

SHRINKING THE STATE: The political underpinnings of privatization

(1999) Feigenbaum, Harvey; Jeffrey Henig & Chris Hamnett. Cambridge University Press, Cambridge.

Privatización y teorías del crecimiento del Estado.

En 1980 un movimiento político internacional nació guiado por Gran Bretaña que empezaron a privatizar corporaciones públicas.

En los años 90 países como Rusia, Polonia, Hungría se sumaron a este proceso privatizador.

Define a la privatización como « The shifting of a function, either in whole or in part, from the public sector to the private sector » (Feigenbaum et al., 1999, p. 1)

Esta visión implica una confianza en que los actores privados o el mercado pueden tomar a su cargo funciones o responsabilidades que hace unas décadas estaban consideradas como propiedad estatal.

Según Feigenbaum, la mayoría de los autores que escribieron sobre privatizaciones tienen en cuenta sus implicancias fiscales inmediatas. (2)

En el caso del Este europeo, las privatizaciones van acompañadas por la democratización y el cambio políticos.

« While the fiscal dimensions of privatization are important, we believe that privatization can be a harbinger of institutional and societal changes that are much broader in scope » (Feigenbaum, Henig & Hamnett, 1999, p. 2)

Cree que la privatización o la introducción de los mercados en ciertas áreas de los estados no garantiza un Estado más « encogido ». Pero en general la reducción del estado implica la reducción del nivel de intervención estatal en una sociedad determinada.

Para los que creen que el estado grande es producto de la historia, la privatización es vista como una medida anómala.

« To some, privatization represents a move from government to private ownership. To others, it connotes a reduction in the regulatory role of government. Another group of scholars bounds the concept more narrowly, identifying it with some specific techniques for introducing competitive

bidding among private firms to provide publicly defined services. And in some cases, the term is so hospitable as to include any and all tendencies to increase individual's responsibilities for their own needs (whether such tendencies are the result of deliberate policies or broad societal trends).» (Feigenbaum, Henig & Hamnett, 1999, p. 5)

En los 70 se concebía que la expansión del Estado era inevitable, pero ya habían comenzado las primeras tendencias pro privatizaciones, con lo cual, la definición de « privatización » tenía necesariamente un final abierto. Se veía como privatizar al introducir algunos mecanismos de mercado dentro del dominio público. Por ello ve en lo vago de la definición de privatizaciones a una tendencia que se irá afirmando con el tiempo, la de achicar al Estado y sus intervenciones en la sociedad.

(Feigenbaum, Henig & Hamnett, 1999, p. 4)

« We found much of the literature on privatization ahistorical and somewhat parochial. Privatization appeared to some observers so new and so radically different from the norm that there was little effort to seek to bring it into intellectual contact with the theories and concepts that had evolved during the period of growing the state ».

Cree que los activistas anti estado han encontrado una gran ayuda en la definición de privatización tan difusa. Por ello para pensar de una forma ajustada en las privatizaciones, requiere una mayor atención sobre sus distintas formas.

Las fallas del mercado pueden ser corregidas de dos formas, una, mediante empresas públicas (casos europeos) o, segunda, mediante regulaciones (USA). Por lo tanto para europa la privatización será vender bienes públicos mientras que para los norteamericanos las privatizaciones serán la desregulación, la contractualización, la tercerización, et. P6

Para USA privatizar será utilizar más mecanismos de mercado en el aparato estatal y recurrir a normativas más sabias. Por ello Feigenbaum estudia a la privatización desde un punto de vista amplio, y tiene que ver con los bienes, servicios, pero también con las normas, las tasas de usuario, etc.

Muchas veces cuando el Estado tuvo que proveer un bien o servicio que una falla del mercado no proveía, la posterior privatización no significa un

achicamiento del Estado dado que hay que crear una agencia regulatoria para que vigile esa actividad.

El corte de impuestos muchas veces se origina en la intención de cortarle al Estado el financiamiento para realizar más actividades o ser más grande. P6. La cuestión aquí radica en que hay ciertos estado que tienen una tolerancia cultural mayor al déficit.

Va a estudiar las privatizaciones de bienes y servicios. Por ello quiere conocer los supuestos que hay detrás de cada política.

Dimensiones del continuo público-privado.

Cree que es muy difícil entender a lo público y privado como algo tajantemente separado. Por lo tanto hay un continuo y estos límites son cambiantes.

Para estudiar este continuo va a utilizar cuatro dimensiones

1. La financiera (quién paga el servicio, rentas generales o hay tasas de usuarios)
2. La distribución (quién presta el servicio, empleados públicos o empleados de empresas privadas)
3. Responsabilidad (quién se responsabiliza, el Estado o el « individuo » por el uso de ciertos servicios)
4. La decisión (la decisión es tomada por funcionarios públicos o por los « individuos » del sector privado, como ser las juntas de padres en los colegios).

Dice que el movimiento en una dimensión puede disparar el cambio en las otras. Y que a veces también una privatización de una empresa implica crear regulaciones mayores para cubrir el bache que la privatización dejó.

Por ello estudiar una privatización es hacerlo en términos agregados, hay que estudiar la sumatoria de efectos en todas las dimensiones. Y a veces, esfuerzos por privatizar, no significan un cambio en los límites entre lo público y privado, Hay que estudiar la sumatoria de efectos. (p 11) ¿significó la privatización un achicamiento del nivel de intervención del Estado en la sociedad? En el caso argentino pareciera que las privatizaciones dispararon la demanda de una mayor intervención del estado en la sociedad.

Por eso Feigenbaum dice que no siempre las privatizaciones implican achicar el Estado, a veces sí y a veces no.

La privatización como una anomalía teórica.

De la década del 30 a finales de los 60 el crecimiento del estado parecía una tendencia indiscutible. Hasta que en los 70 el movimiento privatizador parece haber sacudido todas estas presunciones.

Cree que hay que estudiar los movimientos profundos que se producen más que las fuertes declaraciones privatizadoras. Y plantea que hay que ver si el movimiento privatizador de los 80 alteró significativamente el curso del Estado o no. P12

Según Feigenbaum, ha habido dos tendencias grandes en el Estado moderno, una, es el Estado de Bienestar que parece haber buscado la distribución del Ingreso, el otro es el Estado de Desarrollo, que parece haber buscado la acumulación. (De esto habla el texto de Costa Espin-Andersen).

