

PLANIFICACION Y PRIVATIZACION*

Ramón J. Cao García

Una breve interpretación de la historia

Para evaluar el concepto de privatización y los retos que plantea para el estudio y la práctica de la planificación, puede ser útil comenzar con una descripción somera del papel cambiante del estado en la sociedad occidental después de la Segunda Guerra Mundial. La selección de una fecha histórica siempre es arbitraria, pero el fin de la Segunda Guerra Mundial puede servir como demarcación adecuada por los cambios que se registran a partir de esa fecha.

Al concluir esta guerra se configura un nuevo orden mundial. Con la paz viene una división del mundo en dos bloques antagónicos: Los Estados Unidos, líder de una concepción capitalista y de la democracia representativa, frente a la Unión Soviética, cuyo sistema se basaba en el control estatal de la propiedad y el centralismo económico dirigido por un partido único. En el enfrentamiento, o "guerra fría" subsiguiente entre ambos bloques, cada cual trata de consolidar y expandir su esfera de influencia, trasladando o tratando de imponer su sistema al resto del mundo.

Como ni los Estados Unidos ni la Unión Soviética habían sido poderes con colonias tradicionales, ambos promueven un programa de descolonización a nivel mundial. Comienzan a surgir nuevos países y se plantea el problema de definir cómo organizar esas sociedades.

*Este trabajo fue publicado originalmente como Ensayo de discusión por la Unidad de Investigaciones Económicas del Recinto de Río Piedras, Universidad de P.R., Serie de Conferencias No. 34, febrero de 1991.

Así surgen dos preocupaciones que acaparan mucha de la atención de teóricos y practicantes: la promoción del desarrollo económico y el papel del estado en las nuevas naciones que se estaban gestando. De ahí que la década de los años cincuenta se torna en la "década del desarrollo" y se crea un optimismo acerca de ciertos países subdesarrollados, como Argentina e India, de quienes se esperaba su pronto ingreso al club de las naciones industrializadas. Es en este contexto que se promueve la idea de la planificación como síntesis práctica de ambas preocupaciones. El concepto de planificación presupone una intervención activa del estado en los procesos socioeconómicos, pero no había una idea clara acerca de cómo llevar a cabo esa intervención; así que se recurrió a las experiencias previas para tratar de teorizar. Cabe recordar que casi la única fuente teórica disponible en occidente para guiar la intervención estatal en esa época lo era la teoría macroeconómica, que estaba comenzando entonces a desarrollarse. En esos inicios del análisis macroeconómico existían más preguntas sin respuesta de las que ocurren hoy día, así como una desvinculación completa entre las relaciones macroeconómicas y su correspondencia con las microeconómicas.

Las experiencias previas en planificación pueden agruparse en dos categorías: por una parte, los experimentos desarrollados en la Unión Soviética, donde, después de 1917, el gobierno tuvo que enfrentarse a traducir el oscuro dictado marxista de la "organización del trabajo" en políticas concretas para organizar y dirigir el funcionamiento de una sociedad con niveles crecientes de propiedad estatal. Los soviéticos se vieron forzados a crear una práctica de la planificación a través de tanteos y errores, por lo que tenían disponible un modelo de planificación, que desde occidente se evaluaba en forma ambivalente. Junto a una admiración por la percepción del logro ruso de un rápido tránsito del feudalismo agrario a una potencia industrial, estaba la aversión hacia el stalinismo, que significaba el control estatal absoluto y represión, tanto sobre sus propios ciudadanos como sobre los estados satélites y aún sobre los partidos comunistas de la época en los países fuera del bloque socialista.

La otra experiencia en planificación en la pre-guerra se da en los mismos países occidentales, particularmente durante la época de la Gran Depresión. Estas experiencias eran muy heterogéneas, variando desde la ampliación de obras públicas y los programas de beneficencia del tipo del Nuevo Trato del Presidente Roosevelt, hasta el modelo intervencionista del estado corporativo del fascismo.

De este conjunto de experiencias previas contradictorias y en ausencia de un marco teórico, unido a los estímulos provistos por la "guerra fría" y las aspiraciones desarrollistas de la época, surge una actitud de impaciencia optimista. El sector privado no se veía lo suficientemente ágil para responder a las necesidades sociales y promover un rápido crecimiento económico, por lo que se busca en el estado el medio para lograr los objetivos que no se han alcanzado. La ausencia de teoría promueve la experimentación social, a la vez que se buscan las causas para explicar porqué la economía, tal como estaba estructurada, no era capaz de promover eficientemente los objetivos sociales.¹

El papel del estado y de la planificación se ve como uno cada vez más amplio, adoptándose así una visión de que para cada problema que se identifique en la sociedad se puede diseñar un programa gubernamental para resolverlo. La teoría de la planificación se desarrolla para explicar y justificar lo que está pasando y, como las experiencias son diversas, la teorización resulta en inconsistencias y contradicciones, aunque manteniendo como denominador común el optimismo en las posibilidades del intervencionismo estatal. Las divergencias son mayormente acerca de cómo puede ser más eficiente la intervención estatal o de cuál debe ser la dirección del cambio.

La llegada de los años sesenta fortalece la perspectiva que promueve una mayor participación del estado en los asuntos sociales y, en consecuencia, mayor prominencia a la planificación. Mucho de esta visión favorecedora de un mayor papel para el estado se puede atribuir a desarrollos en la "guerra fría": la percepción del adelanto soviético en las ciencias y tecnología espacial, la ampliación en la esfera de influencia soviética (Cuba, el Sudeste de Asia), la aceleración del proceso de descolonización que trae la competencia entre las potencias para ampliar sus esferas de influencia, junto a los deseos de las nuevas naciones en diseñar

¹Es a fines de la década de los cincuenta que habrán de surgir la escuela estructuralista en América Latina, el inicio de la teoría de los bienes colectivos con los trabajos de Paul A. Samuelson y los trabajos pioneros de Duncan Black, K. Arrow, James M. Buchanan y Gordon Tullock, que después darán las bases para el desarrollo de la teoría de las decisiones colectivas.

experimentos sociales autóctonos², y la proliferación de "movimientos de liberación nacional" en América Latina y otras partes del mundo.

