

# Entrevista a Hernán Celorrio

La privatización de las empresas públicas.

*En abril último estuvo entre nosotros el Dr. Hernán Celorrio, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo y especialista en la privatización de empresas públicas.*

*Tomando en cuenta que en los últimos años se ha iniciado en el país un proceso de privatización, IUS ET VERITAS entabló el siguiente diálogo con este destacado profesor extranjero.*

*Agradecemos las sugerencias del Dr. Ricardo Salazar en la preparación de este cuestionario.*

*La presente entrevista fue realizada y editada por Juan José Cabello Arce y Juan Luis Hernández Gazzo, miembros de nuestra Revista.*

## **¿Cuál es el objeto central, la razón de ser de todo este movimiento de privatización?**

Fundamentalmente, todo el esquema de privatizaciones tiende a una mayor "eficientización" en la prestación de los servicios públicos, en cuanto se ha considerado que a través de la intervención directa de la actividad privada en la implementación y ejecución de éstos se puede lograr -en términos prácticos- mejores servicios para toda la población. Ello se debe a que de alguna manera el Estado ha demostrado una alta ineficiencia en la provisión de estos servicios.

## **¿Cuáles han sido la modalidades de privatización que en Argentina han dado mejores resultados?**

Los mejores resultados en Argentina se obtuvieron a través de esquemas de privatización asimilables a la vieja figura de la concesión del servicio público. Es decir, se habilita al particular para que desarrolle la ejecución del servicio durante un largo periodo, sujetándose a penalidades en caso de

incumplimiento, que incluso pueden llegar a la rescisión.

En otros casos se habla de venta directa, pero en esencia -estando los servicios públicos involucrados- ésta no excluye la responsabilidad final del Estado sobre la debida prestación del servicio.

## **¿Cree usted en el concepto de empresas o actividades estratégicas?**

Creo en él, pero sólo para casos muy excepcionales. Tradicionalmente, se ha abusado de este concepto. Inclusive, en muchas ocasiones, actividades auténticamente comerciales se refugiaron bajo el concepto de actividad estratégica, cuando lo estratégico realmente es que un servicio determinado funcione. Por ejemplo, en tanto un servicio de comunicaciones es ineficiente, y consecuentemente inútil, su proyección estratégica carece de sentido.

Ahora bien, existen algunas áreas específicas -muy limitadas por cierto- que deben mantenerse directamente bajo el resorte estatal, pero éste debe ser un concepto excepcional y no ordinario en un esquema de privatización.

## **¿Se atrevería a enunciar alguna de estas actividades estratégicas?**

Sí, por ejemplo algunos supuestos en el manejo del poder nuclear. No en el sentido bélico, sino en el desarrollo de la energía nuclear que puede tener connotaciones muy específicas.

Tradicionalmente, se ha considerado a la actividad metalúrgica como estratégica, al estar directamente vinculada a la defensa, al igual que la actividad petrolera. Indudablemente son válidos los dos ejemplos, pero en ambos casos quedó demostrado que son mucho mejor utilizables los recursos en caso de emergencia bélica cuando existe una adecuada provisión, debido precisamente al buen desarrollo de las bases petroleras y metalúrgicas en manos de particulares.

---

*“ ... establecer el marco regulatorio (...) es una condición básica de cualquier proceso de privatización en el cual estén envueltos servicios públicos ”*

---

## **¿Es posible comprobar mejoras significativas de la productividad en las empresas privatizadas en Argentina?**

Bueno, hasta este momento es muy difícil hacer una evaluación, porque si bien el proceso de privatización ha sido rápido en su ejecución, prácticamente en los tres o cuatro casos principales los servicios han quedado en manos privadas hace un año o, en el mejor de los casos, dos años. El ejemplo típico fue el de las comunicaciones telefónicas que realmente está mejorando, pero para dar una evaluación sería tenemos que esperar tres años más. La proyección, sin embargo, es positiva y así lo aceptó la población en general.

