

NUEVAS TENDENCIAS EN LA ORGANIZACION DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS A LA LUZ DE LA REFORMA DEL ESTADO. UNA VISION INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURACION DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS PÚBLICAS O PRIVADAS.

FELIPE

RODRIGUEZ

INDICE TEMATICO ;Error! Marcador no definido.

	Pág.
I. - INTRODUCCION	1
II. - LAS EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS. ASPECTOS GENERALES.	3
III.- TRANSFORMACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR DIVISION DESAGREGADA POR DIFERENTES ETAPAS QUE INTEGRAN LAS PRESTACIONES DE SERVICIOS PUBLICOS.	9
IV. - LOS CONTRATOS - PLAN -, DE GESTION Y DE SERVICIOS. GENERALIDADES. ASPECTOS PRINCIPALES. INDICADORES: TIPOS. INCENTIVOS. EJEMPLOS	13
V. - ALGUNAS OTRAS CUESTIONES DE IMPORTANCIA A CONSIDERAR.	25
VI. - BIBLIOGRAFIA	27

I. - INTRODUCCION :

Hasta hace muy pocos años, quizás hasta fines de los '70 , el siglo XX se caracterizó por una tendencia casi universal e ininterrumpida hacia una mayor participación de los gobiernos en los procesos económicos. Incluso hasta la década citada, de los años '70, esta tendencia traía aparejada una creciente intervención directa e indirecta del Estado a través de su expansión y de una alta complejidad en su actividad regulatoria por un lado y también por el papel activo de las autoridades gubernamentales en la administración macroeconómica por otra parte.

Además, y junto a estos hechos, por lo menos otras tres tendencias generales también han contribuido a incrementar la magnitud del sector público, confiriéndole por supuesto aún mayor importancia relativa al Estado.

Uno, los programas sociales que elevaron considerablemente las actividades prestacionales del Estado, creándose en su derredor complejos y vulnerables sistemas de administración.

La otra tendencia, los procesos de industrialización y urbanización han ampliado a su vez la escala y el avance de los diversos servicios, tanto de los públicos propiamente dichos cuanto de los privados producidos en forma pública, cuyos suministros han insumido una porción considerable de los crecientes gastos presupuestarios.

La tercera tendencia detectada hasta fines de los '70, superada en el primer tramo de la década siguiente han sido el impacto presupuestario que tenían las importantes asignaciones en gasto militar de carácter complejo tecnológicamente hablando y que requerían un uso intensivo de capital.

En vista de esto, a partir de mediados de los '80 hasta nuestros días los cambios producidos, consolidado el sistema democrático, parecerían ser totalmente anómalos. La participación del capital privado, la privatización, la desestatización, los intentos de poner límites al gasto público, algunas desregulaciones, la implementación de mayores controles, la participación de la opinión pública indicando sus necesidades han transformado brutal y drásticamente hábitos y costumbres que nos parecían imposibles de modificar.

Así aparecieron y se consolidaron, medidas tendientes a hacer mejor y mayor

uso de los procesos de asignación de recursos basado en un criterio de atención al ciudadano, revalorizándolo y colocándolo en el centro de la escena prestacional y también en un proceso de toma de decisiones más descentralizada. En este apretado marco es que han aparecido las nuevas tendencias en la gestión de las organizaciones estatales y hacia allí apunta nuestro objetivo, veamos pues cuál es nuestro pensamiento y criterio en este sentido.

II. - LAS EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS. ASPECTOS GENERALES⁽¹⁾ :

Existen dos clases de entidades públicas y/o privadas que prestan servicios, una las que obtienen buenos resultados y otra las que resultan ineficientes en la provisión de esos servicios.

Nos interesa comentar acerca de la primera, al respecto diremos que poseen tres características básicas:

- 1.- Objetivos claros, coherentes y centrados en la prestación de servicios.
- 2.- Gestión autónoma en la cual personal directivo y empleados son responsables de los resultados.
- 3.- Independencia financiera.

En primera lectura, diremos si éstos no son más que los principios y caracteres que tipifican fuertemente a las empresas prestadoras de servicios privadas. Por el contrario resulta algo natural que en el caso de las empresas públicas la conjunción de objetivos políticos, económicos y sociales sumada a las numerosas restricciones que por leyes, reglamentos, estatutos, impiden el establecimiento de responsabilidades y recompensas por buen desempeño (un desempeño efectivo, al margen de las simpatías, amistades y otras relaciones de intereses que puedan beneficiar algunos que no son eficientes). Por otra parte la situación financiera de estas empresas que dependen del presupuesto general y la consecuente influencia que tienen a veces determinaciones políticas en decisiones relativas a las adjudicaciones de partidas presupuestarias a las cuales pueden agregarse, las también a veces, determinadas motivaciones políticas de impacto negativo en la determinación de las tarifas por estos servicios complementan el cuadro de razones que dan justificación a la ineficiencia empresaria en sus prestaciones e impiden una gestión racional con buenos resultados.

Aparece esta situación como endémica en función de los defectos organizativos y el desempeño deficiente que, con esta argumentación, nos puede llevar a considerar, de hecho algunos autores así lo entienden, aclarando que no es nuestra posición, la necesidad de

(1) Informe sobre el Desarrollo Mundial 1.994. Indicadores del Desarrollo Mundial.
BANCO MUNDIAL

abandonar todo esfuerzo de reforma del sector público y transferir todos los servicios al privado.

Se nos ocurre que hacer más eficaz el Sector Público, en particular correspondiente a lo perteneciente a los organismos y empresas prestadoras de servicios de infraestructura, constituye una tarea que se justifica en primer término en la responsabilidad constitucional que le cabe al Estado como factor esencial, principalísimo, de asegurar la prestación de determinados servicios esenciales al mantenimiento e incremento de la calidad de vida, con el acceso a estos servicios, de todos los habitantes, en especial en países emergentes.

Como segundo elemento, nada hace prever que en el futuro algunos sectores, más allá de ser compartidos con los privados ej. redes viales de comunicación y algunas obras públicas, seguirán predominantemente bajo la órbita del Estado.

Tercero resulta conveniente la eficientización del sector público toda vez que el impacto sobre el privado resulte beneficioso porque le facilita una mejor y más eficaz participación.

Si sólo consideramos estas tres razones, nos parecen que son suficientes para justificar la mejora de los organismos y empresas públicas responsables de la prestación de ciertos servicios de infraestructura.