El conjunto de circunstancias y expectativas favorece la expansión en el papel y funciones que le tocó desempeñar al estado. Basta mencionar la expansión de la social-democracia en Europa, del socialismo fabiano del laborismo inglés, los diferentes experimentos de intervencionismo estatal en los países del Tercer Mundo y el programa de "La Gran Sociedad" del presidente Johnson en los Estados Unidos. Con la expansión del campo de acción del estado, adquiere mayor pertinencia la práctica de la planificación y continúa la teoría siguiendo a la acción para tratar de explicarla y justificarla. Con la proliferación de programas gubernamentales, la planificación adquiere una nueva respetabilidad y el tamaño del sector público crece.

En eso llega la década de los años setenta y ocurre lo inesperado. De pronto en todos los países del mundo occidental se estanca o revierte el crecimiento económico que se había experimentado en años anteriores. Se descubre que después de tener funcionando por años una multiplicidad de programas sociales para enfrentar problemas sociales, éstos continúan existiendo --y aún agravándose-- dentro de los programas en operación. Para hacer aún más difíciles las cosas, la realidad se empeñó en destruir uno de los principales dogmas macroeconómicos: la imposibilidad de una inflación con recesión. La teoría establecía con gran elegancia y claridad que inflación y recesión eran dos fenómenos mutuamente excluyentes, por lo que el conjunto de instrumentos para intervenir con un tipo de fenómeno era exactamente el opuesto del conjunto para intervenir con el otro. La ocurrencia conjunta de ambos fenómenos, recesión con inflación, dejó a la planificación macroeconómica sin teoría y sin instrumentos.³

²Es en estos años en que se desarrollarán términos nuevos como "socialismo africano", "socialismo árabe", "tercera vía", etc.; los que connotan un deseo por experimentar nuevas alternativas, más por razón de rechazo a lo existente que por identificación de metas e instrumentos específicos.

³Conviene señalar que el fenómeno de recesión con inflación no ocurrió por primera vez en los años setenta. Durante la administración de Eisenhower hubo un período de inflación con recesión. Pero la experiencia fue muy breve y terminó sin se hiciese nada al respecto. Además de que el paradigma macroeconómico resultó ser tan útil para los desarrollos subsiguientes de la práctica y la teoría de la planificación, que todos decidimos pasar por alto y aún olvidar esa breve "aberración" de la realidad.

La situación creó grandes debates. Por una parte se revivieron teorías olvidadas de "la gran crisis del capitalismo" y "los ciclos de onda larga" y hasta hubo predicciones del fin del capitalismo con el advenimiento de la "gran crisis". Sin embargo, el mundo comunista tenía su propia crisis y no tenía forma de sacar partido de los problemas que enfrentaba occidente.

Ante la crisis, la planificación se encontró sin teoría ni instrumentos para enfrentarla. Las contradicciones se acrecentaron y los proponentes de disminuir las funciones del estado comenzaron a encontrar una audiencia. Muchos de los problemas existentes se atribuyeron a la intervención excesiva del estado y el remedio resultaba ser el reducir el tamaño y los campos de acción del sector público. El argumento del "fracaso del mercado", tan popular en los años sesenta, se fue sustituyendo por el del "fracaso del estado" y, así como antes se utilizó al "fracaso del mercado" para justificar políticas que no tenían ninguna relación con tal fracaso, ahora se forzaron conclusiones que no podían derivarse lógicamente del argumento original. Así nacieron cosas tales como la "curva de Laffer" y el "flat rate tax", que no tenían fundamentos sólidos en la teoría ni en la experiencia empírica, pero que eran convenientes. Todo ello prestó una base argumentativa a la retórica de que los males actuales, incluyendo la crisis, tenían su origen en el excesivo tamaño del estado. A falta de una teoría, se tuvo un argumento que servía para justificar lo que de todas maneras estaba ocurriendo.

Así que desde la década del ochenta diversos países van tomando medidas para reducir el tamaño y las funciones de sus sectores públicos. Desde el gobierno socialista de España hasta el covador de Inglaterra comenzaron a transferir funciones y activos gubernamentales al sector privado. A este proceso, a falta de un mejor nombre, se le comenzó a denominar "privatización". Bajo este nombre se incluyó a una multiplicidad de fenómenos y procesos diferentes, donde todos tenían en común la participación del sector privado en un campo que había estado ocupado por la acción gubernamental, disminuyendo así la participación del estado en los asuntos socioeconómicos.

Mientras esto ocurre en occidente, los países comunistas declaran el fracaso de su modelo de planificación y comienzan a proponer medidas para la "reestructuración" de sus economías. También allí las propuestas son variadas, pero tienen en común la creencia de que las cosas pueden mejorar

si se amplía el papel de los procesos del mercado, disminuyendo el control del estado sobre los procesos de distribución y uso de los recursos.

De esta suerte, la década de los ochenta marca el inicio del predominio de la visión de que el estado ha fracasado y se debe disminuir su campo de acción. Al igual que sucedió en el pasado, la práctica antecedió a la teoría: no fue hasta después que en numerosos países se habían trasladado actividades gubernamentales al sector privado que se inventó el término "privatización" y se narraron sus virtudes. Al igual que ocurrió antes, ahora se evade la teorización de cuál es el ámbito adecuado para el campo de acción del estado.