## **¿En su opinión, tratándose de servicios públicos o actividades industriales vinculadas directamente a satisfacer necesidades básicas, como salud, vivienda, etc., cuál es el rol que debe cumplir el Estado en dichas privatizaciones?**

En esencia, en todos los esquemas de privatización lo que se deja en manos de particulares es la ejecución del servicio. Pero en tanto el particular esté ejecutando el servicio, la obligación del Estado es establecer un marco regulatorio que determine claramente, y con fuertes limitaciones, cuál es el campo de acción que debe desarrollar el particular en la actividad materia de privatización, sea ésta vivienda, salud, provisión de energía eléctrica, provisión de agua potable.

Es decir, establecer el marco regulatorio -como se hizo en Argentina con la privatización del servicio eléctrico- es una condición básica de cualquier proceso de privatización en el cual estén envueltos servicios públicos. Es distinto si estamos hablando de privatización de una actividad comercial, en la cual el Estado, en principio, no tenía porque haberse entrometido.

## **¿De qué manera, y en base a qué criterios, debe evaluarse la posibilidad de privatizar un servicio público?**

Existen dos criterios para privatizar, a saber el de caja y el de eficiencia.

Si nosotros estamos pensando en el criterio de caja -lo cual técnicamente supondría sólo una relación presupuestaria- entonces sería una simple determinación de deudas y haberes. Es decir, se tomaría en cuenta para la evaluación sólo si el Estado tiene mayores ingresos o si tiene menores pérdidas.

En cambio, el criterio de eficiencia -dado un proceso de privatización- implica una preocupación por la mejora en la prestación del servicio. En esencia, consideramos que ése es el sentido real de una privatización; de lo contrario, sería un simple esquema presupuestario a determinar de acuerdo a las necesidades económicas del Estado.

## **¿Existiría algún mecanismo para que el Estado pudiera intervenir y romper este esquema de privatización, por considerar que una empresa privada no está cumpliendo eficientemente la prestación de servicios públicos?**

Sí, absolutamente, pues es una obligación del Estado controlar y regular la debida prestación del servicio público.

Basta un ejemplo simple. Si pensamos en la provisión de agua potable a la población, el hecho que se privatice implica que una empresa privada

tiene la ejecución del servicio. Si incumple, obviamente no va a quedar la población sin agua potable; el Estado no puede desentenderse de su obligación de cumplir con ese cometido. ¿En qué termina entonces? En una rescisión, pero esto no implica automáticamente que el Estado asuma el servicio, aunque puede hacerlo temporalmente. Lo que implica es que -si vale el término- se "reprivatizará" el servicio, buscando otra empresa que satisfaga los requerimientos sociales en los términos debidos.

**A los procesos de privatización se les atribuye un gran costo social, ¿es esto cierto?; ¿de ser así, cómo atenuar dicho efecto en países que atraviesan una grave crisis económica?**

Creo que no necesariamente generan un gran costo social. El punto pasa por otro meridiano. Lo que hay que determinar -porque en última instancia siempre se trata de servicios públicos- es el debido manejo tarifario. Sucede que en muchas ocasiones la buena prestación del servicio hace necesaria una serie de inversiones, y lógicamente alguien tiene que afrontarlas. O las afronta el Estado con fondos provenientes de su capacidad recaudadora o las afronta el consumidor a través del incremento de tarifas.

En la mayoría de los casos -al ser el Estado incapaz, económica o financieramente, de asumir las inversiones-, es el consumidor quien, vía incremento de tarifas, asume dicho costo. Entonces sí, al darse un desequilibrio tarifario puede originarse un costo social.

Los niveles tarifarios pueden resultar o no excesivos para cierto nivel de población, pero en última instancia son manejados con un criterio discrecional político. Por ejemplo, en Argentina cuando se privatizaron los servicios ferroviarios urbanos, éstos producían pérdidas importantes y el Estado lo sabía y lo asumió, decidiendo subsidiar dicha actividad. Entonces, el criterio a tomar en cuenta en el concurso de privatización no era qué empresa privada ofrecía más dinero por ejercer el servicio, sino qué empresa privada pedía como subsidio menos dinero; ello era así porque al Estado le interesaba que el desarrollo de ese medio de transporte se mantuviera a determinado nivel tarifario, para satisfacer las necesidades productivas.

