

La privatización ante la opinión pública

La simple mención de la privatización induce sonrisas en los labios de los financieros de Wall Street y de la Ciudad de Londres. Si bien este tema encuentra buena acogida entre los banqueros, abogados, consultores e inversionistas extranjeros, suele provocar la reacción contraria en los ciudadanos de los países que han emprendido la privatización. Los trabajadores de las empresas privatizadas, en particular, se sienten a menudo intimidados por la transformación al régimen de la propiedad privada. Deben adaptarse a rápidos cambios, los que al principio casi seguramente se traducirán en desempleo. Los rumores sobre la fijación fraudulenta de precios hacen que el ciudadano común sospeche de las motivaciones de los inversionistas, sean éstos extranjeros o nacionales. El público suele poner en duda la integridad de las instituciones financieras y de los funcionarios que dirigen el proceso de privatización. Esto sucede sobre todo en sociedades donde la opinión pública tiene poca confianza en el gobierno o donde se percibe que la corrupción es un elemento natural del proceso político.

¿Es acertada la sabiduría popular convencional, caracterizada por su escepticismo? ¿Son el desempleo, la corrupción y las

artimañas los productos inevitables de las privatizaciones actuales?

Por otra parte, la sabiduría convencional de la comunidad bancaria internacional es clara: la privatización, al obligar a las empresas a afrontar la disciplina de la competencia en el mercado, reduce la ineficiencia. Esta reducción de la ineficiencia, aunque no necesariamente sea inmediata, procede de la disminución del papel del Estado en la economía, tanto en la propiedad y operación de las empresas como en el control económico general. Los banqueros internacionales creen fervorosamente que la experiencia ha demostrado de manera concluyente que el control excesivo de la economía por parte del Estado —ya sea en la OCDE, en los países en desarrollo o en las economías de planificación central— genera ineficiencia, a menudo combinada con corrupción y otros abusos. ¿Es acertada la sabiduría convencional de los banqueros?

La veracidad de estos conceptos sobre la privatización no es una inquietud trivial. Más de 50 países, en todos los rincones del mundo, se han embarcado en una serie masiva de privatizaciones, cuyo alcance no tiene precedentes. En alguna parte del mundo se están privatizando aerolíneas, hoteles, servicios públicos, compañías telefónicas,

ferrocarriles, carreteras de peaje, puertos y casi cualquier tipo de actividad empresarial concebible.

En el desempeño de mi cargo en el Banco Mundial, percibí enormes cambios en la noción del papel que le corresponde al sector privado en las economías de los países en desarrollo. En un país tras otro, los gobiernos llegaron a creer que el modelo de desarrollo que había situado a las empresas estatales en el centro de la planificación y del crecimiento económico no había dado los resultados previstos. En lugar de lograr un crecimiento económico sostenido y un rápido aumento de los niveles de vida y de empleo, muchas economías padecían precisamente de lo contrario. Y con el estancamiento de las economías fue multiplicándose la corrupción.

Los gobiernos tuvieron que redefinir el papel que atañe al sector público en el crecimiento económico. Muchos decidieron que la propiedad pública monopólica sin la debida rendición de cuentas ni la competencia del sector privado era ineficiente, factor que casi invariablemente conducía al nepotismo y a beneficios políticos, a nóminas excesivas, a un servicio deficiente y a la ineficiencia. En muchos países en desarrollo, los consumidores siguen padeciendo frecuentemente cortes de electricidad y tienen que esperar hasta tres décadas para conseguir una línea telefónica. No se dispone todavía de infraestructura básica. En algunos países, las empresas

estatales cobran tarifas muy bajas por sus servicios, lo que refleja un mayor nivel de subsidios y de gastos del Estado. A su vez, estas pérdidas se suman a un déficit presupuestario público en aumento y elevan los niveles de inflación. La creciente percepción de la ineficiencia de las empresas estatales es uno de los factores que induce al gobierno a privatizarlas.

La privatización en las antiguas economías centralizadas

Cabe incluir un comentario sobre la privatización en las antiguas economías dirigidas de Europa central y oriental y en la antigua Unión Soviética. Antes de 1989, la población de estos países no sabía qué era una economía de mercado. La idea de privatización y de empresa privada les era totalmente extraña. Sin embargo, los intentos de privatización en varios de esos países han generado algunas de las mismas preocupaciones sobre el desempleo, la inversión extranjera y la corrupción que en países donde la historia de la economía de mercado se remonta a varias generaciones. La percepción de una corrupción generalizada ha fomentado el descontento popular en Rusia, donde se cree que la nomenklatura y los gerentes de las empresas estatales han montado un proceso de privatización en beneficio propio. Esta percepción ha dado lugar a la controversia política que, entre otras causas, ha prácticamente paralizado la

privatización de las grandes empresas estatales, a pesar de que se ha logrado cierto avance a nivel local en la venta de departamentos, restaurantes y otras empresas de pequeña escala. Por otra parte, y esto no es un buen presagio, ha influido en la opinión pública sobre las economías de mercado y la actividad empresarial general, las cuales muchos asocian con penurias y con maniobras delictivas, respectivamente.

Las encuestas de opinión realizadas en algunos países del antiguo bloque soviético detectan puntos de vista cada vez más negativos sobre la democracia y las economías de mercado abiertas. Los resultados electorales de Lituania, que instalaron en el poder a los antiguos comunistas, y el estancamiento político de Rusia reflejan esta tendencia. En una visita que hice a Lituania el otoño pasado, me enteré por varias fuentes que los elementos delictivos estaban obstaculizando seriamente el avance del programa de privatización. En esta región acecha el peligro de que la gente se desilusione del sistema capitalista. Sin embargo, del lado positivo cabe señalar que otros países de la región lograron avances significativos. Los inversionistas extranjeros han desempeñado un papel protagónico en la adquisición de grandes empresas estatales en Hungría, en tanto que el sistema de vales diseñado en la antigua Checoslovaquia ha permitido que las dos repúblicas que la

sucedieron pongan en venta las empresas con una máxima participación del público en este proceso. Polonia cuenta con un sector privado en rápido crecimiento, el cual se espera que en poco tiempo represente el 50 por ciento del producto interno bruto.