El problema central sería contestar la pregunta "¿qué le corresponde hacer al estado?", pero antes y ahora se evade la pregunta. Lo más que se hace es adelantar argumentos de tipo normativo, sin intentar desarrollar una base formal para resolver el asunto. Quizás sea que la pregunta no tiene respuesta, o es posible que existan múltiples respuestas válidas. Ambas posibilidades plantean caminos diferentes para la educación en planificación y aún para la teorización en la disciplina. Por este motivo conviene explorarlas en mayor detalle.

El papel del Estado

Del argumento en la sección anterior se concluye que no existe un paradigma que permita guiar la distribución de tareas sociales entre el estado y otras instituciones. Entre las posibles razones para que no exista tal paradigma se identificaron: (1) la posibilidad de que sea imposible establecer un criterio para asignar funciones entre instituciones, y (2) la posibilidad de que existan múltiples conjuntos válidos de criterios que resulten en diferentes configuraciones para el conjunto de las funciones a desempeñar por el estado. A continuación se consideran ambas alternativas por separado.

1. Alternativa 1: Imposibilidad de establecer un paradigma

Que no existan criterios identificables para especificar las funciones que le corresponden al estado en la sociedad, implica que la designación de tareas al estado en la sociedad, es un evento aleatorio. En este caso se podría pensar que existe un continuo de posibilidades, que iría desde el anarquismo hasta el stalinismo o el estado orweliano. La ubicación de una sociedad en un punto dentro de ese continuo sería un evento probabilístico.

Ahora bien, los resultados dentro del continuo podrían ser o no equiprobables. Si todas las soluciones tuviesen la misma probabilidad de ocurrir no habría forma razonable de establecer categorías o intervalos diferenciados dentro del continuo, por lo que no deberían ocurrir ideologías ni sistemas económicos, además de que las posibilidades de planificación serían nulas. Esta situación no parece ser consistente con la experiencia, por lo que es razonable descartar el supuesto de igual probabilidad para todos los eventos.

Si los eventos no son equiprobables, algunos resultados dentro del continuo tienen una mayor probabilidad de ocurrir que otros. Así tenderán a ocurrir concentraciones relativas en algunos puntos dentro del continuo de posibilidades. En tal caso, una vez la sociedad se ubica en un punto, una de las labores posibles para el científico social sería describirlo, para identificar las mejores formas de administrar el status quo, lo que daría lugar a ideologías y escuelas de pensamiento. El cambio social podría ocurrir y aún promoverse, pero no planificarse en el sentido estricto del concepto. En este contexto, promover el cambio social sería iniciar un proceso de determinación aleatoria de un resultado, donde se puede calcular la probabilidad asociada a cada una de las soluciones posibles, pero no se puede hacer nada para promover uno o evitar otro de los resultados.⁴

Esta alternativa de determinación probabilística de las funciones del estado no es inconsistente con la experiencia, pues ella provee para múltiples soluciones con concentraciones relativas dentro del conjunto de todos los resultados posibles. Cada solución sería estable hasta tanto no se iniciase un proceso de cambio social⁵, donde el resultado esperado del cambio sería calculable, pero no controlable.

Sin embargo, este modelo, aunque conceptualmente posible, no es útil para los propósitos de este análisis. El interés aquí es evaluar las

⁴Iniciar un proceso de cambio social dentro de este modelo sería similar a lanzar dos dados bien contruídos. Al lanzar los dados se inicia un proceso aleatorio que se sabe que concluirá dentro de un conjunto identificable de resultados posibles. Cada uno de esos resultados tiene una probabilidad diferente y estimable antes de iniciar el proceso, pero una vez se lanzan los dados no hay forma de promover que ocurra un resultado o impedir otro.

⁵Quedaría por determinar cómo se inicia un proceso de cambio social en este modelo, si por acción humana o por diseño o planificación humana; pero éste es un asunto que no cae dentro del ámbito de este trabajo.

consecuencias que tiene para la teoría y el estudio de la planificación un movimiento hacia la privatización de actividades que esté desempeñando el estado. Esta premisa presupone que está ocurriendo un cambio cuya dirección está controlada. Así que los supuestos implícitos en la pregunta son inconsistentes con los del modelo, por lo que éste no resulta ser útil.

2. **Alternativa 2: Multiplicidad de distribuciones válidas**

La segunda posibilidad identificada para que no se cuente con un paradigma acerca de la distribución de funciones entre el estado y otras instituciones sociales es que existan múltiples conjuntos válidos de criterios que resulten en diferentes distribuciones. Esto equivale a suponer que no existe un conjunto único o universal de criterios, sino que cada sociedad asigna funciones al estado a base del conjunto de criterios que prevalezca en ella. Cuando se plantea el asunto de esta manera es posible formular la pregunta de qué es lo que determina el conjunto de criterios que exista en un momento dado.

La determinación de tal conjunto puede ser probabilística o causal. Una determinación probabilística presupone que cada conjunto es un evento aleatorio y el problema se torna análogo al considerado en el apartado anterior, por lo que no es pertinente volver a repetir el argumento.

Adoptar la alternativa de determinación causal conlleva preguntar cuáles son los factores que llevan a que en una sociedad prevalezca uno u otro conjunto de criterios acerca de las funciones a desempeñar por el estado. Es razonable suponer que tales factores son mayormente aquellos que se refieren a preferencias sociales y los que se refieren a condiciones sociales. Así que, desde esta perspectiva, la investigación acerca de por qué una sociedad tiene una distribución de funciones para el estado debe comenzar con el análisis de las preferencias y las condiciones sociales.

