

- Solow (1962) "Technical Progress, Capital Formation and Economic Growth", American Economic Review: Papers and Proceedings, May.
- Stoneman, P. (1983), The Economic Analysis of Technological Change. Oxford: Oxford University Press.
- Tansini, R. and M. Zeján (1990), "Una modelización del sector manufacturero con factores cuasifijos", SUMA, April, 5 (8), 81-102.
- Timberger, J. (1942) "Zur Theorie der Langfristigen Wirtschaftsentwicklung", Weltwirtschaftliches Archiv, May.
- Uzawa, H. (1962), "Production Functions with Constant Elasticities of Substitution", Review of Economic Studies, October, 29, 191-199.

**PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS:
APUNTES TEORICOS PERTINENTES AL CASO
DE PUERTO RICO (*)**

Dr. Edwin Irizarry Mora

Introducción

Nicolás Van de Walle define privatización como "una transferencia de control sobre propiedad o equidad, del sector público al privado, con particular referencia a la venta de activos." (Van de Walle, World Development, mayo de 1989.) Es obvio que de Walle se refiere en su artículo únicamente a la medida extrema de privatización, que es la que usualmente se tiene como marco de referencia para el análisis conceptual y para la discusión del tema.

Este artículo intenta examinar las tendencias actuales y prospectivas del proceso conocido usualmente como privatización, con énfasis en el contexto global y sus influencias sobre el nacional. Me propongo vincular --aunque muy brevemente-- los acontecimientos recientes en el sector público de Puerto Rico con los escenarios de otros países, de manera que podamos corroborar hasta qué punto la privatización es un fenómeno de carácter local, o si en realidad se trata de un nuevo ciclo del capitalismo, o si, por otra parte se trata simplemente de una moda que, como tantas otras, pasará con el paso del tiempo... o tal vez con la caída de regímenes privatizadores (v.g. el gobierno de Thatcher en Inglaterra).

(*) Este artículo es la síntesis de una ponencia presentada en diciembre de 1989 en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, y que fuera publicada originalmente por la Unidad de Investigaciones Económicas de ese recinto.

Lo que se ha escrito hasta el momento: alguna evidencia

En una publicación española de hace aproximadamente una década se tradujo un ensayo del Dr. Madsen Pirie: "Privatization in Theory and Practice". El autor cita a Adam Smith articulando el siguiente planteamiento:

"La venta de las tierras de la Corona de cualquiera de las grandes monarquías europeas producirá una gran cantidad de dinero que, si se aplicara al pago de la deuda pública, liberaría a la Corona de la hipoteca de una renta mayor que cualquiera de las generadas por aquellas tierras... Cuando las tierras reales se hubieran privatizado, al cabo de unos años estarían mejoradas y bien cultivadas". (Smith, *Riqueza de las Naciones*, libro V, cap. II, parte I)

Este planteamiento de Smith sugiere que ciertamente no estamos hablando de la privatización como una realidad reciente, sino que más bien la historia del capitalismo es la del continuo conflicto entre el Estado y el sector privado por reclamar el derecho de uso y/o posesión de ciertos activos productivos o la prestación de algún servicio a la ciudadanía.

En el caso de Puerto Rico una de las razones de peso para privatizar es precisamente la de levantar fondos, no ya para la Corona Real de la que habla Smith, sino para en Estado sumido en una seria crisis fiscal. El planteamiento de Smith sugiere que ciertamente el estado moderno, fundado hace precisamente dos siglos, se ha visto en una lucha constante por definir cuál es su papel en el proceso de desarrollo, vis-a-vis el "role" del sector privado. Nuestra apreciación en torno a este punto es que todo depende de los intereses que represente el Estado en cada una de las diferentes coyunturas históricas, y de las razones reales tras los proyectos de venta de activos públicos.

Afirma Pirie que la privatización es una orientación micropolítica que aplica a situaciones concretas y no una solución para todos los casos. El autor identifica 22 diferentes técnicas de privatización y numerosas variaciones de las mismas. (Véase el Apéndice). Se discuten también posibles problemas futuros, relacionados con cada una de estas. Aquí debemos señalar que, dada la diversidad de formas de traspaso de las actividades públicas a manos privadas, muy bien podríamos hablar de

"reestructuración" de los servicios y no precisamente de privatización. Como cuestión de hecho, el reclamo de parte del sector cooperativo de hacerse responsable de las operaciones de corporaciones públicas, es una de las modalidades de privatización que no implica la venta a corporaciones privadas con fines de lucro. Privatización también es la acción conjunta de parte de obreros de empresas públicas, quienes han acordado tomar las riendas administrativas de la compañía, pagando la parte correspondiente por los activos de estas y asumiendo, en muchas ocasiones, las deudas. Es decir, que la acepción del concepto "privatización" en el contexto de Puerto Rico sin duda se ha limitado a la modalidad de la venta total a corporaciones privadas, excluyendo la posibilidad de ensayar otras formas de traspaso a diversos sectores sociales. De ahí que insistamos en que el concepto más útil y más abarcador es el de "reestructuración".