El aparentemente inexorable crecimiento del Estado de bienestar. P12

Desde los 30 cualquier demanda que se hiciera de cambio social parecía estar ligada al crecimiento de la intervención estatal en el área, desde combatir la pobreza hasta mejorar la industrialización. Por ello hay tres explicaciones del incremento del estado : p.14

1. Por demandas ambientales
2. Por Presiones políticas domésticas
3. Por dinámicas organizacionales internas al Estado.

Crecimiento por demandas ambientales.

Lo pone a Olson como titular de esta corriente. El crecimiento del estado puede ser equiparado al crecimiento de las plantas y los animales. Los Estados tienden a adaptarse al entorno en el cual les toca vivir o funcionar. Por lo tanto los Estados y sus instituciones se tienen que adaptar a los cambios económicos, demográficos, sociales y tecnológicos de sus entornos para sobrevivir. Lo demográfico lleva a pedir más servicios del estado en salud, educación, seguridad, etc. Lo mismo con lo tecnológico, que lleva al estado a tener que actualizarse para responder a las demandas de distintos grupos de mayor capacitación, investigación, etc. Y la tecnología tiene a su vez un efecto multiplicador, con lo cual las demandas se potencian. Y el gasto nacional en tecnología tiende a crecer...

El marxismo es ubicado aquí por Feigenbaum, cree que es Estado necesita garantizar la acumulación y si eso no ocurre por fallas de mercados, la acumulación se ve desfavorecida. Por ello los Estados salen a garantizar una

mejor salud a la población, una vivienda mínima, una educación, etc. Para los marxistas el estado interviene ante fallas de mercado que alterarían la acumulación o la impedirían. Igualmente el nivel de intervención del estado será producto del balance entre las distintas clase y del grado de lucha en que se encuentren. Por lo tanto las presiones ambientales jugaron su rol aquí.

Presiones Políticas Domésticas. P.16

Esta corriente se basa en dos grupos, uno que pone el acento en la cultura política, y el otro en la organización de los grupos que demandan intervención estatal.

Los que ponen el acento en la cultura política, señalan a los hábitos sociales y los valores como determinantes de los límites y demandas a la acción estatal de las sociedades. A medida que las necesidades más básicas son satisfechas las demandas se desplazan hacia valores más elevados como la autoestima, la pertenencia, la actualización, etc. Se señala que diversos grupos de votantes en los países desarrollados están dispuestos a soportar una carga impositiva mayor si los beneficios del desarrollo (cloacas, educación, etc.) llegan a más amplios sectores de la población.

También los eventos críticos como crisis o guerras llevan a las sociedades a aceptar un nivel de intervención estatal mayor que luego de pasado el fenómeno continúa.

Los que se centran en el juego político (Public Choice), creen que este juego tienen incentivos para que el Estado arbitre entre los distintos grupos en pugna subiendo el nivel del gasto público que tiene que soportar el contribuyente. Habría una superioridad en el ejercicio del poder de los grupos organizados sobre los no organizados.

También creen que en los grandes grupos, siempre hay demandas por una intervención estatal mayor porque en el juego político se atrae a los votantes que piden una nivelación de los ingresos.

Los que reciben los beneficios son los grupos más organizados en detrimento de los individuos no organizados.

.Tiene que ver también con el grado de organización que tienen los grupos que presionan al Estado por un gasto mayor. Sería casi lo mismo que los del juego político. Pero el ejemplo sería Katszenstein, quien estudia cómo los grupos de interés con el correr del tiempo tienen la habilidad para institucionalizarse y crear vínculos permanentes con el Estado (Consejos para la producción,

Comisiones de energía, etc.), con lo cual el Estado tiende a crecer tanto por el conflicto entre grupos como por la estabilidad de las demandas de los grupos organizados. Este entramado que se produce entre grupos de interés institucionalizados y el Estado tiende a llevar al crecimiento de la estructura estatal. (corporativismo).

El crecimiento del Estado de Bienestar. Señala que los Estados que se industrializaron después de GB tienden a tener estados más grandes y cuanto más tarde, más obstrusivo. La necesidad de alcanzar un desarrollo industrial llevó a que el Estado concentrara esa acumulación. El estado de desarrollo tiende a crear su propia clientela, es decir, empleados públicos y empresarios que dependen de él. Sus herramientas son subsidios, créditos, planes de desarrollo, insumos baratos, etc.

Por dinámicas organizacionales internas de los estados.

El gobierno siembra las semillas de su futuro crecimiento. Es la teoría del imperialismo burocrático que dice que los burócratas tienden a buscar el incremento de sus presupuestos y a expandir los límites de su organización. Este tema fue estudiado por el public choice y la sociología de las organizaciones.

Pero a veces no solamente son los burócratas los que llevan al imperialismo burocrático sino también las clientelas interesadas en esa organización, es decir que habría dos sectores que impulsan la misma estrategia.

Dentro de este juego, el Estado también tiende a crecer. (las alianzas pueden ser de diversos sectores industriales, laborales, partidos políticos o grupos de interés varios con las burocracias). Es también lo que se conoce como « agencia capturada », unidad burocrática cooptada por los intereses a los que debería regular. También aquí van los triángulos de hierro. Por ello es una lucha histórica la que pretende crear una fuerte burocracia independiente.

También Robert Michels está en esta corriente.

Entonces la tendencia a hacer crecer los presupuestos de la organización tiene como consecuencia el crecimiento del Estado. Esto es también lo que se conoce como el estado semiautónomo y es ese margen de discrecionalidad que tienen ciertas burocracias para llevar adelante sus tareas en un contexto de lucha de clases y de conflicto de intereses entre distintos grupos.

Las tres teorías hablan en términos de universalismo y determinismo. P25

Y también se observa como una cierta tendencia al « desarrollo » es decir que todas las naciones atravesarían por las mismas etapas, habría unas más adelantadas y otra no tanto.

La aparición de la privatización como contrafuerza contradice estas teorías y hace dejar atrás la cuestión determinística o universal.

El desafío para estas teorías sería saber si el proceso de privatización es algo funcional en el largo plazo o disfuncional. Es decir si la privatización es realmente una ruptura con el pasado.

