

LECCIONES DE PRIVATIZACIÓN PARA AMERICA DEL SUR*

Steve Hanke**

En este estudio se aborda el tema de los derechos de propiedad y los incentivos que ellos generan para el manejo eficiente de las empresas. Sostiene Hanke que éstos operan, principalmente, a través del significativo interés de los dueños por supervisar el comportamiento de los administradores de sus empresas y de la evolución de los precios de las acciones de una determinada compañía, la que, si es negativa, puede estimular *takeovers*, que traerán consigo cambios en la administración. Estos incentivos no están presentes en las empresas estatales y explican, en gran medida, sus ineficiencias. El autor entrega numerosos antecedentes que prueban la tesis de que la producción de un bien o servicio es llevada a cabo con mayor eficiencia por una institución privada que por una pública. De ahí su convicción de lo beneficioso de la privatización. Sin embargo, para que ésta sea exitosa deben cumplirse ciertos requisitos. Entre éstos cabe destacar: una

*Este artículo constituyó, originalmente, una conferencia que, sobre el tema, dictó el autor en el Centenario de la Pontificia Universidad Católica de Chile, el 13 de enero de 1989. Se ha traducido y publicado con la debida autorización.

**Profesor de Economía Aplicada, Johns Hopkins University; Economista Jefe, Friedberg Commodity Management, Inc.

economía competitiva, un programa serio de información pública, privatizaciones iniciales que reduzcan al mínimo las dificultades y garanticen el éxito, y mejoramiento de las perspectivas de rentabilidad de la empresa en vías de privatización.

La privatización es la transferencia de activos o servicios desde la propiedad o control público al privado. Ha sido aplicada con acrecentada frecuencia en casi todo del mundo desde 1980. Sus objetivos varían. Los más reiteradamente citados incluyen: 1) mejoramiento del rendimiento económico de los activos o servicios afectados; 2) despolitización de decisiones económicas; 3) generación de ingresos en el presupuesto público a través de excedentes por ventas; 4) reducción de gastos públicos, impuestos y requerimientos de endeudamiento; 5) reducción del poder de los gremios del sector público, y 6) fomento del capitalismo popular a través de una distribución más amplia de activos.

Análisis Económico

Los intentos para justificar la privatización han estado, a menudo, basados en análisis económicos. Adam Smith dedujo que "No hay dos caracteres que parezcan más inconsistentes que aquellos de comerciante y soberano", ya que la gente es más derrochadora con la riqueza de otros que con la propia.¹ El pensó que la administración pública era negligente e ineficiente porque los empleados públicos no tienen un interés directo en el resultado comercial de sus acciones.

Smith también utilizó el análisis económico para respaldar la privatización. Por ejemplo, observó que las grandes extensiones de tierra de las monarquías de Europa se caracterizaban por ser "un simple desperdicio y pérdida de territorio tanto respecto de producción, como de población".² Smith estimaba que la productividad de las tierras públicas era solamente cerca de un 25 por ciento en comparación con las tierras privadas. Esto era

¹ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, E. Cannan ed., (New York: Random House, 1937), p. 771.

² *Ibid.*, p. 776.

una consecuencia del hecho que dueños particulares tenían un incentivo mayor que el soberano para aumentar el valor de sus tierras a través de la supervisión de las actividades, eliminando el desperdicio e innovando. Smith concluía, "La atención del soberano puede ser a lo sumo una consideración muy general y vaga de lo que, probablemente, contribuirá a un mejor cultivo de la mayor parte de sus dominios. La atención del propietario constituye una consideración particular y minuciosa de lo que parece ser la aplicación más ventajosa de cada pulgada de terreno en su estado".³ En consecuencia, sostuvo que "En cada gran monarquía de Europa la venta de tierras de la Corona produciría una considerable suma de dinero, la que, si se aplicaba al pago de las deudas públicas, rescataría de la hipoteca ingresos mucho mayores de los que alguna vez hubieran proporcionado aquellas tierras a la Corona".⁴

Smith entendió la esencia de algo que los economistas contemporáneos han explorado con gran detalle: los convenios de derechos de propiedad no son neutrales. Los derechos de propiedad proveen la clave para la comprensión de la conducta de empleados públicos y privados, y el desenvolvimiento de empresas públicas y privadas.

Las empresas privadas (activos) son poseídas por individuos quienes son libres para usar y transferir, dentro de los límites de la ley, su propiedad privada (activos). Consecuentemente, aquellos que poseen propiedad privada tienen derechos residuales sobre los activos de las empresas privadas. Cuando las empresas privadas producen bienes y servicios, demandados por los consumidores, a costos que son menores que los precios de mercado, se generan ganancias. Como resultado, se aumenta la riqueza de los propietarios. Alternativamente, si los costos de los bienes y servicios ofrecidos privadamente exceden los precios de mercado, se incurre en pérdidas. Los dueños de propiedad privada deben enfrentar el hecho de que su comportamiento puede aumentar o disminuir el valor de sus derechos residuales sobre los activos, y que su conducta puede finalmente llevarlos a la bancarrota.