**¿El concepto de privatización incluye los casos en que el Estado introduce métodos de administración propios del sector privado en el régimen de las empresas públicas?**

No. En esencia cuando se habla de privatización se piensa en participación privada directa. Sin embargo, el Estado puede aplicar técnicas de mayor eficiencia para la administración de sus empresas, asimilables a las tradicionales de las actividades privadas.

Este es un tema bastante estudiado en Ciencias de la Administración, donde se estudian métodos para "eficientizar" administraciones. Eso es válido tanto para las empresas privadas como para las públicas. Pero el concepto de privatización no implica esencialmente un cambio de método, sino un cambio de titularidad en quién ejerce la prestación del servicio.



**¿Qué precauciones se deben tomar en todo proceso de privatización debido al otorgamiento -en concesión o venta- de determinados servicios a empresas extranjeras? ¿Podría esto poner en riesgo la soberanía de un país?**

En Argentina se planteó el tema en materia de generación de energía eléctrica. Es decir, las primeras privatizaciones en el sector eléctrico las ganó un grupo chileno, y ustedes saben que tradicionalmente hubo cierta rivalidad entre Argentina y Chile. Sin embargo, no sucedió nada y se siguió adelante de la misma manera que si hubiera ganado una empresa francesa o una empresa argentina. Admito que puede haber cierto temor al tratarse de una empresa de Derecho Público, pero eso ha quedado muy superado en los últimos años; el criterio tradicional de nacionalidad ha quedado casi descolocado, porque lo que está predominando es un criterio de eficiencia y de justicia en la decisión.

## **¿Qué capacidad de absorción de mano de obra, de profesionales o de directivos han tenido las empresas privatizadas en Argentina?**

Bueno, han tenido una buena absorción de profesionales y de personal directivo. El problema se ha planteado en el personal obrero, porque normalmente el Estado utilizaba las empresas públicas para cubrir ciertos problemas de desocupación. En consecuencia, esta sub-ocupación o desocupación oculta era aparentemente una ocupación plena debido a la mala utilización de los recursos humanos dentro de las empresas. Obviamente, el empresario privado, como no tiene la carga política de mantener determinados niveles de ocupación, se maneja con criterios de eficiencia tradicional y utiliza al personal que considera indispensable, sin ningún otro tipo de preocupación social o política.

Consecuentemente, hubo reducción de personal en el nivel de trabajadores y, a la inversa, hubo un mayor requerimiento de profesionales y de personal directivo, porque precisamente la empresa privada extendía su campo de acción, en relación al que antes el Estado desarrollaba.

## **Partiendo de la premisa que las empresas públicas generan pérdidas o están en quiebra, ¿qué opina usted de qué el Estado utilice fondos públicos para sanearlas o liquidar sus deudas para luego venderlas, teniendo en cuenta que ello puede significar la postergación de determinadas demandas sociales?**

No es exactamente así. Normalmente, el criterio hábil consiste en purificar la economía de la empresa a través de la creación de nuevas empresas. Por ejemplo, el caso de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) grafica lo antedicho. Se crearon dos nuevas empresas, que al partir de fojas cero, no tenían déficit presupuestario ni deudas ni ningún tipo de problema. Entonces, las acciones de estas empresas fueron las que se pusieron a la venta, y todos los problemas que tenía SEGBA (deudas, pasivos incalculables, etc.), quedaron en una sociedad que se denominaba SEGBA Residual, que el Estado está liquidando actualmente. El Estado puede liquidarla a través de un manejo especial de deuda que un privado no tendría, porque en Argentina la mayoría de las deudas del Estado -por decisión de Derecho Público- se proyectan al futuro, es decir, el Estado en sí no es ejecutable directamente y genera condiciones de pago que un particular no

puede establecer.