De todas formas dice que una mejor comprensión de las teorías del crecimiento del Estado nos pueden servir para comprender los límites de un proceso privatizador. P.25

Usando a la privatización como una forma de comprender el crecimiento del Estado

Pasa entonces del determinismo al condicionalismo. Cree que el crecimiento del estado pasa a ser condicional y no tanto determinado. P25

Por lo tanto habría que revisar teóricamente y a la luz de las privatizaciones, las teorías del crecimiento del Estado, para saber cuáles son o serían los potenciales límites a las privatizaciones.

« Conditional explanations portray the current scope of governmental authority as the result of prior and continuing battles, compromises, and concessions among competing interests. Because the relative power of the competing interests depends on variable factors –shifting resources, evolving institutions, changing ideas- the outcome of future battles cannot readily be predicted. And, because, many of the key factors potentially are manipulable through concerted action, there is a substantial role to be played by group strategy and governmental policy » (Feigenbaum et al, 1999, p.26)

« Conditionalism is premised on the belief that governments make choices, that these choices matter, and that –while they may be constrained by environmental conditions, economic elites, relative class power, and institutional rules and habits- these choices are substantially influenced by situational and short term forces including shifting resources, group tactics, leadership, ideology, evidence, and ideas » (Feigenbaum et al, 1999, p.26)

Al argumentar que las decisiones del gobierno importan, significa descartar o relativizar las respuestas de tipo estructurales que piensan que hay una sola decisión posible frente a ciertos problemas. Cree que frente al mismo estímulo, los gobiernos reaccionan diferente.... « ...it appears that jurisdictions facing similar environments have considerable leeway to shape their own specific responses » (Feigenbaum et al, 1999, p.26)

«To argue that governmental choices matter means to establish that the existing range of policy outputs generates some substantial differences in policy outcomes. In addition to recognizing the open-ended nature of the battle to define the public sector's role, a conditional approach acknowledges that states can take different forms, as well as different sizes. » (Feigenbaum et al, 1999, p.27) Por eso cree que es un error atribuir el crecimiento del estado a fuerzas universales o presiones. Estados de tamaños similares pueden distribuir sus fuerzas al interior de formas diferentes y toma como indicador el gasto en defensa, y observa que hay países que no gastan tanto en ella. Caso Japon o Alemania o Suecia mientras que USA gasta mucho en defensa y poco en políticas sociales. El crecimiento del estado no responde a una única tendencia.

«...to argue that structural constraints are themselves subject to manipulation through purposive action is to insist that the definition, production, and distribution of resources, information, and access can be the result of public policies as well as the shapers of those policies » (Feigenbaum et al, 1999, p.27)

La privatización como un « retroceso o reversión » de políticas públicas. Hacia un conocimiento más sofisticado de las relaciones entre instituciones, intereses e ideas.

En muchos países desarrollados se observa una tendencia hacia el incrementalismo o gradualismo que es atribuida al juego político entre sus actores. P28 Las instituciones y la fragmentación del poder llevan a que diversos grupos controlen diversos recursos y por lo tanto también se tienda a este gradualismo.

La aparición espontánea de las privatizaciones parece haber debilitado este argumento, que solamente veía en las condiciones externas (crisis, guerras, accidentes, etc) los factores que podían alterar este juego. Tanto los que explican por los intereses de los actores o las instituciones se vieron conmovidos.

«Largely in response to the limited utility of traditional interest-based an institution-based explanations in accounting for sharp policy reversals, scholars have more recently increased their attention to the role of theory and ideas in altering the political landscape. By changing the way that groups define problems and evaluate their own interests, new theories and ideas have the potential to rapidly shift political battle lines. » (Feigenbaum et al, 1999, p.29)

aca puede venir lo de las ideas del paper de Krugman.

Cree que la « revolución de las privatizaciones » llama la atención sobre el clima de las ideas. Las privatizaciones tuvieron como efecto en los ciudadanos y en los teóricos el demostrar que el crecimiento del estado que parecía llevar al progreso implicaba además un malgasto de recursos y cierto nivel de opresión. p.29

Cree entonces que el clima de ideas provocó una reversión en el ideario pro estado que estaba vigente.

Acá parece haberse alineado las cosas como dice Kingdon, Problemas, soluciones y decisión política... p.29

La pregunta correcta es cuándo esta idea comenzó a tener apoyo...

« Ideas have power only when they are rooted in constituencies/actors that give the articulation and that mobilize behind them. Rather than pose ideas as an alternative to interests and institutions, we seek in this book a more sophisticated understanding of the ways in which ideas, interests and institutions interact ». (Feigenbaum et al, 1999, p.30)

Usando el crecimiento del Estado para entender los límites de la privatización; variables explicativas y « encogimiento del Estado ».

Dice que para entender el crecimiento del Estado y la aparición del movimiento privatizador, hay que entender el rol de las fuerzas extra nacionales sobre las políticas internas.

« While we credit the notion that the coalitions that gave birth to the welfare state, as well as those which were the consequence of the developmental state, have weakened and fragmented in many ways, we are not so quick as others to presume that they cannot be refashioned and revived » (Feigenbaum et al, 1999, p. 30)

Las alianzas sociales que le dieron apoyo al Estado de Bienestar no pueden ser resucitadas tan fácilmente.

Cree que si analizamos factores internos vemos países en desarrollo que con características distintas implementaron procesos de privatización muy diversos (Francia, Italia, España) vs (Usa vs. Canada).

La explicación por el lado de los factores externos que influenciaron a la privatización, encuentra poco relevante al argumento.

« While the breadth, succes, and permanence of the international privatization movement may have been exaggerated, however, the international scope of the politics of privatization is more than a mirage. While the specific manifestations and ultimate consequences vary from country to country, the movement to scale back the state is an important strain in the domestic politics in many countries of various types. The intellectual challenge to explanations rooted primarily in country-specific explanations remain » (Feigenbaum et al, 1999, p.31)

La creciente interdependencia del mundo, nos señala que la explicación de los factores interiores como origen, pudiera estar atenuandose por la presencia de organismos como el FMI y el Banco Mundial que lanzarían estas recetas privatizadoras sin importarles los límites nacionales, lo mismo que a las grandes corporaciones multinacionales que mueven grandes flujos de capital entre distintas fronteras. Pero así y todo estima que la explicación por el lado de los factores internos de los países es más relevante que los externos.

