privado; y como los servicios pagados por la clase media mantiene una calidad superior los pobres desprecian al sector público y quieren escapar de él. La privatización refleja y promueve este desprecio y en esto reside parte de su peligro político ...

... la privatización ... representa un esfuerzo por alterar las condiciones de lucha política deshaciendo las coaliciones que apoyan la provisión pública y promoviendo valores orientados más comercialmente... es una tentativa de imponer la orientación conservadora que ha surgido poderosamente en los años 80 ... , las instituciones públicas -como las privadas- están basadas en el bienestar y en el poder. Son ambientes propicios que animan a los que trabajan dentro de ellas a desarrollar diversas orientaciones políticas. Alterar éste equilibrio es cambiar la distribución de los recursos materiales y simbólicos que conforman la esencia de la vida política... puesto que no comparto los valores para los cuales (el poder de los conservadores) se despliega, desconfío de la privatización.

Uno mismo puede aplicar sus propios valores y juzgar la validez de estos argumentos y sopesar si se ven compensados con las ventajas prácticas y las virtudes democráticas de la privatización y de las sociedades público-privadas.

Sumario

La privatización y las sociedades público-privadas reflejan principios de mercado y constituyen una estrategia para mejorar la gerencia pública. Entre las herramientas que pueden emplearse están los contratos, la competencia público-privada, las licencias, los vales, el desprendimiento, el retiro y la acción voluntaria. La oposición a la privatización se basa en ejemplos malas gestiones de procesos privatizadores así como en algunos argumentos ideológicos.