

“El individualismo utilitarista no sólo es aceptado en la economía de mercado sino que es realmente su motor: quien se dedica a la economía debe guiarse por el interés de su ganancia, porque de esta manera se ajusta a las leyes del mercado y contribuye así de la mejor manera al bienestar económico. La vida económica está, por tanto, caracterizada por un clima ético-espiritual que implica la tendencia de extenderse a otros ámbitos, en especial a la vida política. Esta tendencia se hace irresistible cuando se considera que la base de toda libertad se halla en la libertad económica, y no en las instituciones jurídicas del Estado constitucional”.

Martin Kriele,
en *Introducción a la Teoría del Estado*,
Depalma, Buenos Aires.

Hacia la reversión del crecimiento estatal

Ronald D. Utt

Tras una larga etapa de ampliación de la actividad económica del sector público y, por consiguiente, del tamaño del aparato estatal, hoy por hoy se abre paso una tendencia de sentido contrario que ha mostrado su eficacia en distintas partes del mundo y que por lo mismo es ya incontenible. Este artículo ¹ se detiene, con gran claridad, en la descripción de cuáles son algunos de los procedimientos más comunmente utilizados para trasladar la gestión económica desde el Estado hacia el sector privado.

* * *

DESDE LA GRAN BRETAÑA hasta la República Popular China, gobiernos de todo el mundo se enfrentan al desafío que les plantean costosos programas gubernamentales, burocracias ineficientes y estancamiento económico, recurriendo al sector privado en busca de ayuda. Tres razones claves explican este fenómeno:

1. Durante la mayor parte de este siglo los gobiernos ampliaron el alcance de su injerencia en la economía y en la vida de los ciudadanos. Ya sea a través de reglamentaciones, gravámenes o expropiación, el crecimiento del gobierno fue sostenido e incesante, y tuvo lugar en el norte y en el sur, en naciones ricas y pobres, sin hacer distinciones entre democracias y dictaduras. Al tratar de hacer tantas cosas distintas y de producir tantos bienes y servicios diferentes, la conducción administrativa de los gobiernos se dispersó a través de miles de líneas de producción diversas y el resultado fue que sufrieron la calidad y la eficiencia.

2. Desde el punto de vista del presupuesto gubernamental, el descontrol y la ineficiencia se manifestaron en costos más elevados para producir servicios gubernamentales. “Esto condujo a un gasto oficial más elevado y a déficit mayores, los que a su vez provocaron más necesidad de crédito y de mayores impuestos. Hacia la década de los 80, los gobiernos de muchos países habían alcanzado o excedido su capacidad de pedir prestado o de imponer gravámenes. Enfrentados a abultados déficit y servicios que se desplomaban, muchos gobiernos no tuvieron otra opción que librarse de empresas deficitarias y limitarse a la prestación de servicios esenciales.

3. Aunque todos los gobiernos crecieron durante este siglo, algunos lo hicieron más rápidamente que otros. La mayoría de las economías de mer-

IV TRIMESTRE 1990

cado estuvieron en mejores condiciones de contrarrestar el crecimiento de sector estatal que las economías socialistas o estatistas. Hacia la década de 80, los resultados de eso eran evidentes: los países que habían tenido éxito en contener el crecimiento del aparato oficial y en mantener un sector privado viable y competitivo experimentaron tasas mucho más elevadas de crecimiento económico y de prosperidad que aquellas naciones que siguieron el curso de acción opuesto.

Esas tres tendencias crearon un clima favorable a una notable reversión en casi un siglo de crecimiento del sector estatal. Al rechazar las soluciones estatistas del pasado, muchos países desarrollados y en vías de desarrollo han comenzado a buscar formas de disminuir el rol de las burocracias gubernamentales y de hacer hincapié en las responsabilidades de los sectores privado y comercial.

Reducciones de impuestos, eliminación de reglamentaciones, la privatización y el levantamiento de las restricciones sobre el comercio internacional se han convertido en las reformas económicas claves para lograr este objetivo.

Como instrumento del desarrollo, la privatización consigue esto transfiriendo servicios, bienes y/o empresas del gobierno a propietarios y proveedores del sector privado, cuando esos propietarios y proveedores tienen la capacidad de proporcionar mejores servicios y productos a costos más bajos. Si se la pone en práctica debidamente, la privatización brinda un plan de acción para que el Estado se retire ordenadamente de actividades que pueden ser administradas y efectuadas mejor por la empresa privada.

