

Desregulación y privatizaciones en los Estados Unidos

Críticas desde un enfoque progresista *

Susan Rose Ackerman **

Traducción de Roberto P. Saba y Christian Courtis

I. INTRODUCCIÓN

En los Estados Unidos el pensamiento progresista ha recibido un duro golpe en los años ochenta. A nivel político enfrentó una década de control republicano de la presidencia. Por otro lado, el contrapeso que debía provenir del poder judicial fue constantemente erosionado por presidentes que nombraron jueces conservadores. Toda una generación de académicos liberales orientados hacia el diseño de políticas públicas que se habían formado en los años sesenta vió impedidos sus deseos de dedicarse al servicio público debido a los cambios que se produjeron en el escenario político.

La vida no fue mucho más cómoda en las facultades de derecho. Los progresistas fueron cercados, por un lado, por académicos libertarios apoyados en la teoría de la decisión pública (*public choice theory*) que competía con argumentos a favor de la intervención del estado y, por el otro, por los “críticos” (reunidos bajo la corriente denominada *Critical Legal Studies*), para quienes todo es entendido como política y, por ende, no tiene sentido argumentar sobre la base de razones. Aunque los ataques de estos últimos están basados en diferentes posturas ideológicas, todos los críticos coinciden en juzgar la agenda progresista o reformista como una forma ingenua de pensar. La derecha y la izquierda estereotipan el enfoque económico, que ocupa un lugar central en las reformas progresistas de los últimos cien años, por entenderlo como un enfoque conservador vinculado al *laissez-faire*.

Mientras los conservadores se oponen al estado regulador por “razones de principios”, un movimiento progresista creíble debe incorporar un minucioso examen de los costos y beneficios de una reforma. El análisis económico es esencial para realizar esta tarea de evaluación y es extraño y desafortunado que se lo haya asociado con un conjunto de ideas conservadoras y, para muchos, moralmente terribles, que no tienen conexión con el análisis económico de problemas legales o vinculados al diseño de políticas.¹

Sin embargo, los progresistas y aquellos que simpatizan con un análisis de tipo económico no deberían replegarse y autocompadecerse. Algunas buenas señales sugieren que los políticos empiezan a reconocer la fuerza de los argumentos progresistas y que la educación y la comunidad académica jurídica se están moviendo hacia una síntesis interdisciplinaria más rica.

* Extractado por la autora de su libro *Rethinking the Progressive Agenda*, New York, 1992

** Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale (Estados Unidos).

1. Cf. Hovenkamp, Herbert. “The First Great Law and Economics Movements”, *Stanford Law Review* 42:993 a 1958 (1990)

La Tradición Progresista

¿En qué consiste la tradición progresista? Aunque seguramente se trate de una generalización que puede molestar a quienes pretenden conservar esa denominación para ellos mismos, creo tener una cierta idea acerca del contenido de esta tradición. Los progresistas reconocen que la irracionalidad, la mezquindad y la codicia coexisten con la racionalidad, la generosidad y la frugalidad, pero no son paternalistas. Dejando a un lado la educación de los niños, los progresistas toman a la gente tal como es y no apoyan programas diseñados con el fin de cambiar sus principios o prohibir determinados tipos de comportamiento privado que no imponen costos directos sobre otras personas. Apoyan sistemas que promueven la decisión individual, tales como los mercados privados y los procesos democráticos. Sus políticas favoritas ponen el acento en la creación de incentivos ya sea a través de impuestos o subsidios. Los progresistas privilegian más el rol de las leyes y las instituciones del gobierno que el *common law*, sobre el que focaliza el análisis económico del derecho. Para tener éxito en esta empresa, los progresistas necesitan de las herramientas que proporciona el análisis de políticas públicas y de la teoría de la elección social (*social choice theory*), como también de un alto nivel de conocimiento acerca de la forma en que operan las instituciones gubernamentales.

En lo que se refiere a las políticas sustantivas, los progresistas reconocen que la distribución de la propiedad existente hoy en día es altamente contingente careciendo de una fuerte justificación normativa. Se aproximan a la cuestión de la distribución justa del ingreso sin dar demasiado peso al *status quo*. Tienen una tendencia igualitaria aunque reconocen los costos de políticas redistributivas niveladoras, que reducen los incentivos al trabajo duro y la iniciativa. El incremento de la desigualdad del ingreso y de la riqueza, así como la pobreza y su creciente concentración en los últimos años en familias monoparentales, son temas que les preocupan especialmente. La desigualdad del ingreso, sobre todo si se tienen en cuenta la raza y el género, constituye para ellos un problema permanente, a pesar de los mejoramientos que se dan en el largo plazo. Aun cuando reconocen la importancia de una economía saludable y una tasa de crecimiento importante como elementos fundamentales para reducir los niveles de pobreza y reducir las desigualdades en el ingreso, los progresistas prefieren poner el énfasis sobre programas que se dirijan a solucionar problemas estructurales. Lograr el objetivo de una justicia distributiva no es sólo cuestión de seguir las mejores políticas macroeconómicas.

Los progresistas reconocen la importancia de la escasez y la efectividad del mercado para permitir la descentralización de las decisiones de los individuos a fin de producir una amplia variedad de bienes y servicios que responden a demandas individuales. Sin embargo, son también conscientes de los múltiples factores que generan fallas en el mercado tales como las externalidades, los monopolios, las imperfecciones de la información o las fricciones y retrasos en su operación.

Las externalidades tienen lugar cuando la acción de un individuo o compañía afecta a un tercero sin que exista una transacción voluntaria en el

mercado. Una fábrica que contamina el aire sin pagar por el daño que ocasiona, está dando lugar a una externalidad. Una panadería cuyo olor a pan recién hecho cubre un vecindario está también generando una externalidad, aunque esta última produce consecuencias más positivas que negativas.

Los monopolios sin regulación alguna pueden fijar precios por encima del costo marginal de producción, reducir el beneficio y provocar una distribución de recursos ineficiente. Reacciones tardías, dirigidas a cambiar las condiciones del mercado, pueden dejar desamparados a trabajadores en regiones en las que no hay empleo o donde los mismos no cuentan con el debido entrenamiento para realizar las nuevas tareas que requiere el mercado. Decisiones descentralizadas en industrias de capital intensivo, tales como la construcción de edificios de oficinas, pueden producir ciclos de prosperidad y estancamiento.

Los consumidores desinformados pueden comprar productos que ocasionan problemas de salud o cuyo funcionamiento no se corresponde con lo publicitado. Los trabajadores desinformados pueden exponerse a peligros que dañan su salud. Aunque las presiones del mercado inducen a algunos productores y empleadores a informar a los consumidores y trabajadores, así como a producir productos de alta calidad y lugares de trabajo seguros, otros no recibirán fuertes incentivos del mercado para hacerlo. Es muy probable, por ejemplo, que los problemas continúen sucediendo si aquello que causa el daño lo hace con efectos tardíos, luego del paso de algunos años, si otros factores aleatorios se encuentran presentes o si la conexión causal es estadística.

Cada una de estas fallas del mercado genera la presunción en favor de políticas intervencionistas, salvo que se demuestre que un programa de intervención pública pudiera ser excesivamente costoso o poco efectivo. Con miras a promover una eficiente distribución de los recursos, las tensiones entre la equidad y la eficiencia constituyen los más importantes desafíos para el progresismo. ¿Pueden diseñarse políticas públicas que hagan más justa la distribución del ingreso y que hagan, a la vez, más eficiente la economía? ¿Es la estructura del gobierno de los Estados Unidos capaz de responder al esfuerzo de una reforma progresista?

Tiempo para hacer una nueva evaluación

Pasados cincuenta años desde el *New Deal*, estamos frente a una época propicia para reevaluar la agenda del progresismo. El período de posguerra ha sido testigo de una explosión de nuevos conocimientos en el campo del análisis económico de políticas y de evaluación económica de los procesos en el gobierno. Mientras el optimismo de los primeros partidarios del análisis costo-beneficio ha dado lugar a un sobrio realismo, el pensamiento científico-social continúa influyendo sobre el modo en que los problemas de políticas son enmarcados y evaluados. Al mismo tiempo, economistas y politólogos han hecho importantes contribuciones al análisis de temas de decisión social, estudiando las propiedades particulares de las reglas que rigen las votaciones y las estructuras legislativas, analizando aspectos de la política vinculados a los grupos de interés y creando modelos de interacción entre las administraciones y las legislaturas.