Un primer paso en este sentido se ha dado a través de la transformación de estos organismos en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades 19.550 y sus modificatorias, otorgándoles independencia económica, financiera y decisional en relación con las tarifas, organización y mejoramiento de algunos parámetros comerciales que aseguren la autogestión y rentabilidad suficiente para implementar políticas sociales que el gobierno no puede dejar de sostener.

Otro paso que, en algunos países ya se están dando, consolidando el criterio, resulta necesario destacar, es la de implementar contratos explícitos con el gobierno y otras entidades privadas que se dedican a este tipo de prestaciones incrementando su autonomía y responsabilidad, especificando objetivos de desempeño y metas definidas por el gobierno.

Finalmente, cierra la estructuración de un nuevo marco de gestión el establecimiento de una estrategia de fijación de precios encaminada a asegurar la recuperación de costos y su independencia financiera.

En resumen confiere dos objetivos, uno el de suministrar servicios eficaces y eficientes en calidad y cantidad y otro explotarlo con autosuficiencia financiera.

La autonomía de gestión, organización y financiera que se plantea no significa falta de control y supervisión en los servicios; así, el gobierno establece políticas y metas y la gestión de las Empresas Públicas planifica y ejecuta su prestación, es en síntesis delegar responsabilidades y no interferir políticamente las decisiones empresarias.

Dijimos que el primer paso que constituía la transformación de los organismos en empresas sometidas al régimen de la ley de sociedades les otorgaba tres ventajas:

1) Independencia Económica

2) Independencia Financiera

3) Independencia de Decisión,

agregamos ahora, que además los coloca en igualdad de condiciones respecto de las empresas privadas, porque aquellas adquieren mejores condiciones de competitividad frente a éstas, su régimen de contratación resulta semejante con lo cual alcanza mayor libertad para asegurarse, así, mejores condiciones en cuanto a la posibilidad cierta de bajar sus costos; a su vez debemos decir que esta nueva situación jurídica la coloca, la sujeta: **a)** al cumplimiento de las leyes tributarias, con lo que indirectamente pasa a contribuir entre otras cosas, al mejoramiento de la economía general del Estado, **b)** a las leyes del Código de Comercio, criterios contables y reglas de competencia, **c)** a las leyes laborales de la ley de Contrato de Trabajo y menor interferencia gubernamental. Nótese que decimos menor y no nula o ninguna interferencia gubernamental porque como ya lo expresáramos éste, el gobierno, no puede, jamás, desligarse de su responsabilidad de control y de la determinación de la política empresarial con cierta componente social, en especial en algunos servicios esenciales, que garanticen aquel principio constitucional que no por demasiado amplio resulta menos obligatorio en su efectivización, nos referimos al Bienestar General. Vale decir que en la práctica, si bien las viejas Empresas Públicas se verán remozadas en nuevas empresas sujetas a la ley de sociedades, la transformación no será del todo completa como quizás alguien pueda imaginar toda vez que las reglas, estrictas reglas, del mercado, siempre estarán en este caso impregnadas de un contenido, con mayor precisión, de una componente social que la hará destacable y a su vez inducirá, en el juego del mercado competitivo, a las privadas a una mayor humanización en sus estrategias de efectivización de los objetivos que persiguen. Recordemos en las primeras, las empresas Públicas transformadas el fin perseguido no es la maximización de los beneficios, de las ganancias, sino la eficientización de las prestaciones y la obtención de menores costos, mejores tarifas y beneficios, rentabilidad suficiente que asegure mantenimiento, nuevas y necesarias inversiones, modernización y actualizaciones tecnológicas y salarios dignos.

Por el contrario a las segundas, las empresas privadas, a más de los desordenados objetivos citados sin dudas persiguen una maximización de sus beneficios, cosa

que no corresponde valorar porque está en su esencia íntima de toda actividad privada.

En relación con la adopción de procedimientos contables de carácter comercial, en estas organizaciones estatales transformadas en personas jurídicas sujetas al régimen de la ley de sociedades comerciales regulados por la ley 19.550 y modificatorias, representa otro de los beneficios inmediatos de la transformación. Así es como resulta destacable que la contabilidad explícita de costos identifica las actividades no remuneradoras y revela causas de ineficiencias. Consecuentemente se transparentan los costos y beneficios.

El informe del desarrollo mundial del año 1.994 elaborado por el Banco Mundial señala como ejemplo la transformación de las empresas de servicios públicos de Ghana, citando el caso de los de transporte, "los cuales, dice la fuente citada, al cabo de dos años, los costos reales de explotación de la compañía estatal de transportes habían bajado en 67% y sus ingresos aumentaron del 92% al 111% de sus costos totales de explotación." sic.

Estos organismos financieros internacionales señalan que las reformas orgánicas son siempre más sencillas en el papel que en la práctica y aseguran, nuestra experiencia local creemos escapa a la regla, lleva tiempo y mucho esfuerzo convertir una empresa pública en otra privada necesitándose alrededor de cinco años solamente la introducción y aplicación cabal de prácticas contables estándar. El informe mencionado sostiene que, continuando con Ghana, el proceso transformador dura casi siete años y aún queda un largo camino por transitar.

Se nos ocurre pensar que quizás una de las causas más importantes por su fuerza tapón la conforman excesivas reglamentaciones, aquello que alguna vez recibió el calificativo de maquinaria de impedir, y que a lo largo de muchos años generó impedimentos a la aplicación de ingenio y deseos de progreso de muchos de los empleados y funcionarios de turno encargados de la prestación y administración de estos organismos públicos prestadores de servicios de infraestructura. Existía en síntesis una especie de política de ilusión en la cual se destacaba, declamativamente, las bondades del sistema y las calidades y eficiencia de los servicios de infraestructura que prestaban.

Hoy, la globalización de la economía, fenómeno de los últimos años ha puesto en evidencia, a lo menos por ahora, que las fuerzas del mercado y la competencia pueden mejorar la oferta y la prestación de servicios, esta es una afirmación - opinión casi unánime que se produce después de los cambios a que se fueron sometiendo empresas y organismos públicos de diversos países del mundo a la luz de las nuevas líneas de políticas - gubernamentales implementadas y a los significativos avances tecnológicos experimentados.

Este cambio tecnológico y las innovaciones introducidas en la regulación de las condiciones en que los servicios deben ser prestados han hecho posible emerger nuevas

maneras de competencia.

Así las economías de la producción y el abastecimiento en gran escala han disminuido sobre todo en generación de energía eléctrica, telecomunicaciones, provisión de agua, etc.