Los incentivos creados por los derechos de propiedad privada —a través de la relación entre los resultados del uso de activos privados y la riqueza de sus dueños— tienen profundas consecuencias. Los dueños privados enfrentan incentivos significativos que hacen que sea deseable su-

³*Ibid.*, p. 785.

⁴*Ibid.*, p. 776

pervisar la conducta de gerentes y empleados de la empresa privada, para que ellos tiendan a proporcionar lo que los consumidores exigen a un costo efectivo. En consecuencia, los gerentes y empleados particulares encuentran difícil comprometerse con una conducta irresponsable o inconsistente con el acrecentamiento del valor presente de la empresa privada (la riqueza del dueño).

El mercado de acciones actúa como una instancia de último recurso para fortalecer los incentivos creados por la propiedad privada. Los efectos anticipados de operaciones corrientes son capitalizados en el valor presente de las acciones. Si las operaciones gerenciales pertinentes son inapropiadas, los precios de las acciones caerán y aumentarán los retornos de la compra de acciones con el propósito de controlar la compañía, lográndose a través de esta vía el reemplazo de la actual administración (*takeovers*).

En consecuencia, la amenaza de adquisición por otras corporaciones es una fuerza disciplinaria en un cuerpo directivo. La combinación de dueños supervisando a gerentes y mercado controlando corporaciones actúa para generar desempeños eficientes de las firmas privadas.

Contrastando con esta situación, las empresas públicas no son "poseídas" por individuos que tengan un derecho residual sobre los activos de esas organizaciones. Los dueños nominales de empresas públicas, los "dueños-contribuyentes" no pueden comprar ni vender los activos de las empresas públicas. Por consiguiente, los "dueños-contribuyentes" no tienen fuertes incentivos para controlar el comportamiento de gerentes y empleados públicos.

Los "dueños-contribuyentes" podrían obtener algunos beneficios de una eficiencia creciente de las empresas públicas a través de reducción de impuestos. Sin embargo, si se realizara, los beneficios marginales del aumento de eficiencia serían distribuidos a muchos contribuyentes, de modo que los beneficios individuales serían más bien pequeños. Además, el costo del individuo para obtener estos beneficios —adquiriendo información, controlando burócratas y organizando una efectiva y vigorosa política para modificar la conducta de los gerentes y empleados públicos— sería muy alto. Agregúese a esto la carencia de amenazas de potenciales especialistas en adquisición de corporaciones y la imposibilidad inmediata de quiebra de las empresas públicas, y tendremos importantes diferencias de incentivos entre empresas públicas y privadas.

Las consecuencias de la propiedad pública son predecibles. El costo de eludir deberes para burócratas es bajo. Por ello, los gerentes y empleados públicos tienden a desentenderse de sus labores y a demandar procedimientos que aumentan los costos de producción.

Desde un punto de vista teórico, puede esperarse que los gerentes y empleados públicos y privados se comporten de distinta manera. En consecuencia, las firmas privadas tenderían a ser más eficientes que las firmas públicas.

Evidencia Empírica

Un análisis de costos comparativos de provisión de bienes y servicios públicos y privados respalda la conclusión de que las firmas privadas son más efectivas en términos de costos que las públicas. Una evidencia considerable sugiere que el costo asumido por empresas públicas al proporcionar una cierta cantidad y calidad de producto es alrededor de dos veces mayor que aquel en que incurre una empresa privada. Este resultado ocurre con tal frecuencia que ha dado lugar a una regla práctica: la "regla burocrática del dos".

Ofrecemos una pequeña muestra de referencia de costos comparativos para respaldar nuestra conclusión.⁵

Estudios en los Estados Unidos muestran que las funciones administrativas son efectuadas a un costo más bajo por las empresas privadas que por las públicas. Por ejemplo, los costos de mantener y conseguir cuentas por cobrar cotejables son un 60 por ciento menores para las firmas privadas que para el gobierno federal, y éste requiere un año o más para obtener un fallo contra un mal deudor, mientras que las firmas privadas requieren sólo de cinco meses. Como resultado, el gobierno federal castiga deudas irre recuperables cuando éstas alcanzan US\$ 600. La cifra comparativa para firmas privadas es de US\$ 25. Los costos comparativos del procesamiento de cheques de pago representan otra disparidad. Cada cheque emitido por el Ejército norteamericano cuesta US\$ 4,20. La misma operación es efectuada por grandes empresas privadas al costo de US\$ 1. El costo de procesar un reclamo es para *Medicare* —el asegurador gubernamental de salud—, alrededor de 26,5% mayor que el de un asegurador de salud privado. Es más, los reclamos privados son procesados más rápidamente y con menos errores.

⁵Para más evidencia, véase Steve Hanke, ed., *Prospects for Privatization*, (New York: The Academy of Political Sciences, 1987), p. 214, y Steve H. Hanke, ed., *Privatization and Development*, (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1987), p. 237.