Mientras se producía este fermento intelectual, los cambios legales sustantivos forzaron a jueces y profesores de derecho a reexaminar el rol del Congreso, la administración y los tribunales. Las leyes que regulan áreas tales como la contaminación ambiental, la seguridad y la salud en el trabajo, en el hogar o en autopistas acarrearán responsabilidad pública y competencia en todas las ramas del gobierno, hecho que no era central para las iniciativas regulatorias anteriores. Estas evoluciones paralelas en el mundo de las ideas y en la práctica política sugieren el promisorio desarrollo de una teoría económico-jurídica progresista. El objetivo es reformar el derecho administrativo de modo que incorpore una gama más rica de preocupaciones empíricas y teóricas y que responda con mayor eficacia a las necesidades de funcionarios, políticos y ciudadanos.

Los problemas más importantes del funcionamiento del gobierno americano provienen de su estructura básica. El gobierno representativo requiere que los ciudadanos evalúen las acciones de sus representantes. Sin embargo, para la mayoría de los ciudadanos el proceso de producción legislativa no es en absoluto transparente. No obstante ello, en su tarea de vigilar la labor del Congreso, los tribunales frecuentemente han permitido que la legislatura opere de modo tal que le es sumamente difícil a la gente percibir qué es lo que está pasando en materia política. Esta falta de transparencia en el proceso legislativo alimenta el escepticismo entre los votantes y puede socavar la naturaleza representativa misma del estado. Echando mano de los nuevos avances en materia de teoría de la decisión social y del funcionamiento del gobierno de los Estados Unidos, es necesario reexaminar el rol de los jueces para entender mejor los cambios producidos recientemente en la forma en que opera el Congreso. A fin de que se consoliden los ideales democráticos, los tribunales federales deberían actuar para mejorar los mecanismos que hacen responsable a la legislatura frente a aquellos que la han elegido, así como también rever las conexiones entre la administración, los grupos de interés y el Congreso.

Incluso si se mejorara el proceso de control judicial de constitucionalidad, los tribunales no podrían, por sí solos, mejorar las políticas públicas. Pueden obligar a la legislatura y al poder ejecutivo, pero carecen del entrenamiento y la legitimidad para asumir tareas sustantivas de diseño de políticas reemplazando a las agencias administrativas y al Congreso. Los fracasos de la administración de Reagan se debieron tanto a fallas en el análisis como a problemas estructurales del sistema político.

“Reaganismo” y Progresismo

La agenda reformista del progresismo puede ser entendida si se la contraponen con los esfuerzos reformistas de la derecha republicana. La clasificación usual entre derecha e izquierda es, sin embargo, demasiado simplista para explicar la posición progresista respecto del “reaganismo”. Los que apoyaban al Partido Republicano no eran los enemigos. La reacción progresista a la política de Reagan en materia de regulaciones fue de decepción, y uno no se siente defraudado por alguien en quien no haya depositado

esperanza. Lo central es que algunas de las posturas más importantes de la administración anterior sugerían que podría haber ocurrido una genuina reforma. Desafortunadamente, la mayoría de ellas fueron poco más que simples *slogans* y otras contribuyeron a provocar enormes desastres, tales como el colapso de los ahorros y el préstamo.

En la esfera de los principios sustantivos amplios, reaganianos y progresistas estaban de acuerdo en la necesidad de una reforma en materia de regulaciones. Ambos creían que la intervención del gobierno en la economía debía estar justificada en las fallas del mercado y que, en la medida de lo posible, debían utilizarse tests de tipo costo-beneficio a fin de establecer una política regulatoria. Al momento de implementación de las políticas, también existía una convergencia entre la retórica de progresistas y reaganianos en favor del mercado.

La convergencia condujo a la decepción. A pesar de la fuerza de sus dichos, la administración Reagan no hizo mucho. En 1989, el Consejo de Asesores Económicos tuvo poco que reportar respecto de los logros alcanzados en materia de desregulación después de 1984. Muchas de las primeras iniciativas habían comenzado antes de que Reagan se hiciera cargo del gobierno.² De modo igualmente sorprendente, las reformas de gran escala basadas en incentivos no fueron propuestas ni siquiera en los casos de regulación de las áreas de salud y seguridad. Además, aún cuando se llevaron a cabo modificaciones a las regulaciones, la administración se guió a menudo más por cuestiones ideológicas que por un análisis minucioso.

Paradójicamente, la ideología de algunos de los críticos de la administración pudo haber alentado e incluso apoyado los esfuerzos desreguladores del gobierno de Reagan. Esos críticos ponían el acento sobre el uso político de los expertos y la obstrucción provocada por la burocracia de la administración estatal, de forma tal que atacaban los argumentos progresistas que justificaban el uso de las agencias públicas para regular la economía. La izquierda y la derecha coincidían en atacar un mismo chivo expiatorio -la agencia pública especializada- en el preciso momento en que la necesidad del aporte técnico se había convertido en un factor de fundamental importancia. Además, el origen de muchos de los problemas que surgieron durante la administración Reagan se encuentra en un período anterior, y es producto, en parte, de la legislación y las decisiones de los jueces, pero no de la ideología republicana. Me refiero específicamente a cinco problemas típicos que dan una idea de la variedad de las dificultades.

1. *Alejamiento de lo establecido por la ley.* Este primer fenómeno ilustra la confluencia de fallas estructurales y fallas de política. Una política general puede llevarse a cabo a través de la promulgación de reglas generales que se aplican prospectivamente. Sin embargo, importantes normas son llevadas ante los tribunales para examinar su constitucionalidad, demorando su implementación y dando lugar a la posibilidad de que sean reenviadas a la agencia para su reformulación. Esto llevó incluso a que algunas agencias muy activas buscaran otros mecanismos viables. Por ejemplo, la Administración

2. U.S. President's Council of Economic Advisors, 1989, pp. 198-214.

Nacional de Seguridad del Transporte en Autopistas tuvo que abandonar rápidamente la actividad legislativa y debió dirigir su atención al retiro de productos del mercado (*product recall*), política que superaba con mayor facilidad la revisión de los tribunales.³ Además, aquellos conservadores que se encuentran al frente de una determinada agencia pública pueden tratar de disminuir el número de reglas fundamentales y demorar el dictado de aquellas imprescindibles. Esta deliberada lentitud se justificó diciendo que los jueces requieren que la agencia realice un detenido examen de la política antes de decidir aplicarla. En la década pasada la Administración de Salud y Seguridad en el Empleo (OSHA) emitió sólo unas pocas reglas nuevas respecto de los riesgos a la salud; la Comisión de Seguridad del Consumidor desplegó una gran actividad aunque omitió justamente el dictado de las regulaciones pertinentes. En muchas áreas simplemente se dejaron de llevar adelante políticas generales. El efecto ocasionado en áreas tales como la producción de automóviles y el control de calidad de los productos fue la de imponer un gran peso regulatorio implícito sobre el estado y los tribunales federales a través de la reglamentación de la responsabilidad por productos elaborados, un peso que los tribunales no están preparados para soportar.