El estudio de la agregación de preferencias en una sociedad cuenta con una amplia literatura. Sin embargo, aún parecen ser válidos los hallazgos de Arrow (1963) y Black (1963) de que es imposible que una agregación social de preferencias cumpla simultáneamente las condiciones de ser transitiva e incorporar efectivamente las preferencias de más de uno de los miembros individuales de la colectividad. En tanto esta conclusión, o "teorema de la imposibilidad", sea válida, el estudio de las preferencias sociales no parece ser una vía provechosa para investigar el problema que nos ocupa, así que el análisis se limita al ámbito de las condiciones sociales.

Cabe señalar, sin embargo, que esta limitación no es tan restrictiva como puede parecer de primera intención. Se puede argumentar que las decisiones sociales a que llegue una colectividad estarán determinadas por las reglas que imperen para tomar decisiones. Esto es, que las preferencias sociales que se revelen no dependen solamente de las preferencias individuales de los miembros que componen la colectividad, sino de los procesos o reglas que se establezcan para la agregación de preferencias o determinación de decisiones sociales. Al respecto, en la literatura se ha argumentado que tales reglas o procesos están determinados por las características o condiciones socioeconómicas que prevalezcan en un momento dado.⁶

Si tal argumento es cierto, el estudio de las condiciones socioeconómicas imperantes en un momento en el tiempo puede ofrecer información útil para identificar el conjunto de factores que determinan que una sociedad asigne unas u otras funciones a su estado. Así entonces, conviene evaluar las condiciones existentes en Puerto Rico, y cómo pueden haberse transformado, para explorar si tal análisis puede proveer información útil para aclarar las razones por las cuales la privatización se ha tornado en un concepto de moda en la isla en los últimos tiempos.

Las condiciones en Puerto Rico

Si se traza el desarrollo de las condiciones en Puerto Rico durante el período de la posguerra, se observa que las décadas de los cuarenta a los sesenta estuvieron marcadas por unas rápidas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, a partir de los años setenta, la economía registra una severa desaceleración que se convierte en estancamiento durante la primera mitad de la década de los ochenta, a pesar de la recuperación económica iniciada a fines de 1983. Aún en los últimos años, de 1985 a 1989, y a pesar de la recuperación, la capacidad de Puerto Rico para el crecimiento económico sigue siendo similar a la de la década de los setenta.

Puede notarse que la economía puertorriqueña a partir de 1970 se muestra mucho menos dinámica que durante el período de la Gran Depresión. En la década de 1930 a 1940 la tasa de crecimiento del ingreso

⁶Véase, por ejemplo, a James M. Buchanan y Gordon Tullock, The Calculus of Consent (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965) y a Ramón J. Cao García, Explorations Toward an Economic Theory of Political Systems (Lanham, Md: University Press of America, 1983).

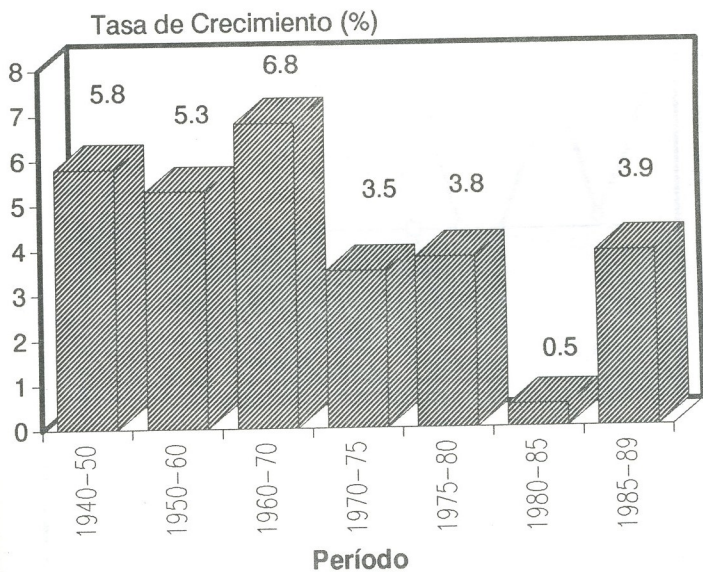
geográfico de Puerto Rico fue 4.7 por ciento⁷, la cual excede a las logradas en cualquier período posterior a 1970. Aún en años recientes, en que la economía local recibió el estímulo de la recuperación económica estadounidense, ella sólo logra una tasa de crecimiento anual de 3.7 por ciento durante este período de expansión de 1984 hasta 1989, expansión que ya se encuentra debilitada, esperándose un estancamiento que puede convertirse en recesión con la crisis petrolera ocasionada por los sucesos en el Golfo Pérsico.

La disminución en la capacidad para el crecimiento económico dio origen a un aumento en la tasa de desempleo, con los desajustes sociales concomitantes. Este estado de situación, unido a una erosión en la estabilidad política en el país, promovió que se adoptase una visión de corto plazo en la definición de la política pública. De esta manera sucedió que:

- * El gobierno se transformó en patrono de último recurso, aumentando el empleo en la administración pública de 11.4 por ciento del empleo total en 1960 a 23.1 por ciento en 1989.
- * Los gastos de consumo del gobierno aumentaron de ser 13 por ciento del Producto Bruto en 1960 a 20 por ciento en 1989.
- * Mientras que en 1972 la inversión en infraestructura del gobierno representó el 21.3 por ciento de sus gastos de consumo, esta proporción se mantuvo declinando hasta llegar a su valor mínimo de 5.96 por ciento en 1986. Aunque durante los 3 últimos años la proporción ha aumentado, todavía en 1989 fue de apenas 8.95 por ciento.
- * La inversión de las corporaciones públicas en infraestructura también se mantuvo declinando desde mediados de los años setenta hasta 1986.
- * Con la intención de estimular la inversión y la producción, así como para aliviar a diversos sectores de la población del deterioro sufrido en su situación económica, se multiplican los subsidios y exenciones contributivas. De esta suerte resulta que es prácticamente imposible identificar a un sector económico o persona en el país que no reciba algún subsidio o exención contributiva.