Desde Australia la evidencia muestra que las aerolíneas privadas son más eficientes que las públicas. Las aerolíneas públicas y privadas de Australia operan con el mismo equipo, tarifas, rutas y horarios de salida. Sin embargo, información desde 1958 a 1974 muestra que la aerolínea privada trasportó 99 por ciento más de toneladas de carga y correo y 14 por ciento más de pasajeros por empleado que la aerolínea pública. Además, los ingresos generados por empleado fueron 12% más altos para aquella.

Información de un gran banco estatal, de un gran banco privado y cinco bancos privados más pequeños en Australia, muestra que durante el período 1962-1972, el banco público tuvo un menor porcentaje de ganancias sobre activos, sobre depósitos, sobre capital, y sobre gastos que los bancos privados.

Al transferirse los servicios de custodia para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos a empresas privadas, se ahorró entre un 5 y un 25%. Los servicios de custodia de algunas escuelas públicas de la ciudad de Nueva York también han sido transferidos a firmas privadas, y los ahorros han promediado un 13,5%. En Alemania Occidental, información sobre el costo de servicios de custodia también muestra que las empresas privadas son más eficientes que las públicas. Los servicios de custodia privados para las oficinas del gobierno en Hamburgo cuestan entre un 30 y un 80 por ciento menos que los servicios de custodia públicos. Para el sistema de correo federal, los servicios de custodia privados son entre un 30 y un 40 por ciento menos costosos que los servicios de custodia públicos.

Una comparación de noventa y cinco plantas hidroeléctricas públicas y cuarenta y siete plantas privadas en los Estados Unidos muestra que el costo por kilowatt-hora era, en promedio, 21 por ciento más alto en las plantas públicas que en las privadas comparables.

Existen 17 compañías de bomberos privados operando en 14 diferentes estados de los Estados Unidos a un costo 50 por ciento más bajo y con una más alta calidad de servicio (medida por mejores *ratings* de seguros contra incendio) que las compañías públicas en las ciudades comparables.

Tierras forestales comerciales del gobierno de los Estados Unidos generan flujos de caja negativos de cerca de US\$ 11 por acre, mientras que los bosques aserrables privados generan, en promedio, flujos de caja positivos. Los altos costos de preparar madera para la venta en tierras públicas (US\$ 80-100 por 1.000 pies de tabla) comparados con aquellos de tierras privadas (US\$ 10 por 1.000 pies de tabla) explican, en gran parte, las diferencias. Información desde Alemania Occidental muestra resultados

similares a los de los Estados Unidos. Las tierras forestales públicas en Alemania Occidental generan flujos de caja anuales negativos (-30DM por hectárea), mientras que las tierras forestales privadas generan flujos de caja positivos (15DM por hectárea).

El gobierno de los Estados Unidos, a través de la Administración de Veteranos (V. A.), opera el sistema de salud más grande de la nación. Comparado con sistemas privados de lucro y sin fines de lucro, el sistema de Administración de Veteranos es mucho más costoso. Por ejemplo, el costo de construcción por cama es 50 por ciento más alto para los hospitales V. A. que para los hospitales sin fines de lucro. Y el costo de construcción por cama para hospicios de ancianos del sistema de Administración de Veteranos es casi 290 por ciento más alto que el de hogares de ancianos privados comparables. Estas diferencias de costo se explican, en gran parte, por el hecho de que los programas de construcción V. A. están sobreadministrados y entrabados por trámites burocráticos. Por ejemplo, el cuerpo administrativo de construcción del sistema de Administración de Veteranos es, por cama, alrededor de 16 veces más numeroso que el de sectores privados comparables, y el tiempo requerido desde la iniciación hasta la terminación de los proyectos de construcción es 3,5 veces mayor en los proyectos V. A. que en los privados.

Los costos de operación de los V. A. son también mucho más altos que aquéllos de los hospitales privados. El costo promedio en hospitales V. A. es 70 por ciento más alto por cuidado de un paciente grave, 48 por ciento más alto por cuidado quirúrgico y 140 por ciento más alto por cuidado en hospicios de ancianos.

Empresas privadas de los Estados Unidos proporcionan la misma calidad y cantidad de servicios de apoyo militar con ahorros de costos que, dependiendo del sistema, van desde 0,1 hasta 35 por ciento. En los casos en que todos los servicios de apoyo a la instalación militar son contratados con firmas privadas, los ahorros alcanzan a alrededor de 15 por ciento.

En los Estados Unidos los paquetes son distribuidos por el Servicio Postal y por mensajeros privados. La compañía de transporte privada más grande maneja el doble de paquetes, tiene tarifas más bajas, hace entregas más rápidas y tiene una tasa menor de daños que el Servicio Postal. Por otra parte, las firmas privadas generan ganancias contables, mientras que el Servicio Postal generalmente produce pérdidas.

El estado de Ohio permite que el avalúo de propiedades estatales y locales sea manejado por tasadores privados, mientras que la mayor parte de los avalúos en la mayoría de las otras jurisdicciones de los Estados Unidos es hecha por tasadores públicos. El costo promedio por avalúo en Ohio es

50 por ciento más bajo que el promedio nacional. Además, la calidad de los avalúos en Ohio —medida por la relación entre valores estimados y precios reales de venta de la propiedad— es la más alta de la nación.