Si nos detenemos por unos instantes a analizar los fundamentos que usualmente se esgrimen para justificar la venta total de activos al sector privado --la medida extrema de privatización-- encontramos en Pirie a un ferviente defensor de la idea de que el sector público es, por naturaleza ineficiente, mientras el sector privado logra satisfacer las demandas del consumidor, dados los principios microeconómicos que intervienen en el logro de dicha eficiencia. La presencia de criterios políticos --se alega-- predeterminan la ineptitud del gobierno en proveer los servicios más elementales. Por consiguiente, se hace preciso privatizar.

Es curioso --plantea Pirie-- que este movimiento surja en la Gran Bretaña, cuna del capitalismo. No, obstante, el fenómeno no es exclusivo de este país. Alemania Occidental, Bélgica, y otras economías occidentales dan fe del desarrollo de la privatización. Japón, Malasia, Singapur y Taiwan (en el Pacífico) han iniciado proyectos de privatización, incluyendo países socialistas, como Vietnam y la República Popular China.

Uno de los factores más utilizados en la defensa de la privatización es la innovación tecnológica. Esta, se alega, ha permitido más progreso y eficiencia en los equivalentes privados de los monopolios naturales. Se añade que en los casos en los que existen empresas privadas y públicas en una misma rama de servicios dentro de una misma nación, las privadas son más eficientes y tienen acceso a mejor tecnología.

Pirie señala 10 áreas en las cuales el sector público enfrenta serios problemas frente al síndrome privatizador. Vale la pena citar estas diez

áreas, aunque sea muy resumidamente, ya que son los pilares que sirven de base para justificar la privatización en casi todos los países donde se han llevado a cabo proyectos de esta índole.

1. Costos de producción: La conclusión es que en el sector público son mucho mayores. Siguiendo el principio operacional de libre empresa, la minimización de costos contribuye a la eficiencia.

2. Eficiencia: Las exigencias de la competencia hacen al sector privado uno más eficiente.

3. Costos laborales: Estos son a menudo la clave de la diferencia de eficiencia entre los sectores público y privado. El sector privado paga mejores salarios porque está sometido a mayores presiones de costos.

4. Costos de capital: Existe un considerable grado de presión política para reducir las inversiones de capital en favor de aumentos en gastos corrientes. Esto también se debe a presiones políticas. El sector público invierte más fondos en gastos corrientes, reduciéndose la capacidad productiva al invertir menos en mejoras capitales. Se rechaza la nueva tecnología ahorradora de empleos debido a presiones políticas.

5. El control de los consumidores: El servicio público está más orientado a satisfacer las necesidades del sector público que las de los consumidores. Estos últimos logran mayor satisfacción a través del libre comercio.

6. Innovación y flexibilidad: La empresa privada ofrece siempre una gama mayor de servicios porque se busca la innovación para satisfacer todos los gustos y preferencias. El grado de innovación del sector público es mucho menor. En otras palabras, los servicios públicos cambian de forma muy lenta a través del tiempo.

7. El proceso de toma de decisiones: En el sector privado se funciona a base de razonamiento económico. El sector público funciona sobre la base política, y no se consideran las leyes de oferta y demanda.

8. Condiciones para el equipamiento: Como la propiedad pública no pertenece a nadie en particular, la gente no la considera suya y por eso no

la cuida. El deterioro de las propiedades públicas se debe a esta dinámica. No hay sustitución a tiempo ni se mantiene el equipo en buenas condiciones.

9. Interrupciones en el servicio: Como el servicio público lo provee una empresa monopolística, cuando se suspende, toda la ciudadanía se afecta. En el caso de la empresa privada, sólo los clientes se afectan. Esto le da mayor seguridad a los ciudadanos.

10. Responsabilidad en el control de costos: En el sector privado la competencia controla los costos. La competencia asegura que se puedan buscar alternativas para que el ciudadano reduzca los costos. En el sector público el presupuesto dictamina los costos, de manera que la eficiencia productiva no provee para disminuir el nivel de costos.

Nótese que el autor citado enfatiza en los aspectos negativos y en las "ineptitudes" del sector público, sin entrar en un análisis objetivo de los puntos señalados. Es evidente que la discusión de este tema se caracteriza por la fuerte carga ideológica y por el alto grado de subjetividad de los autores. También es preciso señalar que, en gran medida, los problemas enumerados han sido reconocidos por el sector público, lo que ha llevado a una actitud de enfrentarlos y eliminarlos. Sin embargo, la conclusión del autor es que el gobierno ha fallado en controlar el gasto público, salvo en algunas áreas, pero con un alto costo político.