2. *Abandono del análisis.* El análisis de las políticas era visto con escepticismo por aquellos que se encontraban a cargo de agencias públicas durante la administración Reagan, quienes temían que el mismo fuera utilizado para justificar un incremento en la actividad de la agencia. Aunque los críticos pensaban que el análisis sistemático era una herramienta utilizada por la administración para reducir el rol del gobierno, algunos funcionarios del gobierno creían exactamente lo contrario. Ambas posiciones son plausibles y confirman la noción de que el análisis sistemático de los problemas no es ni inherentemente conservadora ni liberal. Si se sabe de antemano cómo se quiere que resulte un estudio, es arriesgado emplear un analista independiente. De este modo, al comienzo del gobierno de Reagan, se había tomado la decisión de colaborar con la industria automotriz. Por esta razón, se decidió que la regla emitida por la administración Carter que obligaba a instalar una bolsa de aire de seguridad en los vehículos debía ser derogada. Los que diseñaron la política no creyeron necesario analizar los costos y beneficios de otras alternativas. La Suprema Corte decidió, incluso con el voto favorable de sus miembros más conservadores, que la agencia debía realizar un análisis minucioso que considerara las alternativas más plausible para su rechazo.⁴

3. *Incapacidad de regular adecuadamente lo desregulado.* La administración Reagan no aceptó algo tan básico como que la desregulación en determinada área puede implicar la necesidad de regular más severamente alguna otra. Quizá el ejemplo más importante en este sentido sea la crisis de los ahorros y los préstamos. Al mismo tiempo que se le permitió al sector financiero expandir la variedad y el riesgo de su cartera de clientes, decreció la cantidad de inspectores que supervisaban su comportamiento. Frente a un sistema de seguro de depósito sin modificaciones, la reducción del control

3. Mashaw, Jerry and Harfst, D., *The Struggle for Auto Safety*(1990).

4. *Motor Vehicle Mfrs Assn vs. State Farm Mutual Automobile Ins. Co.*, 463 U.S. 29 (1983)

preparó el escenario para la crisis actual. La desregulación de las líneas aéreas produjo problemas similares. Como lo señaló uno de los mentores de dicho proceso de desregulación, la misma debería haber sido acompañada por una vigorosa aplicación de la legislación antimonopólica para impedir el ejercicio del poder monopólico de algunas líneas.⁵

4. *Prioridades alteradas*. Si la fortaleza de una agencia administrativa es aumentada a través del dictado de normas severas, sólo podrán incluirse unos pocos asuntos en su agenda. Otras áreas ni siquiera se regularán. Incluso el más ferviente regulador deberá enfrentarse con la necesidad de realizar concesiones en lo que se refiere a la tensión entre profundidad y extensión dado el hecho de que los presupuestos son siempre limitados. En realidad, éste es un problema que afecta especialmente a reguladores activistas. Aquellos que prefieren posiciones menos activistas no deben enfrentar ninguna tensión entre unas pocas reglas muy severas y una serie de controles intermedios. Estos últimos quieren, simplemente, hacer lo menos posible.

5. *Debilidad en la aplicación de la ley*. Los recortes presupuestarios y la reorganización de las agencias llevan a una reducción de los recursos necesarios para lograr una efectiva aplicación y cumplimiento de las leyes regulatorias.⁶ Es poco probable que las empresas cumplan con las regulaciones si saben que sus competidores podrán arreglárselas para no cumplir con sus obligaciones.

II. DESREGULACIÓN

La desregulación fue un artículo de fe para muchos funcionarios de la administración Reagan. Estos funcionarios creían que su mandato político consistía en una cruzada para alivianar el peso del estado que recaía sobre las espaldas de la gente para que pudieran florecer los beneficios de la libre empresa. Las administraciones Ford y Carter, como también el Congreso, contribuyeron a ello con legislación que preparaba el camino hacia la desregulación en materia de transporte aéreo de pasajeros, transporte de cargas entre ciudades, transporte ferroviario y servicios bancarios y financieros. La retórica de Reagan fue, sin embargo, más abarcativa, general y menos detallada que la de sus predecesores. Antes que él, otros funcionarios habían tratado de llevar a cabo una *reforma* en la regulación -revisando regulaciones y leyes para mejorar su efectividad y remover aquéllas que carecían de una seria justificación como política. Los funcionarios de la época de Reagan, por otro lado, apoyaban una reducción en materia de regulaciones -aliviando el “peso” de la regulación económica y “social” sobre consumidores y empresas. Careciendo de una cuidadosa evaluación acerca de las razones de la poca efectividad de la regulación, partieron del presupuesto de que el estado es una carga pesada, molesta e incluso corrupta, de modo que correspondía a aquellos que proponían la intervención del estado la gravosa tarea de demostrar su necesidad. A pesar de dicha retórica, la administración no tuvo éxito en

5. Kahn, Alfred, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* (1988).

6. Crandall, Robert, y Portney, Paul, “Environmental Policy”, en Portney, P., ed., *Natural Resources and the Environment*, (1984), pp. 47-82.

desarticular el estado regulador. Ninguna ley regulatoria de importancia fue derogada y, en la última parte del mandato de Reagan, una porción importante de la legislación regulatoria fue fortalecida, así como otra reimplantada. En 1983, la Casa Blanca formalmente terminó su programa de *reducción* en materia de regulaciones. Aunque la administración sostenía que estaba retirando el énfasis sobre la reducción de la carga de las regulaciones administrativas y trasladándolo a una reforma integral de la normativa regulatoria más importante, sus esfuerzos se concentraron en la regulación económica, ignorando completamente la regulación social. La estrategia del gobierno respecto de la regulación social fue mucho más sutil y pudo haberse tornado mucho más destructiva que un intento directo de reforma de la normativa respectiva. El gobierno alentó la inacción de las agencias que impusieran costos sobre los negocios y promovió la realización de acciones rápidas y políticamente notorias de aquellas agencias que cuentan con la discrecionalidad suficiente para favorecer a ciertos sectores. Esto se logró a través de la designación de gente comprometida en apoyar la ideología de Reagan aun cuando no supieran demasiado acerca de los programas de las agencias en las cuales trabajaban. Si no había personas que dieran ese perfil, no se designaba a nadie en posiciones claves vinculadas a la actividad reguladora. Esta tendencia se profundizó evitando simplemente iniciar procesos tendientes a diseñar políticas regulatorias a menos que fueran exigidas por los tribunales, y disminuyendo la actividad tendiente a hacer cumplir la normativa correspondiente. Estas acciones alimentaron los reclamos de aquellos que deseaban desacreditar las políticas regulatorias de la administración y poner bajo sospecha los esfuerzos tendientes a concretar una reforma constructiva. “Reforma regulatoria” era para los críticos una forma de “venderse a las empresas”. La polarización que se daba entre aquellos que eran leales a Reagan y que buscaban desmantelar el estado regulador y los críticos que deseaban desacreditar a la administración, es de lamentar. Dados los profundos errores de la mayoría de las normas regulatorias, incluso de aquellas orientadas a corregir evidentes e importantes fallas del mercado, lo correcto hubiera sido un debate informado y no un simple endilgamiento mutuo de rótulos. En el caso de la ley de “Aire Limpio”, por ejemplo, su simple derogación no es una respuesta aceptable frente a sus imperfecciones. La reforma de normas existentes y la modificación de las prácticas de las agencias reguladoras puede, en principio, hacer que la política regulatoria se acerque al ideal de un programa económicamente eficiente.⁷ De hecho, algunas políticas de la administración Reagan podrían ser parte de una reforma progresista del derecho administrativo. Lamentablemente los críticos las han desvirtuado con otras iniciativas dirigidas en forma simplista a reducir la influencia del estado en la economía. La administración Reagan dio lugar a estas críticas por llevar a cabo las reformas en materia de regulaciones de un modo en que exponía a la Casa Blanca a la acusación de ser permeable a intereses particulares.

7. Cf. Ackerman, Bruce; Rose-Ackerman, Susan; *et alii*, *The Uncertained Search for Environmental Quality*, New York, 1974; Ackerman, Bruce y Stewart, Richard, “Reforming Environmental Law: The Democratic Case for Market Incentives”, 13 *Columbia Journal of Environmental Law* 171-99 (1988).

Cuatro diferentes tipos de acción e inacción hicieron retroceder la política regulatoria en la última década. Primero, la Casa Blanca intentó imponer una racionalidad y coordinación entre las agencias reguladoras del Poder Ejecutivo que invitaba a realizar críticas fundadas en una indebida influencia política. Segundo, asumiendo que la desregulación era deseable por sí misma, los funcionarios se negaron a admitir que la desregulación de una parte de la actividad industrial podía incrementar la necesidad de regular otros aspectos de su comportamiento. Tercero, en áreas de la regulación social, tales como la política ambiental y la regulación de la salud o la seguridad, donde los propósitos de la regulación son de impacto popular, la administración temió embarcarse en reformas genuinamente basadas en un régimen de incentivos. Por último, la administración Reagan fracasó incluso respecto de sus propios objetivos de reducir las cargas regulatorias, a tal punto que ciertas agencias padecieron de una dirección ineficiente, llevada a cabo por personas poco calificadas, puestos claves quedaron sin cubrir y se omitió la toma de decisiones fundamentales.