La mano de obra empleada por Amtrak, la línea de ferrocarril público de Norteamérica para transporte de pasajeros, es mucho menos productiva comparada con la mano de obra de cuatro líneas privadas. Por ejemplo, el integrante promedio de una cuadrilla de trabajo de Amtrak repara anualmente 2.652 uniones de ferrocarril, mientras que su contraparte privada repara 26.321 uniones de ferrocarril. Un miembro de Amtrak remueve alrededor de 0,56 millas de riel anualmente, mientras que uno privado remueve 4,47 millas de riel en el mismo período. Un miembro de un equipo de trabajo privado empareja 48 millas del asiento de los durmientes anualmente, comparado con sólo 8,84 millas de alisado que efectúa un miembro de Amtrak.

Un estudio nacional de 1.400 comunidades de los Estados Unidos descubrió que, después de ajustar por factores que determinan costos, los colectores de basura privados son menos costosos que los públicos. Se han reportado resultados similares en Canadá y Suiza.

Aunque los barcos privados están en el mar 128 días más por año que los barcos de apoyo naval de Estados Unidos, el costo de mantención anual de estos últimos es 427 por ciento más alto.

En los países menos desarrollados, la mantención de calles y carreteras es una de las pocas funciones para la cual hay disponibles análisis comparativos de costos de alta calidad. Una detallada evaluación de los costos de 19 tipos de funciones de mantención de caminos en Brasil mostró que la mantención de caminos contratada privadamente era menos costosa que la efectuada por el Departamento Nacional de Carreteras brasileño. El costo para estas 19 funciones, sobre la base de un promedio ponderado, resultó ser un 37 por ciento menos cuando todas ellas fueron suministradas por contratistas privados.

Una extensa información sobre la eficiencia comparativa del transporte público y privado respalda la proposición de que los proveedores privados son más eficientes que los públicos. En Australia, los sistemas urbanos privados de buses cuestan por kilómetro casi 42 por ciento menos que los sistemas públicos. En Alemania Occidental, el costo nacional promedio por kilómetro es 160 por ciento más alto para los buses urbanos públicos que para los privados. En Abidjan, Costa de Marfil, minibuses privados cubren, por empleado, 3 veces más millas que los buses públicos. En la ciudad de Nueva York el costo por hora-vehículo es 10 por ciento más bajo para buses privados que para públicos. En Estambul, el costo por

asiento, por kilómetro, es alrededor de 50 por ciento más bajo para minibuses privados que para buses públicos. En Calcuta, el costo de capacidad por kilómetro es 35 por ciento menos para los buses privados que para los públicos.

La información que se obtuvo de una muestra de 24 empresas de agua privadas y de 88 públicas se utilizó para construir un modelo del costo del agua. De este modelo se puede concluir que el costo promedio de operaciones por 1.000 galones de agua producida es 25 por ciento más bajo (otros determinantes de costos se mantuvieron constantes) si el agua es producida privada y no públicamente.

En el Aeropuerto Nacional de Washington, D.C., el pronóstico del tiempo fue originalmente realizado por una entidad pública. Ahora una compañía privada efectúa la tarea; producto de ello es que los costos han sido reducidos en 37 por ciento y la calidad de los pronósticos ha mejorado.

¿Por qué Empresas del Estado?⁶

Dado que los costos de las empresas estatales son alrededor del doble que los de las empresas privadas, ¿por qué sobreviven? Para contestar esta pregunta es útil examinar dónde están concentradas estas empresas. La más grande aglutinación está en industrias tales como transporte (aéreo y ferroviario), servicios públicos (electricidad, gas y agua) y comunicaciones. En la mayoría de los países, estas industrias son significativas, representando entre un 5 y 15 por ciento del producto doméstico bruto.

La característica común de estas industrias y de otras, donde se encuentran las empresas estatales, es que ellas operan en mercados que no enfrentan competencia. De hecho, el mismo Estado restringe, a menudo, la entrada y la competencia en esos mercados. Además, usualmente regula los precios, así es que éstos no están basados en el costo. Por lo tanto, las rentas del monopolio son generadas de las ventas a algunos clientes y usadas para subsidiar a otros. Debido a esto, es probable que las empresas estatales prosperen cuando las rentas del monopolio y los subsidios cruzados puedan ser retenidos. También hay una mayor probabilidad de

⁶Para un análisis más detallado de las ideas contenidas en esta sección, véase Sam Peltzman, "The Control and Performance of State-Owned Enterprises: Comment", en Paul W. MacAvoy, W.T. Stanbury, George Yarrow y Richard J. Zeckhauser, *Privatization and State Owned Enterprises*, (Boston: Kluwer Academic Publisher, 1989), pp. 69-75.

encontrar empresas estatales cuando el objetivo político del Estado de transformar las rentas del monopolio en subsidios cruzados se enfrenta con graves problemas de agencia, esto es, cuando los costos de agencia de generar ingresos transformándolos en subsidios bajo producción privada (empresas privadas reguladas), son demasiado altos.