Este fenómeno, al menos se nos presenta como tal, de las innovaciones en los mecanismos de regulación produjeron la desagregación de actividades en especial la distinción entre aquellas ocupaciones en las cuales las economías de escala carecen de importancia con estas otras que sí la tienen.

La desagregación así planteada promueve competencia, toda vez que desvincula trabajos prestados por entes monopólicos, a veces naturalmente monopólicos, exponiéndolos a diversas formas de competencia, situación que sin dudas puede estimular la eficiencia. Aclaramos, el mercado, sus fuerzas, no eliminan la necesidad de regular precios y utilidades para proteger a consumidores y usuarios. El principio, en síntesis, que actualmente rige las nuevas formas, las transformaciones experimentadas y en marcha es que el aparato regulador, lo que llamamos marco regulatorio, debe fomentar la eficiencia y la inversión eliminando restricciones desfasadas al derecho de prestar servicios y además garantizando a los recién llegados condiciones equitativas de acceso a las redes.

En esta situación, en donde la transición entre un sistema y otro, de excesiva regulación a regulación racional, es cuando emerge la necesidad de un régimen de contratos de gestión ejecutorios que atiende las nuevas reglas y condiciones equilibrando los intereses de las diversas partes. Se precisan, además y complementario a lo dicho, normas transparentes y no discriminatorias.

Por otra parte resulta oportuno manifestar que los marcos regulatorios, como toda construcción intelectual humana, pueden resultar imperfectos en razón que lo nuevo evidencia que para la aplicación eficaz de los reglamentos económicos se requiere de complejidad y una base de información que sólo pueden obtenerse en casos excepcionales. Por otra parte, casi siempre ocurre que los órganos de control, los órganos que nacen a consecuencia de un marco regulatorio, siempre están expuestos a la manipulación, sea ésta sutil, solapada cuanto explícita y torpe. A su vez estas regulaciones pueden tener además consecuencias adversas y también imprevistas, por ello su valoración y revisión periódica sin dudas facilita el progreso y la implementación de nuevas normas. Como vemos se trata de un proceso dinámico, más simple, más sencillas, más comprensibles y prácticas de modo que no sólo puedan ser interpretadas por los directivos de empresas prestadoras, órganos de control-técnicos

gubernamentales, sino también por consumidores y usuarios, con lo cual se efectiviza el mandato del art. 42 nuevo de la Constitución Nacional reformada en 1.994, de manera tal que puedan efectivamente producir resultados previsibles y coherentes y también, en razón de la participación activa de éstos en las audiencias públicas por ejemplo, hacer más eficaz el proceso regulador.

III. - TRANSFORMACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR DIVISION DESAGREGADA POR DIFERENTES ETAPAS QUE INTEGRAN LAS PRESTACIONES DE SERVICIOS PUBLICOS :

Una de las tendencias actuales de transformar empresas públicas en sociedades comerciales sometidas al régimen de la ley 19.550 consiste en separar las diferentes fases involucradas en la prestación de los servicios. Ejemplo de esto lo constituyen: **1)** el suministro de energía eléctrica considerando las etapas de generación, transporte y distribución; otra **2)** el transporte ferroviario, creemos no conveniente el modelo adoptado en nuestro país en esta materia distinguiendo en función de los diversos servicios ferroviarios comerciales existentes y considerar así dos aspectos el de carga y el de pasajeros; o como **3)** el caso del agua separando las fuentes, el tratamiento y la comercialización, finalmente un último ejemplo, pueden, y sin dudas así lo es, existir muchísimos más **4)** los servicios telefónicos dividiéndolos en celulares, transmisión de datos por fibra óptica, etc.

A modo de cuestión previa, resulta más conveniente comenzar por plantear el análisis de un concepto que se nos ocurre esencial y que constituye el eje del debate planteado en todos los países que encararon la modernización y transformación de sus empresas públicas. Nos estamos refiriendo acerca del concepto de monopolio natural, vale decir la situación en que una sola entidad puede atender las necesidades del mercado a un costo más bajo que si hubiera dos o más entidades prestatarias.

Convengamos que para nosotros por monopolio natural es aquel servicio que en razón de su calidad, esencia o propiedad, una sola entidad atiende las necesidades del mercado a un costo teóricamente más bajo. Es menor cuanto mayor sea la producción del servicio en razón de que a mayor servicio menores costos de producción y prestación (se trata de un caso de economía de escala). En servicios de infraestructura es frecuente que una entidad preste diversos servicios, algunos pueden ser monopolios naturales y otros no.

No obstante el monopolio natural en un servicio puede permitir al proveedor disponer de cierta ventaja, en otro que podría prestarse en forma competitiva.

Lo expresado es lo que ocurre cuando resulta más económico que un solo proveedor produzca y preste conjuntamente dos o más servicios que si varias empresas lo prestaran por separado (es lo que se conoce como economías de diversificación).

Ahora bien, si aislamos los distintos segmentos que componen el monopolio natural de un sector producimos la división desagregada por desmembración promoviendo, y

facilitando, la incorporación de nuevos participantes con la competencia correspondiente en aquellos segmentos potencialmente competitivos eliminándose de esta manera la subvención de un segmento a otro y transparentándose e identificándose aquellas subvenciones cruzadas entre segmentos de actividad.

Modos de división desagregada: podemos distinguir dos, vertical y horizontal, aunque conviene aclarar que los obstáculos a su implementación son tanto técnicos como económicos ya que se nos puede presentar a simple vista un incremento en los costos de transacción en razón de que su coordinación podría resultar aparentemente más difícil y menos eficaz entre varias entidades, además, la formación de monopolios independientes vinculados verticalmente en donde cada uno de ellos tiene un margen de utilidad sobre sus costos resultando al final tarifas más altas que cuando existe una sola empresa prestadora integrada. De todos modos se entiende que siempre que haya una competencia leal, los resultados finales en el mercado serán los indicadores si es que hay economías de diversificación realmente importante.

Veamos entonces que es la división desagregada vertical, tomemos a fines de su comprensión práctica como ejemplo el modelo de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica adoptado en distintos países y que se fue imponiendo a partir de 1.978, cuando los EEUU sanciona su Public Utilities Regulatory Policy Act (PURPA) o bien sobre la Política regulatoria de las Empresas de Servicios Públicos, continuando Chile, Colombia, Filipinas, Guatemala, Argentina, etc.. De todos modos merece ser destacado que la Transmisión sigue siendo un monopolio natural.