La regulación de los mercados desregulados

Los mayores éxitos en materia de desregulación en los ochenta tuvieron lugar en industrias que no tenían la característica de monopolio natural de los servicios públicos. La reducción de la regulación de precios, requisitos de ingreso y calidad en industrias que iban de las líneas aéreas a los corredores de bolsa o las telecomunicaciones, incrementaron marcadamente la competencia en los sectores desregulados.⁸ Aunque la mayoría de estos esfuerzos desreguladores comenzaron antes de que Reagan se hiciera cargo del gobierno y contaron con la acción del Congreso, los funcionarios de la administración Reagan apoyaron activamente estos esfuerzos e hicieron contribuciones marginales a su implementación. Desafortunadamente, sin embargo, la desregulación de estas “industrias estructuralmente competitivas”, no fue acompañada por una visión clara la situación. Los problemas no son los que enfatiza la prensa. El mero hecho de que algunas líneas aéreas y bancos hayan quebrado y que algunas ciudades cuenten con menos vuelos o instituciones financieras que antes de la desregulación, no implica necesariamente que la misma haya sido un fracaso. Uno debe distinguir el inevitable costo de la vida en un mercado competitivo -donde se permite que las compañías fracasen para que se mantenga la eficiencia- de las genuinas imperfecciones del mercado que pueden tornarse más profundas cuando las empresas tienen mayor libertad de acción. La respuesta a tales problemas no debe ser el retorno a los modelos regulatorios del pasado, sino un cuidadoso intento por aislar aquellas causas que permanecen y provocan fallas del mercado y regularlas con efectividad. La desregulación de un área de la economía puede en sí misma producir la necesidad de regular alguna otra área. Al tratar de buscar más competitividad a cierto nivel, es posible que se vuelvan más relevantes los cuellos de botella y las fallas del mercado. La administración

8. Kahn, op. cit., pp. XVIII-XXIII.

Reagan no incorporó esta lección en sus esfuerzos regulatorios. Consideremos, por ejemplo, la desregulación en el área de las líneas aéreas. Un aumento de vuelos y congestión generada por la competencia operada en ciertas rutas ha creado necesidades adicionales sobre los sistemas que regulan la seguridad en las líneas aéreas y la asignación de espacios en los aeropuertos. En ambos casos, tanto en lo que respecta a seguridad como a la administración de los aeropuertos, existen fuertes argumentos económicos para justificar el rol del sector público. Estos argumentos son aún más fuertes cuanto mayor es la desregulación de las rutas y tarifas aéreas. La Administración Federal de Aviación necesita una mayor cantidad de recursos para realizar inspecciones y controlar el tráfico aéreo. La construcción de ampliaciones en los aeropuertos es una obra pública de central importancia, no sólo para los que habitan la ciudad donde se encuentran los mismos, sino también para todos aquellos que realicen vuelos de y hacia ellos. Del mismo modo, la desregulación puede requerir de mayores y serios esfuerzos del gobierno para aplicar y hacer efectivas las leyes antimonopólicas, así como también para proteger a los consumidores en situaciones en las que no se encuentran representados y frente a “violaciones de cláusulas contractuales implícitas”. Ambos tipos de intervención estatal pueden ser necesarios frente a prácticas monopólicas en la fijación de precios sobre rutas de poca frecuencia y a quejas por pérdidas de equipaje, confusiones de horarios, cancelaciones de último momento de vuelos con pocos pasajeros, superposición involuntaria de pasajeros en vuelos con exceso de reservas, y graves demoras. Desafortunadamente, la administración Reagan ignoró prácticamente todos estos problemas y puso su énfasis, en cambio, sólo en defender la desregulación contra toda crítica.

Un segundo ejemplo es el que se refiere a la desregulación de entidades financieras, la cual ha permitido una gran diversificación en manos de bancos y empresas que ofrecen otros servicios financieros. Ningún tipo de cambio en el sistema de seguros de los depósitos acompañó el debilitamiento de las obligaciones sobre las carteras de préstamos en las áreas bancarias y de ahorro y crédito. Al aumentar las posibilidades de inversiones disponibles y su riesgo luego de la desregulación, aumentó también la necesidad de monitoreo por parte del estado. Sin embargo, al menos en lo que respecta a ahorro y crédito, parece haber ocurrido lo opuesto. En aparente consistencia con el espíritu desregulatorio de los tiempos que corrían, los presupuestos y el personal no siguieron el ritmo del crecimiento de la actividad. Dos analistas del Federal Home Loan Bank han escrito a este respecto:

“Una aseguradora privada implementa cambios en forma inmediata cuando enfrenta un hecho de efectos estructurales importantes. Primero, reúne información para determinar si las bases actuariales de su sistema de fijación de precios necesitan ser modificadas; luego, si esta aún es conveniente y da beneficios, ofrece un seguro. Segundo, examina el comportamiento de los asegurados para determinar si el seguro debe ser limitado o denegado. Tercero, los asegurados son segmentados por sus características de riesgo, con la suma deducible y la prima establecidas para cada segmento. Los fondos federales de reaseguro no tomaron ninguna de estas acciones cuando debieron enfrentar la desregulación de las instituciones cuyos depósitos estaban asegurando. En realidad, de modo llamativo, los fondos federales de reaseguro realizaron

acciones diametralmente opuestas a las que hubieran sido efectuadas por un asegurador privado. Por no haber instituido prácticas similares a las de los aseguradores privados, el aspecto de garantía del seguro federal de depósitos cobró una importancia mucho mayor”.⁹

Hacia el final de la administración Reagan, incluso los expertos del Consejo de Asesores Económicos del Presidente reconocieron la importancia del problema. El último informe de los asesores recomendaba una reforma en el área de regulación bancaria y en su supervisión, en respuesta a los previos intentos de desregulación. El informe apoyaba la reforma del sistema de seguro de depósitos y una redefinición de las esferas apropiadas de competencia para las instituciones depositarias. Desafortunadamente, ya nada podía hacerse a esa altura para evitar el costo de los errores del pasado. En síntesis, la desregulación en un área a menudo requiere de nuevas regulaciones y control en otra área. No ver esto es la manifestación de una rígida ideología en la cual el simbolismo del capitalismo es elevado por sobre la cuestión más sustantiva de asegurar una economía más eficiente.

Sistemas basados en incentivos

La administración Reagan tampoco reformó el sistema de regulación social. Su gobierno no introdujo ninguna reforma sistemática en las áreas de derecho ambiental o regulación de la salud y la seguridad. Los liberales ven con demasiada frecuencia los sistemas de incentivos -aquellos que usan el precio y los subsidios como parte de un plan regulatorio- como mecanismos desregulatorios y, por lo tanto, los consideran sospechosos. De este modo, podría haberse esperado en 1981 que una administración imbuída de principios contrarios al escepticismo liberal acerca de esa retórica hubiera intentado introducir elementos del sistema de incentivos en la regulación referida a proteger la calidad del medio ambiente y de los productos. Pero esto no sucedió. Algunos intentos limitados de reforma se realizaron desde la Agencia para la Protección del Medio Ambiente y la Comisión Federal de Comunicaciones, pero la intención era desregular y no reformar. Una explicación posible es que los sistemas de incentivos requieren la regulación de la actividad empresarial de modo que las compañías paguen por el daño que producen. De este modo, las mismas firmas que ensalzan las virtudes del mercado en otros contextos, se oponen a estas propuestas de reforma. Sin embargo, estas características del mercado son esenciales para un logro eficiente en cuanto al costo de los fines buscados por la legislación. En áreas tales como la contaminación del aire y el agua, el mercado y la eficiencia presuponen la existencia de regulaciones, no de desregulación. El uso de sistemas de incentivos financieros puede lograr niveles más altos de eliminación de la contaminación que el empleo de regulaciones imperativas y su posterior contralor. Iniciativas como éstas pueden dar lugar a verdaderas reformas, y no implican que el estado “se venda” a las empresas cuya actividad se regula. Una regulación eficiente no