Entonces, el mejor camino creo que fue el que se decidió en Argentina para estos supuestos: no se transfirió al particular la empresa SEGBA en sí, porque entonces el particular hubiese ofrecido un menor precio o el Estado hubiera tenido que usar fondos directos para sanear. En cambio, se estableció una organización residual -que quedó prácticamente fuera del mercado y cuyas relaciones el Estado va purificando en el tiempo-, de modo tal que no tiene que aportar ingentes sumas de dinero que, como usted señalaba, se pueden derivar a otras actividades o necesidades de ley.

## **¿Cuál es la disposición de las ofertas de capital en el mundo para invertir en países como el nuestro?**

Existe una gran disposición. He viajado a varios países, y es muy significativo como en los últimos dos años ha cambiado tremendamente la perspectiva que se tenía de Latinoamérica. En términos macroeconómicos, que son los que normalmente mira el inversor extranjero, hemos mejorado sensiblemente. Por supuesto que subsisten una serie de problemas sociales muy directos, pero normalmente en la decisión de una inversión pesa más la macroeconomía que el problema social directo. A la inversa, en la apreciación local pesa mucho más el problema social que uno percibe a su alrededor que la visión macroeconómica global.

---

*“ ... lo que tenemos que determinar es si el servicio en manos privadas se puede prestar en mejores condiciones que en manos estatales; entonces no es determinante que haya pérdidas o que haya ganancias ”*

---

Consecuentemente, un inversor extranjero está bastante dispuesto a desarrollar actividades en estos países, en tanto se le ofrezcan condiciones razonables. Claro, la razonabilidad de las condiciones está en función de las posibilidades de acceso directo

que se tenga a ciertos niveles de financiamiento internacional, pero en líneas generales es un buen momento que tiene Latinoamérica para acceder a capitales extranjeros en procesos de privatización.

### **¿Qué tiempo de duración requiere un proceso de privatización?**

Hablar de plazos es muy difícil. Depende de qué proceso de privatización estemos hablando. Uno puede hablar en sentido global, en cuyo caso Argentina está desarrollando su esquema en tres, tres años y medio.

Cuando se piensa en las distintas áreas de privatización, uno tiene grandes sorpresas. Algunas se pueden manejar en cuatro meses, otras requieren de uno o dos años. Depende qué estemos buscando y cómo se está determinando el perfil del inversor. Por ejemplo, en materia de servicio eléctrico un plazo razonable puede estar en el orden de un año. Pero también depende del conocimiento que se tenga del mercado. Si uno tiene estudios claros sobre las posibilidades de desarrollo del mercado, si hay un trabajo de pre-factibilidad de inversión, etc. se pueden ahorrar varios meses. Lo importante es perfilar exactamente el calibre y nivel del inversor que se está buscando, porque no nos olvidemos que en cualquier proceso de privatización hay un doble juego: por un lado se necesita un financista y, por otro, se necesita un operador. En la medida que puede detectarse cuál es el operador necesario, obviamente se abrevian tremendamente los plazos de desarrollo del plan de privatización.

### **¿Cuáles son las etapas de un proceso de privatización?**

Diría que, en primer lugar, se tiene que hacer un análisis técnico. En segundo lugar, un análisis financiero, una determinación de cuál puede ser el mercado de donde surjan los oferentes razonables que puedan desarrollar el servicio. Y luego, una apreciación jurídica en función de la cual se determine con parámetros muy claros los pasos a seguir, de modo tal que se asegure la máxima transparencia en el proceso de privatización. Esto implica no sólo ser transparente, sino que el oferente tenga la convicción de que así es.

### **¿Cree usted que las empresas que son rentables para el Estado también deben ser privatizadas?**

Claro que sí. Volvamos al esquema anterior. Si nosotros hablamos de privatización en concepto presupuestario o de caja la respuesta sería negativa. Si nosotros hablamos de privatización en concepto de "eficientización" de servicios, lo que tenemos que determinar es si el servicio en manos privadas se puede prestar en mejores condiciones que en manos estatales; entonces, no es determinante que hayan pérdidas o que hayan ganancias. Lo relevante es la calidad del servicio que se tiene y en qué medida se puede mejorar.