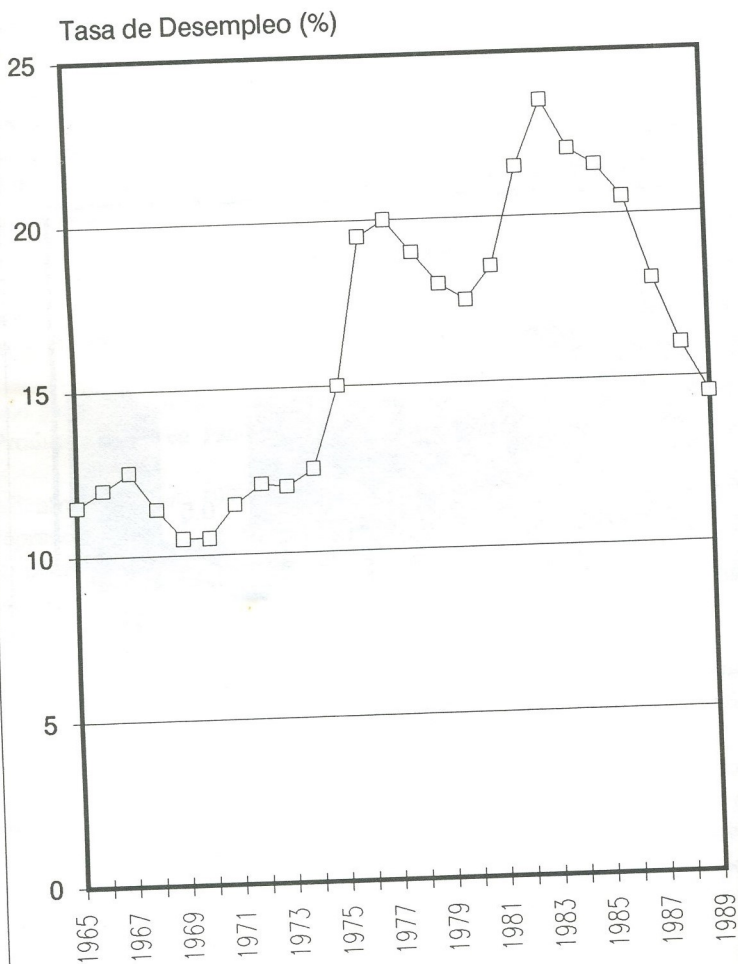
⁷Cálculo basado en la información publicada por Rafael de Jesús Toro, *Historia económica de Puerto Rico*. Cincinnati, Ohio: south-Western Publishing Co., 1982, Tabla I-1, pág. 740.

**TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO
PRODUCTO BRUTO REAL: PUERTO RICO
Períodos Seleccionados**



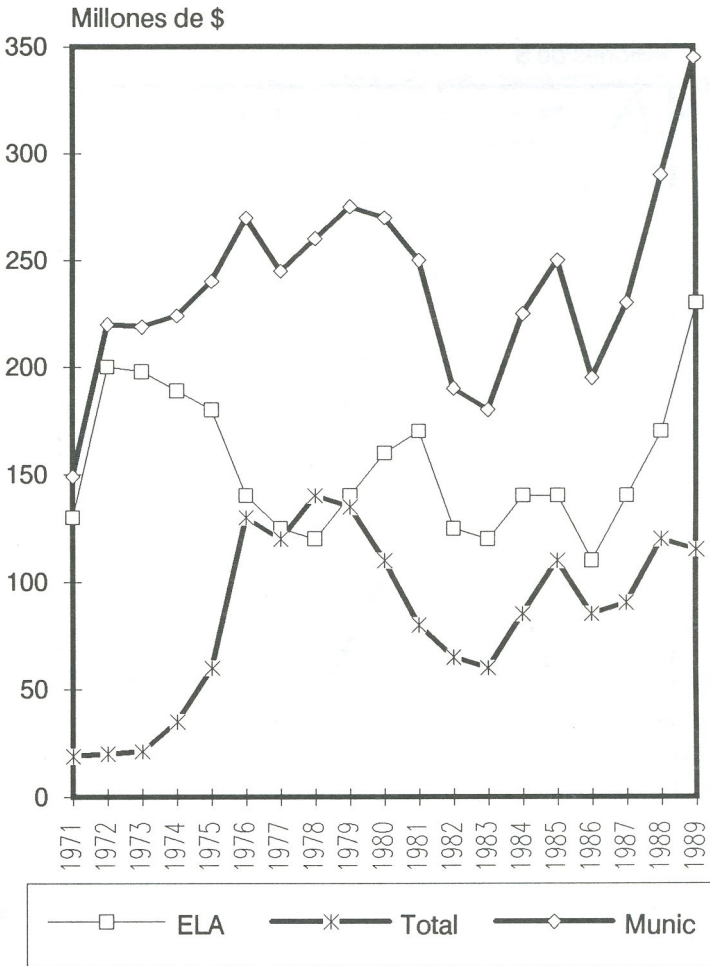
Fuente: Junta de Planificación

PUERTO RICO: TASAS DE DESEMPLEO 1985 a 1989



Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico.

