

Privatización de la Administración pública

Omar Guerrero *

Introducción

Hoy día es la época de privatización, proclaman los entusiastas profesantes de aquellas medidas que están surtiendo efecto en la reducción de la actividad del Estado de cara a la sociedad civil. Y parece ser así, según se desprende de la atmósfera mundial en la que se mueve el proceso de retracción de la administración pública. La extensión de esta atmósfera es tal, que dentro de la administración pública misma hay comisiones de privatización y aun ministros delegados de privatización, como en el gobierno de Quebec, en Canadá. No hay país que no esté privatizando ni país que no aspire a hacerlo, y el que lo hace más rápidamente parece sentir que adquiere prestigio. Hay expertos sobre el tema, como conferenciantes y articulistas, así como otros más cuyas habilidades se centran en la consultoría de privatización. En Gran Bretaña el negocio de privatizar ha sido tan bueno, que existen bancos dedicados a este proceso, tanto aquí como para otros países. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han encabezado universalmente la cruzada privatizadora y la Escuela de Chicago proveyó el bagaje intelectual monetarista. Una tendencia académica más, la «elección pública» «public choice) ha facilitado su caudal individualista y productivizante para reforzar los marcos ideológicos de la privatización. La privatización no sólo es lo actual, sino también la moda.

* Dr. Omar Guerrero es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Junto a un torbellino de tal dimensión, las teorías de la interacción del Estado parecen caducas y desfasadas, y sus doctrinarios emisarios de un pasado ominoso, verdaderos representantes del barroco. El lenguaje de las ciencias sociales, preferentemente la economía y las finanzas, ha provisto de nuevas categorías: privatización, despublicación, redimensionamiento, liberalización, desreglamentación, desregulación, desincorporación, desestatización, desintervención, desnacionalización, como las usuales. ya existe un gran caudal bibliográfico sobre esos temas y en una multitud de revistas aparecen cotidianamente artículos sobre ellos, incluso aquellas otras como la *Public Administration* de Gran Bretaña y la *Public Administration Review* de los Estados Unidos, países donde la privatización ha tenido sus más hondas consecuencias. Sin embargo, la ciencia de la administración no ha sido una receptora natural de estos temas, porque su tradición estatista ha desarrollado otros campos del conocimiento y el ejercicio práctico, principalmente los referentes a los ámbitos de expansión de la actividad del Estado, bajo intervención directa o fomento de las tareas de los particulares. No pensamos que la privatización y temas conexos deban ser un tema central dentro de la ciencia de la administración, pues su objeto de conocimiento es la administración pública, pero sí un problema que debe atraer su atención porque afecta a su campo de actividad científico y práctico.

Aquí no trataremos los problemas epistemológicos del temario de la privatización, sino su relación con la administración pública desde el ángulo que el progreso de aquella repercute sensiblemente en las condiciones sociales, económicas y políticas en las cuales se desenvuelve esta otra.

Contexto Universal de la privatización

Un autor ha profetizado que «la privatización es una revolución silenciosa que está recorriendo al mundo. Más de 50 países participan en este proceso —ya sea vendiendo empresas estatales, desregulando los sectores agrícola o industrial, o contratando por fuera servicios gubernamentales— a una velocidad y amplitud de transformación global que han sido casi pasmosas»¹. La expan-

¹ Randall Fitzgerald, «La revolución de las privatizaciones». México, *Perspectivas Económicas*, 1989/2, pp. 35-40. Esta publicación es obra de la Agencia de Información de los Estados Unidos y se distribuye a nivel mundial, en varios idiomas, in-

sión de una «revolución» de efectos universales abarca los más diversos países, las más contrastantes ideologías y las más disímolas graduación del desarrollo y la modernización. De este modo, privatizan por igual Gran Bretaña y la Unión Soviética, una enajenando la propiedad pública, otra autorizando el ejercicio de las profesiones y los oficios liberales. Privatizan los Estados Unidos y privatiza Tanzania. Los profesantes de la privatización arguyen una multitud de factores de deficiencia, desorganización y deterioro de los países, principalmente los subdesarrollados, cuyas empresas públicas son consideradas símiles de «elefantes blancos» y han sido asidero y negocio de políticos en desgracia y camarillas corruptas. Así, el populismo de los años sesenta y setenta ha sido sustituido por una drástica, pero inevitable, política pragmática basada en finanzas realistas y eficaces.

Tal es el entusiasmo y virtual éxito de la privatización, de la que existen unos 22 métodos por los cuales los gobiernos han desestimulado su participación económica, tales como la venta o cesión de empresas públicas, contratación de servicios, cargos a cuenta de los usuarios, venta de viviendas y supresión de monopolios para franquear el paso a la competencia de mercado. En muchos casos la privatización ha sido más ágil cuando, en lugar de asistencia externa, simplemente los países han optado por atraer la inversión extranjera directa, toda vez que aquellos otros que escogieron la vía de contratación de empresas privadas nacionales dieron pie a la formación de monopolios no-gubernamentales. El líder mundial de las privatizaciones ha sido Gran Bretaña, cuyo sector de empresas nacionalizadas formado por los gobiernos laboristas por casi 50 años, ha sido desmantelado y 600 mil de sus trabajadores transferidos a sus nuevos propietarios.