### **¿La privatización de empresas estatales no implica una retracción del poder del Estado?**

Creo que no hay que equivocarse en lo que implica un proceso de privatización y cuáles son los elementos y las funciones estatales. El Estado tiene que controlar y regular, lo cual puede lograrse ejerciendo directamente la actividad. Pero las experiencias demuestran que la posibilidad de regulación y de control del Estado se "eficientiza" mucho más cuando la ejecución directa está en manos privadas que en manos estatales.



Es decir, el problema del poder del Estado no está en la propiedad directa, sino en el debido ejercicio de sus poderes naturales de regulación y control. Obviamente, si uno entiende que al privatizar un servicio el Estado va a descuidar esa obligación natural claro que está perdiendo poder. Pero eso sería un equívoco absoluto no sólo en términos lógicos sino conceptuales acerca de la naturaleza de un proceso de privatización. El Estado de ninguna manera puede renunciar a su obligación natural de regular el sistema y obviamente controlar la ejecución del mismo.

## **¿Diría usted, entonces, que el proceso de privatización no va contra la idea del Estado de bienestar social?**

No, al contrario, creo fervientemente que el Estado de bienestar social continúa con plena vigencia, que sigue incólume. Lo que sí ha cambiado, sustancialmente es el modo de implementación de los servicios -a través de la empresa privada- para el logro de los objetivos deseados, así como los métodos de acción directa del Estado. El Estado se reserva la regulación, el control y, obviamente, todo este esquema tiende a que se satisfaga determinados cometidos estatales que son precisamente los que enarbola el Estado de bienestar social. Lo que desaparece es el método tradicional de la subvención, de la acción directa del Estado en actividades económicas, y lo que subsiste completamente es la obligación del Estado, en cuanto a la consecución de esos objetivos.

Claro está, al utilizarse la actividad privada en forma directa, se exige una compatibilización de actividades privadas y públicas con el objetivo final, llevando a la necesidad de crear nuevas figuras jurídicas que enmarquen este nuevo tipo de relación.

## **Se dice que el proceso de privatización, acarrea una reducción de la actividad estatal. ¿Que opina usted de ello?**

Creo que en este caso hay un problema terminológico, es decir, la gran pregunta es qué significa reducción de actividad estatal. Si nosotros decimos que el Estado reduce su actividad, ya sea porque no interfiere en determinado sector económico, porque no asume directamente la provisión de un servicio, porque tiene menor cantidad de empleados, claro que se reduce la actividad. Pero si nosotros pensamos en cuáles son los objetivos del Estado dado un proceso de privatización, éste tiene que incrementar su actividad en términos de regulación y de control; claro está, que este incremento de actividad no es tan fácil de visualizar como la actividad directa que antes ejercía el Estado. Por eso si hablamos en términos convencionales, tradicionales, es claro que se reduce la actividad. Si hablamos en perspectiva global, creo que en esencia, el Estado incrementa su actividad.

Un ejemplo que suelo dar es el de un estudio jurídico que tiene en un determinado momento "x" cantidad de clientes y diez empleados. Si el estudio mantiene los 10 empleados y tiene el doble de clientes, ¿se incrementó su actividad? Pareciera que sí. Si tiene 5 empleados en lugar de 10, pero también

incrementó la cantidad de los clientes y su calidad, porque los puede manejar con menos empleados -por ejemplo, por un sistema de computación-, ¿qué quiere decir? ¿Se redujo la actividad del estudio o se incrementó? Depende como lo miremos. Si lo apreciamos en términos de personal, disminuyó. Si lo miramos en términos finales, pareciera que se incrementó, porque satisface mejor sus objetivos, que son las de cubrir un mercado mayor.

## **Realizada la privatización, ¿quién asume la responsabilidad originaria del Estado?, ¿la mantiene el Estado o se traslada a la empresa privada?**

De nuevo estamos ante un equívoco conceptual. La obligación natural y tradicional del Estado no desaparece ni se incrementa, es exactamente la misma. Lo que se modifica totalmente es el modo de implementación. Antes de las privatizaciones, el Estado actuaba directamente, aunque parezca absurdo, se autocontrolaba. Cuando esto queda en manos privadas el control del Estado se hace más evidente y de alguna manera más sencillo. Ahora, claro está, si el Estado descuida su actividad de control, su actividad regulatoria, en realidad está negando su esencia; pero, en última instancia, actuando con responsabilidad lo que sucede es que su explicitación exterior en algunos casos se visualiza distinto. Es decir, antes se visualizaba en forma directa y ahora se percibe en forma más indirecta por la sociedad.