Resulta interesante el hecho de que la enumeración de Pirie se repite consistentemente en todos los estudios revisados que favorecen la privatización a través de la venta total de activos. La revista *World Development* dedicó toda la edición de mayo de 1989 al tema de la privatización. En el caso de los llamados países en vías de desarrollo el argumento es aún más contundente debido a que se utiliza la burocracia gubernamental, por un lado, y la ineficiencia de las dictaduras militares, por el otro, como excusa concreta para proponer el traspaso de los activos públicos al sector privado como única salida a las crisis económicas. No es de extrañarse que organizaciones y agencias internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional insistan en la privatización como alternativa aconsejable para salir del estancamiento económico.

Técnicas de privatización

En el apéndice a este trabajo enumeramos varias de las técnicas de privatización --reestructuración deberíamos llamarles-- recogidas de nuestra revisión de literatura. El libro de Pirie al cual nos hemos referido, y otras fuentes, fueron muy útiles en esta enumeración. Es pertinente señalar que, en el caso de la venta a la clase trabajadora, estos últimos no consideran tal acción como privatización, sino como democratización económica, un concepto íntimamente vinculado a la autogestión. La venta a los trabajadores ha comenzado a tener relativa importancia en Estados Unidos, donde cada día más empresas privadas (no necesariamente las públicas) son vendidas a los empleados.

En cuanto a la llamada "venta en bloques" la crítica de parte de los opositores a la privatización es que se conceden operaciones de alta rentabilidad a la empresa privada, mientras el gobierno mantiene aquellas menos eficientes o de baja rentabilidad. Esta crítica también es frecuente en los casos de venta total de activos al sector privado.

Llama la atención la alternativa conocida como "desinversión", ya que tiene particular pertinencia en el caso de la Autoridad de Tierras de Puerto Rico, y en otros terrenos propiedad del E.L.A., cuya condición de "valdíos" los hacen altamente susceptibles a la venta al sector privado. De hecho, estos se mencionan entre los activos de los cuales dispondría el Gobierno Central en el corto plazo, si ello fuera necesario para solucionar el problema de falta de fondos para infraestructura.

Por último, vale la pena señalar que la alternativa de creación de asociaciones voluntarias para hacerse cargo de ciertos servicios, ha sido sugerida en Puerto Rico en el caso de los servicios de seguridad y en la rama de la educación. No obstante, tal proposición no se ha visto materializada en planes concretos por parte del Estado.

Si tomamos el caso de Puerto Rico como foco de análisis, siguiendo la línea de discusión anterior, vale la pena destacar que una de las acciones concretas del sector privado que mayor impacto ha tenido hasta el momento ha sido la preparación del informe del Consejo de Planificación Estratégica de la empresa privada, **Privatización de servicios públicos**, particularmente la Fase II del estudio.

Los técnicos a cargo del estudio proponen que las consideraciones de eficiencia son las que deben guiar la determinación de la distribución de actividades entre el gobierno y el sector privado. Por tanto, si el proceso de privatización se planifica y administra de forma adecuada, puede promover incrementos en la cantidad y calidad de los servicios públicos.

En el Informe se establecen criterios operacionales para seleccionar las actividades a ser privatizadas. Se proponen estrategias para llevar a cabo un proceso gradual de privatización en el país. Se parte de una visión de planificación estratégica que sirva de base para que el gobierno y el sector privado compartan las responsabilidades y oportunidades en la provisión de servicios públicos.

Desde el punto de vista metodológico, el hecho de que el informe utiliza la técnica de costo-beneficio para evaluar las alternativas le da un carácter de rigurosidad que ha estado ausente en varios de los demás estudios revisados. No obstante lo anterior, el hecho de que se parta de una concepción de que el modelo de empresa privada-incorporada representa la solución óptima a los problemas administrativos del sector público, orienta el estudio --o más bien lo sesga-- hacia sugerir esta forma de privatización como la más viable, aunque el Informe también reconoce y sugiere un tanto tímidamente otros modelos de reestructuración macroeconómica.

Nos parece pertinente mencionar brevemente las razones que ofrece el Informe para dar paso a la privatización.

1. Aumentar los recursos disponibles para uso discrecional en el sector público. Se argumenta que el sector privado puede proveer los recursos para el financiamiento de servicios, dada la crisis fiscal del Estado.
2. Mejorar la distribución de tareas entre los sectores gubernamental y privado. Hay que acabar con el gigantismo del aparato burocrático porque este es ineficiente.
3. Racionalizar y ordenar lo que ha estado ocurriendo. Ya existe evidencia de que por años los sectores público y privado han estado compartiendo experiencias de cooperación. Esto puede dar base para una planificación más eficiente y científica para el futuro.