9. Barth, James y Bradley, Michael, “Thrift Deregulation and Federal Deposit Insurance”, research paper, Washington, 1988.

significa menos regulación sino que supone preocupación por los costos y beneficios.¹⁰ Además de algunas fallidas implicaciones en materia de derecho ambiental,¹¹ se han hecho propuestas referidas a pagar a los trabajadores para que acepten el empleo de elementos de protección, imponer a las compañías el pago de un “impuesto al accidente”, vender derechos al espectro de onda corta, gravar la gasolina por sus efectos contaminantes, subastar los espacios de aterrizaje en aeropuertos congestionados y permitir la realización de subastas para acceder al derecho de monopolios naturales tales como las franquicias de televisión por cable. Los economistas han desarrollado diagramas para establecer el nivel de bienes públicos a través de mecanismos de determinación de la demanda y los han aplicado en algunos contextos limitados tales como la elección de programas de televisión en canales públicos. Algunas de estas ideas no son aún operativas, mientras que otras han sido utilizadas en contextos limitados. Sin embargo, el apoyo político a sistemas de incentivos parece ser hoy mayor que nunca, y las propuestas realizadas por economistas hace veinte o treinta años son percibidas de pronto como nuevos desarrollos de gran importancia. Aunque no debemos aceptar acríticamente esta tendencia, creo que una evaluación sobria de las propuestas mostraría que muchas de ellas son promisorias y pueden convertirse en operativas. En un mundo de presupuestos apretados y oposición al aumento general de los impuestos, los sistemas de tarifas tienen un especial atractivo. La administración Reagan ha desempeñado, al menos, el papel de ser la responsable de poner estas ideas en la agenda.

La desregulación y la comunidad empresarial

Un último fracaso de la administración Reagan está cargado de ironía. La administración fracasó a menudo incluso en su percepción de qué era lo mejor para la comunidad empresarial. Aceptando la inevitabilidad de la regulación y deseando claridad y certeza en su ambiente, los líderes empresarios presionaron a las agencias públicas que no cumplían para que llevaran a cabo políticas regulatorias. Un gobierno federal afectado a raíz de sus propias decisiones por recortes presupuestarios vinculados a funciones regulatorias y de personal no es capaz de responder rápidamente a los reclamos de claridad y uniformidad provenientes del sector empresarial. Suponer que los empresarios quieren que las agencias reguladoras hagan mal su trabajo parece ser simplemente un error. Los empresarios pueden desear que no haya regulación, o que se la reforme, pero dada su existencia, es de presumir que las empresas, en general, están a favor de una administración competente. El sector empresarial puede, por supuesto, beneficiarse por el esfuerzo realizado por las agencias reguladoras tendiente a derogar o revisar reglas existentes. Sin embargo, si una agencia actúa con rapidez y sin tener el debido cuidado, sus esfuerzos pueden ser anulados por el rechazo de los mismos por los tribunales. El ejemplo más

10. Schultze, Charles, *The Public Use of Orivate Interest*, Washington, 1977.

11. Se trata del caso del llamado “derecho a contaminar”, incluido en la reforma de la ley de “Aire Limpio” hecha en 1990, bajo la administración Bush. N. de los T.

importante de esto lo constituyó el esfuerzo de la administración Reagan por derogar la obligación de construir automóviles con un dispositivo de seguridad en caso de impacto (se trata de la bolsa de aire en el volante) sin un cuidadoso análisis de las alternativas. La Suprema Corte revocó esta iniciativa, incluso con el voto favorable de sus miembros conservadores, apoyando la exigencia de que debían ser consideradas alternativas que fueran relevantes. La Corte Suprema decidió lo opuesto en otros dos casos otorgando discreción a las agencias para modificar una interpretación de la ley realizada con anterioridad por la misma administración y confirmando el poder de determinar su propia agenda en cuanto a las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de la ley. Sin embargo, la lección de estos casos tomados en forma conjunta, parece ser que, en el ámbito de las agencias públicas, la reforma en materia regulatoria sólo puede tener éxito si los funcionarios articulan una justificación fundada en principios, basada en la comprensión de los hechos. La simple desaprensión puede reducir las páginas del Boletín Oficial, pero una reforma genuina requiere de profesionalismo, experiencia y compromiso. Mientras que la comunidad empresarial en conjunto puede preferir la competencia y la claridad, una empresa o industria puede beneficiarse en una circunstancia particular por la desaprensión e incompetencia de una agencia reguladora. Han llegado a los tribunales casos en los que las empresas sacan ventaja de la falta de personal y desinterés de una agencia, como argumento para demorar el cumplimiento de alguna norma u orden de carácter público. Los tribunales no han sido complacientes con tales excusas, dando a las compañías otra razón para no apoyar agencias incompetentes.

Conclusión Preliminar

¿Qué lecciones podemos extraer de la experiencia de Reagan para llevar a cabo una reforma en materia de regulaciones? Cada fracaso debe ser visto en el contexto de las justificaciones político-económicas de la reforma. Primero, los esfuerzos por controlar el proceso de formación de las decisiones, el establecimiento de las prioridades a nivel de las agencias y por coordinar la superposición normativa puede mejorar el funcionamiento del gobierno. La experiencia de Reagan enseña que, independientemente de cuán competentes y objetivos sean los tecnócratas encargados de estas tareas, si los mismos no están aislados de presiones políticas, todo el esfuerzo perderá credibilidad. Si, además, el organismo de contralor cuenta con una cantidad inadecuada de recursos o de personal, estará expuesta también a críticas que la acusarán de superficial.

En segundo lugar, aun cuando las políticas desregulatorias cuenten con una fuerte justificación basada en la eficiencia, la simple derogación de normas vigentes no es suficiente. Genuinas fallas del mercado que estuvieron ocultas o controladas por una regulación omnicompreensiva pueden salir ahora a la luz. El gobierno puede necesitar involucrarse en actividades tales como el aumento del contralor del cumplimiento de leyes antimonopólicas, como en el caso de las líneas aéreas, o su supervisión, como en el caso de los préstamos bancarios. Es posible que se necesite gastar más recursos en servicios públicos

complementarios, tales como el control del tráfico, la seguridad, y los aeropuertos en el caso de la desregulación de los servicios aéreos.

Tercero, las reformas que promueven la eficiencia económica no son las mismas que las que favorecen a las empresas. No puede esperarse que requerimientos tales como que las compañías paguen por la contaminación que producen, conciten un fuerte apoyo empresarial. Los esquemas basados en un sistema de incentivos involucran un considerable ahorro de costos sociales, y deben ser desarrollados y justificados como herramientas de políticas efectivas, no como concesiones a favor de las corporaciones. Finalmente, la incompetencia e imparcialidad de algunos de los funcionarios de Reagan dedicados al área de las regulaciones demostraron el alto valor del profesionalismo incluso en aquellos que hubieran preferido derogar las normas más básicas. Muchos de los problemas regulatorios, especialmente en el área de la regulación social, son verdaderamente complejos. La experiencia profesional no puede ser pasada por alto. La ideología no es un sustituto del conocimiento y de la capacidad.