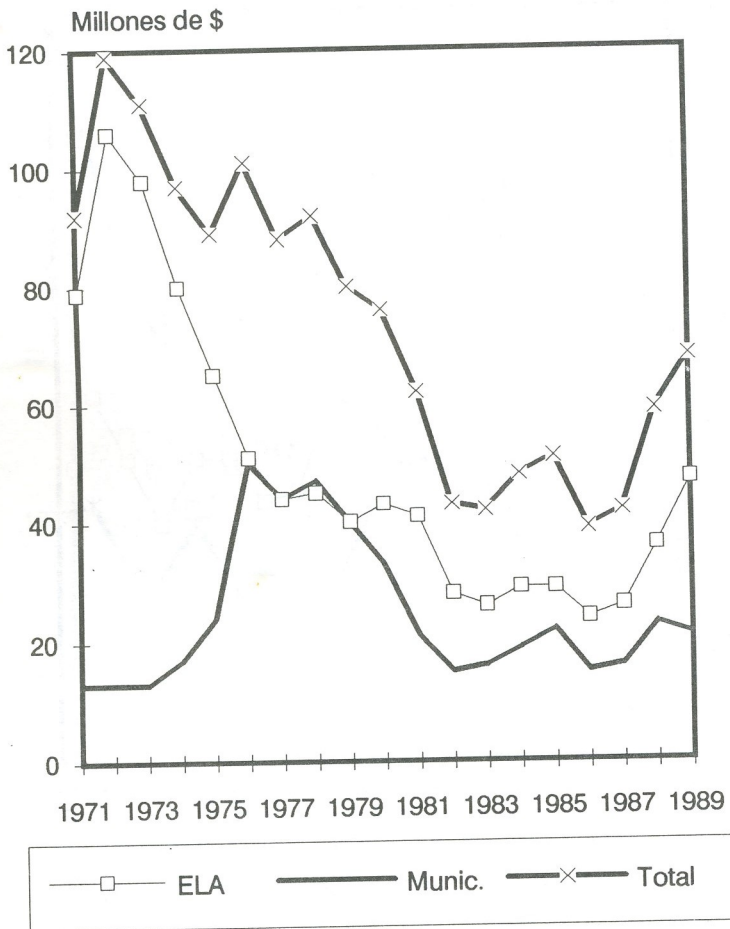
CONSTRUCCION GUBERNAMENTAL EN INFRAESTRUCTURA Puerto Rico: 1971 a 1989



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

CONSTRUCCION GUBERNAMENTAL EN INFRAESTRUCTURA A PRECIOS CONSTANTES

Puerto Rico: 1971 a 1989



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico
 Índice de Precios para deflacionar construcción, 1954 = 100

Estos datos lo que nos dicen es que durante las pasadas dos décadas disminuyó la prioridad concedida por el gobierno a la inversión en infraestructura, mientras que aumentó la prioridad de los gastos corrientes. Tal sustitución de prioridades permitió expandir la nómina y el empleo gubernamental, pero promovió el deterioro en la infraestructura, con el efecto derivado de limitar la capacidad de crecimiento en el largo plazo del sector privado y, por ende, su habilidad para crear empleos.

Los problemas indicados referentes a la infraestructura se complementan con lo ocurrido en otros campos, como educación, salud, prevención del crimen y transportación pública; en los que tampoco ocurrió la previsión de definir y poner en práctica políticas de largo plazo.

De esta forma nos encontramos en una situación donde, después de dos décadas de políticas de corto plazo, se acabó el fiado. Las consecuencias de largo plazo de todas estas acciones y omisiones las confrontamos ahora: hoy estamos en el largo plazo que se quiso ignorar, mirando siempre al presente inmediato. Al momento actual:

1. Se requieren inversiones sustanciales en infraestructura para compensar lo sucedido en el pasado.
2. Es necesario establecer un sistema de transportación pública urbana que provea a la población una opción que actualmente no tiene.
3. Existe una deficiencia en los abastos de agua que requiere una inversión sustancial para ser resuelta.
4. Se demandan mejoras sustanciales en los sistemas de educación, salud pública y prevención del crimen.
5. Existe un problema de contaminación y disposición de desperdicios domésticos e industriales que si no se atiende con rapidez y previsión, pronto hará crisis.

Y para enfentar esta situación se tiene un sector público con nómina abultada y recursos mal distribuidos y compensados, al cual le es difícil -- desde un punto de vista social -- reducir sus gastos, ya que ello implicaría cesantar empleados, que el sector privado no tiene actualmente la capacidad para absorberlos de inmediato. Además de que ese gobierno no tiene la opción de generar cantidades sustanciales de ingresos adicionales mediante las formas tradicionales de aumento en los impuestos e incremento en la deuda pública.

Privatización y prioridades sociales

La breve descripción presentada en las páginas anteriores acerca de las condiciones en Puerto Rico llevan a la idea de que el país tiene que revisar sus prioridades de política pública. Parece ser que la isla se encuentra en una situación donde tiene que redefinir su política pública adoptando, un horizonte de planificación de largo plazo.

Ahora bien, redefinir prioridades conlleva reasignar recursos. En un proceso de este tipo dejarán de hacer algunas cosas para llevar otras a cabo, así que algunos recursos se trasladarán de un uso a otro.

Si el gobierno deja de hacer algo, ocurrirá una de dos: o nadie lo hace o lo sigue haciendo el sector privado. De ocurrir lo segundo se estaría trasladando una actividad gubernamental al sector privado, lo cual es la definición de privatización. Resulta entonces que redefinición de prioridades sociales y privatización son dos componentes de un mismo proceso, lo cual puede dar la clave para aclarar mucha de la confusión y del debate que ocurre en torno al tema de la privatización.