Otro ejemplo de división desagregada vertical de los segmentos que componen un servicio público es el caso de la industria del gas natural en los que se puede distinguir: a) propiedad y explotación a cabeza de pozo; b) gasoducto y c) sistemas locales de distribución.

El caso de nuestro país, Argentina, señala que actualmente hay 10 empresas distintas que prestan estos servicios incluyendo los de tratamiento y almacenamiento del gas, dos son de transporte y ocho se encargan de su distribución.

Hungría dividió la OKGT -organismo que tenía a su cargo todo el sector del petróleo y el gas- en seis distribuidoras regionales de gas y una empresa titular de las refinerías, instalaciones de almacenamiento y los gasoductos.

Un tercer caso es el de los Ferrocarriles donde se pueden distinguir entre gestión de la infraestructura material y gestión de los servicios ferroviarios, por ejemplo Suecia en 1.988 creó dos organismos uno conocido como Baverket, encargado de la inversión en infraestructura y su mantenimiento y el otro llamado Statens Järnvägan, que es quien explota la concesión del transporte de mercancías y pasajeros.

La primera, Bakervet, recibe un pago fijo por unidad de material rodante más una cantidad variable que refleja los costos marginales sociales de explotación (incluidos los relativos a la contaminación y los accidentes). La separación entre vía y servicio es el modelo de esta segmentación desagregada de carácter vertical.

El segundo modo de división desagregada de los segmentos que componen un servicio público es el horizontal que consiste en separar las actividades por mercados, ya sea geográficamente o por categoría de servicios. Por ejemplo Japón ha reorganizado y dividido sus ferrocarriles nacionales en seis compañías regionales de pasajeros y una sola de carga que le alquila tiempo de vía férrea a los ferrocarriles regionales, así el resultado fue que el transporte de carga que había descendido se incrementó con la consiguiente disminución de costos unitarios, minorizando a su vez, la subvención del Estado.

El caso de los ferrocarriles de Argentina es otro ejemplo de este tipo de división desagregada ya que nuestro país los ha fragmentado en 12 concesiones, cinco son de transporte de carga y siete de pasajeros, idéntico camino están siguiendo los Ferrocarriles Polacos que se están terminando de dividir por regiones y tipos de servicios, así la PKP se reestructura en servicios de carga comercial (el transporte del carbón en especial), interurbano de pasajeros, internacional de pasajeros y local y suburbano también de pasajeros.

En el campo de las telecomunicaciones encontramos otro ejemplo de división desagregada por segmentos de carácter horizontal, así la explotación de la telefonía celular por radio se presenta separada de la prestación tradicional de los servicios telefónicos.

En este marco de división desagregada, sea horizontal o vertical es que las tradicionales empresas prestadoras de servicios públicos se transforman en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades convirtiendo un problema de gestión de la cosa pública en una cuestión de dirección de sociedades, este nos parece el elemento de resalto de la transformación, vale decir el paso de gestión como acción de administrar a la de dirección como acción de dirigir, allí encontramos la sustancia del cambio, de esta manera hemos recorrido la distancia que media entre el administrar, que significa gobernar, regir, cuidar, suministrar, a la de dirigir que es lo mismo que expresar, dar reglas para el manejo de una empresa, llevar rectamente la empresa a la obtención de una rentabilidad aceptable con la política fijada por sus directivos en función del mercado.

De esta forma, aquel viejo modelo de empresa pública, dotada de presupuesto aprobado por ley, que le aseguraba recursos por lo menos suficientes para su funcionamiento y por lo que no tenía, ni debía preocuparse, ya que casi todo el esfuerzo del administrador se centraba en su capacidad política para negociar y obtener un buen presupuesto al momento de

su elaboración, pasa, en mérito a la transformación, a constituirse en un director que somete la empresa bajo su dirección a las reglas y principios del mercado, con los riesgos que ello significa, ya que debe en primer lugar diseñar su tamaño, eficientizar los rendimientos, tanto de los aspectos humanos que conforman su plantel, cuanto de los técnicos y económicos, sometiéndose además a las obligaciones tributarias que tienen todas las empresas privadas; vale decir, pasan a desenvolverse bajo iguales condiciones, debiendo en ese marco el gobierno dar instrucciones a sus directivos, relativas a maximizar sus utilidades o de obtención de ciertas tasas fijas de rentabilidad.

IV. - LOS CONTRATOS-PLAN, DE GESTION Y DE SERVICIOS. GENERALIDADES. ASPECTOS PRINCIPALES. INDICADORES: TIPOS. INCENTIVOS. EJEMPLOS:

En el apartado anterior hemos desarrollado algunas consideraciones en relación con la nueva tendencia, a partir de la división desagregada, horizontal o vertical, de las diferentes etapas que un servicio de infraestructura puede presentar y que posibilita el establecimiento, por transformación, de nuevas políticas gubernamentales que efficienten la producción de los servicios y garanticen a los usuarios y consumidores de éstos calidad y costos razonables, asegurándose a su vez un cumplimiento tal, por el pago puntual de estas prestaciones mejores recaudaciones, mayores inversiones en equipamiento, operatividad e infraestructura por parte de estas nuevas organizaciones de servicios.

Aquí, en este punto es cuando aparecen tres procedimientos para estructurar las relaciones entre gobierno y meras entidades proveedoras de servicios, ellos son:

1) El *Contrato - Plan* en el que todas las decisiones quedan en el campo del sector público, y en virtud de este contrato se procura incrementar el grado de responsabilidad de los empleados y directivos y concretar, a su vez, mejor los objetivos aclarando, explicitando, para ello las expectativas de desempeño y de sus funciones, responsabilidades y recompensas de todas las partes interesadas.

2) El *Contrato de Gestión*, cuya característica sustancial es que la responsabilidad de la administración se transfiere intotum a un ente privado con lo cual se busca incrementar la autonomía de gestión y reducir los riesgos de interferencia política en las operaciones cotidianas de la entidad pública.

3) El *Contrato de Servicios* es aquel por el cual se transfiere a una entidad privada la responsabilidad de prestar un determinado servicio a más bajo costo o también obtener personal con conocimientos técnicos específicos, escasos en el sector público.

Estos tipos de contratos administrativos⁽²⁾, al igual que los nominados o especiales, participan de los principios y reglas de la teoría general de los contratos administrativos pero presentan rasgos de diferenciación jurídica.