La reforma económica sostenida: ¿La cura del escepticismo?

¿Qué puede modificar la percepción negativa que prevalece en los países del antiguo bloque soviético y en los países en desarrollo sobre el papel de la privatización? Tanto en los países en desarrollo como en los antiguos países socialistas, la privatización forma parte de un plan de apertura de la economía mediante el ajuste estructural, vale decir, la reorganización industrial, la reforma arancelaria, la determinación de precios basándose en el mercado, el fortalecimiento de los sistemas financieros y de la inversión extranjera. La cuestión fundamental es dar sustentabilidad a esas reformas. Si se logra, las reformas no sólo darán lugar a la creación de economías más sanas y de un sector privado más eficiente a largo plazo, sino que también harán mucho por disipar el escepticismo que existe, en general, en torno al proceso de privatización.

¿Cómo se hará? Las reformas estructurales ampliarán la base de rentabilidad y competencia para incluir la calidad y la eficiencia de los productos y servicios en lugar

del acceso político. Fomentarán la participación en la economía facilitando el acceso a la información económica, dando más apertura a las transacciones y expandiendo las oportunidades económicas más allá del alcance de los funcionarios gubernamentales y de las élites bien conectadas.

En pocas palabras, la privatización y otras reformas estructurales reflejan y reafirman la transición a la democracia política. Estas instilan en los actores económicos y funcionarios públicos la responsabilidad necesaria para que las empresas y las instituciones políticas funcionen con integridad. Es mucho más difícil que impere la corrupción en una economía abierta y transparente que en una dominada por el Estado que funciona "a puertas cerradas".

Aún así, la puesta en práctica de dichas reformas requiere valentía, porque los ajustes estructurales pueden dar dolorosos resultados a corto plazo. Por ejemplo, la reducción de los subsidios del Estado puede conllevar precios más altos de muchos bienes y servicios y crear descontento popular. Las alzas de las tarifas de autobús decretadas en Venezuela en 1989 provocaron fuertes levantamientos. El descontento popular con las medidas de reforma, a menudo vinculadas a programas de austeridad adoptados a instancias del Fondo Monetario Internacional se ha puesto de manifiesto en Nigeria, en Zambia y en muchos otros países.

La privatización y las demás reformas deberán llevarse a cabo dentro de procesos que aseguren la justicia y la transparencia, no sólo durante la puesta en práctica, sino también en el funcionamiento de las empresas y los mercados tras la adopción de las nuevas medidas. La organización de subastas abiertas a todos los ciudadanos, mecanismo que ha tenido mucho éxito para la privatización a pequeña escala en Rusia y en varios otros países, constituye un buen ejemplo. Los vales también dan estructura a la privatización y permiten una participación más amplia.

Es menester crear instituciones normativas eficientes para asegurar la justicia y la competitividad una vez concluida la privatización. Sin salvaguardias regulatorias adecuadas, las empresas privatizadas pueden iniciar prácticas abusivas, sobre todo en sectores donde existe poca competencia. Los gobiernos deberán tener cuidado de no reemplazar un monopolio público por uno privado. La supervisión eficaz del marco normativo es prioritaria y urgente para proteger al pequeño inversionista, sobre todo en las antiguas economías dirigidas, donde los inversionistas no tienen experiencia con los valores y con la inestabilidad de los precios de las acciones.

Cómo convencer al público: La necesidad de comunicación

Cómo pueden convencer las nuevas democracias a la población,

que padece penurias desde hace tanto tiempo, que los dolores que les está provocando la transición les traerá los beneficios deseados en el futuro? Esta compleja cuestión inquieta a las autoridades encargadas de formular la política en oriente y en occidente, que están en búsqueda de soluciones. Parte de la respuesta es subrayar los beneficios de la privatización y la reforma, algunos de los cuales se esbozaron previamente. Lamentablemente, hasta la fecha, la mayoría de los gobiernos no ha demostrado idoneidad en ese sentido.

Si se empleasen mejores estrategias de comunicación, los gobiernos se sorprenderían de la respuesta popular. Es importante recordar que los movimientos públicos de protesta no han tenido origen en las penurias económicas sino que han sido motivados por la percepción de una corrupción generalizada.

Por otra parte, son los ciudadanos los que deben aprovechar su nuevo acceso al sistema político para combatir los intereses creados, y presionar por medidas que se traduzcan en oportunidades econó-

micas abiertas a todos. La tarea es intimidante, sin duda, pero es perfectamente factible para pueblos que han empleado la misma presión para derribar el muro de Berlín y derrocar pacíficamente al Comunismo.

La privatización es una política que, si se diseña y se lleva a la práctica con eficiencia, toma el poder económico de manos de la clase política y de otros intereses creados y lo distribuye entre toda la sociedad, si no perfectamente, sí en forma más equitativa. ¿Por qué deben presionar los ciudadanos para que se adopte una política que puede costarles muchos empleos? Porque sentará bases más firmes para el crecimiento y la prosperidad a largo plazo, para su futuro y el de sus hijos y sus nietos. Es esta esperanza, la promesa de la oportunidad económica, lo que incentiva a los nuevos empresarios de todo el mundo. La privatización, al liberar a la economía del control estatal, facilita la participación abierta de todos y reduce la corrupción, dos importantes pasos para augurar el éxito de los nuevos empresarios. ☺

Donald C Roth