

mantener la estabilidad y la seguridad y dada su autoridad especial.

Sin lugar a dudas, el libro de KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN se sitúa en línea con algunas contribuciones recientes en nuestro país que defienden una gestión pública más «relacional» (MENDOZA, 1995; VERNIS, 1999). El libro resulta sumamente interesante porque entiende muy bien la posición de las personas con responsabilidad pública y explora las potencialidades de una buena gestión en red para la elaboración de políticas públicas y la gobernabilidad. De alguna forma contribuye a tratar de recuperar la confianza en las habilidades del sector público para gestionar el bien común. En la misma línea también podemos recomendar el libro de Chris HUXMAN (1996).

Alfred VERNIS DOMÈNECH  
Instituto de Dirección y Gestión  
Pública-ESADE (Barcelona)

## BIBLIOGRAFÍA

- AIKEN, Michael, y HAGE, Jerald (1968), «Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure», *American Sociological Review*, 33: 910-930.
- ALDRICH, Howard (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- ALDRICH, Howard, y WHETTEN, David A. (1981), «Organization-sets, action-sets, and networks: making the most of simplicity», en NYSTROM, Paul, y STARBUCK, William, *Handbook of Organizational Design*, London: Oxford University Press.
- AUSTIN, David M., y HASENFELD, Yeheskel (1985), «A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services», *The Journal of Applied Behavioral Science*, 21(4): 351-364.
- HUXHAM, Chris (1996), *Creating Collaborative Advantage*, London: SAGE.
- KOLDERIE, Ted (1986), «The Two Different Concepts of privatization», *Public Administration Review*, 46(4): 285-291.
- KRAMER, Ralph, y GROSSMAN, Bart (1987), «Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies», *Social Service Review*, marzo, 61: 32-55.
- LE GRAND, Julian (1991), «Quasi-markets and social policy», *Economic Journal*, 101: 1256-67.
- LEVINE, Sol, y WHITE, Paul (1961), «Exchange as conceptual framework for the study of interorganizational relationships», *Administrative Science Quarterly*, 5: 583-601.
- MENDOZA, Xavier (1990), «Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España», *Documentación Administrativa*, (223): 261-290.
- (1995), «Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional», en BENGOA, R., *La sanidad: Un sector en cambio*, Madrid: Merck, Sharp y Dohme: 29-41.
- NEGANDHI, Anant R. (1980), *Interorganization Theory*, Kent, Ohio: Kent State University Press.
- ROGERS, David L., y WHETTEN, David A. (1982), *Interorganizational coordination*, Ames, Iowa: The Iowa State University Press.
- SALAMON, Lester (1981), «Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action», *Public Policy*, Summer, 29 (núm. 3): 255-275.
- SAVAS, Emanuel (1987), *Privatization. The key to better government*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- SMITH, Steven, y LIPSKY, Michael (1993), *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- THOMPSON, James (1967), *Organizations in action*, New York, NY: McGraw-Hill.
- VAN DE VEN, Andrew, y FERRY, Diane (1980), *Measuring and Assessing Organizations*, New York, NY: John Wiley and Sons.
- VERNIS, Alfred (1999), «Organizing Services to the Elderly: a Tale of Two Cities», Doctoral dissertation, New York University, april.
- WHETTEN, David A. (1981), «Interorganizational Relations: A review of the Field», *Journal of Higher Education*, 52: 1-28.
- WOLCH, Jennifer (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, NY: The Foundation Center.



Emanuele S. SAVAS, *Privatization and public-private partnerships*, New York-London: Chatham House publishers, 2000.

Como dijo Schopenhauer: «Todas las grandes ideas pasan por tres etapas: en la primera son ridículas, en la segunda son fuertemente opuestas y, finalmente, en la tercera se consideran más que evidentes». La privatización, dice E. SAVAS, ha alcanzado la tercera etapa. Emanuele Steve SAVAS es profesor de *public affairs* en el Baruch College de la City University de Nueva York y lleva escribiendo desde 1969 sobre las privatizaciones. Primeramente debemos preguntarnos qué se entiende por privatización; sabemos que es un término muy amplio pero que puede definirse como aquella transferencia de activos o servicios del sector público al sector privado. El profesor SAVAS define la privatización como aquel acto de disminución del papel del gobierno mediante el aumento del papel de otras instituciones de la sociedad en lo que se refiere a la producción de bienes y servicios y a la posesión de la propiedad. La privatización también puede referirse perfectamente al partenariado existente entre el sector público y el sector privado, entendiéndose por partenariado aquel tipo

de asociación entre los sectores mencionados anteriormente. Muchas son las razones por las que un gobierno decide privatizar sus empresas, pero según las encuestas el 90% de los gobiernos han utilizado las privatizaciones para sanear las finanzas públicas.