En el caso de nuestro país a partir de la Reforma del Estado que se inicia con la

(2) Reforma del Estado y Privatizaciones. J. R. DROMI - 1.991

sanción y promulgación de la ley 23.696 reestructura y transforma las empresas públicas iniciando la transferencia de actividades del sector público al privado, aún así debemos indicar y expresar que los caracteres jurídicos que los tipifican y perfilan son los de bilateralidad, onerosidad, conmutatividad e intuitu personae.

Las razones son que los tres contratos señalados gozan de prestaciones recíprocas equivalentes, el principio de cumplimiento personal por lo que no puede ser transferido o cedido sin autorización expresa del Estado y también es sinalagmático porque ambas partes Estado - Directivos se obligan recíprocamente.

De cualquier modo, más allá de que estos contratos conforman hacia el privado una delegación de algunas facultades de la administración pública, ésta siempre conserva las atribuciones de dirección y control y aquellas delegaciones de ningún modo significan su traspaso ya que estos convenios se suscriben en interés público, esta característica confiere la restricción de renuncia unilateral por parte del privado y el control del Estado sobre la actividad. Lo que es notable es que la actividad sigue siendo servicio público por lo cual los principios esenciales de éste tienen plena vigencia en el ámbito de la prestación de ellos.

El objetivo de estos contratos es el de ayudar a resolver fallas de organización y resultan muy interesantes porque de su lectura puede advertirse la gradación de responsabilidades del primero al tercero que resultan atrayentes, porque pueden no necesitar del renunciamento a la propiedad pública de las entidades, de cualquier modo en todos los casos el patrimonio social que significan las empresas públicas, permanece en manos del Estado, asegurándose a su vez un menor costo de recupero por razones de mala prestación del servicio.

Veamos a continuación en particular a cada uno de ellos:

IV. 1 - CONTRATO - PLAN :

En sustancia tienen por finalidad permitir la evaluación comparativa del desempeño a corto y largo plazo de todos los administradores de la empresa pública y asegurar además que la información necesaria para la evaluación esté disponible, que las recompensas a los directivos y empleados estén vinculadas a su desempeño y finalmente que la evaluación la efectúen auditores independientes externos.

En concreto, esta clase de contratos, son negociados entre el gobierno titular de una empresa pública y los directivos de la misma.

Su origen se encuentra en Francia y en estos convenios su finalidad principal es la de especificar, expresamente, en un instrumento jurídico, las obligaciones recíprocas, la del gobierno por un lado y la de los administradores gerentes - directores por el otro. Se agregan además en este catálogo de normas, incentivos explícitos basados en el desempeño, tanto de los directivos como de los empleados.

Como adelantáramos más arriba, la cuestión radica en este caso en determinar, una vez establecidas las obligaciones recíprocas, el desempeño cumplido. A su vez esta indeterminación requiere, durante el período de vigencia del contrato, recopilar información para posteriormente, con ella, efectuar la correspondiente evaluación.

Por ello lo primero que debe realizarse, a los efectos del seguimiento del contrato, fijadas las metas y establecidas las condiciones, es elaborar un sistema de información y evaluación.

La primera componente, información, se centra en la definición de procedimientos standard en materia financiera y de contabilidad de costos, además de indicadores cuantitativos y cualitativos detallados.

Así las cosas, entonces la primera pregunta que se nos ocurre es:

¿Qué clase de indicadores de desempeño usan?

La respuesta a la cuestión puede ser planteada bajo dos aspectos, uno, en general, indicadores de referencia y otro, en particular, indicadores específicos, apuntando en este último caso a algunos ejemplos que nos orienten cómo funcionan estos indicadores detallados.

Veamos pues al primero, en general, digamos que deben seleccionarse aquellos parámetros que midan resultados en comparación con la tendencia y conforme las metas convenidas. Estos indicadores llamados de referencia se basan generalmente en la práctica internacional y se obtienen en consulta con expertos independientes de fuera de la entidad, con el objeto de minimizar la posibilidad de conflictos de interés.

Las metas convenidas deben establecerse, fijarse y evaluarse anualmente a efecto de incrementar el grado de responsabilidad.

Otra consideración relativa a los aspectos generales de estos indicadores de referencia es, según adelantáramos, que los mismos pueden agruparse en cuantitativos y cualitativos. En este orden de ideas debemos afirmar que los cuantitativos representan por lo general un 70 % de la puntuación final; ahora bien *¿cuáles son estos indicadores cuantitativos?*, según la bibliografía los fundamentales son la rentabilidad y la productividad, los otros son los que anunciamos como específicos de cada sector y representan características como pueden ser la cobertura o el producto material.

En relación con los *indicadores cualitativos* convengamos que los mismos se centran en aspectos tales como estrategia empresarial, investigación y desarrollo, mejora del sistema de información para la administración y sistemas de control internos.

Todos los indicadores se combinan en uno *único*, el de *rentabilidad pública*, que se obtiene a través de un promedio ponderado de rendimiento correspondiente a cada indicador.

Con respecto de los denominados indicadores específicos tomemos el ejemplo de los caminos, rutas, autovías, autopistas, etc. y para este caso se utilizan la medición del estado de la red vial, el uso que tiene la misma, la administración, gestión y productividad, y finanzas, otros son mantenimiento y rehabilitación, y fijación de metas específicas para todas las categorías de gastos.

Como metas, siempre este sector infraestructura de comunicación vial terrestre, pueden establecerse que la proporción de rutas en mal estado baje, para un año base de determinado porcentaje relevado, al momento de la fijación del contrato - plan, a otro porcentaje menor al final del período establecido. En otras palabras, supongamos un caso hipotético de una región, provincia, estado o país, el porcentaje de rutas en mal estado, relevadas al año base 1.996 es del 22 %, la meta fijada puede ser para el año 2.001, período de cinco años, que las rutas en mal estado se encuentren en el orden del 6 %. A su vez el mismo contrato - plan puede establecer que el mantenimiento de rutas en ese año base adoptado como origen se encuentra en manos del sector privado (empresas, consorcios camineros, etc.), en un 10 % exigiéndose un incremento al 25 % para el final del período, año 2.001.

En concreto tenemos:

¡Error! Marcador no definido.	DE REFERENCIA SON GENERALES	CUALITATIVOS
INDICADORES DETALLADOS	ESPECIFICOS SON PARTICULARES A CADA SECTOR	CUANTITATIVOS

Debemos sumar ahora, recordando que al inicio de nuestro comentario dijimos que el contrato - plan establecido entre gobierno - directivos se estructuraba en derredor de una serie de obligaciones recíprocas y se complementaba con incentivos explícitos basados en el desempeño integral de la empresa, la cuestión precisamente de los incentivos como componente del contrato - plan que tiene varios elementos, entre ellos podemos citar la promesa de mayor autonomía de gestión, otro es la de recompensa para trabajadores y directivos a cambio del cumplimiento de objetivos de desempeño acordados.