En primer término, debe reconocerse que en este contexto qué privatizar y cómo hacerlo depende de cuál sea el cambio que ocurra en las prioridades sociales y de las condiciones existentes en el país. No es de extrañar entonces que los modelos de privatización sean múltiples y que se registren grandes diferencias entre las variantes adoptadas por los diversos países.⁸

Otro aspecto importante a reconocer es que un cambio en las prioridades de la política pública conlleva una redistribución de los beneficios privados de la actividad gubernamental. Se verán perjudicados aquellos sectores e individuos que perciben rentas de actividades gubernamentales que habrán de cesar o disminuir con el cambio en la política pública, mientras que otros grupos saldrán beneficiados. Así que lo planteado por el proceso es un juego redistributivo que, por lo menos en el corto plazo, es de suma cero. De ahí que el proceso se haya planteado, tanto en Puerto Rico como en otros países, como uno político con todas sus características usuales, incluyendo sus dimensiones ideológicas.

⁸Un documento del Adam Smith Institute de Londres identifica veintidós formas diferentes de privatización.

Por ello es que el concepto de privatización ha adquirido una ubicación ideológica, que puede variar según el país, pues en Puerto Rico se le tiende a asociar con las derechas mientras que en la Unión Soviética se ubica con las izquierdas. Si bien la privatización no es sino uno de los instrumentos disponibles para poner en práctica una redefinición de prioridades sociales, la redefinición misma es un proceso político y es frecuente que resulte tácticamente más efectivo atacar los instrumentos que los objetivos. Los instrumentos son concretos y visibles, con efectos inmediatos identificables, por lo que es más fácil comunicar una objeción a ellos que debatir acerca de cosas abstractas como objetivos.

La situación en Puerto Rico por demás promueve el debate sobre el instrumento y no los objetivos, pues estos últimos no se han planteado para la discusión pública.

Existe a nivel gubernamental una preocupación manifiesta acerca del estado de la infraestructura, la educación y la necesidad de promover una expansión en la capacidad de la isla para el crecimiento económico. Ello implica una preocupación por el largo plazo, pero no parece que se haya materializado en una reformulación de política pública.

El debate público ha girado en torno a la venta de La Telefónica, que se propuso en 1989, para crear un fondo para financiar inversiones en infraestructura, propuesta que pronto se modifica para añadir otro fondo para el financiamiento de la educación y que después se vuelve a modificar para proponer que esos fondos existan a perpetuidad; lo cual puede parecer algo pretencioso, pues supone que la generación presente puede dictar una distribución social de recursos a las generaciones futuras hasta el fin de los tiempos. Sin embargo, a la fecha de hoy no ha ocurrido ningún debate público acerca de los criterios para establecer las prioridades para el financiamiento de obras públicas por medio de esos fondos.

Tampoco se han discutido con profundidad otros cambios que están ocurriendo en las actividades gubernamentales. En esta categoría están la privatización de nuevas carreteras, privatización propuesta para un nuevo sistema de transportación pública urbana, la asociación del gobierno y la empresa privada en el desarrollo urbano del frente portuario de San Juan, la propuesta para crear zonas de desarrollo comercial, el diseño privado de planes de desarrollo urbano y la multiplicación de cargos por servicios prestados en las agencias gubernamentales. El conjunto de todos estos cambios plantea una revisión más a fondo en las funciones del sector

público que la que se deriva de la venta de La Telefónica, aunque estén pasando mayormente desapercibidas en la discusión pública.

Así, la preocupación por el futuro, válida sin lugar a dudas, se ha transformado en acción, pero no en plan o propósito. La discusión se centra en uno de los instrumentos, sin que se plantee para qué se quiere usar. Se transpone el orden de la discusión, y el resultado es confusión. Si este argumento es correcto, entonces lo que hay que hacer es comenzar por el principio: identificar las restricciones presentes en Puerto Rico que limitan su desarrollo social y definir los objetivos colectivos. Una vez se complete tal ejercicio, la identificación de instrumentos y su aplicación es cosa que se deriva del ejercicio.

El proceso de reconocer las restricciones presentes es uno técnico; en el que los planificadores, junto a otros científicos sociales, tienen un importante papel que desempeñar. Definir los objetivos sociales de largo plazo es un proceso político, que conlleva una activa participación ciudadana, pues de lo que se trata es de establecer un nuevo contrato social que trae consigo una redistribución de beneficios.

Planificación y privatización

Después de toda esta argumentación es que entramos en el tema que le da título a esta conferencia: planificación y privatización. El argumento desarrollado propone la idea de que el papel del estado en la sociedad ha sido uno cambiante y que el nacimiento mismo de la planificación como disciplina se debió a cambios ocurridos en las funciones del estado. Ello dio lugar a que la teoría se desarrollase después de la acción, con el resultado de que mucha de la teorización se ubicase en el análisis de experiencias históricas, promoviendo así que la teoría tenga una fuerte dosis de contenido ideológico.

La experiencia con la privatización no parece ser una excepción a esta regla general. Los procesos de privatización han tenido lugar en diferentes países por diversas razones, generando una multiplicidad de modelos y formas, porque las condiciones existentes y las prioridades sociales adoptadas han sido diferentes en cada uno de los países. La teoría de la privatización comienza a surgir después de iniciado el proceso, tratando de explicarlo, describirlo y generalizarlo. Nuevamente, la teoría se ha tornado en justificación u oposición ideológica (más o menos

disfrazada) de lo ocurrido; sin que, en la mayoría de los casos, haya podido trascender ese papel de crónica y exposición de preferencias.

Quizás este asunto pueda explicarse con mayor claridad a través de un ejemplo. Un argumento para promover la privatización es estimular la eficiencia económica. Se reconoce que las empresas estatales, al operar fuera de la disciplina del mercado, no tienen incentivos para ser eficientes. Sin embargo, los que proponen este argumento rara vez plantean la necesidad de privatizar al sector privado como una condición paralela a la privatización de las empresas estatales.⁹ La multiplicidad de subsidios y protecciones, que disfrutaban casi todos los renglones de actividad en el sector privado de la economía, limita seriamente la efectividad que pueda tener el mercado como instrumento promotor de eficiencia económica. Así que el argumento de privatización y eficiencia, si ha de ser coherente, no puede limitarse al caso de las empresas del estado, sino que tiene que extenderse al sector privado.