De los muchos libros que se han escrito sobre el tema de la privatización el que vamos a comentar compila casi todo lo que se debe saber sobre las privatizaciones. Se compone de tres partes: los antecedentes, la teoría y la práctica de las privatizaciones. Diríamos que es como un manual sobre las privatizaciones, un libro para todo aquel que quiera entender el porqué, cómo y para qué se realizan las privatizaciones. El libro, como ya he mencionado anteriormente, consta de tres partes, siendo la tercera la principal y más extensa de todo el libro. La primera parte, titulada *Antecedentes de las privatizaciones*, se compone de dos capítulos, donde el autor hace referencia al origen o antecedentes de las privatizaciones; el capítulo primero hace una pequeña historia de las privatizaciones y las distintas fuerzas que influyen en éstas. En este repaso histórico aparecen los períodos más importantes en lo que se refiere a las privatizaciones no sólo en Estados Unidos con el señor Reagan en la presidencia del gobierno, sino que también cita el período thatcherista en Gran Bretaña, a los países del antiguo bloque del Este y a China, que fue la primera nación socialista que empezó a privatizar en 1978. El capítulo segundo hace referencia al tamaño de los gobiernos o lo que también llamaríamos tamaño del sector público, tema que ha suscitado mil y un debates en las actuales sociedades democráticas. En este capítulo el autor nos explica las tres razones que él cree causantes del crecimiento del gobierno en los últimos cincuenta años. Los tres factores que se discuten en el capítulo son: los consumidores, las presiones de los oferentes y la ineficiencia. Según el autor, estos tres factores están estrechamente ligados. El Estado crece debido a las demandas de los consumidores, a los

deseos de los productores en suplir esa demanda y como consecuencia de las ineficiencias que se producen en todo ese proceso.

La segunda parte, titulada *Teoría de la privatización*, recoge el tercero y cuarto de los capítulos. El capítulo tercero nos habla de los bienes y servicios; hace referencia a los cuatro diferentes tipos de bienes que existen en un mercado, diferenciados obviamente por su exclusión o no-exclusión y por su rivalidad o no-rivalidad entre los consumidores. Según SAVAS, el punto de partida para determinar el verdadero papel del gobierno y el del sector privado es el análisis de los bienes y servicios necesarios en la sociedad actual. El capítulo cuarto explica los acuerdos alternativos en la provisión de bienes y servicios, aquí es donde aparece el término *partenariado público-privado* que se usa de tres maneras diferentes, una de ellas se refiere al acuerdo mediante el cual los sectores público y privado comparten la producción y la entrega de los bienes y servicios. La segunda es la que se usa para definir los complejos, multisociados y privatizados proyectos de infraestructura. La última de las formas de *partenariado* se refieren a las colaboraciones formales entre las empresas, los líderes cívicos y los gobiernos locales para mejorar las condiciones ciudadanas. Según el autor, se debe distinguir entre organización (provisión) de un servicio y producción (entrega) del mismo. La privatización también significa el cambio entre un acuerdo con gran participación del gobierno a otro con menos.

Finalmente, la tercera parte, titulada *La práctica de la privatización*, discute en detalle cómo privatizar los servicios gubernamentales y las empresas. Esta parte consta de ocho capítulos, diríamos que es la parte central del libro. El capítulo quinto examina el porqué y cómo privatizar, las necesidades de ello a través de la diagnosis de los síntomas de mal funcionamiento de las empresas públicas y de los servicios gubernamentales. También nos habla de las diferentes técnicas que hay de privatización a través de ejemplos utilizando una o más de esas téc-

nicas. Los tres capítulos siguientes nos muestran distintos casos de privatizaciones demostrando que éstas conducen a una mejora en la actuación de las empresas visto a través de mejoras en la eficiencia y en la efectividad de estas empresas privatizadas. También nos hablan de la contratación externa de los servicios públicos; esta técnica hace que los posibles contratistas del servicio compitan entre ellos. Finalmente, hacen referencia a la venta de las empresas y de los activos públicos. La venta es una de las principales formas de privatización; en el libro aparecen ejemplos de empresas americanas y también de empresas de algunos otros países europeos. Nos explica las diferentes estrategias que hay a la hora de vender los activos o las empresas públicas. Para poder privatizar estas empresas públicas primeramente se han de sanear, una vez preparadas se lleva a cabo la transacción, evaluándose más adelante la fase *post-privatización*.

Los dos capítulos siguientes ponen sobre la mesa ejemplos concretos de privatizaciones en tres sectores diferentes entre ellos; éstos son: las infraestructuras, la educación y la seguridad social. El capítulo noveno nos habla del *partenariado público-privado* en infraestructuras. La justificación que siempre se ha dado para que las infraestructuras sean públicas es que éstas son muy importantes, dado que afectan a mucha gente y que requieren una inversión muy grande en capital, inversión que las empresas privadas no pueden desembolsar. El *partenariado público-privado* en las infraestructuras satisface las necesidades de acomodación al crecimiento de la población, requerimientos regulatorios o para atraer inversión y desarrollo minimizando el coste de nuevas infraestructuras sobre los ciudadanos. Aparece en este capítulo un amplio espectro de *partenariado público-privado*, desde las empresas completamente públicas a las que son completamente privadas. Esta forma de asociación ofrece una solución práctica a los distintos gobiernos que buscan algún tipo de financiación para promover el desarrollo económico. El capítulo décimo hace

referencia a la reforma educativa y a la privatización del Estado de Bienestar, campos en los que las fuerzas sociales piden reformas. En este capítulo hemos de tener en cuenta que el autor está haciendo un análisis sobre Estados Unidos mayoritariamente aunque a su vez también pone algún ejemplo de otros países. En estos temas (educación, sanidad y Estado del Bienestar) hay división de opiniones, están los que abogan por una mayor o casi absoluta privatización y los que opinan que estos servicios han de ser ofrecidos mayoritariamente por el sector público para así poder abarcar un número de ciudadanos más amplio. Según el profesor SAVAS, la reforma en educación, Estado del Bienestar y seguridad social es la política pública que dominará el principio de este nuevo milenio.