Entonces, ¿cuáles son esos incentivos de desempeño?

Uno suele ser la fijación de bonificaciones acordadas respecto de los salarios totales, en este punto cabe la mención de que⁽³⁾, algunos contratos negociados en Corea, los coreanos no consideran las recompensas pecuniarias, para ellos resulta mucho más beneficioso las no pecuniarias como son las ceremonias de entrega de premios o informaciones en la prensa y para ellos constituyen un factor fundamental del éxito.

Otro elemento incentivador suele ser la duración de los contratos, paradójicamente los contratos breves, 2 años, resultan los más eficaces porque permiten evaluaciones más frecuentes y consecuentemente recompensas también más frecuentes.

(3) Informe sobre el Desarrollo Mundial 1.994. Indicadores del Desarrollo Mundial. BANCO MUNDIAL.

Un tercer incentivo común es el de la ponderación que se asigna a los diversos indicadores de desempeño, en este punto tomemos el caso mejicano relativo al contrato firmado en 1.989⁽⁴⁾ entre el Gobierno y la Comisión Federal de Electricidad donde se distribuyeron las ponderaciones del modo siguiente: 44 % aumento de productividad; 23 % mejora de la eficiencia operacional; 18 % por logro de las metas administrativas y financieras y 15 % por mejora en calidad de servicio. Estas ponderaciones, según el informe que comentamos tuvieron sólo un éxito parcial en cuanto a dar a los directivos y empleados un mejor sentido de las prioridades e incentivarlos para centrarse en mayor medida en lo que importa, en vez de en lo más fácil de lograr. Por ello es que ya para 1.991 la lista de resultados, de mejor a peor, era como sigue: eficiencia, calidad del servicio, productividad, y desempeño administrativo y financiero, es decir, no precisamente la misma que la lista de prioridades y ponderaciones.

Ahora ¿cómo se vinculan desempeño y recompensa?

A estos fines y con el objetivo de preliminar de incorporar la responsabilización frente a los usuarios, tanto del Gobierno cuanto de los integrantes de la Empresa Pública, cuadros directivos y empleados, se publica y publicita una clasificación de empresas estatales basada en el desempeño. De esta manera los directivos ganan prestigio y lógicamente mejores remuneraciones económicas, los empleados a más de jerarquizarse obtienen las bonificaciones acordadas alcanzando un perceptible mejoramiento de sus niveles de vida, se eliminan en gran parte, importante proporción, las posibles comisiones de delitos, tendiendo a erradicar el flagelo de la corrupción de todos sus cuadros, se produce el reencuentro del empleado con sus directivos y la defensa de su empresa, ya que la pretensión lógica y natural es tratar de rankear lo mejor posible a su empresa, se revaloriza al usuario destinatario del servicio y el gobierno al obtener economías presupuestarias reales puede atender otros requerimientos sociales del estado.

En síntesis, podemos resumir lo expuesto en el siguiente cuadro sinóptico que para el caso de los indicadores específicos, a modo de ejemplo, hemos elegido el caso de infraestructura vial para señalar algunos indicadores a efectos de mejor comprensión:

(4) Informe sobre el Desarrollo Mundial 1.994. Indicadores del Desarrollo Mundial. BANCO MUNDIAL.

¡Error!
Marcador
no definido.

- Estrategia Empresarial
- Investigación
- Marketing
- Desarrollo Empresarial
- Mejora Tecnológica
- Mejora Informática
- Otros

CUALITATIVOS

GENERALES DE REFERENCIA

COEFICIENTE DE RENTABILIDAD (Promedio Ponderado de rendimiento de cada indicador)

INDICADORES

- Rentabilidad
- Productividad
- Niveles Totales de Venta
- Niveles de Importación
- Niveles de Exportación
- Cantidad de Empleados
- Cuerpo Gerencial
- Otros

CUANTITATIVOS

DESEMPEÑO

ESPECIFICOS (Ejemplo: INFRAESTRUCTURA VIAL)

- Estado de la red vial
- Mantenimiento
- Prestatarios del servicio de Mantenimiento
- Uso, caudal de tránsito
- Plan de obras
- Inversiones en mejoras, a menores costos
- Otros.

**INCENTI
VOS**

- Compromiso de mayor Autonomía de Gestión
- Bonificaciones económicas para funcionarios y directivos
- Premios y menciones no económicas
- Difusión y Publicidad de los de mejor desempeño
- Duración de los Contratos
- Ponderación Asignada a cada Indicador
- Otros.

IV. 2 - CONTRATO DE GESTION :

A través de la utilización de este tipo de contratos la responsabilidad de una amplia gama de operaciones y tareas de mantenimiento se delegan en el sector privado. El plazo que usualmente se establece en este tipo de convenios por períodos de tres a cinco años, en la escala de

los nuevos modos de presentar las transformaciones empresarias estatales quizás, por sus características delegatorias, puede ser más eficaz para alcanzar objetivos similares o alcanzar resultados más aceptables en aquellos sectores donde otros tipos de contratos han fracasado, el problema se da esencialmente en la relación privado - empleado público, por una parte, toda vez que quizás agrupados, los empleados, en derredor de la defensa de la empresa pública en el estado puramente público puede llegar, y de hecho lo logra, a impedir que el contratista privado controle aquellas funciones sustanciales que afectan la productividad y la calidad del servicio, nos referimos a la dotación de personal, las contrataciones y compras, o la obtención de capital de trabajo por medio de la modalidad de oferta pública, resultado, obvio y previsible, será negativo toda vez que el contrato no logra sus fines, se frustra en razón de la crisis que se produce llegando a la rescisión y la consecuente pérdida en calidad de servicios, deterioro de instalaciones, etc.

Es probable que el problema más delicado, sino el más grave, a enfrentar y superar, en este tipo de convenios es que previo a aceptar la dirección de una empresa pública debe resolverse la cuestión de la dotación de personal y la composición de su plantilla.

De cualquier modo estos contratos de gestión resultan más eficaces cuando se concede al contratista autonomía dirigenal y decisoria suficiente y correlativamente sus remuneraciones estén sustentadas, por lo menos en parte, en el desempeño, o sea mediante la introducción de incentivos al personal.