Tendencias en Privatización

La situación más interesante sobre la privatización es, quizás, su popularidad. Hace cuatro o cinco años, la palabra "privatización" no podía encontrarse en los vocabularios económicos y políticos; ahora puede ser hallada en diccionarios populares y se habla en todas partes sobre ella. Aun si uno le quita lo que, a menudo, es exceso de entusiasmo, unido a la moda del momento, el flujo de noticias sobre privatización en todas partes del mundo debe ser considerado sorprendente.

Una, si no la principal, razón por la cual empresas estatales están siendo privatizadas, es que las fuerzas del mercado han reducido sustancialmente la habilidad de generar las rentas monopolísticas requeridas para el otorgamiento de subsidios cruzados. En consecuencia, los suministradores de insumos de las empresas estatales están viviendo los descuentos. La internacionalización de los mercados ha reducido dramáticamente las oportunidades de dichas empresas para generar y repartir rentas. Con una internacionalización creciente, las rentas sólo pueden ser generadas empleando tarifas proteccionistas, pero éstas hacen que las industrias que usan insumos no sean competitivas. Determinados subsidios pueden ser usados para superar esto, pero se crean problemas de control de presupuesto y no se requiere de empresas estatales.

La desaparición del monopolio aéreo internacional (IATA) hace más difícil el control de la entrada en la industria de aerolíneas. Por lo tanto, la creciente competencia resultante ha convertido en obsoletas las líneas aéreas estatales, aumentando, así, su privatización.

Una desregulación creciente y una competencia de formas de transporte alternativas han llevado a los ferrocarriles estatales a perder su participación en el mercado y a requerir aun mayores subsidios para operar. Esta hemorragia no puede ser soportada sin un dolor considerable. Por lo tanto, podemos anticipar una creciente presión para privatizar los sistemas de ferrocarriles. La misma situación están enfrentando los sistemas de comunicación en todo el mundo.

Que ha habido un vuelco del pensamiento acerca de "lo que da resultado" es innegable. Tal cambio ideológico sería difícil de creer si innovaciones similares no fueran también evidentes en los países marxista-leninistas más grandes: China y la Unión Soviética.

Más allá de la atracción práctica e intelectual de los mecanismos de mercado y de la propiedad privada, existe un factor político que explica la extraordinaria popularidad de la privatización. Mientras el análisis tradicional de las fuerzas políticas que generan un creciente gasto del gobierno sostiene que los intereses concentrados de los pocos que reciben los beneficios sobrepasan los difusos intereses de los contribuyentes, la privatización, adecuadamente planeada, ha revertido esta situación, al menos en las democracias occidentales: ha puesto a una *constituency* política con un concentrado interés (las personas que tendrán acciones en la compañía privatizada) contra una (el público en general) con sólo un interés débil y difuso en mantener la propiedad pública. En este caso, la debilidad del interés general y difuso por mantener la propiedad pública será particularmente evidente si la empresa estatal está perdiendo dinero. Gerentes y empleados de firmas públicas, así como aquellos que reciben suministros subsidiados o no subsidiados de dichas empresas, también representan un interés concentrado y especial; podrían oponerse a la privatización. Permítasenos simplemente mencionar aquí que esos dos grupos de beneficiarios de empresas públicas pueden ser neutralizados, si no ganados, simplemente asegurándoles que se les permitirá participar en los beneficios de la privatización, ya sea a través de salarios más altos, derechos de propiedad, precios más bajos o una mayor calidad de los servicios.

Pautas para una Privatización Exitosa

Iniciar un programa de privatización exitoso requiere del desarrollo de una estrategia con ciertos elementos esenciales.

1 Antes de pensar siquiera en desarrollar un plan de privatización, se debe crear un ambiente receptivo a la propiedad privada. Este punto debe preceder a todo, porque si no está establecido, ningún plan de privatización puede llevarse a cabo. Esta tarea comprende revisar el sistema tributario y la ley, en lo que respecta a los derechos de propiedad, para estar cierto de que el clima impositivo es favorable y que existe base legal para los derechos de propiedad que asegure y proteja su valor para nuevos dueños y estimule el desarrollo de mercados de capital locales. Evidentemente, mucho puede

decirse sobre este punto; atañe a la estructura legal completa de un país, ya sea que aliente o desaliente la propiedad privada. Aquí se establecerá el principio de una manera general: el clima económico debe ser favorable a la propiedad privada antes de que pueda siquiera pensarse en tratar de desarrollar un programa exitoso de privatización.

2 Para obtener la totalidad de los beneficios potenciales de la privatización, la economía debe ser competitiva. Los mercados para mercaderías y servicios deberían estar completamente expuestos a la competencia nacional e internacional. Por lo tanto, deberían existir pocas o ninguna barrera comercial. Además, los negocios deberían estar sujetos a la amenaza de ser tomados bajo control por otra corporación, ya que esto incentiva a los gerentes a efectuar una administración alerta. Por otra parte, debe permitirse que los negocios vayan a la quiebra. Los rescates del gobierno son muy perjudiciales para el proceso competitivo.