III. PRIVATIZACIONES

El reclamo por llevar a cabo privatizaciones durante las administraciones pasadas tuvo el mismo poder retórico destructivo que los reclamos de desregulación y descentralización. Lo más valioso quedó sumergido bajo las pomposas defensas de los beneficios de la actividad económica privada. Especialmente en el segundo mandato de Reagan, la retórica de las privatizaciones ocupó un lugar importante, cuando las políticas de desregulación y descentralización decaían. Cuando poderosas fuerzas políticas se opusieron a los planes de privatizaciones, la administración demostró que la ideología de la libertad de mercado sólo sería usada como un recurso retórico, y no para dejar de lado las conveniencias políticas. La noción de privatización abarca una serie de conceptos de central importancia para los reformadores progresistas. No deberíamos permitir que antagonismos ideológicos confundan nuestro pensamiento. El análisis serio se ve impedido, sin embargo, por la ambigüedad del significado de la palabra. En su concepción más fuerte, "privatización" significa la eliminación de la presencia del gobierno, como generador de gastos o como regulador, dejando que los actores privados dominen todo tipo de actividad.¹² En los casos de capital no especializado, esto significaría, cancelar el programa. Cuando el gobierno tiene capital comprometido, este debería venderse, sea por partes, sea como empresa en funcionamiento. Así, un privatizador podría recomendar la venta del Tennessee Valley Authority o, lo que es más discutible aún, los bosques y parques nacionales, o el Servicio Postal de los Estados Unidos. La venta de Conrail fue uno de los primeros ejemplos de este tipo de estrategias de privatización como también lo fueron las ventas de las empresas del estado en Gran Bretaña durante el gobierno de Margaret Thatcher. Bajo esta interpretación el debate no se plantea sobre la forma que adopte la actividad pública, sino sobre las

12. Savas, E.S., *Privatizing the Private Setor: How to Shrink Government*, Chatham, N. J. (1982).

funciones propias del gobierno. Siendo estas preguntas tan importantes, ellas no pueden ser abordadas correctamente si se comienza con la presunción en favor del sector privado supuesta por aquellos que ven la privatización como una panacea. Como estoy interesada en buscar justificaciones para la acción de gobierno y me refiero a ellas en otra parte,¹³ prefiero dejar este tema de lado para referirme, en cambio, al rol de las empresas privadas y a los incentivos que ofrece el mercado para la prestación de servicios en el marco de los programas existentes. Pongo énfasis sobre las privatizaciones, sea como plan para utilizar las empresas privadas en la prestación de servicios públicos directamente a través de contratos y franquicias, o como forma de trasladar los incentivos del mercado al sector público a través del ofrecimiento a los beneficiarios de diferentes opciones en lo que se refiere al proveedor del servicio. La política de utilizar contratistas externos a la administración ha sido común en todos los niveles de gobierno durante muchos años. La administración Reagan buscó, sin embargo, incrementar aún más su rol. En 1983 la Casa Blanca emitió una circular requiriendo se realicen contratos con empresas en aquellos casos en, de este modo, se logre ahorrar dinero. Aunque algunos criticaron la circular por las fallas en su formulación y por su impacto limitado,¹⁴ ésta parece haber tenido algún efecto. Por ejemplo, el presupuesto destinado a contratistas en la Agencia para la Protección del Medio Ambiente creció cerca del 300% en la década del ochenta. Más de la mitad de los trabajadores de la Agencia Nacional Aeronáutica y Espacial (NASA) eran empleados contratados. El Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano ha otorgado amplia discreción a los prestamistas privados. El uso de los incentivos que brinda el mercado en la provisión de beneficios públicos está mucho menos generalizado. El gobierno federal cuenta con programas de cupones de alimentos o salud. Además, algunos gobiernos locales han experimentado con cupones para servicios vinculados con programas para personas de avanzada edad, tránsito, guardería y salud.

El rol de las privatizaciones

El primer tipo de privatizaciones, el relacionado con los contratos con terceros para realizar las actividades que ofrece el estado, disminuye el costo de supervisión del estado en la administración de los programas por vía de la reducción de su control directo sobre el proceso de producción.¹⁵ El resultado puede ser, sin embargo, la corrupción y el escándalo.¹⁶ Para que sea deseable contratar, estos costos deben estar equilibrados con los beneficios que brindan una mayor eficiencia o una mejor calidad. De acuerdo al segundo tipo de

13. Esa es la tarea principal de la autora en su libro *Rethinking the Progressive Agenda* (1993). N.de los T.

14. Tingle, Michael Laurie, "Privatization and the Reagan Administration: Ideology and Application", *Yale Law and Policy Review* 6, 229-57 (1988).

15. Thayer, Frederic, "Privatization: Carnage, Chaos, and Corruption", en Carrol, B., et alii, *Private Means and Public Ends: Private Business in Social Service Delivery*, New York, 1987, pp. 145-70

16. Rose-Ackerman, Susan, *Corruption: A Study on Political Economy*, New York, 1978, p. 111.

privatizaciones, basado en los incentivos del mercado, los cupones son asignados a los beneficiarios, quienes pueden comparar y decidir cuál es el mejor prestatario entre las empresas, y las entidades sin fines de lucro o bien las agencias estatales. Planes de este tipo implican menos control directo por parte del gobierno y mayor énfasis sobre los incentivos del mercado -no sobre el tipo de organización. Se asume que las empresas van a responder más eficientemente a los incentivos del mercado, o bien que las presiones de la competencia van a suprimir las diferencias operativas entre los diferentes tipos de proveedores. Para evaluar uno u otro plan de privatizaciones, debemos aclarar la forma en que se perciben estos beneficios. Poner la etiqueta de “privatización” a un programa no garantiza que los beneficios de la competencia del mercado vayan a aparecer mágicamente. De las ventajas de las privatizaciones, cinco parecen ser las más importantes.

1. El uso de empresas privadas puede ser un modo de evitar trabas gubernamentales que impiden una eficiente administración del programa y de disminuir las presiones políticas sobre los administradores.

2. Las presiones hacia una producción más eficiente y de mayor calidad generadas por la competencia pueden sustituir la regulación directa de la prestación de servicios. En ámbitos como el de la explotación minera en tierras públicas, en los que el estado ya se encuentra comprometido con el sector privado, las subastas u otro tipo de sistemas de precios pueden asignar el beneficio a los productores más eficientes

3. Los beneficiarios de un programa pueden contar con una mayor gama de opciones.

4. Los prestatarios privados pueden ofrecer una mayor variedad de servicios, representar una diversidad ideológica más amplia y ser más innovativos que los prestatarios públicos.

5. Los fondos públicos pueden estimular el gasto privado si se otorgan a organizaciones privadas con el cargo de realizar inversiones equivalentes (se trata del programa de los llamados *matching funds*). Las organizaciones sin fines de lucro que atraen donaciones privadas pueden emplear este programa de *matching funds* para alentar a su vez la recepción de esas donaciones. Las empresas pueden verse tentadas a invertir en proyectos con participación de fondos públicos si un porcentaje de sus costos es subsidiado por el estado.

Disminución de costos y presiones de la competencia

El beneficio de que no existan restricciones impuestas por el estado, si bien muy importante en la práctica, es simplemente un corolario del hecho de eliminar barreras legales. Si privatizar significara solamente eso, la respuesta más directa al problema sería la de reformar las leyes que regulan la actividad de la administración. Por ejemplo, algunos gobiernos han creado empresas de propiedad estatal para evitar las restricciones vinculadas a la burocracia pública, mientras mantenían la propiedad estatal. Además, es posible que la utilización de organizaciones no gubernamentales para alejar un determinado programa de presiones políticas no sea una estrategia del todo exitosa, dado que las propias organizaciones suelen aliarse para mantener los programas públicos