Estos contratos son de utilización común en Francia, en particular en el sector de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, en este caso el incentivo, recordar lo comentado en el apartado anterior, contrato - plan, para el mejoramiento de la productividad vincula la remuneración del contrato a indicadores tales como reducción de fugas, aumento de conexiones, minoración del desperdicio de créditos externos a tasa conveniente, plan de obras, mejoramiento operativo, etc.

Otros casos son aquellos en que el incentivo está estructurado alrededor del salario del obrero y las remuneraciones de los privados directores, se da estableciendo al momento de asumir su conducción, el estado de situación de la empresa relevado, y el estado futuro como meta por alcanzar, para ello se acuerda un determinado porcentaje de esos ingresos remunerativos garantizado y otro menor atado al resultado a obtener, ejemplo en Guinea -

Bissau⁽⁵⁾ se convino que el 75 % de la remuneración estaba garantizado y el 25 % restante dependía de los resultados obtenidos, el caso es el de la empresa nacional de energía eléctrica de ese país ocurrido en 1.987.

Una modalidad derivada de este tipo de convenios es el contrato de gestión con honorarios fijos aunque sólo merece ser mencionado a título meramente informativo ya que difieren poco de la asistencia técnica y sus resultados casi siempre fueron escasos o nulos.

Un elemento sustantivo de destacar en estos tipos de relacionamientos y dirección de empresas públicas por privados es el de fijación de las tarifas por el servicio, ya que la vinculación de los incentivos al desempeño puede no funcionar bien si un gobierno interfiere en la fijación de las tarifas.

En general estos contratos suelen ser útiles como mecanismos provisionales que permiten a las empresas estatales adquirir experiencia en trabajar asociadas a las privadas, despejar recelos recíprocos, equilibrar intereses, garantizar inversiones, etc. y finalmente superados los inconvenientes, producido el mejoramiento funcional y prestacional avanzar en la suscripción de contratos más amplios o también para servir de base a la elaboración de marcos regulatorios más ajustados.

Una innovación de estos contratos es lo que se conoce como AGETIP⁽⁶⁾ sigla francesa; esta modalidad es el resultado de una iniciativa conjunta del Ministerio de Cooperación francés, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial; que significa Agencia de ejecución de trabajos de interés público (Agences d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public), en las cuales las responsabilidades de administración de los proyectos de infraestructura urbana se han contratado con organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, que a su vez contratan las obras públicas a realizar. En general, según el informe que comentamos el uso de la AGETIP ha llevado a reducciones de 10 % a 15 % en los costos unitarios de los proyectos de infraestructura; esto puede apreciarse en el cuadro que a continuación transcribimos textual de la fuente reiteradamente mencionada.

**¡Error! Marcador no definido. DESEMPEÑO DE LA EMPRESA NACIONAL
DE ENERGIA ELECTRICA DE GUINEA - BISSAU**

¡E	INDICADORES	AÑO	OBSERVACIONES
----	-------------	-----	---------------

(5) Informe sobre el Desarrollo Mundial 1.994. Indicadores del Desarrollo Mundial. BANCO MUNDIAL.

(6) Informe sobre el Desarrollo Mundial 1.994. Indicadores del Desarrollo Mundial. BANCO MUNDIAL.

rro r! M arc ad or no def ini do. Nº					
		1.987	1.990	1.993	
1	CAPACIDAD INSTALADA (MW)	7,2	10,3	11,1	Incremento del período '87-'93 del 54,17%
2	CAPACIDAD OPERABLE (MW)	2,2	7,5	9,9	Mejoramiento '87-'93 450%
3	CONSUMO COMBUSTIBLE (Kg./Kw-hora)	0,300	0,254	0,275	Ahorro del 8,3% en el consumo
4	PERDIDAS SISTEMICAS (%)	30	26	24	Disminución del 20% en las pérdidas (87-93)
5	VENTAS DE ELECTRICIDAD (Millones Kw-hora)	14	28	27	Aumento 92,86% en las ventas brutas. Período 87-93
6	INGRESO MEDIO (U\$S/Kw-HORA)	0,12	0,25	0,22	Mejoras en el ingreso medio del 83,33% entre '87 y '93

Las AGETIP usan un enfoque integrado del diseño de las obras que fomenta la competencia al tiempo que facilita el acceso de los pequeños contratistas. En la preparación de los proyectos se toman en cuenta las limitaciones locales, los mercados laborales, el limitado potencial de producción de esos pequeños contratistas, la débil capacidad de identificación de proyectos de los gobiernos locales, las disponibilidades de ingenieros y otros profesionales consultores y la justificación económica y social de los subproyectos en consideración.

Se expresan con claridad los criterios de admisibilidad y selección de los proyectos, haciéndose especial hincapié en los métodos de uso intensivo de mano de obra y la licitación pública elimina a las empresas ineficientes.

La autonomía que se otorga a los administradores de las AGETIP les permite dirigir éstas de forma eficiente, imparcial y transparente, y la condición jurídica de que gozan estas entidades los protege de presiones políticas.

Un buen sistema de información para la administración y la responsabilidad personal institucionalizada permiten a los administradores dar cuenta de cada proyecto, proveedor, recibo de pago y factura pendiente.

Todas las cuentas consolidadas de los proyectos son sometidas a la verificación de auditores independientes cada seis meses. Se realizan también auditorías de gestión semestrales y auditorías técnicas anuales.

Finalmente un detalle importante, la experiencia indica que las AGETIP obtienen habitualmente precios unitarios que son entre un 5% y 40% inferiores a los que consiguen las administraciones públicas en las licitaciones oficiales.

IV. 3 - CONTRATO DE SERVICIOS :

Constituyen quizás el instrumento más flexible y eficaz, de allí su popularidad entre las entidades proveedoras de servicios, en función de los costos para incrementar el grado de atención a las necesidades de los usuarios, y con ellos se facilita la utilización de conocimientos especializados demasiado costosos para adquirirlos a título permanente con cargo al erario público. Permiten, a su vez, la competencia entre múltiples proveedores, cada uno con contratos breves y específicos.

Se trata también de una modalidad común cuando se refiere a servicios de mantenimiento. Un ejemplo lo constituye que en la mayoría de los países en desarrollo las obras importantes de rehabilitación de centrales de energía eléctrica se contratan habitualmente con proveedores de equipos o especialistas en esas instalaciones.

Otra utilización corriente es la prestación de estos servicios en el diseño y construcción de instalaciones físicas importantes, debido a las ventajas evidentes de utilizar conocimiento y aptitudes especializados en ingeniería y construcción.