Al desregular y crear más mercados competitivos los gobiernos eliminan el ambiente que requieren las empresas estatales para existir. Una vez que la intervención y la regulación son eliminadas, podemos predecir con confianza que estas empresas serán privatizadas y que al hacerlo los beneficios serán completamente absorbidos.

3 Comenzar con un programa serio de información pública. Una vez que se ha creado un ambiente económico competitivo y acogedor, el primer paso al pensar sobre cómo privatizar es establecer un apoyo político para el proceso, un ambiente favorable en el cual la privatización pueda ser realizada y fomentada. Hacer aceptable la privatización a ambos sectores, público y privado, es más complicado que formar simplemente un ambiente favorable, aunque eso es ciertamente importante. La educación del público debe estar basada en obras más que en palabras, especialmente al comienzo. Esto significa tomar los proyectos menos controvertidos, hacer las cosas lentamente y con éxito; todo lo cual es importante para la "educación pública". En pocas palabras, significa desarrollar prioridades que permitan al público percibir los beneficios de la privatización y demostrar que puede efectuarse sin gran dificultad.

4 Organizar un programa de entrenamiento y preparar especialistas en las dimensiones técnicas del tema. Para asegurar que las aventuras de privatización iniciales sean percibidas como exitosas por líderes de opinión y por el público en general, es crucial que antes de que se seleccionen los objetivos se prepare a especialistas bien entrenados que manejen en forma

permanente el aspecto técnico del plan. Esto requiere de personas bien versadas en todas las cuantiosas y variadas técnicas para llevar a cabo una privatización —desde contratar particularmente servicios públicos hasta diversificar la propiedad de compañías estatales, ya sea a través de la venta de acciones, o incluso (en el extremo) a través del regalo de la compañía.

5 Especialmente al principio, deben seleccionarse blancos de privatización que reduzcan al mínimo las dificultades y garanticen el éxito. Esta tarea implica establecer prioridades, lo que es extremadamente importante. No todo puede ser privatizado de una vez, y tratar de hacerlo así significa sólo que nada será privatizado. Más bien, deben identificarse blancos selectivos que puedan ser privatizados con relativa facilidad. Esto es especialmente importante en los países del Tercer Mundo y en aquellos que tienen poca experiencia con la privatización.

El concentrarse en el éxito —especialmente en la necesidad de percepciones de éxito— tiende a llevarnos a una dirección interesante, contraria a la intuición. Concentrarse en el éxito significa, especialmente al principio, evitar compañías que estén soportando las mayores pérdidas o causando el mayor drenaje de fondos públicos. A pesar de que la privatización de tales compañías puede traer el más grande beneficio al tesoro público, debe evitarse la tentación de concentrarse demasiado en asuntos fiscales, olvidando la política. Tales compañías son difíciles de privatizar precisamente porque sus pérdidas hacen complicada su venta en el mercado. Por esta razón es mejor —de nuevo, especialmente al principio— concentrarse en privatizar firmas que no sufran dificultades financieras casi insolubles, firmas que pueden prepararse con relativa facilidad para su venta pública.

El punto central de esta tarea es concentrarse en percepciones. No es suficiente que la primera privatización sea realmente exitosa si se percibe como destinada al fracaso. La percepción es crucial porque determinará la respuesta pública. Si es percibida como difícil, que no tendrá éxito, se suprimirá, probablemente, todo interés en ella. Ello podría ocurrir por toda una generación, hasta que otra generación pueda ser nuevamente interesada.

6 Deben seleccionarse técnicas y estrategias que maximicen el apoyo de grupos políticos. Esta tarea es crucial una vez que los blancos han sido definidos. La clave es encontrar un grupo político que apoye la privatización, y neutralizar o comprometer intereses especiales que pudieran oponerse a ella. Esto sugiere que un elemento importante en la preparación de una privatización incluye estar seguro de que muchas personas serán

beneficiadas, y que una parte de los beneficiarios sean potenciales adversarios que han sido ganados, o para ponerlo claramente, "comprados". Es igualmente importante que los beneficiarios lo sepan con bastante anticipación.

7 Debe prepararse la compañía para la privatización; si es necesario debe invertirse en ella. A veces esfuerzo y hasta quizás dinero deben ser invertidos para hacer que las compañías sean más atractivas al mercado privado. Es importante porque muchas compañías no atraerán inversionistas privados al precio que el público percibe como justo, sin inversiones especiales hechas para elevar el nivel de las empresas.

Esto es, tal vez, el elemento central de una privatización exitosa. Prepararla involucra una serie de factores, que incluye educación del público, pero especialmente medidas que mejoren las perspectivas de rentabilidad de la compañía o entidad que está siendo privatizada. Establecer posibilidades de ganancia es el paso crítico para lograr una entidad comercialmente atractiva en un mercado.