Según mencionamos anteriormente, los tres puntos enumerados arriba coinciden con los argumentos que se utilizan usualmente en casi todos los modelos de privatización.

El Informe también discute varios de los obstáculos presentes en el escenario puertorriqueño que frenan la posibilidad de iniciar la privatización. Sugiere también estrategias para vencer algunos de esos obstáculos, aunque, como veremos, en otros casos no propone estrategias convincentes.

1. Riesgo político: Los riesgos son del presente, cuando los beneficios van a ocurrir en el futuro. Esto conlleva un costo para el incumbente. Hay que buscar la forma de minimizar ese riesgo, y de obtener resultados inmediatos.

2. Aspectos laborales: Hay temor por que las agencias despidan empleados o que se empeoren las condiciones de trabajo. La estrategia para contrarrestar este temor es subcontratar, o la de obtener un compromiso de no reducción de personal en el corto plazo.

3. Aspectos gerenciales: Los ejecutivos de las agencias públicas también se oponen a la privatización porque temen perder sus empleos y porque se reduce su autoridad. Estos tienen gran poder político. Estos, sin embargo, pueden contribuir eficazmente al proceso planificado de privatización.

4. Los subsidios: Son característicos del sector público. Se alega que algunos de estos no tienen implicación alguna y por lo tanto deberían eliminarse. Sin embargo, el Informe reconoce que tal acción puede tener efectos negativos en la redistribución del ingreso. Citamos de la página 17 del estudio:

"...al privatizarse una actividad desaparece la estructura de subsidios que ella tenga...las empresas privadas competitivas no pueden incluir un esquema de subsidios al determinar precios, porque ello deterioraría la productividad y la capacidad productiva de la empresa. El gobierno debería buscar la forma de seguir financiando los subsidios para ciertos sectores poblacionales."

5. Aspectos ideológicos: Hay sectores que siempre estarán en contra de la privatización porque creen que el sector público es eternamente responsable por proveer unos servicios.

6. Educación popular: Es necesario llevar un programa de educación pública para presentar la alternativa. Añade el Informe que "la gente debe entender que la privatización ha ocurrido desde hace muchos años en la historia de Puerto Rico." En la página 20 el Informe presenta el argumento central utilizado hasta ahora por la administración actual para vender los activos de las compañías de comunicaciones (Telefónica y Autoridad de Comunicaciones):

"... cuando se privatiza una actividad ella se traspassa a dueños privados, pero a cambio el estado recibe un pago que es igual al valor de esos activos, por lo cual el valor del patrimonio social no cambia."

Además de ser el argumento central para la venta, el anterior es precisamente uno de los puntos más debatibles en Puerto Rico debido a varias razones:

a. la desconfianza de parte del pueblo hacia la administración estatal en lo que concierne específicamente a la utilización de los fondos provenientes de la venta. En un clima de corrupción gubernamental y de malversación de fondos públicos, no es fácil convencer al pueblo de que el dinero producto de la venta de activos reproducibles será utilizado óptimamente.

b. Además, aquí no se trata meramente de sustituir ciertos activos de capital --que por definición sugieren ser fuente de riqueza con capacidad reproductiva-- por una cantidad de dinero equivalente a su valor en el mercado. De lo que se trata es de la posibilidad de crear un monopolio privado que, una vez consolidado, limite enormemente las posibilidades reales de control, regulación y de acceso del sector público, no tanto en el corto, sino en el mediano y en el largo plazo.

c. La creación de fondos permanentes de los cuales se utilizarían únicamente los intereses o ganancias, enfrenta el problema de la

inflación. Es decir, al cabo de varios años el valor real del fondo decrece inevitablemente debido al aumento en el nivel general de precios en la economía, lo que resulta en un tipo de depreciación o amortización que reduciría para todos los efectos el monto inicial del fondo. Por otra parte, si los activos que se venden al sector privado se caracterizan por ser de tecnología avanzada, y en sectores dinámicos (como en el caso de las telecomunicaciones), es de esperarse que su valor real aumente en vez de depreciar. Esta precisamente ha sido la experiencia de la Telefónica de Puerto Rico desde que fue estatizada en 1973-74. Se concluye del análisis anterior que el valor del patrimonio social sí puede cambiar con la venta de activos, dependiendo de la naturaleza de estos y del dinamismo del sector donde son utilizados.

7. Financiamiento: Su naturaleza es esencialmente técnica. El problema consiste en cómo fijar el precio de mercado para una empresa gubernamental. El peligro es que existe la tendencia de subestimar el valor verdadero de los activos al fijar el precio de venta. Esto puede ser muy costoso para el gobierno. Por ejemplo, el gobierno británico dejó de recibir entre 2 y 3 mil millones de libras esterlinas (o sea entre 3.5 y 5 mil millones de dólares) en la venta de British Telecom, debido a la desvalorización de los activos.