Es esencial comprender que la privatización no necesariamente implica la abrogación de la responsabilidad del gobierno con respecto a la prestación de servicios esenciales o en lo que se refiere al bienestar general del pueblo. La privatización meramente reconoce que lo que más importa es la calidad y el costo del bien o servicio proporcionado, no quién lo proporciona. El gobierno puede en cada caso, si lo desea, usar su autoridad y su responsabilidad para asegurar que se provean ciertos bienes y servicios y que se satisfagan normas mínimas, pero no necesita hacerse cargo de proporcionar esos servicios y productos en la medida en que otros estén dispuestos y sean capaces de hacerlo. En la mayoría de los casos, el sector privado, operando en un entorno competitivo, está dispuesto y es capaz de proporcionar bienes y servicios de mayor calidad a costos más bajos.

Técnicas de privatización

EXISTEN TRES TÉCNICAS PRINCIPALES para llevar a cabo la privatización. La primera es el proceso de transferencia en el que los bienes o derechos de una actividad o empresa estatal se venden o ceden al sector privado. Los nuevos propietarios pueden ser otra empresa comercial privada, o el público en general, o los empleados que había en la empresa estatal, o una combinación de estas posibilidades. El proceso de transferencia es apropiado para aquellas empresas o actividades del gobierno que son fácilmente definibles y separables de otras actividades estatales. Tales actividades y empre-

sas deben además poseer potencial comercial para asegurar la viabilidad económica luego de la transferencia. La transferencia ha sido la principal forma de privatización en aquellas naciones que habían nacionalizado parte de su sector privado o habían creado empresas de propiedad del Estado para proporcionar ciertos productos o servicios a la sociedad.

En Gran Bretaña, que tiene tal vez el más resuelto y exitoso programa de privatización, la transferencia mediante la venta pública de acciones a inversionistas ha sido la principal técnica empleada para pasar activos del gobierno al sector privado. El éxito británico movió a muchas naciones en vías de desarrollo a considerar seriamente la creación de sus propios programas de transferencia.

Muchos de esos programas comienzan a ponerse en marcha ahora, tras años de intensa oposición y limitado progreso. Unos pocos países latinoamericanos hacen planes firmes para desprenderse de sus operaciones no competitivas y deficitarias. Así, vgr., Chile ha tenido un activo y exitoso programa de cesión al sector privado desde mediados de los años 70. Se han preparado planes para incrementar la participación privada en los sectores de generación de electricidad y de telecomunicaciones, como también para privatizar la línea aérea nacional, las compañías de distribución de agua que prestan servicios a las principales ciudades, las exploraciones petroleras y las compañías de seguros.

En respuesta a una abrumadora deuda y a una economía en deterioro, México anunció desde 1982 planes para reducir el número de empresas estatales de 1.155 a sólo 200. Aproximadamente la mitad de ese objetivo ha sido logrado a través de fusiones, transferencias a gobiernos estatales y algunas privatizaciones. El plan sigue en efecto y va progresando, aunque lentamente. Recientemente, Mexicana del Cobre —una empresa minera— fue vendida por más de US\$1.000 millones y la línea aérea Aerovías de México está bajo contrato de venta. El nuevo gobierno se propone continuar con el programa y se ha comprometido a vender la compañía telefónica, probablemente dividiéndola en varias unidades regionales.

Problemas presupuestarios y de deuda, además de un persistente estancamiento económico, han movido a varios países africanos a lanzar agresivos programas de transferencia al sector privado. Kenya estableció una comisión con ese objeto en 1983, con planes de vender sus más de 400 empresas estatales. El éxito más notable fue la reciente venta del Kenya Commercial Bank. Durante la transacción, los interesados en ser accionistas hicieron ofertas firmes por más del triple del número de acciones disponibles. Chana emplea un procedimiento de transferencia paulatina para obtener capital, que le permite apuntalar algunas empresas de propiedad estatal en dificultades, mientras las pasa gradualmente a propiedad privada mediante la venta de acciones de nueva emisión de empresas estatales necesitadas de una infusión financiera. En Togo, la compañía privada que arrendó del gobierno la difunta planta siderúrgica, ofreció con todo éxito acciones al público para reunir recursos que le permitan adquirir nuevos equipos.

