

Métodos de privatización

E. S. Savas, Baruch College,
City University de Nueva York ¹

Las actividades o las empresas estatales se pueden privatizar por tres métodos generales: traspaso de intereses, delegación, o desplazamiento. E. S. Savas, eminente defensor estadounidense de la privatización y director de la Organización para la investigación de la privatización, del Baruch College de la City University de Nueva York, traza a grandes rasgos los procedimientos concretos que entraña cada uno de dichos métodos.

Traspaso de intereses : El traspaso de intereses significa la enajenación de empresas o bienes. Esto requiere una acción estatal directa y positiva, que suele producirse con carácter exclusivo. Una empresa o un bien se vende o se cede como negocio en marcha, o se puede liquidar una empresa, es decir, cerrarla y vender los bienes restantes.

Traspaso por venta: La venta de una empresa estatal puede ser parcial o por etapas, cuando el Estado vende sólo una parte de sus tenencias en un momento dado. (Algunos alegan que a menos que el Estado ceda la propiedad o el control mayoritario, dicha venta no constituye privatización, sino, sencillamente, una forma de recaudación de capital). Sea cual fuere la forma específica que adopte la venta, la tasación del bien es, por lo general, un problema espinoso.

El traspaso por venta puede adoptar cinco modalidades diferentes:

- Venta negociada de la empresa (o bien) a un solo comprador;
- Venta al público mediante la emisión y venta de acciones;
- Venta a sus administradores;
- Venta a sus empleados;
- Venta a sus usuarios o clientes.

Traspaso de intereses por transferencia libre: El traspaso no requiere la venta de una empresa, se puede ceder a los empleados, los usuarios o los clientes, o al público en general.

Un caso insólito de cesión de una empresa estatal al público tuvo lugar en Canadá, donde surgió un prolongado y enconado debate político en torno a la venta propuesta de una empresa propiedad de una administración provincial. Para

¹ Los fragmentos que preceden están sacados de "A Taxonomy of Privatization Strategies", de E. S. Savas. Publicado con permiso de *Policy Studies Review*. Copyright © 1990 Policy Studies Organization.

bloquear la venta, los que se oponían a ella cuestionaron el precio propuesto. El dilema que se presentaba a los proponentes de la venta era que si el precio era demasiado bajo serían acusados de despilfarrar el patrimonio del pueblo, si demasiado alto, la venta no se llevaría a cabo. En un alarde de genio político, el primer mandatario de la administración provincial adujo que, a fin de cuentas, la empresa pertenecía al pueblo, que ya la había pagado una vez, por tanto, ¿por qué estaría obligado a pagar de nuevo? ¡Se la podía ceder! Pese a algunas complicaciones, esta audaz medida se llevó a cabo con éxito mediante la emisión de acciones.

La entrega de acciones al público ha sido la principal característica de la privatización de las empresas estatales en la mayoría de los antiguos países socialistas.

Traspaso de intereses por liquidación: Finalmente, el traspaso se puede efectuar mediante la liquidación de una empresa que tenga un desempeño deficiente; es decir, vender sus activos si no se puede hallar un comprador y si las perspectivas de hacer de ella una empresa rentable son poco halagüeñas.

Delegación: El segundo método general de privatización es la delegación. A diferencia del traspaso de intereses, que suele ser una acción que se hace de una sola vez, la delegación requiere una función estatal activa continua. Cuando se recurre a la privatización por delegación, la administración pública delega en el sector privado parcial o totalmente la producción de bienes o servicios, pero se reserva la función de supervisar los resultados. La delegación se efectúa mediante contrato, licencia, subvención, cupones o mandato.

Delegación por contrato: La administración pública puede privatizar una actividad al celebrar un contrato con una organización privada para que desempeñe el trabajo. Por ejemplo, las administraciones locales suelen contratar servicios tales como la recogida de desechos sólidos, obras de reparación y limpieza de las calles, retirada de la nieve y cuidado de los árboles.

Delegación por licencia: Con arreglo a una licencia, la administración pública otorga a una organización privada el derecho (a menudo, el derecho exclusivo) de vender un servicio o un producto al público. La empresa privada generalmente paga a la administración pública una cuota.

Existen dos formas de licencia. Una entraña el uso del dominio público: las ondas de radio, el espacio aéreo, las calles, el espacio subterráneo, y otros similares. Por ejemplo, las compañías de radiodifusión, las líneas aéreas, las empresas de transporte público, como autobuses y taxis, y las de electricidad, gas, agua, teléfono, usan el dominio público en el desempeño de sus actividades comerciales. Este arreglo a menudo se llama una concesión.

La segunda forma es el arriendo, en la que un arrendatario privado hace uso de bienes materiales de propiedad del Estado para dedicarse a una empresa comercial.

Delegación por subvención. La delegación también se puede efectuar mediante la concesión de subvenciones. En vez de ser la propia administración pública la que lleva a cabo una actividad, se encarga de que lo haga una entidad privada, a la que concede una subvención. Este método se emplea a menudo como medio de ganar popularidad política, por lo que las subvenciones se suelen hacer a empresas puramente privadas con pretextos poco verosímiles, aun cuando reporten beneficios públicos insignificantes.