Causes of state growth	State Function	Cause of State Shrinkage
Industrialization	Developmental	Beneficiaries of State become competitors. Costs of State outweigh benefits.
Technology & environmental pressure	Developmental	Changes in technology make possible market solutions.
Growth of political power of labor, minorities, and other beneficiaries of state intervention.	Welfare State Redistribution	Multinationalization weakens labor and other geographically immobile interests. International organizations encourage austerity.

(Feigenbaum, 1999, p. 33)

¿Porqué las teorías sobre el crecimiento estatal y el achicamiento importan?

La forma de entender como el Estado creció y se lo achicó tiene que ver en primer término con una decisión de tipo « normativa » es decir cuándo el agrandamiento tiene algo que ver con lo deseado por esa sociedad o algo para ser rechazado. Si explicamos el crecimiento del Estado como una respuesta colectiva a una necesidad social, el resultado será diferente a si lo explicamos como la expansión del poder de una elite o grupo en detrimento de toda la sociedad...

Si el gobierno es visto como algo deseable, el resultado será muy distinto a si lo vemos como algo indeseable.

*LA EXPLICACIÓN QUE DOY DEL CRECIMIENTO ESTATAL
CONDICIONA MI RESPUESTA AL PROBLEMA.*

«The dominant explanations of governmental growth have been deterministic; by emphasizing forces outside of direct human control key allow for little likelihood that patterns of governmental expansion can be altered »

Bien puede haber patrones cíclicos, es decir que haya momentos en que se sostengan valores que hagan crecer el Estado y momentos que hagan crecer lo privado. En cambio para aquellos que creen que el Estado crece inexorablemente no queda otra opción que una política drástica para achicarlo.

Por eso Feigenbaum toma a las privatizaciones como un campo de batalla en el cual las consecuencias son inciertas y las victorias y derrotas dependen del escenario local donde las IDEAS jugaron un rol importante pero no independiente. P35

Los fundamentos políticos de las privatizaciones

Cree que la literatura de los 60 y 70 no predijo el movimiento privatizador de los 80 y 90. P36

Por ello quiere explicar las privatizaciones por sus consecuencias, relacionándolas con las agendas políticas de los actores que las llevaron adelante.

Define a la privatización como el cambio de una función, en todo o en parte, desde el sector público al sector privado, confiando en los actores privados y en las fuerzas del mercado como elementos dinámicos. P.37

Al mover responsabilidades de lo público al mercado, se altera el marco institucional a través del cual los ciudadanos y compañías articulan, median o promueven sus intereses. Cree que el conflicto de intereses es la esencia de la política.

Hay corrientes de pensamiento que ven a las privatizaciones como una solución pragmática y apolítica a un determinado problema económico. Por

ello a esas corrientes, las va a llamar « Perspectivas Administrativas y Económicas de la Privatización »

Perspectiva Administrativa

Esta perspectiva ve a las privatizaciones como una caja de herramientas para hacer funcionar mejor al gobierno. Presupone que existe una serie de objetivos públicos bien establecidos que están ampliamente aceptados y legitimados porque emergieron del proceso democrático. Con estos objetivos bien definidos, las tareas de los funcionarios públicos es buscar lograr alcanzar dichas metas de la forma más eficaz y eficiente. P. 37

Estas herramientas son el contrato, los vouchers, las ventas de bienes, la responsabilización, los aranceles, etc.

En esta perspectiva se cree que cada herramienta disponible será más adecuada según el contexto de la privatización que se trate. Por ello no creen que haya una receta universal y que en ciertos momentos sea más económico que el gobierno preste ciertos servicios, y en otros el sector privado. Los guía la búsqueda del menor costo para prestar bien el servicio.

Las perspectivas económicas

Creen que las privatizaciones son el remedio a un crecimiento inexorable del Estado. Creen que siempre el Estado tiene que ser pequeño, que cuando pasa de ciertos límites ahoga a la economía y empieza un estancamiento o decadencia.

Esta explicación se la escuchaba tanto en la derecha, como en la izquierda, quien veía en el Estado de Bienestar a una forma de legitimarse del capitalismo y de espolearlo para invertir de una forma productiva.

El Public choice explicaba que el crecimiento del Estado estaba ligado a los intereses de los políticos, burócratas y grupos de interés. Ponen el acento en el juego político que se establece entre ellos y quien termina pagando todo es el contribuyente no organizado en grupos de interés. Por ello ven a la privatización como una forma de quitar recursos de la manos de la burocracia para devolvérselos a los ciudadanos. P39.

Limitaciones de las perspectivas administrativas y económicas

Las perspectivas administrativas ven a los burócratas como actores bien motivados y defensores de intereses generales, mientras que la perspectiva económica los ve como agentes egoístas que maximizan sus ganancias.

Es muy distinto privatizar cuando se tienen fuentes de información propias a cuando se depende del « privatizado » para obtenerlas. Como una cosa distinta es privatizar una empresa en un mercado competitivo a privatizar un monopolio público para cerrar un déficit presupuestario. Y para terminar ambas perspectivas niegan la dimensión del conflicto de intereses que implica la privatización, en donde compiten diversos grupos y clases sociales. También dejan de lado cuestiones muy evidentes como la cultura política, la ideología, los valores sociales y la frontera movable entre lo público y lo privado, o la distribución desigual de los costos que implica una privatización para los diferentes sectores.

La perspectiva política

Cree que una privatización es mejor entendida como un fenómeno político que técnico.

« Our principal argument is that the broad privatization movement is, in most of its manifestations, better understood as a political phenomenon than as technical adjustment to changing conditions or as a consequence of economic laws. Rather than treating privatizations as a choice among means to achieve recongnized and broadly social goals, we argue that privatization often takes the form of a strategy to realign institutions and decision-making processes so as to privilege the goals of some groups over the competing aspirations of other groups ». (Feigenbaum et al., 1999, p. 41)

Las tres perspectivas sobre las privatizaciones

	Administrative	Economic	Political
Emphasized Goal	Achievement of socially defined goals	Maximization of individual's utilities	Redistribution of power and control
Unit of Analysis	Discrete societal programs	Individual/firm	Group/class
Concept of Privatization	Tool Box	Preferred mechanism	weapon

Feigenbaum et al, 1999, p. 41

La perspectiva política difiere de las otras en cuanto considera las motivaciones de los actores políticos como unidad central de análisis para la concepción de las privatizaciones.