Ha sido tan exitosa esta política thatcheriana, que hasta estos obreros han sido beneficiados aparentemente por un generoso «capitalismo popular» ideado por la señora primera ministra, que ha comprendido no sólo la adquisición de empresas completas (destaca el Consorcio Nacional de Fletes —National Freight Consortium—, empresa de transportación por la cual cada trabajador aportó 500 dólares), sino la participación en otras más y la adquisición de viviendas que tenían por arriendo. La enajenación de la Británica de Telecomunicaciones (British Telecom, BT) posibilitó

cluyendo el español. La presentación del autor es una glosa de su obra *When government goes private*, publicada en Nueva York en 1988. Fitzgerald dedica su actividad a la academia.

que el 96 % de sus empleados adquirieran acciones, pero éstas fueron seguramente mucho menos que las compradas por grandes capitalistas, que por cierto no menudeaban, pues se requirió la participación del capital japonés. El «capitalismo popular» ha sido uno de los temas más publicitarios a favor de la privatización y no es extraño que se difunda, con grandes encabezados, que el gobierno británico dejó de ser el más grande casateniente del país, pues de cada tres domicilios, uno era de su propiedad. Rápidamente se puso en marcha un programa que facilitó la transferencia a sus arrendatarios, incluyéndose jugosos descuentos que llegaban al 60 %.

Pero el asunto es aún más trascendente: el 10 % que significaba la participación gubernamental en el Producto Nacional, el gobierno central lo redujo al 6. El negocio de la privatización es tan grande que la venta de la BT fue la más grande operación hecha en la historia, y que conste que era la sexta de tamaño en el mundo y que sólo se enajenó poco más de la mitad de sus acciones. Pero esto fue realmente poco, pues la enajenación en 1986 de la Británica de Gas (British Gas, BG) fue todavía mayor, ofertándose por la friolera de 8 mil millones de dólares.

Una fuerza tan irresistible como la privatización, también conquistó a la estatizada Francia, que puso a disposición de los particulares más de 60 empresas estatales. Otros países de la Comunidad Económica Europea iniciaron una política similar y la gran ola privatizadora alcanzó otros continentes, donde las ventas se multiplicaron. La fiebre de la privatización ha sido tan elevada, que ha provocado enfermedades delicadas, como en Turquía, domeñadora por dos siglos de los Balcanes al través del Bósforo, y que en 1984 puso a la venta el puente que fue causa de sus grandes conquistas de la historia. Hasta China, según nos cuenta Fitzgerald, creó zonas económicas especiales donde florece el capitalismo viento en popa y se privatizó la construcción de carreteras.

Pero el entusiasmo por la privatización es mucho más desbordante: ésta puede ser el mejor medio que un gobierno puede esgrimir para incrementar la prosperidad nacional, aumentar el poder económico del país y alcanzar el máximo de la sociedad moderna, una asociación de hombres libres e iguales bajo el signo de la competencia sana y vigorosa. La base de todas estas metas la constituye, no la propiedad de la totalidad nacional, sino la propiedad privada. Así, se arguye que «la propiedad privada ofrece estímulos para que la gente se enriquezca y no sólo distribuya lo que exis-

te»². Y se invoca una fórmula tan vieja como la humanidad: una nación próspera es aquella que tiene propietarios privados, una pobre es la que no los tiene.

Pero la verdad es otra, pues ciertamente la privatización no está inspirada en propósitos tan elevados como los que arriba se esgrimieron, sino en el avasallamiento de los países deudores por los países acreedores. Es cualidad del profesor Refus, precitado, su franqueza sobre el papel de la banca mundial como fuerza principal de la privatización: «la presión inmediata a favor de la privatización puede provenir del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial u otra agencia exterior que pugne porque los países deudores se comprometan a reducir sus gastos gubernamentales, como precio que deben pagar para recibir asistencia financiera o préstamos adicionales». De modo que este poder, que vulnera la soberanía de la mayoría de los países del mundo, es verdadera causa y razón de muchas privatizaciones en los países subdesarrollados, que nada tienen que ver con el nirvana que les inspiran sus profesantes, muchos de ellos funcionarios o ex funcionarios del FMI o el BM, o personeros que comparten sus ideas dentro y fuera de los países privatizados por fuerza.

Las cosas son mucho menos simples que lo que quiere presentar, por parte de sus publicistas. En realidad es un fenómeno tan complejo que entraña la totalidad concreta de la sociedad moderna, su compleja economía capitalista y sus aún sobredilatados sectores económicos del Estado. Pero incumbe, fundamentalmente a éste, porque sus funciones vitales pueden sustraerse a favor de nuevos estamentos formados en los grandes conglomerados económicos privados y privatizados.

La privatización y categorías conexas

Hasta aquí hemos hecho una referencia general a la privatización, pero ciertamente la categoría encierra una variedad de significados y su relación con otros conceptos, muy íntima, hace que

² Tal es la concepción del profesor de comercio y administración privada en la Universidad de Wake, Alan Refus Walters. «Las técnicas de la privatización», México, *Perspectivas Económicas*, 1987/5, pp. 55-59. Esta presentación es un resumen de su libro *Espíritu empresarial y la privatización del gobierno*, aparecido en 1987. El lector podrá constatar que la mayoría de los tratadistas del tema de la privatización no son especialistas en administración pública, sino en administración privada, contabilidad, finanzas y economía privada. Esto no es, como lo podrá intuir, nada casual.

sobre el problema se desarrolle una fuerte dosis de confusión terminológica que no está de más tratar de disipar. Hay apreciaciones harto esquemáticas, como esta que enseguida reproducimos: «por "privatización" entiendo estrictamente la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no-públicas de organización, así como a grupos privados»³. Difícilmente puede aceptarse una versión tan llana y simplista, pues no todo lo no-gubernamental es privado, entre ellas las organizaciones voluntarias y honoríficas, así como las cooperativas, toda vez que la plasticidad social es tan versátil que no se acomoda exclusivamente a los requisitos organizativos de la administración privada.

En realidad la privatización parece ser la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción de la actividad del Estado. Sin embargo, ni la privatización ni los otros fenómenos se deben definir por omisión o negación, sino positiva y activamente; pero el fulcro de su comunización preferente es esta retracción. También la privatización en sí no es única, sino una variedad de expresiones que tienden a encarnar formas más específicas. La cuestión, en suma, es de enorme complejidad como signo de los tiempos actuales.