Las subvenciones se distinguen de los contratos en que suelen involucrar solamente los requisitos más generales (prestar un servicio de autobuses, construir viviendas de renta a precio inferior a los del mercado, hacer investigaciones, promover las artes), mientras que los contratos suelen especificar con cierto detalle actividades de un servicio concreto (barrer el lado oeste de determinadas calles entre las 7 y las 9 de la mañana los jueves y viernes).

Delegación por cupones: La delegación también se puede hacer mediante la distribución de cupones a beneficiarios elegibles de servicios anteriormente prestados por la administración pública. Los cupones se pueden usar para conseguir alimentos, vivienda, servicios de educación, atención de salud, guarderías y transporte. Los beneficiarios los usan para adquirir estos servicios en el mercado. De este modo, en vez de subvencionar a los productores, como en el caso de las subvenciones, los cupones subvencionan a consumidores que reúnen determinadas condiciones.

Delegación por mandato: La última forma de privatización por delegación es un mandato estatal que exige a entidades privadas prestar un servicio a cargo de dichas entidades. El seguro de paro es un ejemplo de dicho mandato; los patronos privados prestan este servicio a sus empleados.

Los mandatos, como las subvenciones, los cupones, las licencias y los contratos, sólo se pueden considerar formas de privatización cuando conducen a una disminución, no a un aumento, de la función del Estado. Por tanto, si un sistema de seguridad social administrado por el Estado se sustituyese por cuentas individuales de jubilación, sería una forma de privatización por mandato, una forma de delegación. En cambio, si los servicios de atención de salud basados en las fuerzas del mercado se reemplazasen con un sistema obligatorio de servicios de atención de salud prestados por el patrono, sería lo opuesto de la privatización, ya que supondría una función mayor, no menor del Estado.

Desplazamiento : La privatización también se puede efectuar por desplazamiento. A diferencia de los dos primeros métodos, que requieren la acción activa del Estado, el desplazamiento es un proceso algo más pasivo, que conduce a la sustitución más o menos gradual del Estado por el sector privado a medida que

los mercados se desarrollan para atender a las necesidades del momento. El desplazamiento se produce por incumplimiento, retirada y liberalización.

Desplazamiento por incumplimiento: Cuando el público se percata de que el servicio que presta el Estado es inadecuado, y el sector privado reconoce la demanda y se apresta a satisfacerla, puede considerarse como desplazamiento por incumplimiento. Gradualmente, el público empieza a acudir al sector privado en busca del servicio.

Un ejemplo de este fenómeno es el aumento de los medios de transporte privado donde los servicios oficiales de transporte urbano por superficie no satisfacen las necesidades del público. En numerosas ciudades de todo el mundo han surgido taxis "piratas", furgonetas para traer y llevar empleados de su hogar al trabajo, minibuses y otros servicios de transporte técnicamente ilegales.

Desplazamiento por retirada: Mientras que el incumplimiento no es intencional, la administración pública puede despojarse de responsabilidades de manera deliberada, lo que constituye la retirada.

Un funcionario de Tailandia se refiere a esto como el "sistema bonsai" de la privatización. Afirma que su gobierno priva a las empresas del Estado de fondos de ampliación y operación, con lo que retrasa su crecimiento. Al privar a las empresas estatales de agua y nutrientes y podar toda señal visible de crecimiento, se alienta tácitamente a los competidores del sector privado a crecer y apoderarse del jardín. Finalmente, en su pintoresca metáfora, los sufridos bonsais, descuidados y enfermos, se eliminan.

Desplazamiento por liberalización: las empresas y actividades estatales a menudo existen sólo porque disfrutaban de la condición de monopolio y porque al sector privado le está prohibido competir con ellas. La liberalización es un método de privatización si permite al sector privado impugnar el monopolio del Estado e incluso desplazarlo.

En los países en los que las juntas estatales de comercialización de productos agropecuarios son monopsonios (los únicos compradores autorizados de productos agropecuarios, a los que todos los agricultores tienen que vender), la liberalización permite a los mercados privados florecer y desplazar a esas empresas estatales.

Aunque todavía siguen funcionando con arreglo a los regímenes socialistas, la antigua Unión Soviética, China y otros países socialistas han tratado de reanimar sus moribundas economías revocando leyes que prohíben la propiedad privada, alentando el espíritu de empresa y las operaciones conjuntas con compañías extranjeras, y permitiendo que prevalezcan los mecanismos del mercado. "Mercantilización" es otro término con el que se designa este proceso; supone la exposición a la disciplina del mercado y depende de la liberalización para alcanzar la rentabilidad económica.

El resultado final es la aparición de arreglos impulsados por la demanda y basados en el mercado, por compañías con fines de lucro, organizaciones voluntarias sin fines de lucro, y entidades públicas en competencia con ellas, para satisfacer necesidades existentes.