La tipología de privatizaciones

Se va a centrar en explicar su tipología en base a las motivaciones de los actores que intervienen.

Las privatizaciones pragmáticas, buscan prestar un servicio público al menor costo posible.

Las privatizaciones tácticas buscan un objetivo electoral de corto plazo, ganar unas elecciones, bajar el déficit fiscal, cambiar la imagen del gobierno, etc.

Las privatizaciones sistémicas buscan cambiar la sociedad en la cual se aplican. Tienen una finalidad casi revolucionaria y es cambiar el balance de poder en la sociedad, hacer que la sociedad sea la que limite el crecimiento del Estado.

Acota que su tipología tiene una inspiración de los « tipos ideales » de Max Weber y aclara que « Policies often have multiple authors who have different agendas, so specific privatization initiatives rarely constitute pure examples of one type of another » Feigenbaum, 1999, p.43

Por lo tanto lo que intenta es construir una herramienta analítica. Y también nos dice que es una cuestión de tiempo, que hay un tipo de privatizaciones que pueden pasar de un tipo al otro.

« Policies come about because they attract coalitions for complementary, through hardly identical, interest. Privatizations are no exceptions ». (Feigenbaum, 1999, p. 43)

Siempre va a focalizar por la motivación de los actores políticos más que por los efectos de las privatizaciones.

En las privatizaciones pragmáticas como en el resto, jugó un papel importante la necesidad de hacerse de dinero por parte del Estado, ante un escenario de escasez fiscal.

En las pragmáticas, se pone como ejemplo a las privatizaciones de nivel municipal en USA, en donde la privatización de servicios de recolección de residuos o de alumbrado público no es discutida.

Privatizaciones tácticas

Son aquellas que se realizan con algún objetivo político electoral de corto o mediano plazo. El ejemplo son las privatizaciones de Mitterand que temía perder las próximas elecciones en manos de los conservadores, entonces privatizó varias empresas para posicionarse mejor frente a la opinión pública.

Pero es curioso remarcar que desde 1983 los socialistas estuvieron desregulando y cortando impuestos, antes de privatizar.

Incluso en Gran Bretaña, Thatcher en su primer gobierno realizó unas privatizaciones tácticas y luego se dispara a las sistemáticas al haber ganado su segundo período. La tendencia a conformar a sus clientelas interesadas se dio tanto en GB como en Francia.

Una estrategia típicamente táctica es neutralizar las oposiciones de corto termino para tener un proyecto de largo plazo. En el caso de GB se vendieron subvaluadas acciones de compañías estatales que luego de adquiridas aumentarían su valor. Por ello estas privatizaciones tácticas forman clientelas interesadas.

Las privatizaciones sistémicas

Son las más ideológicas y las más amplias en sus impactos. Son las que buscan realmente achicar el Estado.

« Rather than being the technocratic solution to a discrete number of specific problems, systematic privatization aims at permanently changing class relations » Feigenbaum, 1999, p. 51.

Apuntan a debilitar el poder de las organizaciones sindicales y además a realizar cambios que sean irreversibles. En estas privatizaciones se da realmente un cambio de poder.

Por otro lado apuntan fuertemente a un cambio de valores sociales y a modificar la cultura vigente. Tienden a buscar la deslegitimación de « lo público » para intervenir sobre ciertas áreas.

Los ejemplos clásicos son GB y Nueva Zelanda.

Y la tercera dimensión de las sistemáticas es reformar el sistema de incentivos institucionales de la sociedad para favorecer mayores decisiones individuales antes que decisiones públicas. Y este es el cambio institucional, desviar decisiones que antes eran públicas hacia el mercado.

Las dimensiones políticas de las privatizaciones.

	Pragmatic	Tactic	Systemic
Key motives	Public sector « triage » <ul style="list-style-type: none"> • Reduce the budget drain • Adjust to changing circumstances 	Short-term shift in party or interest group clout <ul style="list-style-type: none"> • Attract voters • Reward supporters • Product differentiation 	Long-term shift in balance of power <ul style="list-style-type: none"> • Lower expectations of government • Reduce government capacity • Transform political stakes
Asset sales	Shedding costly public enterprise where private provision has become a viable alternative	Selling profitable public assets at discounted prices as a form of patronage	Selling public housing in order to convert tenants to a (more conservative) homeowner's mentality
Contracting out	Competitive bidding among private firm to provide services where contracting agency has enforcement capacity	Awarding « sweetheart » contract to campaign contributors	Shifting governmentally provided services to a private providers to build new interest group that will lobby for further privatization
Deregulation	Deregulating sectors that are not natural monopolies, coupled with protection consumer interests	Reduced enforcement of regulations that fall heavily on political supporters	Across-the-board delegitimization of regulatory intervention and governmental capacity to oversee and enforce
User Fees	Raising new revenues and diversifying revenue alternatives	Making it possible for the governing party to cut (or avoid raising) an unpopular tax	Reducing the net progressively of public policies

Conceptualizando los intereses políticos

Una perspectiva de tipo administrativa o económica piensan en una relativa estabilidad de los intereses. La perspectiva administrativa piensa que los límites y los objetivos de la acción pública están claramente establecidos. La perspectiva política da por sentado que los intereses están divididos y en conflicto. Por ello puede entender mejor el nivel de conflicto que implican las privatizaciones. En el cuadro anterior se observa que las grandes diferencias se muestran en el nivel horizontal de cada categoría antes que en el vertical.

Las privatizaciones sistémicas crean nuevas clientelas y es muy probable que hagan lobby por sus intereses.

Cuando las privatizaciones sistémicas cambian el balance entre lo público y lo privado, la forma de hacer política cambia también.

Hay cambios que son irreversibles en las políticas sistemáticas.

Al traer nuevos grupos a la escena política las privatizaciones sistemáticas cambian el escenario político.

Los límites de la privatización (Capítulo 6)

La teoría del public choice tuvo como efecto mostrar que la teoría del estado de bienestar protegía los intereses de ciertos grupos y elites privilegiadas. Las ideas del Estado de Bienestar como una fachada benevolente dejaron de tener efecto a partir de la década del 80.