El gobierno, a través de los organismos responsables de determinado servicio establece: **1)** los criterios de desempeño para los servicios contratados; **2)** evalúa las ofertas en

las licitaciones públicas; **3)** supervisa el rendimiento y **4)** paga los honorarios convenidos por las prestaciones convenidas.

Este modo de convenir prestaciones resulta además un medio flexible para realizar otras muchas tareas como son las de auditorías, elaboración de datos y contratación de personal. Para servicios ferroviarios por ej. encontramos el billeteaje, la limpieza, las comidas, reparación y mantenimiento de locomotoras; en el caso del abastecimiento de agua y desagües están los de lectura de medidores, recaudación de tarifas, integrando ambos, medición, facturación y cobro etc., en caminos se distinguen el mantenimiento de rutas.

Es una ventaja adicional de estos contratos el hecho de forzar a los entes públicos a la ejecución de trabajos por el sistema de administración en competencia de costos con las prestadoras privadas, alcanzando una mejor eficiencia cuanti-cualitativas al brindar estos servicios.

Una observación que con criterio casi unánime realizan los prestadores privados es la necesidad de alargar los plazos de duración y el ámbito de aplicación de estos contratos a los efectos de asegurar la incorporación tecnológica y la necesaria capitalización ambos como requisitos suficientes para mantener calidad de servicios y costos de los mismos, de modo que el beneficio de la eficacia - eficiencia que alcancen estas modalidades de prestaciones se trasladen a los consumidores y usuarios, revalorizándolos como el eje alrededor del cual giran todas estas actividades.

V - ALGUNAS OTRAS CUESTIONES DE IMPORTANCIA A CONSIDERAR :

Trataremos en este punto dos cuestiones que por su importancia, a nuestro entender, merecen ser comentadas:

Una sin dudas, es determinar cuál resulta el tipo de contrato más idóneo a aplicar en los diversos servicios de infraestructura que someramente fuimos expresando. Se trata de una evidente decisión de política gubernamental, la cual debe darse en un marco definido por criterios de autonomía de la voluntad e igualdad jurídica subordinado al interés público.

Recordemos que la caracterización de todos estos contratos resultan de su objeto, de la mayor o menor participación de un órgano estatal o privado en el ejercicio de la función administrativa y lógicamente de las prerrogativas especiales de la administración pública en orden a su interpretación, modificación y resolución, además de los principios de razonabilidad y oportunidad que terminan de conformar el marco jurídico dentro del cual nacen, se desarrollan y extinguen los contratos.

Por estas razones y debido además que los resultados de una entidad pública dependen de las acciones de gobierno, quizás el contrato más idóneo resulte aquel que altere más eficazmente los incentivos que se ofrecen al que, de esos tres factores ya señalados, tenga el peor rendimiento.

Si el problema es achacable al gobierno, el contrato - plan probablemente sea el instrumento preferible por su carácter recíproco. No obstante, si el obstáculo lo constituye la falta de compromiso gubernamental probablemente el contrato - plan no sea el indicado y corresponderá la privatización lisa y llana del servicio de infraestructura.

Ahora bien, si la cuestión radica en la gestión, la elección del contrato dependerá de si son las aptitudes o los incentivos lo que está en tela de juicio y el convenio más apto deberá ser el contrato de gestión.

Finalmente en lo que a este tópico de determinar cuál es el tipo de contrato más conveniente, los especialistas aconsejan que si las falencias se encuentran en la actuación de los funcionarios, quienes denotan un rendimiento deficiente manifiesto, los incentivos deberán ir más allá del personal directivo. Al mismo tiempo si los empleados están protegidos por las normas laborales de la administración pública, es probable que quizás no sean suficientes los

contratos - plan, ni los contratos de gestión. Este enfoque garantiza la realización del trabajo y al mismo tiempo resulta ser una alternativa a la ejecución de proyectos por administración.

La segunda cuestión, que merece al menos ser enunciada en forma breve, es que las empresas públicas, los contratos que hemos estado comentando, su funcionamiento, las inversiones, las prestaciones y suministros de los distintos servicios que brindan, sus relaciones laborales, la necesidad de financiamiento, etc. se manifiestan en un momento que en el mundo se produce una globalización de la economía. Esto ha creado, por lo menos, una sensación de que en lo que respecta a los mercados financieros, su situación resulta más beneficiosa para el capital privado lo cual coloca, a estas empresas, en la encrucijada de convertirse si o si en eficaces y eficientes. De no alcanzarse metas de crecimiento empresarial positivas, de no autofinanciarse, de no prestar oportuna, cualitativa y cuantitativamente sus servicios, las mismas (las empresas) deberán o privatizarse o marginarse del mercado pasando a ocupar sus lugares prestadores privados que sí alcanzaran esos objetivos, con el consiguiente efecto negativo para los miembros, directivos y trabajadores, que conforman la fuerza laboral de esas empresas públicas.

Todos sabemos que el capital y la mano de obra se necesitan uno a otro para producir, en el caso de que se trata, servicios de mayor valor, por ello una política empresario-gubernamental acertada atraerá capitales que reforzarán la calidad de las prestaciones. Es necesario aceptar que hoy los capitales atraviesan fronteras con más facilidad que antes, más allá de los esfuerzos gubernamentales para controlarlos, este aumento de movilidad, del capital, intensifica las repercusiones de una política gubernamental y mucho más de una empresaria, máxime si se trata de un organismo público, por ello para decidir el tipo de contrato a adoptar debe agregarse a lo expuesto anteriormente esta componente globalización de la economía para incorporarla en beneficio del desarrollo de esas instituciones prestadoras de servicios públicos evitando el efecto negativo que una decisión desacertada puede provocar en su funcionamiento.-

VI. - **BIBLIOGRAFIA**

- INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1.994
INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO - BANCO MUNDIAL.
- REFORMA DEL ESTADO Y PRIVATIZACIONES -
JOSE ROBERTO DROMI - ASTREA. 1.991.
- LA CONCESION FERROVIARIA -
GUILLERMO FANELLI - EVANS. 1.991.
- PRIVATIZACION DEL DICHO AL HECHO -
HORACIO BONEO - ED. EL CRONISTA COMERCIAL
- LEY 23.696 DE REFORMA DEL ESTADO
- APERTURA FINANCIERA EXTERNA: LA EXPERIENCIA CHILENA
ENTRE 1.973 - 1.980
COLECCION ESTUDIOS CIEPLAU N° 5.
- PRIVATIZACION Y DESESTATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS -
WILLIAM P. GLADE - 1985.