que las benefician. No hace falta más que observar la actividad política de los contratistas del estado en el área de defensa para darse cuenta de que se trata de una preocupación realista. La segunda opción pone en el tapete la cuestión de saber si deberían relacionarse las privatizaciones con los beneficios de la competencia en el mercado. Es claro que la analogía no es fácil de hacer. Es posible que no existan inversiones privadas disponibles a menos que el gobierno dé certezas de que no nacionalizará la compañía, ni impondrá impuestos confiscatorios, ni regulaciones pesadas. Si el gobierno quiere que se brinde el servicio pero no puede hacer compromisos creíbles, es posible que no tenga ninguna otra alternativa que brindar él mismo el servicio.¹⁷ Esta solución es un “segundo mejor” pero puede que sea la única solución posible ante la ausencia de una reforma integral del gobierno. Cuando la prestación del servicio en forma privada es factible, el gobierno no obtendrá ninguno de los beneficios de la competencia si sólo existe un único prestatario. Estas compañías privadas constituyen monopolios que requieren regulaciones para evitar la acumulación de beneficios monopólicos. La forma apropiada de presentar el contraste no es oponiendo la prestación pública a la competencia perfecta, sino la prestación pública y la producción privada regulada.¹⁸ Incluso cuando sólo un prestador pueda brindar servicios eficientes al público, el estado puede permitir que potenciales prestadores compitan por el derecho a proveer la mejor combinación de precio y calidad del servicio. De esta manera, pueden llevarse a cabo licitaciones para asignar los derechos a la franquicia de canales de televisión por cable o a la provisión de agua o electricidad. En algunos estados, las empresas privadas han participado de licitaciones para brindar servicios penitenciarios. En la práctica, sin embargo, cuando el servicio es brindado por el estado, como en el caso de las prisiones, puede ser difícil organizar una licitación que ponga el acento únicamente en el criterio de la eficiencia económica. Por ejemplo, algunos contratos con empresas privadas incluían la estabilidad en el empleo de los empleados públicos. Las cláusulas contractuales de este tipo obviamente limitan la posibilidad de que las empresas privadas saquen ventaja del ahorro de reemplazar trabajadores improductivos o de eliminar puestos que no son necesarios. Condiciones de este tipo hacen que las empresas privadas no deseen participar en planes de privatización. La competencia por el derecho a prestar un servicio no significa que vaya a desaparecer la intervención del estado. La agencia pública interviniente debe supervisar el funcionamiento de la empresa ganadora para asegurarse de que cumple con los compromisos asumidos.¹⁹ Si las posibilidades de no cumplir con lo pactado o de renegociación ex-post son importantes, los beneficios de la competencia entre empresas privadas pueden verse limitados en comparación con la prestación directa del servicio por parte del estado. Por este motivo,

17. Zeckhauser, Richard, y Horn, Murray, “*The Control and Performance of State-Owned Enterprises*”, en Zeckhauser et alii, *Privatization and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain, and Canada*, Boston, 1989, pp. 7-58.

18. Rose, Randy, *Government and the Private Sector: Who Should Do What?*, New York, 1988, pp. 24-36.

19. Kent, Calvin, “*Privatization of Public Functions: Promises and Problems*”, en Kent, *Entrepreneurship and the Privatizing of Government*, New York, 1987, pp.3-22.

algunos expertos en contratos administrativos sostienen que las licitaciones a sobre cerrado facilitan la connivencia y suponen pocos beneficios ya que las agencias del gobierno aprueban rutinariamente reclamos por mayores costos. Estos teóricos sostienen que se ganarían en eficiencia si no se le diera tanta importancia a las licitaciones. Por otro lado, sin embargo, cuando las empresas pueden ofrecer simultáneamente el servicio, las presiones de la competencia pueden ayudar a asegurar una alta calidad y un bajo costo. Estudios dedicados a un amplio espectro de servicios públicos -especialmente aquellos a cargo de gobiernos locales- han demostrado que en muchas circunstancias las prestaciones privadas pueden ser a menudo más eficiente en materia de costo sin que decaiga la calidad. Sin embargo, no hay ninguna conexión necesaria entre la producción de la empresa privada y el ahorro para el gobierno. En muchos casos la dificultad de concluir contratos que puedan hacerse cumplir realmente juega en contra de una política de transferencia total de los servicios a manos privadas. Una ciudad puede conceder el servicio de grúas para infracciones de tránsito a una empresa privada pero no el arresto de personas sospechosas. Puede privatizar el servicio de comidas en las cárceles, pero debería ser cauteloso frente a la privatización completa del funcionamiento de la prisión. Los funcionarios de Reagan paracen haber confundido la desregulación del sector privado y la privatización de los bienes y servicios a cargo del estado. Que sea eficiente desregular las líneas aéreas y el transporte terrestre, no implica que el estado deba relajar el contralor de sus contratistas o contratar empresas privadas siempre que sea técnicamente posible hacerlo.

Contratar a un tercero para llevar adelante un proyecto determinado y luego recibir las facturas sin ningún control no es una señal de administración de alta calidad en el sector privado. Las empresas privadas supervisan a sus contratistas si no les tienen confianza. En muchos casos las empresas llevan a cabo integraciones verticales o *joint ventures* en áreas en las que las agencias del gobierno firman contratos. Que un gobierno tenga un “estilo de empresa privada” no significa necesariamente que tenga más contratistas y los controle menos. Supongamos, finalmente, que se toma la decisión gubernamental de permitir la explotación privada de un recurso público. Los funcionarios sólo necesitan decidir a quién se le debe permitir explotar el recurso. El gobierno puede entonces convocar a una licitación pública para otorgar el derecho de uso al ganador. Cuando los recursos públicos representan la mayor parte de la capacidad productiva del estado, las preocupaciones fundamentales están relacionadas con la justicia social. Sin embargo, éste no es el caso de los Estados Unidos, donde sólo está en manos del estado un pequeño conjunto de recursos especialmente seleccionados. No es mucho lo que puede hacerse para corregir desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza cuando se otorgan concesiones petroleras o derechos para cortar árboles. La tensión entre equidad y eficiencia puede resolverse mejor a través de la realización de licitaciones y del otorgamiento de los derechos al mejor oferente, empleándose el beneficio con propósitos redistributivos. Aunque el gobierno federal llame a licitación y obtenga cánones por recursos concedidos, hay mucho más por hacer al respecto.

Posibilidad de selección y variedad

Cuando la competencia es posible, la existencia de una mayor posibilidad de selección para los clientes puede representar un tercer beneficio. Aquí es donde los vales o cupones, o los planes de “*proxy shopping*”,²⁰ pueden ser útiles. El sistema de cupones constituye una innovación prometedora para programas de subsidio, como los de alojamiento y guardería, en los que se puede suponer que los beneficiarios individuales tendrán capacidad para elegir a los prestatarios. Es probable, no obstante, que aun en el caso de esos bienes y servicios sea necesaria una regulación complementaria. No sólo sucede que los beneficiarios carecen de información completa sobre la calidad de los servicios, sino que, aun cuando estuvieran bien informados, la eficiencia del mercado ante planes de cupones es menor que la de un mercado libre, competitivo. Desde que los beneficiarios no pagan el costo total de los servicios que consumen, los incentivos para realizar elecciones informadas se reducen. Las compras de *proxy* no sufren de esa dificultad particular dado que lo que las gobierna es la elección de los contribuyentes que no reciben el subsidio. Sin embargo, como he dicho antes, las condiciones bajo las cuales aquellos que no reciben ayuda social sirven como parámetro para los que la necesitan son muy limitadas. En conclusión, si bien los cupones y sus primos cercanos deben ser una de las opciones consideradas en el diseño de programas de asistencia social, su utilización sólo debe llevarse a cabo si se reúnen las condiciones de operación eficiente del mercado, y en tanto la provisión de servicios eficientes según criterios de costo siga siendo una meta. Hay un cuarto beneficio de la privatización, ligado a la innovación y a la diversidad que pueden generar un plan de cupones o la contratación de servicios privados. Aquí el énfasis debe ponerse en la forma en la que la existencia de múltiples proveedores puede ensanchar la gama de opciones e impulsar el desarrollo de nuevas ideas. Sin embargo, hay que ser cuidadoso con exagerar este beneficio. Las empresas privadas con fines de lucro suponen necesariamente una tendencia hacia la innovación o la diversidad. Todo lo que sabemos concretamente es que buscan un provecho económico. De modo que, para que produzcan innovación y diversidad, deben ser premiadas por ello. De igual manera, si bien las organizaciones sin fines de lucro ofrecen a la gente que tiene ideas una forma de ponerlas en práctica, la diversidad no es en ellas inherentemente deseable si no responde a las demandas de los beneficiarios. Contratar a prestatarios de servicios sociales con o sin fines de lucro se justifica como forma de promover la innovación y la flexibilidad.²¹ Sin embargo, si la experimentación y la diversidad son metas importantes, el estado debe favorecer especialmente en el ámbito de la asistencia social y de las artes a las organizaciones sin fines de lucro antes que a las agencias públicas o a empresas

20. Se trata de planes empleados en materia de asistencia social a través de los cuales las agencias públicas reembolsan a los prestatarios por sus servicios en beneficio de los necesitados. El monto del reembolso es equivalente al que pagan los clientes que no reciben asistencia social por los mismos servicios. N. de los T.