Inconsistencias de este tipo en la teorización se deben al papel de relatora de las experiencias al que ha sido relegada la teoría. Al ubicarse en una tarea tan primitiva, poca es su utilidad en el proyecto social planteado.

Si es cierto que las condiciones socioeconómicas existentes en Puerto Rico fuerzan a que el estado tenga que redefinir su papel social, y que el proceso de privatización que ya está ocurriendo en la isla no es sino la manifestación más obvia de una redefinición de prioridades sociales; entonces la evaluación de experiencias, propias o ajenas, tiene una utilidad accesoria, pero no se dirige a lo realmente importante: posicionarse hacia el futuro.

Lo que es relevante es proveerle instrumentos a la sociedad para que pueda marcar su camino hacia el porvenir. Estudiar lo sucedido aquí o en otros sitios es conveniente, pero definitivamente insuficiente. Es más, estudiar experiencias extranjeras buscando un modelo para ser aplicado servilmente a la situación local, es la receta segura al fracaso; pues es probabilísticamente imposible que las condiciones y metas en otro sitio sean

⁹Una excepción notable a esta regla es el artículo de Juan F. Bendfeldt, "Privatización: Una oportunidad", Revista de Desarrollo Económico, vol. 4, no. 1, invierno de 1989-90, págs. 33 a 40.

exactamente las mismas que aquí, particularmente cuando no se han establecido los objetivos sociales propios.

Esto plantea un reto significativo, tanto para los planificadores como para los demás científicos sociales en Puerto Rico. Si en verdad deseamos tener pertinencia social en el largo plazo, tenemos que desarrollar la capacidad para hacer teoría. Hemos de formular nuestros propios modelos sociales... y eso no es fácil. Para ello es necesario sustituir nuestra propensión a opinar por la formulación sistemática y el análisis metódico, lo que es trabajoso. También tenemos que sustituir nuestra destreza para criticar lo ajeno por la disciplina de la autocrítica... cosa que tampoco es fácil.

Ahora bien, éstas son destrezas que se adquieren. Así que el fenómeno de la privatización plantea una agenda para la educación en planificación. No es que ahora se trate de formar gerentes en lugar de los servidores públicos que en el pasado se querían educar. De lo que se trata es formar profesionales con la capacidad para aprender: personas que puedan generar conocimiento por acción propia, dejando de ser simples acumuladores de información. Son necesarios individuos que hayan desarrollado la imaginación y posean las herramientas de análisis formal para diseñar opciones sociales con capacidad predictiva. Creo que éste es el reto que enfrenta la educación en planificación y en las demás disciplinas sociales; si somos capaces de ubicarnos a su altura podremos ser pertinentes para esta sociedad, si fracasamos se nos recordará como una curiosidad histórica.

BIBLIOGRAFIA

- Arrow, K. J., Social Choice and Individual Values, 2da. ed., New Haven: Yale University Press, 1963.
- Bendfelt, J. F., "Privatización: Una oportunidad", Revista de Desarrollo Económico, Vol. 4, No. 1, invierno 1989-90, págs. 33 a 40.
- Berg, E. y Shirley, M. M., Divestiture in Developing Countries, Washington, DC: World Bank, 1987.
- Black, D., The Theory of Committees and Elections, Cambridge: Cambridge University Press, 1963.
- Buchanan, J. M., Fiscal Theory and Political Economics, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1960.
- _____, The Limits of Liberty, Chicago: Chicago University Press, 1975.
- _____, y Tullock, G., The Calculus of Consent, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965.
- Butler, S. M., Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit, New York: Universe Books, 1985.
- Cao García, R. J., Explorations Toward an Economic Theory of Political Systems. Lanham, Md.: University Press of America, 1983.
- Consejo de Planificación Estratégica de la Empresa Privada, Privatización de Servicios Públicos, San Juan: Estudios Técnicos, Inc. y Asesoría y Consulta, Inc.; Fase 1, 1988, Fase 2, 1989.
- Frey, B. S., Modern Political Economy, London: Martin Robertson, 1978.
- Friedman, M., Capitalism and Freedom, Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Goldman, H. y Mokuvos, S., The Privatization Book, New York: Arthur Young, 1984.

- Goodman, J. C. (ed.), Privatization, Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985.
- Hatry, H., A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services, Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1983.
- Hayek, F., The Constitution of Liberty, London: Routledge & Paul, 1960.
- Bemming, R. y Mansoor, A. M., Privatization and Public Enterprises, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1988.
- Instituto de Estudios Económicos, La privatización de la empresa pública, Madrid, 1985.
- LeGrand, L. y Robinson, R. (ed.), Privatization and Welfare State, London: George Allen & Nwin, 1985.
- Mansoor, A., "The Budgetary Impact of Privatization, en Blejer, M. J. y Chu, K. (eds.), Measurement of Fiscal Impact: Methodological Issues, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1988.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, The Control and Management of Government Expenditure, Paris, 1987.
- President's Commission on Privatization, Privatization: Toward More Efficient Government, Washington, D.C., 1988.
- Roth, G., The Private Provision of Public Services in Developing Countries, Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Samuelson, P. A., "The Pure Theory of Public Expenditures", Review of Economics and Statistics, Vol. 36, 1954, págs. 387 a 389.
- Tullock, G., Towards a Mathematics of Politics, Ann Arbor: Michigan University Press, 1967.
- Vickers, J. y Yarrow, G., Privatization: An Economic Analysis, Cambridge, Mass: The MIT Press, 1988.