Cree que el gradualismo fue la forma de decidir de las democracias desarrolladas, en las privatizaciones sistémicas se observa una tendencia a romper este juego mediante una política de choque o de shock.

Por ello va a considerar como las políticas configuran los límites de la acción del Estado. Y en esta arena interactúan intereses, grupos e ideas.

Repita que las privatizaciones sistémicas son las únicas que tienen la capacidad de cambiar la forma y el tamaño del Estado. Tanto las pragmáticas como las tácticas parecen más compensatorias desde el punto de vista de los costos.

Repensando las políticas de privatización

Presenta a las privatizaciones no como una verdad universal basado en la objetividad de las leyes económicas, sino como una arena de conflicto donde las consecuencias privatizadoras son todavía inciertas y las victorias y derrotas dependen de cada contexto concreto. Y donde las ideas juegan un rol destacado pero no independiente.

Siempre va a estudiar cómo los intereses dan forma a los conflictos en torno al tamaño del Estado.

Cree que los factores internos son los que determinan el alcance de las privatizaciones. Desconfía de la explicación de los factores internacionales como presión para la agenda privatizadora

«...we believe that some of the impression of an internationalized policy agenda is misguided. It is true that the language of privatization policy has been internationalized. It is true as well that the privatization experiences of some nations are being used as points of instruction by forces within other countries, as a source for enlightenment or as a tactical means for validating the proposition that privatizations work. It also is true that some powerful international actors have used their financial leverage to force privatization onto the agendas of some weaker nations that are dependent upon them. But the convergence of language masks differences in the pace, scope, and style of privatization. Nations differ in their historical legacies in ways that are relevant to the political dynamics that privatization battles will entail. Some like USA, entered in the 1990s with relatively few marketable assets owned by the national government. Some like Great Britain, have a stronger political tradition of working class consciousness and political mobilization. Some, like France, have a more intense culture of economic nationalism, and perhaps a greater acceptance of an ambiguous partnership between public and private elites. Rather than vestiges of an earlier age, we see these national differences as a continued force in shaping domestic politics. Although the rhetoric of privatization seems uniform, the more concrete choices made in each of these nations seem to us to have turned on localized factors such as these.» (Feigenbaum et al., 1999, p. 150-1)

El poder de las ideas

Cree que es fundamental el rol de las ideas para explicar como ciertos diagnósticos se expandieron tan rápidamente. Y la redefinición de ciertos problemas son provocadas por ciertas ideas. Por eso decía que era importante no tanto cuando las ideas nacen sino cuando un grupo las adopta y las lleva al escenario político.

Las privatizaciones logran establecer la idea de que las soluciones que antes solamente podía proveer el Estado, (salud, educación, servicios públicos, etc) pueden ser mejor prestadas por los privados tanto del punto de vista de la cantidad como de la calidad (ejemplos escuelas voucher, medicinas prepagas, parquimetrage urbano, seguridad privada, etc.)

« The core of ideas behind the privatization are not dramatically different from the theories that animated calls for laissez-faire policies much earlier in the century. Those ideas failed to take root then. Why have similar ideas seemingly taken root now? » (Feigenbaum et al., 1999, p. 151)

Cree que las ideas tienen sus efectos en los largos plazos y que la clave es que encuentren un grupo que las motorice.

La privatización como idea pasó las tres pruebas que tiene una teoría para la implementación de políticas públicas, a) ofrecer una explicación relevante de la historia próxima, b) proveer una guía para la solución de los problemas y las acciones a seguir, y c) ser convincente para los sostenedores. (Feigenbaum)

La democracia no es el gobierno de la ciencia sino de la opinión (Sartori). Aquí puedo poner un buen párrafo sobre Doxa y episteme según los griegos.

Las privatizaciones parece haber logrado por un tiempo ese status de explicación pertinente.

La dinámica de la privatizaciones.152

Dice que su tipología de privatizaciones es como un modelo que sirve para entender un fenómeno «congelandolo» pero que la realidad muestra siempre una mezcla de cada categoría. Es más, un caso puede moverse de un tipo al otro.

Del motivo a la consecuencia

Hay muchas ocasiones en las cuales las intenciones fracasan al plasmarse.

Las experiencias de Gran Bretaña y Nueva Zelanda nos muestran que ciertos cambios en los países desarrollados son posibles aunque impliquen un gran costo social, por ello se trató lo del incrementalismo y la política de choque.

De la agenda al impacto

Hay un camino que recorre una política pública para convertirse de un concepto en una consecuencia. Aquí está el texto de Jones. Agenda setting, policy formulation, implementation (outcome) y evaluación.

Antes de los 80 los sostenedores del Estado mínimo tenían dificultades para hacer llegar su prioridad a la agenda de gobierno de los países industrializados.

Por ello estos grupos tuvieron dos habilidades, primera la de diseminación de la información y la segunda en la de redefinir la cuestión. (Oszlak y O'Donnell). Diseminaron e hicieron ver a la opinión pública que sus problemas se arreglaban con el « Estado Mínimo ».

Los efectos de las privatizaciones sistémicas

Polarización y efecto reflujo. 157

Son reformas ideologizadas en el laissez-faire, la responsabilización personal, la libertad individual, la creatividad, el antisocialismo, etc.

En el caso de USA los privatizadores eligieron ciertos casos en base a la ideología y no a la conveniencia. Por ello las privatizaciones de ciertas tierras federales aparecieron como « ideológicas » porque eran tierras ricas en recursos naturales y petróleo. Lo mismo ocurrió en GB cuando Thatcher quiso acometer una privatización del NHS (National Health System) o los ferrocarriles o el correo, que por definición son un servicio público. La ceguera ideológica los llevó a subestimar el efecto de « reflujo » que tendrían estas acciones sobre una opinión pública que no veía con malos ojos la presencia del gobierno en los temas medioambientales o de salud.

En GB el gobierno de Major continuó con las privatizaciones hasta que sufrió un revés político que le costó el gobierno en manos de los laboristas en 1997.

La promesa de que las privatizaciones iban a reducir los impuestos sin deteriorarse el nivel de seguridad, hizo que el electorado privatizador fuera volátil. El público británico y francés aceptaron las privatizaciones de las empresas industriales cuya permanencia en el Estado no tenía mucho sentido. Pero se opusieron cuando se quiso privatizar empresas públicas a extranjeros en Francia (Caso ELF) o los británicos al constatar el precio bajo artificial por el cual se vendieron ciertas acciones de compañías estatales en la bolsa. Por ello los políticos asociados a estos procesos pagaron algún costo.