Desincorporación

Uno de los fenómenos más específicos y que sirven para explicar a la privatización, por contraste, es la *desincorporación*. «Cabe definir a la desincorporación como la venta de capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender sus activos»⁴. Esta venta puede proceder por el traspaso de acciones públicas a manos particulares, sobreviviendo la compañía desincorporada, pero asimismo puede sencillamente esfumarse por medio de la liquidación. Opuestamente, la privatización transcurre por una variedad de vías: privatización de activo público por arrendamiento o contrato, o transferencia de prestación de estos servicios por

³ Patrick Dunleavy, «Explaining the privatization boom: public choice versus radical approach», Londres, *Public Administration*, vol. 64, n.º 1, Spring, 1986, pp. 13-34.

⁴ M. Shirley, «Desincorporación de empresas estatales en los países en desarrollo», *Empresa Pública* vol. 2, n.º 2, octubre, México, 1986, pp. 41-61.

otros medios. En lo referente a la contratación de empresas privadas, esta fórmula de privatización ha sido definida, certeramente, como la «american way» de la privatización.

La desincorporación en los países desarrollados se ha efectuado preferencialmente con la venta de acciones o de las compañías completas, en tanto que en los subdesarrollados ha persistido cierta ambigüedad. Aunque las ventas se han efectuado en ellos, la liquidación es el camino más escogido. Sin embargo, debido a muchos vicios ancestrales, la liquidación significa la supervivencia de la empresa pública hasta el momento de la venta. En ocasiones permanecen en suspenso o son cerradas, pero siguen existiendo jurídica y administrativamente y sus empleados son considerados como tales.

Liberalización

Otra noción entrañada en los procesos privatizantes es la *liberalización*. En contraste con su hermana, la desincorporación, es general y se refiere a la exención de actividades que estuvieron sometidas a políticas ajenas a la libre concurrencia y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor. Como efecto, la liberalización provocó la supresión de monopolios —públicos y privados— relativos a los transportes, energéticos y servicios públicos (especialmente el correo). La liberalización emerge de un cambio de estrategia, que enuncia que estando un monopolio indispuesto a brindar rendimientos adecuados al consumidor, como antaño, su debilitamiento gradual o súbito a favor del mercado provocará beneficios que aquél ya no presta.

Esta categoría suele confundirse con la supresión de controles legales y administrativos que configuran el marco de regulación de actividades económicas, tales como la fijación de impuestos, las cuestiones sanitarias y los derechos de marcas y patentes, entre otros. La liberalización es más concreta, «lo que comprende es la remoción o reducción de las regulaciones directas que determinan el ingreso a un sector los tipos de productos y servicios que se pueden ofrecer, el establecimiento de precios y el riesgo de la competencia». Comprende asimismo la limitación de la carga administrativa del cumplimiento de controles y reglamentos señalados por la ley, e incluye a la privatización, es decir, la venta parcial o total

de empresas públicas⁵. Aquí la privatización no es concebida como más general —como en el caso de la desincorporación—, sino en forma particular, una especie de liberación. Esta, por su parte, sería un caso particular de la desreglamentación, es decir, una desreglamentación específica y relativa a ciertas actividades económicas como las aquí mencionadas.

Desregulación. Desreglamentación

Sin embargo, la *desreglamentación* parece tener una categorización también precisa y relativa, ahora, a las funciones sociales del Estado. «Desreglamentar significa, pues, según se ha dicho, eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral»⁶. Tal sería una profesión intelectual del neoliberalismo económico, que se enderezaría contra el marco jurídico y administrativo que dan protección a tales intereses. Esta concepción pone el acento en el carácter protector de los reglamentos para los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente, por lo que es impropia su identificación con la desburocratización y la simplificación administrativa, que derogando y abrogando reglamentaciones, su efecto no es de suprimir esas protecciones, añade su autor.

Otra apreciación del fenómeno de la desregularización aduce fórmulas diversas a la anterior: desreglamentación es «una disminución en las funciones de gobierno en las áreas de planeación y regulación»⁷. La cuestión, pues, no es sencilla, en tanto que la desregulación es referida a la degradación del derecho positivo en una variedad de campos: los intereses sociales y la planeación y el control. Sin embargo, aun teniendo referentes de aplicación diversos, ambas conceptualizaciones comparten el problema básico: la extinción del derecho positivo sobre el campo de las relaciones económicas, que son emancipadas de los controles —liberalizadas— y situadas en el mercado bajo criterios de competencia. Desreglamentar, en síntesis, significa la renuncia del gobierno a regir o re-

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), «Liberalización y privatización», México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Contextos*, año 4, n.º 8, 1986, pp. 11-16.

⁶ Jorge Ruiz Dueñas, *Empresa pública: elementos para su examen comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 352-355.

⁷ A. Walravens, «La privatización: formas y alternativas», *Empresa Pública*, vol. 2, n.º 1, julio, México, 1986, pp. 79-101.

gular ciertas relaciones sociales, aquéllas de orden mercantil, cuya naturaleza parece preferible dejarse en libertad para supuestamente incrementar la productividad privada.

Contratación

La contratación, en lo general, consiste en la concesión a empresas privadas de la realización de ciertas actividades ligadas a los servicios públicos, preferentemente. Sin embargo, en los Estados Unidos adquirió una connotación especialísima y se asoció directa e íntimamente a los procesos generalizados de privatización. Algunos autores simplemente se refieren a la contratación como el estilo estadounidense de privatización. En este país es una política usual y aceptada que se refiere a la delegación, no sólo de ciertas actividades gubernamentales, sino de servicios públicos completos y aun de funciones públicas primordiales, que son contratados por compañías privadas como función exclusiva, con fondos federales y en lugar del gobierno. El cúmulo de estas empresas forman, estrictamente, el sector paraestatal en los Estados Unidos.