## **En la conferencia que organizó nuestra Revista, usted mencionó en algún momento que las empresas que prestan servicios públicos deben ser, por determinadas razones, manejadas principalmente desde un punto de vista monopólico. ¿Podría explicar, cuáles son los fundamentos para ello?**

Tradicionalmente los servicios públicos se han ejercitado en términos monopólicos. La razón es muy simple: la misma necesidad del servicio lleva a esa conclusión. Ello se debe a que las inversiones en un servicio público son de tal envergadura que hacen anti-económica una competencia directa. Por ejemplo, si estamos hablando de la provisión de agua potable a una ciudad como Buenos Aires o como Lima, creo que a nadie se le puede ocurrir que pueden existir tres empresas cada una con un sistema de cañería distinto, por el costo que tiene. Entonces, esto lleva necesariamente a la existencia de

un solo procurador de servicio, es decir una concepción monopólica. En algunos rubros, esto puede ir disminuyendo con el tiempo debido a la evolución de los sistemas tecnológicos.

Esto nos lleva a una concepción monopólica que fue tradicional en el servicio público; por eso, siempre hubo un sistema de tarifas controlado, porque precisamente no existe el autocontrol del mercado en estos casos.

**El sector privado se guía fundamentalmente por el espíritu de lucro. ¿Cómo compatibilizar esta noción con la privatización de servicios básicos, teniendo en cuenta que la idea es ampliar los servicios de agua, luz, etc. a sectores urbanos marginales, o a sectores rurales?**

Esó no es un problema de interés del sector privado. Es decir, eso depende de la capacidad con que se encare el proceso de privatización. Por ejemplo, en Argentina qué se hizo con la distribución del servicio eléctrico. Se estableció como una condición que el privado que asumía el servicio tenía la obligación de incrementarlo antes de seis meses y adecuar sus inversiones al aumento de las necesidades de consumo. Es decir, tenía que incrementar los sistemas de conexión si las exigencias de la comunidad así lo requerían.

Esa era una condición del pliego. Obviamente, en estas condiciones el particular realiza una evaluación global y quizás ofrezca menos por la empresa a privatizar, porque tiene una obligación mayor. Por lo tanto, si existen áreas en que el sector privado no quiere intervenir porque considera que son áreas

que generan pérdidas y no beneficios, existen dos posibilidades: o se combinan las áreas de pérdidas con áreas de beneficio en paquetes globales, de manera tal que el inversionista que pretenda actuar en el proceso de privatización gane por un lado y pierda por otro o, por el contrario, si se piensa que estas áreas no pueden agruparse en un sólo paquete, el Estado puede seguir haciéndolo directamente o buscar un particular que lo haga a través de una prestación económica inversa (en vez de recibir dinero por la privatización, el Estado lo aporta, porque privilegia la decisión de llevar adelante ese servicio por el sector privado).

**¿Cómo ve el proceso de privatización en el Perú?**

Bueno, la verdad es que mi visión es muy limitada. La impresión que tengo, por lo que he conversado, es que ustedes están en muy buenas condiciones para lanzar proyectos de privatizaciones muy interesantes, porque pueden usar experiencias anteriores como el caso de Argentina que es bastante interesante porque se dan condiciones similares.

Creo que ustedes están en un buen momento para desarrollarlo; pero eso sí, tienen que tener muy en claro cuáles son los propósitos de la privatización, aunque en el primer año no se noten tanto los resultados en la eficiencia de los servicios. Si hablamos de privatizaciones en términos presupuestarios, en términos de caja, mal camino. Si hablamos de privatización en términos de eficiencia, entonces hay que perfilar con capacidad, cuáles y quiénes son los operadores y los inversores que pueden desarrollar seriamente este proceso.■