Las privatizaciones fueron apoyadas por una serie de publicaciones previas que las mostraban como un conjunto de técnicas objetivas. Pero Feigenbaum cree que mediante las medidas privatizadoras más sencillas (tercerización, voucher, etc.) terminaron ganando plausibilidad las más duras (privatizaciones).

Las percepciones públicas no siguen las reglas de la evidencia. Por eso la democracia es el gobierno de la percepción y no de las « argumentaciones científicas ».

Las privatizaciones sistemáticas también refuerzan las « bases » de los grupos que le son contrarios, al implementar políticas de choque. Entonces no solamente agrandan sus apoyos sino sus oposiciones y por lo tanto polarizan a la sociedad.

En USA la alianza liberal-demócrata se sostenía tradicionalmente en grupos sindicalizados y minorías raciales y grupos que defendían los derechos civiles, medioambientales y del consumidor. Las privatizaciones de Reagan significaron para los demócratas un revigorizamiento de sus bases que ya estaban mostrando ciertos resquebrajamiento.

Entonces las privatizaciones sistemáticas cambian el escenario político, provocando una cierta polarización.

« ...proponents of systemic privatization in both Great Britain and the USA frequently have had to outline an ambitious role for the public sector in monitoring private sector contractors, in regulating corrupt or unfair market practices, and in expanding redistributive activities. Ironically, this means that advocates for systemic privatization sometimes have found themselves reaffirming the legitimacy of governmental intervention in the market and staking out a strong role for government in integrating lower-income groups into the middle-class » (Feigenbaum et al, 1999, p. 161)

Las consecuencias de ciertas privatizaciones hicieron que en Europa continental crecieran las preocupaciones por las legislaciones antitrust o contra las posiciones dominantes (Feigenb, 161) También las privatizaciones sistemáticas reforzaron la noción de la necesidad de un Estado que mitigara las diferencias sociales en ambos grupos (sostenedores y opositores)

La política convencional de las privatizaciones tácticas, la circulación de los ganadores y perdedores

Como se las utiliza como una bandera electoral, no se toman las privatizaciones como un arma, con lo cual al llegar al poder no se ensañan con las empresas del Estado.

« Where an ideological commitment to systemic privatization might lead to an aggressive hacking away at the most significant forms of state power,

however, a tactical orientation points toward a more surgical carving that may eliminate programs and agencies with historical ties to the opposition, while at the same time retaining, or even bolstering, state power in areas that can protect and expand one's core constituency. » (Feigenbaum et al. 1999, p. 163)

Porque ambos partidos pueden jugar el mismo juego, las privatizaciones tácticas son utilizadas como un útil de competencia política más que un plan para la acción. Por otro lado tienen también una cierta tendencia al efecto reflujó, dado que muchas privatizaciones de este tipo pueden incluir algún escándalo político que termine fortaleciendo la demanda de una vuelta a la propiedad estatal o una mayor intervención estatal. 163. Pero esta demanda desaparece cuando se han echado a los corruptos.

Pero también las privatizaciones tácticas crean una clientela interesada, al igual que las sistemáticas, que van a aprovechar cada oportunidad para hacerse de bienes públicos.

Las privatizaciones a sus propietarios del public housing en GB probaron ser menos efectivas que lo que se planeó.

Las privatizaciones pragmáticas y su fachada despolitizada

Las privatizaciones pragmáticas tienden hacia el incrementalismo por naturaleza porque avanzan sobre problemas concretos y de a uno.

« pragmatic privatization is deliberately selective; rather than a broad program for all circumstances, it presupposes that details and specifics matter » (Feigenbaum et al. 1999, p. 164)

Muchas veces se las utiliza cuando el Estado está corto de recursos y luego cuando retorna cierta afluencia el Edo puede retomar su rol. Por ello tienen una cierta tendencia hacia el incrementalismo. Y muchas veces estas privatizaciones han crecido en un area mientras el Estado se expandía en otras.

Las pragmáticas tienden a ser despolitizadas. Sus promotores suelen ser funcionarios de línea antes que políticos. Y la atención que le prestan a los detalles, y a los temas concretos hacen que no tengan efecto reflujó ni presenten grandes discusiones sociales. No les hace falta grandes apoyos sociales ni tampoco los fabrican.

« It is due to these factors –selectivity, incrementalism, low visibility, and bureaucratic sponsorship- that pragmatic privatization may ultimately bring about more substantial and sustainable changes in the carácter of the welfare state. » (Feigenbaum et al. 1999, p. 165)

Estas privatizaciones cambian los límites entre el Estado y la sociedad por el efecto agregado que pueden tener miles de municipalidades privatizando o estatizando.

La hipótesis revisitada

Primera hipótesis : Las privatizaciones pragmáticas fueron utilizadas por izquierda y derecha, mientras que las sistemáticas por los gobiernos conservadores.

Segunda Hipótesis: Los estados de desarrollo tienden a crear las condiciones para su propio encogimiento, y pone como ejemplo al caso Francia, que se desprendió de las empresas estatales poco a poco. P.166 Pero también implican cierto nacionalismo porque los franceses no pudieron privatizar hacia los capitales coreanos. Como el caso de ELF.

Tercera hipótesis : El encogimiento del Estado tuvo su causa en factores externos y pone como ejemplo a la crisis del petróleo de los 70, frente a la cual se dispararon ciertos grupos internos para consolidar una reforma. Por la estanflación de los 70 llegan al poder los conservadores en GB y USA. La globalización tuvo también como efecto el hacer competir a economías de altos impuestos con las de bajos y esta realidad llevó también a que ciertos grupos pidieran un Estado más pequeño en los países desarrollados. Estas reducciones de impuestos volvían a forzar a privatizar más y más. Por ello en un clima de ajuste las bases que apoyaron la conformación del Estado de Bienestar tendieron a volverse más vulnerables.

Cuarta hipótesis : Los grupos afectados por las privatizaciones generan un efecto reflujo contra la privatización.

Las privatizaciones en Europa del Este

Caracteriza a las privatizaciones que se llevaron a cabo en Europa del Este como sistemáticas, que son las más ideológicas en sus orígenes y las que tienen un impacto más grande.