Más al este, en la República Popular China, hace ya varios años que están en marcha las cesiones al sector privado mediante la venta de accio-

1/ International Health and Development, invierno 1989.

nes. En un esfuerzo por reunir fondos mayores que los asignados por los planes del Estado, aproximadamente 6.000 pequeñas y medianas empresas son ahora en parte propiedad de sus trabajadores a través de la venta de acciones. Por la misma razón alrededor de un centenar de empresas de mayor envergadura han experimentado con la oferta de acciones al público en general y a otras empresas. Las presentes reglamentaciones permiten transferir hasta el 25% de la propiedad a particulares y otro 25% se le puede vender a instituciones. Aunque China ha anunciado una desaceleración en el presente ritmo de las reformas, las autoridades sostienen que eso no afectará los planes de privatización. No obstante, dados los recientes acontecimientos, es difícil predecir qué ocurrirá en los siguientes meses.

La contratación externa es la segunda técnica más importante usada para privatizar una empresa o un servicio gubernamental. En este caso, el gobierno contrata con firmas del sector privado el suministro de bienes o servicios o la ejecución de ciertas actividades gubernamentales. La contratación puede ser la forma preferida de cesión al sector privado de aquellas actividades en las cuales no existen bienes u operaciones bien definidos para vender, o cuando la actividad es inherentemente gubernamental y requiere cuidadosa supervisión pública o cuando no es probable lograr viabilidad comercial, no importa cuánto mejore su administración y ejecución.

El tratamiento de aguas, los dispensarios de salud pública y la atención médica de los pobres son servicios que el gobierno debe proporcionar porque si se los deja exclusivamente a merced del mercado libre posiblemente se prestarían a niveles inferiores a lo adecuado. Pero la responsabilidad del gobierno no se extiende a estar a cargo de la prestación de esos servicios con sus empleados. El gobierno puede, por ejemplo, contratar una compañía privada de servicios de salud que podría hacerse cargo de las instalaciones, contratar al personal y proporcionar los servicios necesarios. Conforme a un arreglo semejante, el gobierno le pagaría a la compañía para proporcionar un servicio específico a una parte determinada de la comunidad. La responsabilidad del gobierno sería la de administrar adecuadamente el contrato y asegurarse de que la firma privada proporcionará los servicios convenidos.

La ventaja de la contratación es que introduce la competencia en la prestación de servicios gubernamentales, lo cual conduce a menores costos y a mejorar la calidad a medida que firmas con fines de lucro buscan conseguir contratos del gobierno y atraer y mantener una clientela. La contratación externa es muy usada en Estados Unidos para una amplia variedad de servicios gubernamentales incluyendo atención médica, recolección de basuras, pronósticos meteorológico, cartografía, y mantenimiento de aeronaves militares.

Muchos servicios tradicionalmente gubernamentales pueden contratarse con ahorros considerables. Estudios efectuados en Estados Unidos han demostrado que el gobierno consigue ahorros que promedian el 30% cuando contrata con otras empresas. Varios países en vías de desarrollo han contratado sus servicios aéreos de pasajeros a compañías profesionales de aviación ahorrando divisas difíciles de obtener. En Indonesia, el gobierno contrató recientemente la prestación de servicios de aduanas como una forma de reducir los costos y aumentar los ingresos del erario mediante un cumplimiento más efectivo de las normas y una menor corrupción. Malasia y Tailandia

están considerando oportunidades de contratar proveedores privados para la prestación de servicios básicos de infraestructura.

La tercera técnica importante de cesión del sector privado es el uso de certificados o vales. Con un programa de ese tipo, el gobierno proporciona a quienes reúnan determinados requisitos, poder adquisitivo específico, a menudo en forma de un certificado o de cupones, que pueden ser empleados para adquirir bienes o servicios de proveedores privados. Los certificados representan a menudo la mejor forma de asegurarles a los necesitados acceso a servicios sociales básicos. Aprovechando el mercado competitivo de quienes proporcionan los servicios, los certificados ayudan a los necesitados a obtener servicios de alta calidad a costos más bajos de los que incurriría el gobierno si tratara de proporcionar el producto o servicio directamente.

En Estados Unidos se usan varias formas de certificados o vales para proporcionar a necesitados asistencia básica de bienestar social. En vez de establecer hospitales estatales y emplear médicos para atender a los indigentes y ancianos, el gobierno norteamericano provee a las personas que reúnen ciertas condiciones mínimas, certificados oficiales que les permiten procurar asistencia en el médico o en el hospital privado de su preferencia por cuenta del Estado.