Se menciona además, la posibilidad de un problema de liquidez en el sector privado, debido a los fondos que este sector desvía hacia la compra de activos estatales en bloque. No obstante, señala el Informe que este no es el caso de Puerto Rico ya que aquí se financia la actividad económica con fondos del exterior.

Más adelante el Informe enumera los criterios para selección de actividades a ser privatizadas. De entre estos vale la pena mencionar:

1. Incrementar el beneficio social
2. Incrementar la eficiencia y efectividad en la provisión de los servicios.
3. Allegar recursos al Estado
4. Promover la competencia

5. Equidad: Que no se establezcan beneficios especiales o privilegios para los sectores de altos ingresos. Darle acceso a toda la población a los servicios.

De nuevo, los criterios anteriores son mencionados en la mayoría de las propuestas de privatización, y parece lógico que ello sea así, debido a que su margen de razonabilidad los haría más aceptables para aquellos sectores que se oponen a la privatización.

Aunque el propósito del Informe es defender la idea de la privatización/reestructuración, vale la pena resaltar que la empresa privada entiende que existen unas áreas que no deben ser trasladadas a su "cancha de juego". Específicamente se trata de "aquellas actividades que corresponden a una función social básica, o que cumplen una función social estratégica". Fuera de estas, en el Informe se acepta que el resto de los servicios son susceptibles a la privatización, siempre y cuando se cumplan unos criterios específicos, que muy bien podríamos reducir a que se asegure un margen de ganancias razonable al empresario, con los menos riesgos posibles y con poca o ninguna intervención estatal. Naturalmente, ninguno de estos criterios son nuevos; son, de hecho la base de la filosofía del liberalismo económico.

Por último, el Informe del Consejo de Planificación Estratégica de la empresa privada enumera las actividades sugeridas como privatizables, y el modelo específico de reestructuración. Es aquí donde se utiliza parcialmente la técnica de costo-beneficio, dados unos criterios de evaluación. Aunque no dudamos de la rigurosidad metodológica ni de la seriedad del estudio, existe un detalle que va más allá de la cuantificación y de la científicidad del Informe: se trata de que la experiencia histórica en el caso de Puerto Rico lleva a muchos sectores a desconfiar de las intenciones reales envueltas en proyectos de tanta trascendencia como el de la privatización de empresas públicas. Las interrogantes más comunes son, entre otras;

- * ¿De qué manera se conducirían las subastas de venta?
¿Quién fiscalizaría la pureza del proceso?
- * ¿Quién garantiza que no haya privilegios, prebendas, y favoritismos en el proceso, dado el historial negativo del sector público en ese aspecto?

* ¿Quién puede asegurar que la razón fundamental para la privatización no sea la maximización del beneficio social, sino el reconocimiento de la ineptitud y de la falta de imaginación de parte de algunos administradores corruptos e inescrupulosos?

* ¿Hubiese sido necesario privatizar si no hubiese habido todo un historial de corrupción, de malversación de fondos públicos, de gastos alegres, y de ineficiencia administrativa en varios niveles del gobierno central?

* ¿Quién le garantiza a los trabajadores que luego de los períodos bajo los cuales se prohíbe la cesantía de puestos de trabajo, el criterio de maximización de la productividad conduzca a la empresa privada al despido masivo de obreros y otros empleados?

* ¿Qué legislación le garantiza a la clase trabajadora puertorriqueña que los logros de tantos años de lucha sean respetados por un convenio colectivo con una empresa privada que opera en un contexto antiobrero y con un historial de negación de los más elementales derechos de negociación a los trabajadores?

* ¿Qué legislación puede controlar los precios de los servicios privatizados una vez concluido el período de fiscalización estatal?

Es posible que el Gobierno Central cuente con una estrategia diseñada para, tal y como propone el Informe de la empresa privada, convencer al mayor número de ciudadanos de las ventajas de la privatización por medio de la venta de activos. Nos parece que el foco del mensaje será el de hacer un llamado urgente a la "conciencia patriótica" del pueblo para que apoye los planes que representan --según la visión de la administración actual-- la única salida para la crisis fiscal presente.

Conclusión

Este artículo tuvo como propósito presentar los argumentos básicos que han servido de base para los proyectos de privatización a nivel internacional. Nuestra revisión de literatura fue un tanto más extensa de lo que hemos resumido aquí por falta de espacio. Se sugiere al investigador interesado y a los estudiantes y estudiosos de economía, de ciencias políticas y de administración pública que revisen la bibliografía disponible en revistas como *World Development*, *Finanzas y Desarrollo*, *European Economic Review*, y en algunas publicaciones de Oxford University Press, entre otras. Aunque el tema es relativamente reciente, ya existe un cúmulo considerable de trabajos que vale la pena revisar con detenimiento.