Redimensionamiento

Hoy día, bajo la fuerte presión del movimiento privatizador mundial, el Estado moderno ha sido cuestionado de diversas maneras. Una forma, también inspirada en el neoliberalismo político-económico, impugna su «tamaño», al que se asocia su deficiencia congénita y su burocratización. La categoría *redimensionamiento* suele ser relacionada con gigantismo estatal, equívocamente. No es así: el redimensionamiento es una categoría concreta, especialmente referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, también conocidos como de «reconversión industrial». En Irán el programa de redimensionamiento se aplicó a la economía agrícola con la intención de estimular la conversión de los terratenientes en manufactureros. Hay también confusiones con la privatización, por coincidencias frecuentes, pero cuyos objetivos tienden a ser ciertamente diversos. «El redimensionamiento... pretende concentrar los esfuerzos, particularmente presupuestarios, en núcleos industriales estatales predeterminados, que por último pueden incluso aumentar ramas o clases industriales, si

bien se desentiende de aquellos intereses no considerados como preferentes para los propósitos de la llamada economía pública».⁸

La redimensión parece significar reducción, pero no es así, ya que también puede inferir cambio en la disposición de la magnitud de un conjunto, no su disminución, y también podría significar su aumento. En sentido estricto, el redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar la rectoría económica, como apunta el segundo autor citado, y añade que, como la privatización, puede asimismo invocar razones ideológicas, pero éstas suelen ser ciertamente de muy diversa índole. La redimensión de los llamados sectores «paraestatales» no suponen necesariamente la transferencia de sus entidades hacia el mercado, aunque no se descarte que algunas se sitúen allí, sino la progresión industrial de un gobierno que no ha renunciado a sus deberes económicos.

El proceso de privatización

Toca el turno al objeto de esta disertación: la privatización. Una vez que hemos examinado los fenómenos contiguos anotados, pasemos a intentar desentrañar la sustancia de la privatización, bajo advertencia anunciada de las dificultades del caso. Por lo general, los profesantes del tema tienden a darla como un hecho y su explicación fenoménica frecuentemente es sacrificada en aras del éxito que se dice ha tenido mundialmente. Así, bajo el velo del entusiasmo y la publicidad de sus bondades, e instrumentada mundialmente, la privatización no suele ser puesta en duda y son pocos los trabajos que advierten de sus consecuencias, que pueden llegar a ser funestas. Sin embargo, el caudal bibliográfico de sus profesantes y sus impugnadores da fe patente de sus graves problemas de concepción, que vamos a tratar sólo de pasada.

Hay consenso en una obviedad: que la privatización significa un cambio en las actividades del gobierno, pero su enfoque tiene matices formales, normativos, económicos, pero muy pocos los políticos y menos los relativos al efecto devastador que significa para la administración pública. La privatización reduce la acción del gobierno, «es un proceso en el cual la realización de las actividades se retira de manos del gobierno». Una noción tan sencilla, prefijada de tal forma, obedece a la idea de su progenitor de desechar

⁸ Shirley, *op. cit.*, y Ruiz Dueñas, *op. cit.*, particularmente p. 353.

cualidades tales como el cambio de tareas, otorgamiento de independencia, financiamiento, mecanismo de mercado y sector privado, que a menudo se atribuyen como inherentes a la privatización⁹.

Es sorprendente que la decisión de privatizar obedezca, con frecuencia, a ciertos gobiernos que toman la decisión de regir menos y hacer co-partícipes de sus responsabilidades a los particulares. En este aspecto, la privatización es una analogía del régimen estamental, en el cual los señores de vasallos del medioevo tenían deberes gubernamentales, paralelos a sus derechos. Uno de los progresos más grandes en el arte y la ciencia del gobierno, tras la supresión del feudalismo, fue la abolición de estos derechos privados. Pues bien: en plena modernidad contemporánea, la privatización puede ser una co-gobernación de la sociedad, pero ahora con los señores del dinero.

Ha sido advertido que la privatización da comienzo con una renuncia a gobernar, conocida como «privatización silenciosa o pasiva», que tiene dos manifestaciones: 1) la *depuración directa*, que consiste en el debilitamiento paulatino de los servicios y organismos de la administración pública y se refleja en la reducción de sus mercados, pero que después se extiende a la transferencia de segmentos de sus tareas, la desinversión, el congelamiento de personal y el incremento de ahorros. Culmina con el sometimiento del sector de la administración pública, bajo amenaza de privatización, a una competencia desigual ante la cual termina por sucumbir debido al debilitamiento organizativo y funcional al que fue sometida. 2) la *transición gradual*, que es la transferencia de tareas al sector privado junto con el personal y los recursos de la dependencia pública. Una vez que el gobierno mermó a la administración pública, utiliza las formas preferentes de privatización, que son la *independencia corporativa* —la transferencia de empresas públicas al sector privado— y la *contratación* —delegación en firmas privadas de deberes públicos—. En el primer caso existe una abdicación completa de deberes públicos, en la segunda el co-régimen con particulares, pues los deberes públicos siguen en manos del gobierno y los servicios son proveídos por las finanzas nacionales. También se ha privatizado por *dimisión*, una especie de concesión a los particulares para la administración de espacios públicos tales como parques y campos deportivos. Otra fórmula es el *abandono* o cesación de una actividad del gobierno para dejar campo libre a la iniciativa de los particulares.

⁹ Walravens, *op. cit.*, p. 81.

Un gobierno parálitico no tiene por qué emprender nuevas actividades, pues lo que ha hecho es deshacerse de algunas otras, procediendo de tal modo a una *privatización pasiva* al no aprovechar el emprender nuevas tareas potencialmente fructíferas y que se hallan dentro de su ámbito de competencias. Puede asimismo practicar la *privatización paralela*, cuando al transferir una corporación lo hace con sus servicios anexos. Finalmente, bajo un clímax de estamentación del régimen, el gobierno puede proceder bajo *privatización progresiva*, que consiste en el acto suicida de interpretar el derecho en su contra y a favor de los particulares.