« Rather than being the technocratic solution to a discrete number of specific problems, systematic privatization aims at permanently changing class relations. » (Feigenbaum et al. 1999, p. 167)

La urgencia por dejar atrás los pasados comunistas los lleva a adoptar reformas sistemáticas a los efectos de cambiar el balance de poder en sus sociedades.

Reconoce que las ideas del mercado no son suficientes sin cambios institucionales. « These include institutional changes intended to establish a legal and regulatory framework within which market transactions can be protected and enforced, as well as broader economic institutions, such as a functioning stock market, lending institutions, and the like. » (Feigenbaum et al. 1999, p. 168)

« like the most optimistic of the privatization proponents, we believe that broad economic reforms can set into motion political forces that will not readily be reversed » (168)

« The conclusions that we have drawn from the experiences in Western Europe, remind us that it makes a difference what *kinds* of markets ones creates, and more specifically, the manner in which the emerging markets are reshaped by –and interact with- the legal, cultural, and political fabric of the diverse societies in which they appear. Even in the more established democracies, privatization policies may lead to the re-creation of the political landscape in ways that limit the state's capacity to innovate or implement policy. Especially, where democratic norms and practices are less well ingrained, some economic choices may lead to long-term incentives for political repression, and may introduce and nurture anti-democratic forces. » (Feigenbaum et al. 1999, p. 168)

« ...we suggest that the emergence of modern democracy depended upon the development fo a strong and independent middle –or bourgeois- class » (Feigenbaum et al. 1999, p. 168) No bourgeois, no democracy.

La burguesía defiende ciertos ideales porque están atados a intereses concretos. Cuanto más tardía era la industrialización, más grande era la ingerencia del Estado en el proceso y por lo tanto menor la burguesía.

Y tal vez en los procesos de reformas las inversiones prefieran contar con obreros de bajos salarios y por lo tanto impedirían el surgimiento de una burguesía.

Los países ex comunistas han visto en las privatizaciones la solución a su escasez de capitales

« Not suprisingly, privatization has seemed a pragmatic solution to their capital shortage » (Feigenbaum et al. 1999, p. 169)

Cree que los capitales extranjeros no solo crearán más trabajo y transferirán tecnología sino que cambiarán el escenario político de tal forma que tal vez pueda comprometer la sustentabilidad democrática.

Aún en los países desarrollados la apertura significó tensiones entre el capital local y el extranjero. Entre libre mercado y nacionalismo económico.

Cree que los inversores extranjeros no tienen los mismos intereses que las incipientes clases medias de Europa del Este.

La democracia tiene una chance de sobrevivir en donde los intereses de los capitalistas aseguren que esta continúe y en donde estén interesados en una próspera clase trabajadora.

« Ironically, the pro-market advocates of rapid and radical privatization recall the tenets of the nineteenth-century socialist thinkers, who saw History as a process of teleological evolution and suscribed to what became known as the *doctrine of progress*. » (Feigenbaum et al. 1999, p. 172) Feigenbaum remarca la necesidad de una clase media. Por ello pide prudencia con las privatizaciones en Europa del Este.

CONCLUSIONES DE FEIGENBAUM.

Cree que las privatizaciones son un elemento profundamente político. La utilización de explicaciones « objetivas » provenientes de la economía no hacen otra cosa que oscurecer la naturaleza política del movimiento privatizador.

« Privatization initiatives are political, because the redistribute costs and benefits among diverse and competing groups. And portraying privatization as a necessary adaptation to fiscal constraints fails to acknowledge the considerable range of alternative responses open to governmental actors and the extent to which selection of policies within that range may reflect partisan

tactics and pressure from mobilized interest groups » (Feigenbaum et al., 1999, p. 173)

Cree que el Estado de bienestar demostró cierta capacidad de resiliencia a los embates del neoliberalismo no sólo porque representa a ciertos sectores sociales sino porque también encarna ciertas ideas. No así el estado de desarrollo.

Pero si hay algo en lo que las privatizaciones fueron muy efectivas es en cambiar el escenario político y discursivo vigente hasta el momento.

« The privatization movement as a revolution in ideas is significant because it represents a deliberate effort to redefine both economic and political interests. And it has been successful, at least in the sense that it has reshaped political discourse. Governmental options are conceived and talked about differently today. The differences shift expectations and the burden of proof against those who would argue for an authoritative governmental role. » (Feigenbaum et al., 1999, p. 173)

Cree que el único tipo de privatización que implica achicar el estado es la de tipo sistémica. Pero cree que este tipo de privatizaciones son más una expresión de deseos que una realidad... se olvida del caso argentino.

Cree que la mayoría de las privatizaciones hoy en día han sido provocadas por las de tipo « pragmáticas o electorales ». 173

Pero le presta especial atención al cambio en el clima de ideas que provocaron las privatizaciones sistemáticas, dado que desde el punto de vista discursivo han tenido un fuerte impacto en las opiniones públicas. Han movilizado grandes audiencias (a favor y en contra) de las tendencias privatizadoras.

Al principio habló de un Estado de Bienestar que parecía simplemente estar destinado a crecer, las privatizaciones mostraron que esto no era tan cierto.

Si la tendencia privatizadora es vista como exitosa y es imitada en todos lados van a quedar pocas áreas por privatizar, o, si hay un efecto de « reflujo » puede significar la reaparición de las demandas por un mayor Estado. También la tendencia privatizadora puede haber cambiado la forma de intervenir del Estado mismo, es decir a través de mecanismos « tercerizados » que antes de ella no eran tan utilizados.

Cita el caso británico para decir que hubo una tendencia a la caída en los activos en manos del Estado, pero que hubo un incremento de la necesidad regulatoria y de control estatal, como es el caso británico. 174

« There may be a decline in public ownership, but an increase in regulation, as happened in Britain.

Pero cree que la privatización puede expandirse en algunos países y decrecer en otros. Y mismo dentro de un país puede haber una tendencia estatista en un nivel y otro que adopte el privatismo. Más que un achicamiento del Estado observa una transformación.

Las privatizaciones han implicado nuevos actores y algunas reacciones imprevisibles.

Cree que la privatización transforma la arena en la cual los conflictos políticos se dirimen, tanto desde el punto de vista de lo material como de lo simbólico.