Un programa de cupones para vivienda está en efecto para reemplazar costosos y mal administrados edificios de vivienda pública como la principal fuente de asistencia para los necesitados de alojamiento. Los vales pueden ser usados por los carentes de recursos como si fueran dinero en efectivo, para alquilar vivienda de propiedad privada. De la misma manera existen cupones de alimentos que los necesitados pueden emplear para adquirir comida en tiendas privadas. Mediante programas semejantes el gobierno puede asegurar que ciertos bienes y servicios estén al alcance de los necesitados sin tener que encargarse directamente de administrar viviendas, o de la distribución de alimentos o de la prestación de servicios médicos.

Aunque el sistema de certificados o cupones ha sido utilizado de manera generalizada en sólo unas pocas naciones industrializadas hay muchas oportunidades para su aplicación limitada, experimental, en el mundo en vías de desarrollo. La educación es un área potencialmente fértil. En muchos países, la educación superior se ofrece gratuitamente en universidades nacionales a estudiantes debidamente calificados. A menudo, los resultados no son satisfactorios y la calidad de la educación se deteriora al colmarse la capacidad de las universidades nacionales con estudiantes que no tienen otra opción.

Una alternativa es proporcionar a los estudiantes calificados cupones que pueden ser empleados en la universidad de su preferencia, inclusive en todas las universidades privadas. Semejante innovación aliviaría el abarrotamiento en las universidades nacionales, brindaría un apoyo necesario a otras universidades e instituciones de enseñanza superior, y promovería la diversidad educativa.

Ciertos elementos del proceso de atención médica también parecen prestarse a una aplicación limitada del sistema de cupones. La distribución

de medicinas y otros productos necesarios para el cuidado de la salud, ciertos procedimientos clínicos optativos y la atención especializada podrían brindarse mucho mejor a través de un sistema de cupones en lugar de hacerlo mediante instalaciones gubernamentales costosas de operar. Además de mejorar la calidad de los servicios de un mercado privado de atención médica para complementar los sistemas estatales existentes.

Cómo hacer que tenga éxito

Al prestar atención a los muchos resultados exitosos de la privatización que han ocurrido en varios países, el lector puede recoger la impresión de que el proceso de privatización es fácil de poner en efecto, y que tiene lugar en ausencia de fricción y oposición.

En la práctica, sin embargo, por cada éxito registrado hay muchas otras iniciativas que fracasan debido a numerosos obstáculos e impedimentos. Brasil, por ejemplo, cuenta con un grandioso plan de privatización pero muy pocos resultados que mostrar. En teoría, Brasil venderá 26 empresas este año. En realidad probablemente no venderá ninguna, principalmente como consecuencia de intensa oposición política. Lo mismo ocurrió en los casos de Paquistán y Francia, cuyos programas de privatización terminaron a fines de 1987.

En casi todos los casos, el problema es político. La privatización significa cambio, y el cambio es visto a menudo como una peligrosa fuente de inestabilidad y pérdidas. Trabajadores y administradores a menudo se oponen a la privatización porque tienen miedo de perder sus empleos. Algunos líderes políticos pueden oponerse porque podrían perder su influencia directa sobre parte de la economía. Los consumidores pueden oponerse porque creen que los precios podrían subir. Por éstas y por otras razones, el proceso de privatización enfrenta significativos obstáculos tanto en las naciones desarrolladas como en los países en vías de desarrollo.

Estos obstáculos no son insuperables, como lo demuestran los muchos éxitos alcanzados, pero deben ser reconocidos y enfrentados si el programa ha de lograr resultados. Por ejemplo, la resistencia de los trabajadores podría ser reducida garantizándoles empleo en la nueva entidad, al menos por algún tiempo. Los temores de los consumidores pueden ser disipados estableciendo alguna reglamentación interna de precios hasta que se establezca un mercado competitivo del producto o servicio en cuestión. Es esencial que las autoridades comprendan que la privatización es un proceso político con consecuencias económicas. Esto significa que primero debe encararse el aspecto político de la cuestión y que el proceso debe disminuir resistencias y contentar a tantos opositores como sea posible con el fin de convertirlos en partidarios.