Llevar esto a cabo significa costos políticos y costos económicos. Ellos incluyen superar la oposición concentrada de grupos de interés que se defienden de la privatización o que simplemente se sienten inseguros de su resultado. Hay un antiguo adagio que señala que la gente tiende a preferir un mal conocido que un bien desconocido. No es necesario que alguien vaya realmente a perder con la privatización para oponerse a ella; es suficiente que esté dudoso sobre el resultado para asegurar su oposición.

Típicamente, el blanco para privatización es una compañía pública que ha existido por un largo período gracias a subsidios públicos. Si es privatizada, se asumirá que debe subsistir sin tales subsidios. Muchas empresas nacionalizadas están descapitalizadas y presentan una excesiva dotación laboral. Prepararlas para una privatización significará, entre otras cosas, por lo tanto, realizar inversiones, disminuir la fuerza de trabajo e incrementar el capital existente para que la compañía sea atractiva a inversionistas privados.

8 Debe evitarse la tentación de suspender los privilegios especiales que a menudo se encuentran en empresas públicas. En las firmas estatales, como en las burocracias gubernamentales, los empleados —los gerentes y los trabajadores— a menudo gozan de privilegios enormes y poco comunes. A pesar de lo excesivo que éstos puedan parecer, es esencial que en el curso de la privatización se concierte un acuerdo de que estos privilegios no serán suspendidos. Porque si el temor de una suspensión prende, el resultado in-

mediato será una concentrada oposición y, probablemente, el fin de cualquiera posibilidad sería de privatizar esa firma en particular.

Al tratar el tema de privilegios especiales, el mejor planteamiento puede ser comprarlos con una solución económica —por ejemplo, comprar un plan de pensión— porque a la larga será una enciente manera de negociar con un elemento importante de los costos de transacción.

Privatización en Israel: Estudio de un Caso⁷

Ha habido algunas discusiones políticas generales sobre privatización en Israel. El gobierno hasta encomendó un estudio sobre ese tema a The First Boston Corporation, que emitió su informe en abril de 1988.

El estudio hecho por esta institución fue muy limitado, concentrándose solamente en unas pocas empresas estatales (25) de Israel. Este enfoque limitado era, por supuesto, función de las condiciones impuestas por el gobierno. En pocas palabras, The First Boston Corporation hizo lo que le fue solicitado y lo realizó de una manera altamente profesional.

El estudio hacía recomendaciones sobre cómo privatizar cada entidad y también desarrollaba un calendario para la privatización de cada una de ellas. En consecuencia, el estudio satisfacía uno de los principios de la privatización: identificaba objetivos y establecía prioridades sobre ellos. Las otras pautas fueron ignoradas.

Tal vez una razón por la cual no fueron seguidas es porque el gobierno no deseaba incluirlas o porque no estaba consciente de tales pautas. Otra razón tiene que ver con el hecho de que The First Boston Corporation es un banco de inversiones. En consecuencia, su punto de vista sobre la privatización es más bien limitado. Cada operación era evaluada como si el gobierno fuese una empresa privada que deseaba vender sus activos de forma tal de aumentar al máximo el producto de las ventas. En consecuencia, virtualmente no se pensaba en el capitalismo popular y, en cómo llevarlo a cabo en Israel. Como demuestran las pautas, una privatización exitosa es mucho más complicada que las ventas entre privados.

⁷Para un análisis más completo, véase Alvin Rabushka y Steve H. Hanke, eds., *Toward Growth: A Blueprint for Economic Rebirth in Israel*, (Jerusalem: Institute for Advanced Strategic and Political Studies, December 1988).

Si la privatización en Israel ha de ser, alguna vez, exitosa, deben seguirse las pautas. En particular, debe crearse un ambiente favorable y competitivo. Actualmente, Israel se posiciona, en este aspecto, muy bajo en la escala. También, el gobierno debe ser separado del sector privado. Por consiguiente, el gobierno debe detener los excesivos apoyos financieros otorgados a negocios fracasados. Debe permitirse que las empresas privadas vayan a la quiebra. Se debería impedir al gobierno tener ninguna participación, ni siquiera una "privilegiada", en fumos recientemente privatizadas. Nuevamente, debe haber una clara separación de los sectores público y privado, lo que no existe en Israel.

Ya que algunas de las empresas que Israel pudiere privatizar tienen características de monopolio natural, debe pensarse seriamente en maneras novedosas de tratar con este problema potencial. Por ejemplo, la licitación de una franquicia, si es debidamente entendida y usada, puede ser un mecanismo para superar problemas de monopolio natural. Puede usarse para obtener resultados competitivos, que son superiores a aquellos del sector público.

La clave en el enfoque de licitación de una franquicia para el caso de privatización de un monopolio natural es la siguiente: la licitación de la franquicia monopólica no sería (o, más precisamente, no debería ser) en términos de una suma a ser pagada por ella, sino en términos de los precios que se cobrarían y de los servicios que se proveerían al público como recompensa por el derecho de ser el vendedor exclusivo.