Los dos últimos capítulos hablan de los obstáculos a la privatización y del futuro de ésta. De acuerdo con MADSEN PIRE, «la privatización es como desmantelar una bomba, se debe hacer con mucho cuidado, ya que decisiones erróneas pueden acarrear horribles consecuencias»; un ejemplo ilustrativo de esta frase es lo ocurrido en el sector eléctrico en el Estado de California.

Uno de los principales impedimentos ante la privatización es el miedo a la pérdida de control. Los empleados de estas compañías a privatizar también se encargan de poner obstáculos a este proceso. También la ideología actúa como barrera en la privatización, los partidos conservadores o de centro-derecha tienen una mayor tendencia a la privatización que los progresistas o de centro-izquierda. La posible aparición de la corrupción es otra de las razones que frenan la privatización. En uno de los países que visitó el autor la privatización era también llamada *pocketization*, que lo traduciríamos como bolsillazo. Los que respaldan el hecho de una menor privatización argumentan que ésta trae una menor justicia social para aquellos que se encuentran en la parte más baja de la escala social. Finalmente, nos habla, como ya he dicho anteriormente, del futuro de las privatizaciones. La privatización está de moda en todos los

países, como nos demuestra el autor, desde los capitalistas hasta los comunistas, desde los desarrollados hasta los que están en vías de desarrollo. De acuerdo con el profesor SAVAS, la privatización ha alcanzado un punto de no retorno y los casos citados en parte de los capítulos del libro son un claro ejemplo. Se está experimentando una reordenación gubernamental redireccionando al Estado fuera del intervencionismo; este cambio es más evidente en los Estados Unidos que ha sido pionero de estos cambios. La privatización es una estrategia básica de gobierno en nuestra sociedad actual, pero la privatización es un medio, no un fin; el fin sería el mejor gobierno y la mejora social.

Al finalizar el libro tendríamos que volver a la afirmación que el profesor SAVAS hace al principio del mismo en la que dice que las privatizaciones ya se han hecho evidentes y que son totalmente necesarias en la sociedad que estamos viviendo actualmente. Nos tendríamos que preguntar si es eso o simplemente es que la política de privatización ha vuelto a ponerse de moda y tener adeptos. Hace dos siglos Adam SMITH (1776) afirmaba también que: «En todas las grandes monarquías de Europa, la venta de las tierras de realengo produciría sumas muy elevadas que, si se aplicaran a redimir las deudas públicas, liberarían rentas mucho mayores que cuantas hayan podido dar nunca esas tierras a la Corona. Una vez que los realengos hubieran pasado a ser propiedad privada, en pocos años estarían muy mejorados y bien cultivados.»

La lectura de este libro nos hace pensar en la necesidad de las privatizaciones o de los partenariados como medio para mejorar la eficiencia de los gobiernos y nos ayuda a entender el porqué son esenciales en la mayoría de las ocasiones.

Raquel INSA CIRIZA  
Dep. Política y Estructura  
Económica Mundial  
Universitat de Barcelona  
Insa@eco.ub.es



**Dennis R. JUDD y Todd SWANSTROM,**  
*City politics. Private Power and Public Policy*, 2.<sup>a</sup> ed., Longman, 1998,  
451 pp.

### **Introducción: objeto de estudio, planteamiento metodológico y objetivos del libro**

*City Politics. Private Power and Public Policy*, obra de los profesores Dennis R. JUDD de la Universidad de Missouri-St. Louis, y Todd SWANSTROM, de la Universidad de New York-Albany, analiza el proceso de evolución de las ciudades norteamericanas desde una perspectiva histórica y comparativa.

La diferencia fundamental entre esta segunda edición y la primera es la actualización que los autores han efectuado del contenido de los diferentes capítulos. Especialmente, se debe destacar que han dado un nuevo tratamiento a la problemática de las *divided metropolis* (es decir, de las ciudades caracterizadas por una división de base étnica, racial y de clase entre su centro urbano y los suburbios), han incorporado un análisis sistemático de la evolución de las políticas públicas urbanas nacionales (incluyendo las efectuadas bajo la Administración Clinton), han ampliado la información relativa a los suburbios (incluyendo el proceso de formación de las llamadas *gated communities*, es decir, de los suburbios residenciales en los cuales habitan ciudadanos de clase media y alta, que se convirtieron en auténticas fortalezas con el objetivo de conseguir su aislamiento respecto a la problemática social que afectaba las áreas contiguas), han examinado los procesos de revitalización de los centros urbanos en algunas ciudades, y, finalmente, han