No es muy difícil adivinar las dificultades conceptuales que provoca una variedad de manifestaciones de un único proceso de privatización. Pero se puede apuntar, como rasgo general, que la privatización repercute en el número de organismos y tareas del gobierno, así como en sus competencias y atribuciones. «La privatización suele ampararse en argumentos ideológicos y se presenta válida por sí misma: al reducir el tamaño del aparato productivo gubernamental favoreciendo sin restricciones todos los mecanismos mercantiles a favor de la propiedad privada, se objetan patrones de acumulación —incluso capitalistas— en que participa directamente el Estado», explica un escritor ¹⁰.

Posiblemente la confusión aludida obedezca a los sectores de gobierno que toca: los primordiales y los modernos, aquellos centrados en actividades relativas a regulación y fomento, estos últimos incumbentes a su actividad de intervención en la economía y la sociedad civil. Las funciones primordiales del servicio exterior, la defensa, justicia y hacienda, cuyo desenvolvimiento en la cultura política occidental consumió más de dos siglos, sufrió la vertiginosa irrupción de las funciones «interiores» o de gobernación, que nacieron bajo la exigencia de imprimir velocidad y solidez al esquema de acumulación proyectado bajo el despotismo ilustrado y heredado por el Estado burgués de derecho. El problema toral no consiste en el papel de vendedor o comprador del gobierno, sino en su carácter de rector de la sociedad. Por tanto, apunta un escritor, el punto yace en las actividades del gobierno para proveer y producir bienes y servicios ¹¹. La privatización de la producción acarrea un cambio en el estatuto de la propiedad, que pasa de pública a privada, pero la privatización de la provisión significa la ena-

¹⁰ Ruiz Dueñas, *op. cit.*, p. 353.

¹¹ Ted Kalderie, «The two different concepts of privatization», *Public Administration Review*, n.º 4, vol. 46, January-February, Estados Unidos, 1986, pp. 285-291.

jenación de facultades de gobierno cuya renuncia puede tener saldos decrecientes de orden social.

Parece que los riesgos de la privatización de la producción pública pueden ser menores que los relativos a la provisión, pero no necesariamente ha de ser así, al menos en lo general. La labor de gobierno no se restringe hoy día a las funciones primordiales: servicio exterior, defensa, hacienda y justicia, que representan su sector más antiguo, sino a su participación activa en la producción como su aspecto más moderno. No se puede solicitar a la administración pública que regrese al pasado, cuando su misión está en el futuro.

Polémica sobre la privatización

Es natural que habiendo puntos sujetos a discusión, como algunos que hemos apuntado, la privatización y otros problemas paralelos fueran sujetos a la polémica. Y no debe extrañarnos que las críticas más severas, razonadas y fundadas provengan de los especialistas en administración pública, aun tratándose de países como los Estados Unidos, uno de los campeones en el tema. La privatización se ha desenvuelto como un tema ajeno a la ciencia de la administración pública y es así porque esta disciplina se empeña por comprender y explicar un fenómeno opuesto a aquélla, a saber: la expansión de la actividad del Estado, pues la administración pública no es otra cosa que esta actividad. Célebres y aceptadas categorizaciones de la administración pública como «la actividad organizadora del Estado» o como «el Estado como constructor», o también como «el trabajo del gobierno» y «el gobierno en acción», que gestándose el siglo pasado han llegado hasta nuestros días y han formado una sólida y añeja tradición científica y profesional, reflejan justamente eso que anotamos: que la ciencia de la administración pública se refiere a la actividad del Estado, a su expansión, variedad y diversificación, no a su supresión.

No debemos tampoco extrañarnos de que los especialistas en nuestra materia hayan comenzado a tratar a la privatización y que se hayan convertido en sus más serios y enterados conocedores, pues saben con profundidad de la administración pública e intuyen de los riesgos de su retracción y parálisis. No se puede decir lo mismo de los prosélitos de la privatización, cuya sapiencia de las cosas del Estado es en extremo elemental y suelen tratar al gobierno con superficialidad, y en ocasiones con planteamientos mitoló-

gicos y cuando más retóricos, en lugar de hacer exposiciones científicas. Frecuentemente los profesantes de la privatización omiten las diferencias entre lo público y lo privado, signo del mundo moderno, y por tanto de la naturaleza y objetivo de sus respectivas organizaciones, cuando la comprensión de su articulación de relaciones es indispensable para explicar las transacciones entre el Estado y el mercado.

Hay quien piensa que el sólo tránsito de funciones o servicios del Estado al mercado producirá un efecto mágico de economía, eficiencia y rentabilidad. Es decir, se tiene fe en fuerzas mercantiles que operan fuera del estímulo y el control humanos. La retórica privatizadora considera que el sector público y el sector privado funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos, y que muchas de sus respectivas funciones son intercambiables, pues la divisa fundamental es económica. La disyuntiva es tan elementalmente representada, que se ciñe simplemente a cuál de los sectores es más económico y eficiente, cuando el problema es mucho más trascendental. Las interpretaciones sobre las analogías de las organizaciones han contribuido negativamente a fomentar este equívoco y simplificar el papel del Estado y del mercado. Hay autores que observan una frontera borrosa entre el sector público y el sector privado, y que la confusa línea divisoria tiende a expandirse¹². Así, contra interpretaciones aceptadas acerca de que las organizaciones públicas y privadas se asemejan en lo insustancial, los especialistas de las teorías de las organizaciones suponen infundadamente que sus semejanzas tocan puntos esenciales.