En el caso de Puerto Rico, las proposiciones no distan mucho de las propuestas desarrolladas en otros lugares. Existe una actitud de antipatía natural de parte del público hacia este tipo de proyecto, debido a la experiencia de administración gubernamental corrupta e ineficiente, cuya trayectoria durante las últimas dos décadas insidie negativamente sobre la imagen que pretende presentar el Estado en este momento crítico desde el punto de vista de las finanzas públicas.

La privatización de los servicios públicos parecería ser aceptable y políticamente viable sólo en aquellos casos en los cuales se garantice un mayor bienestar social, conjuntamente con un mejoramiento notable en el "producto" que se vende o distribuye, y con una participación activa y efectiva tanto de los trabajadores de las agencias o empresas como de los ciudadanos en general. No obstante, parece que las tendencias presentes y potenciales no le asegurarían a ninguno de estos dos sectores la participación que sugerimos. El pequeño empresario, el sector cooperativo, y las asociaciones comunales no parecen ser los futuros receptores mayoritarios de la responsabilidad administrativa en la agenda de privatización propuesta. Nuestro temor consiste en que --dada la experiencia histórica-- gran parte de los servicios privatizados pasen a ser administrados (ya sea por contrato directo, o compartiendo tareas con el Estado) por grandes intereses corporativos, tanto locales como extranjeros, cuya dinámica operacional restrinja o limite a un mínimo la participación ciudadana y de los empleados en cada caso. No existen indicios claros que apunten hacia otro estilo de reestructuración macroeconómica.

APENDICE MODELOS DE PRIVATIZACION

(Tomado de "Teoría y práctica de la privatización", Madsen Pirio, en *La Privatización de la empresa pública*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, y de *A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services*, Harry P. Hatry, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1983.)

1. **La venta total:** Se vende la empresa pública como una unidad. Un ejemplo lo es la empresa británica Amersham International (sector de energía radioactiva). Esta lleva más de 40 años operando exitosamente en ese mercado. Fue vendida en 1982, y se criticó el bajo precio de las acciones.

2. **Venta en bloques:** Se venden diferentes secciones de la empresa. El éxito de la venta depende de si las operaciones que se venden son las más rentables o no. Ej. British Rail Hotels- pertenece a British Rails. Veintisiete de los 29 ya han sido vendidos. También el English Channel Ferry Services (que pertenecía a British Rail). En Inglaterra se mencionan innumerables casos de empresas privatizadas en bloque.

3. **Venta de una proporción de toda una actividad:** Cuando el gobierno vende el 51%, i.e., mantiene cierto control sobre una porción de las acciones. También se citan muchos casos en Inglaterra. Ej. British Telecom.

4. **Venta a la clase trabajadora:** Se contempla transferir totalmente a los trabajadores estas actividades. Esto generalmente garantiza que trabajadores y gerenciales compartan la responsabilidad por las operaciones. Es un gran incentivo para los trabajadores, ya que conocen su posición y participación en la empresa. Ej. National Freight Corporation en Inglaterra.

5. **Donación al público en general:** Ocurre generalmente cuando la empresa está en bancarrota. Se traspasan las acciones al público y a los empleados. Un ejemplo de esto es la VW luego de la II Guerra Mundial.

6. **Donación a los trabajadores:** Ha sido común a través de cooperativas de trabajadores, las cuales asumen también las deudas de la empresa. Ocurre donde los sindicatos han tenido un historial de militancia importante. La empresa también ha estado en problemas económicos. Ej. Hovercraft Ferry Service en Inglaterra.

7. **El cobro de los servicios:** Se cobra por servicios públicos que anteriormente eran gratuitos, y se deja en manos del sector privado el financiamiento. Con esto se logra cierta disciplina en los consumidores (alegadamente). El ejemplo más ilustrativo es el sistema de salud británico (NHS), que ha comenzado a cobrar por sus servicios luego de décadas de haber sido gratuito.

8. **Contratación del servicio a una empresa privada:** El Estado supervisa a empresas privadas contratadas para ofrecer el servicio. Esto es privatización parcial. Se paga con recursos públicos a estas empresas (Ej. AAA, Puerto Rico Telephone y AEE en P.R.) El gobierno tiene que garantizar la oferta del servicio. Una ventaja es que la empresa privada, al utilizar menos mano de obra, rinde el servicio más eficientemente y por consiguiente a un precio más bajo. Esto ha tenido una oposición tenaz de parte de los sindicatos, que alegan ser sustituidos en sus labores. En Inglaterra se alega que esto ha producido grandes ahorros al sector público. Los ejemplos son innumerables.

9. **Dilución del sector público:** Se expanden las operaciones del sector privado sin aumentar las del público, de manera que se diluye la participación del gobierno. En vez de presupuestar para futuras expansiones, el sector público le deja al privado la responsabilidad por los servicios adicionales que sean necesarios. La construcción de carreteras privadas y de otras obras públicas es un ejemplo de esto.