Si la franquicia fuere simplemente otorgada al licitador dispuesto a pagar el precio más alto por este derecho exclusivo, la competencia subiría las ofertas a un monto igual al valor presente de las ganancias monopólicas esperadas en el mercado. Esto permitiría a cualquier autoridad inicialmente poseedora de la franquicia capturar las ganancias esperadas, pero el resultado neto sería, sin embargo, un valor excesivo del producto. En contraste, podría efectuarse un remate en el cual se otorgue la franquicia a cualquier postor que ofrezca la mejor combinación de precio y calidad a los consumidores. En este caso, la competencia bajaría los precios de oferta a niveles competitivos para cada posible categoría de calidad de servicio. Mientras este proceso de licitación sea abierto y competitivo, y mientras los insumos requeridos por el proceso productivo estén disponibles en mercados abiertos y competitivos, no habría necesidad de temer resultados monopolísticos aunque se le hubieran otorgado derechos de vendedor exclusivo a una sola firma.

Existen tres problemas en la licitación de una franquicia: la dificultad de seleccionar al licitador ganador, la dificultad de especificar o renegociar

contratos, y la necesidad de supervisar el contrato. Esto obliga a la existencia de cierta clase de "agencia de compradores" para representar a los consumidores. *Los* críticos de la licitación de franquicias han sostenido que tal agencia podría, después de todo, realizar las mismas tareas que ahora efectúan las comisiones reguladoras tradicionales —y con las mismas dificultades, y potencial de ineficiencia o abuso.

Sin embargo, éste no es necesariamente el caso. El grado de complejidad tecnológica y la rapidez del cambio tecnológico en la industria son aquí variables cruciales. Seleccionar un licitador ganador puede ser difícil donde la tecnología ha creado innumerables opciones de servicios potenciales. Pero donde es posible especificar un número limitado de estándares de servicios —por ejemplo, en el suministro de agua—, otorgar la franquicia puede no ser, en absoluto, problemático. Y donde el ritmo de cambio tecnológico no es demasiado rápido —como, nuevamente, en el suministro de agua— puede ser bastante fácil convenir en alguna clase de fórmula para aumento de tasas, y puede que nunca se presente la posibilidad de renegociación del contrato. Hacer velar por el contrato será también fácil en industrias donde el número especificado de estándares de servicios es relativamente limitado. Hay que mencionar también que el desempeño de la agencia de los compradores es fundamentalmente diferente del de la comisión reguladora tradicional. En la licitación de una franquicia, la agencia de compradores está simplemente velando por un contrato; no es necesario para esta agencia autenticar (como deben hacerlo las comisiones de servicios públicos) los costos de una franquicia; una tarea mucho más compleja y difícil.

Para implementar un sistema de licitación de franquicias, el gobierno necesita crear una "agencia de compradores" para conducir el remate e idear los contratos para la construcción, mantención u operación de los servicios señalados. Una vez que la franquicia es otorgada, el cumplimiento del contrato mismo puede ser privatizado; una firma contable, por ejemplo, podría ser contratada para examinar el otorgamiento de la franquicia y confirmar que las condiciones del contrato han sido observadas. Para asegurar que el auditor tenga el incentivo apropiado para revisar estrechamente el acatamiento, el contrato podría incluir una "gratificación" que se pagaría al auditor en caso de que el no acatamiento sea comprobado.

Una vez en el lugar, el propietario de la franquicia —a diferencia de los servicios privados que trabajan bajo regulación de precios— tendrá todo incentivo posible para controlar agresivamente costos, adoptar nuevas tecnologías, etc., ya que cada dólar de costo economizado es un dólar extra ganado. Si los gerentes de firmas no están atentos a controlar el costo, las

utilidades de la firma caerán, los precios de las acciones declinarán y la firma será un blanco atractivo para ser adquirida por inversionistas que buscan cosechar las ganancias que resultarían de cambiar (o motivar mejor) la ineficiente administración.

Observaciones Finales

El potencial de privatización en América del Sur es grande. La mayoría de las naciones de este continente están sobrecargadas con empresas estatales antieconómicas. Si ellas fueren adecuadamente privatizadas (de acuerdo con las pautas aquí formuladas), podrían proporcionar un significativo impulso a los anémicos porcentajes de crecimiento económico de estos países.

El estímulo vendría directamente a través del uso más eficiente de los recursos realizado por firmas privatizadas y del uso de recursos liberados por la privatización. Por otra parte, dicho estímulo provendría también del efecto que esa privatización tendría sobre los gravosos problemas presupuestarios de las naciones. Por ejemplo, la privatización proporcionaría ingresos de ventas por una sola vez, detendría los subsidios a empresas estatales y aumentaría los ingresos por impuestos, como consecuencia de una base de impuesto a la propiedad privada más amplia, creada por la transferencia de la propiedad y el crecimiento económico. Y si esto no fuere suficiente, es completamente posible que las naciones de América del Sur pudieren reducir su onerosa carga de deudas intercambiando deuda pública existente por capital de empresas estatales. Finalmente, la privatización, a través del capitalismo popular y el fomento del empresariado privado, podría generar un nuevo espíritu de empresa en esos países. Este espíritu, si fuera establecido, ayudaría a ponerlos en un camino de crecimiento más alto. □