A menudo la retórica de las organizaciones desconoce las bases políticas del Estado burgués de derecho, cuyos fundamentos constitucionales marcan con toda claridad el papel respectivo del Estado y el de los particulares. Países como los Estados Unidos, en el cual el sector privado es el más vigoroso del mundo entero, estas cuestiones constitucionales son patentes, sobre todo en lo relativo al régimen federal. En el fondo, la distinción de sectores tiene fundamentos de trascendencia tal, que cualquier planteamiento, por elemental que sea, no debe perder de vista la condición del Estado como tal y no soslayar, de ningún modo, a la so-

¹² Ronald Moe, «Exploring the limits of privatization», *Public Administration Review*, n.º 6, vol. 47, November-December, Estados Unidos, 1987, pp. 453-460. Moe polemiza particularmente con Barry Bozeman, autor de una obra titulada *Todas las organizaciones son públicas* (*All organizations are public*, 1987), en que se disipan las fronteras entre lo público y lo privado. La réplica de Bozeman y la contrarréplica de Moe aparecieron en la revista precitada, n.º 2, vol. 48, March-April, 1988.

beranía. No es ocioso subrayar la preocupación de algunos especialistas en administración pública sobre la importancia del derecho público como referente básico de la distinción y conferir a la soberanía un rango inexcusable, cuando de privatización se trata. La transferencia de funciones a los particulares podría entrañar la cesión de poderes de coerción, consustanciales al Estado, base de su concepción soberana, su «medio específico», diría Max Weber, pues el uso de la fuerza física no puede ni debe ser privilegio de entes privados. «La privatización está claramente limitada cuando factores de seguridad nacional están presentes», ha sentenciado con toda razón un escritor.

En realidad, cuando cuestiones de soberanía pueden estar en tela de juicio, junto con la pérdida posible de utilidad pública y bienestar social, es justificado preguntarse si se debe privatizar. La retórica neoliberal ha propuesto un incremento económico de los bienes y servicios, imposible de alcanzarse en manos del gobierno. La maximización de la eficiencia sería su objetivo y como se supone que el sector privado es inherentemente más eficiente que el público, la privatización sería un remedio a la improductividad nacional porque opera en el paraíso de la maximización: el mercado. Así, la cuestión es presentada empapada de simplismo: «la auténtica disyuntiva es entre la producción privada (competitiva) y la de carácter público (no competitiva). La determinación de quién habrá de recibir la producción es otra cuestión: es un asunto de finanzas públicas... así, la cuestión de la privatización es un asunto de eficiencia»¹⁴.

La verdad es que el asunto no es de mera eficiencia, pero si así fuera estaría muy lejos de quedar resuelto. Uno de los grandes patriarcas de la administración pública ha puesto serias objeciones al concepto de eficiencia. El término se usa frecuentemente como sinónimo de economía (como «ahorro o reducción de gastos») o de nacionalidad, se otorga como signo simplemente de aprobación. «El término "eficiencia" es uno de los más usados, y casi con seguridad uno de los que más se ha abusado, en el diccionario de la administración». Como la racionalidad, la eficiencia implica una categoría de evaluación o rendimiento y por consiguiente se rige por un marco valorativo¹⁵. Son, pues, los valores acordados los que

¹³ *Ibid.*, p. 457.

¹⁴ Alan Refus Walters, *op. cit.*, p. 59.

¹⁵ Herbert Simon et al., *Administración pública*, Editorial Letras, México 1968, pp. 430-434.

definen el alcance de la eficiencia, pero su naturaleza es convencional, han sido formulados con arreglo a fin determinado. En administración privada estos valores se ciñen a la rentabilidad; en administración pública trascienden hacia el bienestar y la seguridad de la vida comunitaria de una nación y se plasman en la constitución política. En este ámbito los valores políticos y sociales son tan elevados, que una de sus misiones es la de paliar los abismos planteados por la división y luchas de clases, en fin estimular la solidaridad y la armonía social. La disyuntiva sería, en entender de Ronald Moe, entre el derecho y el rendimiento, no entre producción competitiva y no competitiva como lo propone Refus Walters.

Otros factores de sensible importancia no pueden ser desatendidos en tratarse de la privatización, particularmente las nociones de *ciudadanía* y *comunidad*, dos de los más grandes progresos atribuibles a la cultura política occidental. Ambas categorías han sido identificadas como «la otra cara de la privatización»¹⁶. La disyuntiva sería entre comunidad y privatización, también fuera del esquema de Refus Walters. La transferencia de funciones públicas al mercado no parece ser una panacea, como se pretende, pues el grado de comunidad ciudadana tiende a mermar a favor de la atomización de las personas que entran en simples relaciones mercantiles, como compradores y vendedores, incurriendo en lo que Marx denominaba «fetichización de la mercancía», es decir, la interposición de un objeto entre personas. Esta cosificación de relaciones sociales, bajo competencia, puede ser un poderoso disolvente de la solidaridad social y un motivo de ahondamiento de las divisiones sociales por efecto del recrudecimiento de las desigualdades. No debemos olvidar el papel de la desreglamentación como derogante de la protección al consumidor y las conquistas obreras, y más en general del debilitamiento del bienestar social por la transferencia al mercado del abasto popular, la salud pública y la seguridad social. El «capitalismo popular» ideado por el thatcherismo no deja de ser sino una quimera, porque en el mercado sólo ingresa quien tiene los medios suficientes para adquirir el estatuto del privilegio, es decir, ser propietario de dinero. El mercado sólo recibe a quien puede pagar.

Como advierten dos autores, el mercado no suele surtir remedios «mágicos» para los problemas sociales, sino, por lo contrario,

¹⁶ David Morgan and Robert England, «The two faces of privatization», *Public Administration Review*, n.º 6, vol. 48, Estados Unidos, November-December, 1988, pp. 979-987.

convertirse en una fuente inagotable de problemas no sólo sociales, sino políticos y hasta económicos, que son los que preferentemente quiere resolver. En lo particular, el gobierno municipal, «el locus primario para la cultura cívica», corre riesgos patentes por efecto de la transferencia al mercado de una multitud de servicios públicos. La privatización ha puesto en boga valores tales como rendimiento, competencia, fuerza de mercado, símbolo de individualismo, que contrastan con los tradicionales valores de la democracia social plasmados en el bienestar público, y que están poniendo en riesgo el nivel de ciudadanía y comunidad, soportes básicos de la articulación de una nación cuyo sustrato social comprende la división de clases.