10. **Aislamiento de grupos de interés:** Cuando existen grupos de presión poderosos que pueden afectar los planes de privatizar, se planifica una estrategia para posponer el proceso hacia un período en el cual ya hayan cambiado los actores. Se evita que los beneficiarios aumenten, de manera que se cierran las puertas para futuras demandas por el servicio, de parte de la ciudadanía.

11. **Creación de nuevos grupos de interés:** Nuevas clases sociales, o grupos de interés que ganan con el proceso de privatización y

que apoyan al gobierno en estos planes. Se busca la manera de favorecerlos para que apoyen al Estado. Se neutraliza su oposición futura a los cambios propuestos. El peligro es que sólo unos pocos podrían beneficiarse. La estrategia es transferir esos privilegios al colectivo. Un ejemplo es la venta de vivienda pública a los arrendatarios, a precios muy por debajo del mercado. Esto crea gran apoyo en el gobierno.

12. Deregulación vía las asociaciones voluntarias: La base es que el "role" de regulador que tradicionalmente se le ha asignado al Estado sea transferido a asociaciones voluntarias que lo hagan marchar apropiadamente. Esto implica autoregulación, y le quita prepotencia al Estado. Se arguye que la transferencia del poder regulador implica ahorros para el gobierno.

13. Promoción de instituciones alternativas: Esto es así ya que siempre existen alternativas privadas válidas. El caso del recogido de basura en Puerto Rico puede citarse como típico. El éxito en algunos servicios ha propiciado el estímulo a privatizar otros servicios. Las universidades privadas son citadas también en la literatura.

14. Pruebas a pequeña escala: Si en vez de transferir totalmente la actividad pública al sector privado se inician proyectos de pequeña escala, entonces no habrá oposición de parte de los grupos de presión, quienes no tienen por qué quejarse.

15. Remoción de los monopolios para permitir el crecimiento de la competencia: Esto por definición abre las puertas al sector privado para buscar variar la oferta del servicio que siempre estuvo en manos del Estado. Un ejemplo es el de transporte público. Líneas privadas alternan el servicio con las públicas, logrando mayor diversidad en la oferta. El sistema de correos, el servicio telefónico, y en algunos países, el de energía eléctrica y calefacción, son también algunos ejemplos.

16. Fomento del abandono de la provisión pública: A través de propaganda apoyada por el mismo gobierno, en el sentido de que resultará más beneficioso para los consumidores el tener el servicio privado, ya que el precio será menor. Se le asegura al ciudadano común que no habrá costos ni sacrificios en una medida como esta, y que el proceso será gradual, para que a su vez sea exitoso. Un impacto positivo es que el Estado reduce el nivel de impuestos a la población en general, ya que no

precisa de fondos para proveer servicios que proveía anteriormente. Ej. en algunos sistemas de salud pública, que alternan con servicios privados.

17. Utilización de cheques (vouchers): El estado le ofrece un cheque por una cantidad que luego el ciudadano utiliza en un servicio específico con cualquiera de las empresas privadas en el mercado. El cheque o "voucher" tiene ese sólo propósito. Esto ha sido utilizado en algunos países en el sector educativo. Los bonos de transporte en algunos países son también una forma de cheque o "voucher".

18. Limitación de los poderes del Estado: A través de presión del poder ejecutivo o del legislativo, se le arrebatan poderes tradicionales a agencias del gobierno, abriendo mayores libertades para la empresa privada. Un ejemplo sería quitarle poderes al Departamento de Asuntos al Consumidor (DACO) en Puerto Rico. También limitar el poder de expropiación forzosa por parte del Estado.

19. Desinversión: Disponer de los activos públicos mediante su venta. Esto es en aquellos casos en los cuales la posesión de los mismos no implique control significativo. El Estado puede encontrar ventajoso el deshacerse de ciertos activos no estratégicos.

20. Procedimiento de liquidación: El gobierno no va a permitir que sus propias empresas se vayan a la quiebra. Debería liquidar las empresas antes de que esto ocurra, y pasarlas al sector privado. Se alega que este procedimiento es conveniente en muchos casos. Este podría ser el caso de algunas empresas públicas en algunos países.

21. Abandono de la actividad: Se elimina una actividad pública que ya no es necesaria o resulta indeseable. La ausencia de demanda puede ser un indicio de la no deseabilidad de una actividad pública. Hay servicios que, debido a los avances tecnológicos, ya no deberían continuar siendo prestados, porque su demanda desapareció. Ej. es el servicio del telégrafo. Esto abre puertas al sector privado.

22. El derecho a la opción privada: Darle opción al ciudadano de que en algunas áreas pueda optar por recibir el servicio privado. Si el gobierno reconoce que el servicio público es deficiente, le puede dar la opción a la gente para que contrate el servicio en el sector privado.