21. Gibelman, Margaret, y Demone, Harold, “*The Evolving Contract State*”, en *idem* (eds.) *Services for Sales: Purchasing Health and Human Services*, New Brunswick, 1989, pp. 17-57.

con fines de lucro. Las organizaciones sin fines de lucro pueden producir diversidad, al menos en cuanto a la dimensión ideológica, ya que tienen mayor tendencia a ser controladas por gente que quiere reificar sus ideas que otras organizaciones. El ejemplo de los servicios de guardería ilustra esta posibilidad: en este ámbito, las empresas con fines de lucro tienen un perfil marcadamente uniforme, mientras que las organizaciones sin fines de lucro representan una gran variedad de posturas ideológicas y de teorías sobre el desarrollo del niño. Sin embargo, en algunas situaciones, la misma presencia de fondos públicos puede causar la disminución de la diversidad de los servicios prestados. Una vez más enfrentamos la tensión entre los beneficios y los costos de las prestaciones descentralizadas. Si el gobierno tiene algunas metas generales acerca de la calidad de los servicios, puede tratar de imponerlas con el respaldo de sus fondos. Sus condiciones pueden tener necesidad de ser aplicadas a los servicios prestados a todos los clientes, reciban o no subsidios públicos. Por ejemplos, requisitos tales como exigencias de capital, número de empleados por unidad o políticas de tratamiento igualitario deben aplicarse a la institución como un todo. De modo que la diversidad de la prestación de servicios se verá reducida. En algunos casos esto no será percibido como una pérdida -por ejemplo, si significa el fin de las escuelas segregadas racialmente o de instituciones que no alcanzan los standards mínimos-, pero puede socavar la justificación original para preferir a organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

Efecto de potenciación (leverage)

Finalmente, la privatización puede acarrear el beneficio de limitar la sustitución del gasto público por el privado. Los subsidios y aportes gubernamentales pueden ser utilizados para alentar tanto la beneficencia privada como la inversión privada por parte de empresas comerciales. Considérense por ejemplo las donaciones privadas. Generalmente, si el gobierno gasta más en un servicio, es previsible que las donaciones de beneficencia privada en este ámbito disminuyan. Sin embargo, si los fondos públicos fluyen hacia organizaciones privadas que también aceptan aportes del sector privado, es incluso posible estimular las donaciones. La manera más obvia de lograrlo es la de ofrecer aportes equivalentes que acompañen las obras de beneficencia, a los efectos de que la disminución del monto de la donación genere donaciones adicionales. La potenciación de fondos públicos con donaciones privadas es percibida por las agencias de asistencia social estatales y locales como uno de los beneficios principales de los contratos de concesión de servicios con empresas privadas. Sin embargo, el gobierno no puede asumir que las donaciones vayan a incrementarse, aun cuando existan aportes que las igualen. Mientras algunas de las consecuencias vinculadas al aporte de fondos públicos pueden ser bienvenidas por los donantes como una forma de mejorar la rendición de cuentas por parte de los gerentes de las empresas, otras pueden imponer costos sobre los donantes, si es que las reglas que rigen en el sector público fuerzan un cambio en la agenda de la empresa. A pesar del compromiso de la administración Reagan con el incremento del

financiamiento privado del gasto social, en los hechos lo que instituyó -con la ayuda del Congreso- fue una política opuesta. Al reducir las alícuotas de impuestos marginales y recortar los aportes equiparables a las organizaciones sin fines de lucro, el gobierno federal redujo el incentivo para hacer donaciones. Un estudio del sector de organizaciones sin fines de lucro muestra que este tipo de organizaciones respondió generalmente a la señalada modificación de las condiciones elevando sus cuotas, ya que los aumentos de las donaciones no fueron proporcionales a la caída del gasto público en ese ámbito. El efecto sobre el ingreso de la reducción de impuestos y el efecto sustitutivo de la reducción del gasto gubernamental no fueron suficientes para superar el efecto de precio de la baja de las alícuotas de impuestos marginales. En segundo lugar, es necesario considerar cómo los fondos públicos pueden atraer recursos de empresas con fines de lucro. Dejando de lado los casos obvios de subsidios sometidos a tasas de interés especiales o garantías para préstamos, los gobiernos de todos los niveles han ensayado una serie de alternativas que relativizan la distinción convencional entre los sectores público y privado. En muchas de estas situaciones es difícil determinar si el sector público utiliza fondos privados o si los intereses privados reciben subsidios públicos. ¿Es el gobierno el que estimula el gasto privado, o bien es el nivel del gasto privado el que estimula al gobierno a hacerse de más fondos? Por ejemplo, algunos gobiernos estatales y locales se han convertido en socios igualitarios en proyectos tales como centros de compras, edificios de oficinas, estadios deportivos o desarrollo de zonas que albergan centros financieros. En otros casos, las empresas privadas han financiado obras de infraestructura pública, a veces como medio para obtener derechos de desarrollo y construcción, o bien han aportado el capital para obras que después son cedidas al gobierno a través de acuerdos de *leasing*. Aunque el gobierno federal no haya llevado a cabo una política que favoreciera decididamente las oportunidades de *joint-ventures*, algunas corporaciones híbridas han sido financiadas con fondos tanto públicos como privados, y operan bajo grados variados de control público directo. En algunos casos, el gobierno prevé incluso la posibilidad de obtener beneficios. Sin embargo, las reservas expresadas por William Colman, observador de las variadas experiencias de gobiernos estatales y locales, parecen ser también aplicables al gobierno federal. Colman señala que es altamente probable que el gobierno cargue con todos los costos si el proyecto fracasa. También observa el problema del conflicto de intereses planteado en caso de que los socios privados sean pasibles de contralor por parte del estado en otros ámbitos.²²

Conclusiones

¿Cuáles son entonces las líneas directrices del tema de la privatización? Es necesario tener en cuenta tanto el aspecto de la oferta como el de la demanda, y analizar la interacción entre las prestaciones financiadas por el gobierno y la demanda privada. ¿Se trata de un servicio que está fuera del alcance de compra

22. Colman, William, *State and Local Government and Public-Private Partnerships: A Policies Issues Handbook*, Westport, 1989, pp. 150.

de los individuos, como una nave espacial, una prisión, o un tanque de guerra? Entonces, como mínimo, privatización debe significar competencia entre empresas por el derecho a prestar el servicio acompañada de un importante contralor gubernamental. Los intentos de la administración Reagan de reducir el contralor en dichas circunstancias ha llevado predeciblemente a situaciones de cumplimiento deficiente e incluso fraudulento. En el otro extremo (por ejemplo, vales para alimentos), clientes subsidiados públicamente consumen el servicio (comida) junto con clientes que pagan, en un mercado caracterizado por un gran número de prestadores (supermercados y almacenes). Las presiones del mercado regulan el precio y la calidad, y el gobierno debe limitarse a certificar la admisibilidad y a determinar los requisitos del cupón, de manera que los beneficiarios tengan incentivos para controlar la eficiencia y calidad de los prestadores. Entre estos extremos existen múltiples posibilidades intermedias que requieren combinaciones sensibles e innovativas de control público e iniciativa privada. La administración Reagan no se comprometió con el análisis pormenorizado de las alternativas institucionales y de mercado. Dejó que la repetición de *slogans* dominara el análisis y que la retórica sustituyera la genuina reforma. La meta de achicar el estado por cualquier medio -salvo que la necesidad política dictara lo contrario- difícilmente haya ofrecido bases sólidas para una evaluación sofisticada de formas alternativas de organización y de estructuras competitivas que puedan producir bienes y servicios de bajo costo y buena calidad. El énfasis de esa administración en el dinamismo de las empresas privadas sirvió al menos para colocar en la agenda pública la privatización. Los encargados de diseñar programas económicos deben examinar decididamente el rol de organizaciones y empresas con y sin fines de lucro en materias de interés público y considerar el uso de incentivos de precio para mejorar la calidad de los servicios subsidiados. Las propuestas de reforma, sin embargo, deben incorporar una visión realista tanto de las debilidades como de las virtudes del mercado.