Y no obstante, el discursoprivatizador alega, con delirante optimismo, que la privatización no disminuye «el concepto de comunidad» ni el «sentido de propósito público de un programa, porque el interés racional no es igual a la codicia, sino un medio de promover las mayores virtudes cívicas». Como panacea, la privatización retirará del gobierno el lastre de sus funciones productivas y «podrá entonces tener más tiempo y recursos que dedicar a su tarea primaria: crear leyes buenas y justas en respuesta a la voluntad popular»¹⁷. Así, el gobierno dará una vuelta a la rueda de la historia y se desmodernizará para retornar al pasado decimonónico y ceñirse a una mera condición de parlamento legislador. Debe, en fin, renunciar a la civilización política occidental, legado de la cultura helénico-románica, que ha constituido el más grande progreso del desarrollo político.

Mercado de la privatización

El proceso mundial de la privatización tiene límites económicos, no sólo políticos y sociales. Las leyes del capitalismo están vigentes obviamente en la privatización, de modo que, como el intervencionismo económico estatal, ellas marcan a ciclos de definición y redefinición de las relaciones entre el Estado y el mercado de cara al modelo de acumulación imperante, y bajo el impulso de proseguir y acelerar dicha acumulación. Estos replanteamientos de la relación Estado-mercado son muy perceptibles en el país paradigmático de la privatización, Gran Bretaña, donde se manifiestan transparentemente los ciclos mencionados. En la veintena 1920-1939

¹⁷ Randall Fitzgerald, *op. cit.*, p. 40.

el capitalismo bajo sistema de mercado, incluyendo a los monopolios privados, sufrió uno de sus más grandes descalabros. Las demandas sociales por las prácticas de acaparación y fraude, junto con la manipulación de precios, fue uno de sus saldos con más oprobio. De modo que las nacionalizaciones que sucedieron a esta crisis del mercado fueron el mecanismo eficaz que destrabó el esquema de acumulación bloqueado. En aquel entonces en Gran Bretaña —como en otras partes—, se le atribuyeron a la intervención del Estado las mismas virtudes que hoy día se le acreditan a la privatización. Pocos fueron los que miraron mal la formación de la Junta Londinense de Transporte de Pasajeros, porque su actividad puso remedio gradual a la caótica situación prevaleciente, y que más natural que 1924 se organizara la *Imperial Airways*, una empresa pública de magnitud respetable. Las nacionalizaciones sucesivas que se promovieron a partir de 1945, que incidieron en el carbón, el gas, la siderurgia y los ferrocarriles, fueron una secuela aceptada con abrumador consenso nacional¹⁸.

Igualmente natural consideró el régimen Thatcher dismantelar a partir de 1979 a la industria nacionalizada, aduciéndose desde entonces las más grandes virtudes a la privatización. En verdad los laboristas habían asumido mucho lastre procedente del mercado e hicieron del sector económico del gobierno un «hospital» de empresas quebradas, como explica su autor. Pero no es menos cierto que las privatizaciones británicas no han sido efectuadas razonablemente y hoy se acusa a los conservadores del apresuramiento de la venta de la BT, por no haberse evaluado debidamente el mercado accionario. Tampoco el «capitalismo popular» cuenta con los créditos que reclama el thatcherismo y se opina que hubiera sido más fructífera una reforma fiscal a favor de los trabajadores.

En la medida en que los ciclos de intervención y privatización se suceden con miras a mantener un modelo de acumulación más progresivo, no será difícil observar en diez o quince años nuevas nacionalizaciones que restañen las heridas de los sectores «paraestatales». También se podrá observar que el beneficio a corto plazo de nutrir de liquidez a las finanzas públicas, merced a la enajenación de activos y acciones de las empresas de Estado, se ha esfumado y que en todo caso el mejor saldo fue la reducción del déficit fiscal por la supresión de subsidios, donde los había; pero que la venta de empresas públicas rentables ha dejado de ser un maná

¹⁸ Michel Prowse, «Viejos argumentos en nuevas presentaciones», *Contextos* año 4, n.º 68, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1986, pp. 17-20.

para aliviar las carencias del erario. Y, quizá lo más preocupante, que la liberación pudo dar pauta a la formación de poderosos monopolios privados que han venido a pervertir, ni más ni menos, a la libertad mercantil, si la desregulación se ha llevado a extremos de ingobernabilidad.

Que la privatización sufra un freno a corto plazo no sería nada imposible, pues ya hay evidencia al respecto. El mercado de compra-venta de empresas públicas está saturándose aceleradamente. No debemos olvidar que su proceso tiene una década de desenvolvimiento y que el mercado local y mundial tiene límites. En 1986 se estimaba que el mercado tendría que absorber la friolera de 20 mil millones de dólares, para sufragar la adquisición de empresas públicas. Solamente quince países estaban ofertando 250 compañías estatales y se hallaban a la espera otras 2.600. Alemania Federal ha sido el primer país privatizador, pues desde 1957 ha estado enajenando empresas de Estado, y en 1961 había transferido el 20 % de las acciones de la *Volkswagen* y en 1965 el 60 % de VEBA. Pero Gran Bretaña ha sido campeona en el proceso, cuyo mercado bursátil es el tercer del mundo. Sin embargo, se dudaba que pudiera dar cabida cabal a la compra de *British Telecom* y que recurriría a otros mercados, entre ellos el del Japón, cuyos inversionistas adquirieron buena parte de las acciones y se convirtieron en los principales propietarios¹⁹.