BIBLIOGRAFIA SELECTA

- Consejo de Planificación Estratégica de la Empresa Privada. Privatización de Servicios Públicos: Fase II, San Juan, 1989.
- Harty, Harry P. A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services, The Urban Institute Press, Washington, D. C., 1983.
- Kay, John A. "Public ownership, public regulation or public subsidy?", en Public Enterprises, Privatization and Nationalization, Elsevier Science Publishers, North Holland, 1987.
- Hemming, Richard y Ali M. Mansoor. "La privatización: ¿una solución", en Finanzas y Desarrollo, Septiembre de 1988, pp. 31-33.
- Linowes, David F. "Privatization for More Effective Government", en Illinois Business Review, Vol. 46, No. 2, pp. 3-6.
- Luciano, María Judith. "Una compraventa de \$100 millones", en El Nuevo Día, martes 29 de noviembre de 1989, p. 4.
- Martínez, Andrea. "Proponen al Gobernador la compra de la AAA", en El Nuevo Día, viernes 1ro de diciembre de 1989, p. 14.
- _____. "Viaja a Londres el Gobernador", en El Nuevo Día, martes 29 de noviembre de 1989, p. 13.
- Mier, Mariano J. "La privatización en Puerto Rico", Ponencia ante el XVI Congreso Interamericano de Planificación, San Juan, agosto de 1988. (Mimeo).
- Montano, Agnes J. "Proponen la parcial privatización de la AMA", en El Mundo, martes, 7 de noviembre de 1989, p. 7.
- Mueller, Dennis C. The Growth of Government: A Public Choice Perspective, IMF Staff Papers, Vol. 34 No. 1, March 1987.

- Pastrana Fuentes, Marcos. "Excusas para privatizar la transportación pública" y "Sindicatos contra la privatización" en Claridad, 3 al 9 de noviembre de 1989, p. 8.
- Pirie, Madsen. "Teoría y práctica de la privatización", en La privatización de la empresa pública, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pp. 3-128.
- Pizarro, Doris. "Negociación y Privatización", en Claridad, 10 al 16 de noviembre de 1989, p. 11.
- Rivera Sánchez, Lydia. "La privatización de los servicios del gobierno: aspectos teóricos", ponencia presentada en el XVI Congreso Interamericano de Planificación, San Juan, agosto de 1988. (mimeo).
- Roth, Gabriel. The Private Provision of Public Services in Developing Countries, World Bank, Oxford University Press, 1987.
- Sappington, David E. M. y Joseph E. Stiglitz, "Privatization, Information and Incentives", National Bureau of Economic Research, W.P. No. 1965, 1987.
- Shirley, Mary. "La experiencia con la privatización", en Finanzas y Desarrollo, septiembre de 1988, pp. 34-35.
- Solans, Eugenio Domingo. La privatización de la empresa pública, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.
- Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Recinto de Río Piedras, "Bibliografía sobre privatización de utilidades públicas", U.P.R., Río Piedras, 1989.
- World Development, Vol. 17, No. 5, Pergamon Press, Oxford, May 1989.

ECONOMIA PEQUEÑA-ABIERTA Y RELACION TRABAJO-CAPITAL: EN EXAMEN DEL CASO DE PUERTO RICO*

Prof. David Morales Arroyo

I. Introducción

Si bien la economía de Puerto Rico no se mantuvo estática antes de mediados de este siglo, es a partir de la década del cincuenta que el país claramente se encamina por la ruta del desarrollo¹. Y ya en esta presente década constituye un estilo de economía medianamente desarrollada. La economía de Puerto Rico presenta características particulares que la han convertido en "laboratorio" muy propio para el estudio de la incidencia del proceso de desarrollo sobre economías pequeña-abiertas como son casi todas las de la región del Caribe.

En este trabajo estudiamos dos aspectos macroeconómicos importantes del caso de Puerto Rico: su condición de economía pequeña-abierta y la relación trabajo-capital. El análisis permitirá identificar estas dos relaciones en su economía, examinar cambios en ellas, y señalar algunas de sus posibles consecuencias e implicaciones para la economía de Puerto Rico².

*Ponencia para presentarse en el XVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 4-6 de abril, 1991. Parte de los recursos para la revisión de este trabajo provinieron del Programa de Investigaciones y Recursos Externos de la Facultad de Artes y Ciencias, Recinto Universitario de Mayagüez, Universidad de Puerto Rico. Revisada, marzo, 1990.

Con el propósito de utilizarlas como marco de referencia, en la próxima parte se exponen unas consideraciones mínimas sobre desarrollo económico y sobre la evolución de la economía de Puerto Rico durante las décadas más recientes. El resto de esta presentación se dedica al análisis