La venta del BT fue la más grande en su día, como ya se apuntó, pero de menor dimensión que la Japonesa de Telégrafos y Teléfonos (*Nippon Telegraph and Telephone, NTT*), cuya enajenación obligó a su venta por desmembración y cuyo valor en la capitalización en el mercado fue tasada como equivalente al de la General Motors: 21 mil millones de dólares. En 1986 la venta del 10 % de la empresa produciría 2,1 millones de dólares, aproximadamente la mitad de la de la BT con su flotación global de acciones, dos años antes. La complejidad de la NTT es tan grande, que la venta de la tercera parte de sus acciones se había proyectado a cinco años, a pesar de que Japón dispone del segundo mercado bursátil. Tanto en Gran Bretaña como en Japón estaban en lista otras enajenaciones, lo que hace prever una complicación del mercado de privatización y su virtual saturación.

También Francia y Alemania Federal habían previsto hacer grandes privatizaciones, por no citar a otros países de Europa occiden-

¹⁹ Quek Peck Lim, «Los riesgos de la privatización», *Contextos* año 4, n.º 68, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1986, pp. 24-27.

tal y del mundo entero. Pero «pocos de los países interesados en la privatización cuentan con mercados bursátiles capaces de manejar las enormes líneas de acciones que se rematarán», ha consignado el autor precitado. En 1986 la totalidad de capital de acciones reunido variaba de 60 a 80 mil millones de dólares, más de la mitad bajo el control de los Estados Unidos, pero sin considerar otras formas de privatización y desreglamentación que abrieron el camino a la inversión privada, tales como construcción de carreteras, mantenimiento de aeropuertos, manejo de puentes y autopistas, y otras más. Obviamente el negocio de la privatización sólo es viable para los grandes capitales privados transnacionales, capaces de adquirir compañías de magnitudes tales como la de la BT o la NTT. El futuro de la privatización, por leyes de capitalismo que pretende expandir, parece estar limitado al inmediato.

La privatización ha sido un gran negocio y fuente de innovación empresarial privada, principalmente para los bancos y financieras, que se han especializado en la consultoría de privatización. Destacan el Kleinworth Benson, Morgan Grenfel y N. M. Rothschild, británicos, aunque también los hay en los Estados Unidos. La consultoría de Salomon Brothers al gobierno del Canadá dio pauta a la venta de *Air Canada* y en Turquía la de la compañía *Turkish Airlines* estaba bajo la asesoría del banco Lazard Fres. Negocio viento en popa, no cabe duda.

Epílogo

La bonanza de la privatización supone un deterioro de la administración pública y así es. No pueden cerrarse los ojos ante algunas de las deficiencias que se le atribuyen, pero de ahí a identificársele como el «chivo expiatorio» de los fracasos del moderno Estado capitalista, hay una gran diferencia. Llama poderosamente la atención la crítica a la administración pública, la cual ha sido sometida a una campaña difamatoria de alcances mundiales, pero sin juicios suficientemente razonados que sustenten las acusaciones. Se ha advertido en diversos espacios académicos, profesionales y políticos acerca de la concepción mítica del Estado, que plantean los publicistas de la privatización. Como lo ha advertido un especialista, «en general la privatización se relaciona con reducciones de la excesiva influencia gubernamental en la sociedad. Como justificación de los esfuerzos de privatización, el gobierno debe describirse como un Estado "fáustico", un verdadero horror que debe com-

batirse»²⁰. Esta versión de estereotipo estatal está entrañada en la vida cotidiana y es reforzado por los medios de comunicación. La estrategia no es nueva, ya la había denunciado Otto Hintze en la década de los veinte cuando el liberalismo británico seguía proclamando un romanticismo antiburocrático, que contrastaba con el peso creciente de la administración pública central y local como estimulantes del desarrollo económico del país.

En realidad, buena dosis de la doctrina privatizante es retórica y mitológica, y el secreto de su éxito ha consistido en introducirse en los valores socialmente compartidos de los países donde se ha implantado. Naturalmente la visualización del servidor público representa una imagen deteriorada y hasta él mismo ha sufrido un sentimiento de autodenigración. La fuerza del torbellino privatizador es tal, que la frecuente acusación de sobreinfluencia del gobierno en la sociedad, como causa de la privatización, no siempre es aplicable, como en Suiza, cuyo gobierno es menos fuerte que el de Suecia, pero cuya privatización ha sido más intensa. Tampoco otras supuestas causas han sido probadas como fuentes de privatización.

Nosotros pensamos que la privatización, la liberalización y la desreglamentación pueden traer consigo beneficios, ahí donde la administración pública ha mostrado un deficitario irreparable. La identificación de estos sectores insolventes sería una tarea indispensable para validar y legitimar a la privatización. Pero no creemos que el Estado deba dejar de ser productor, ahí donde su intervención no sólo contribuya a la vigorización económica de un país, sino también donde el bienestar social así lo reclame. Y mucho menos que los deberes públicos, inherentes al gobierno, sean delegados en instituciones privadas, como en los tiempos del Medioevo. Si se tuviera que escoger entre una sobre-estetización y una sobre-privatización, el interés público estaría más seguro en el primer proceso que en el segundo, pues la sociedad capitalista moderna es egoísta y antisocial. De no ser así, porque la existencia del Estado, cuya función es paliar la lucha de clases y atenuar el individualismo. La privatización tiende a fortalecer a la *sociedad mercantil*, no a la *sociedad civil*, con la cual no debe ni puede ser identificada.

La privatización de la administración pública puede ser mucho menos beneficiosa que lo que propalan sus publicistas, a menos que esgriman razones o presunciones. Por lo pronto, aquí hemos querido exponer razones, pues pensamos que la administración pública es digna de reconocimiento y consideración.

²⁰ A. Walravens, *op. cit.*, p. 85.



Revista Internacional de Ciencias Administrativas

Volumen 57 Número 1 Marzo 1990

SEPARATA

INAP

Instituto
Nacional de
Administración
Pública
(España)



Institut International des Sciences Administratives