



Apartado 151  
San Juan, P.R.  
Teléfono 751

# Estudio de Privatización

## Fase 2

### Informe Final

#### Sometido a:

Consejo de Planificación Estratégica  
de la Empresa Privada

#### Preparado por:

Estudios Técnicos, Inc. y  
Asesoría y Consulta, Inc.

Mayo, 1989

## Privatización de Servicios Públicos (Fase II)

### Resumen Ejecutivo

#### Introducción

Este informe se dirige a establecer criterios operacionales para los hallazgos informados en el informe de la Fase I del proyecto. Recoge algunos de los señalamientos hechos en dicha fase pues éstos se consideran la base para las recomendaciones hechas aquí.

Se establecen criterios para la selección de actividades susceptibles de ser privatizadas y se aplican para identificar algunas actividades que actualmente lleva a cabo el gobierno y que pueden ser candidatas a privatización. Se presentan criterios para la evaluación de actividades para determinar si es o no eficiente que se privaticen. También se incluye una discusión sobre las estrategias para llevar a cabo el proceso de privatización.

#### ¿Por qué Privatizar?

En la Fase I, se identificaron tres razones principales para privatizar algunas actividades del sector público. Estas fueron: (1) aumentar los recursos disponibles para uso discrecional del sector público, (2) mejorar la distribución de tareas entre los sectores gubernamental y privado, y (3) racionalizar y ordenar lo que ha estado ocurriendo. Estos tres criterios se discuten en detalle en el texto.

## Criterios para privatizar

La discusión de los criterios se dividió en dos partes, una relativa a criterios generales y otra que considera criterios más específicos. Entre los criterios generales, que ya habían sido mencionados en la Fase I, se encuentran los siguientes:

1. incrementar el beneficio social
2. incrementar la eficiencia y efectividad en la provisión de servicios públicos
3. allegar recursos al estado
4. promover competencia
5. equidad

Como parte del ejercicio del proyecto se hace un análisis, partiendo de los criterios generales de aquellas actividades que no pueden ser privatizadas, que corresponden a dos categorías principales: aquellas que cumplen una función social básica y aquellas que cumplen una función social estratégica.

Entre las primeras incluimos a actividades como la administración del sistema judicial, las agencias reglamentadoras y otras que conforman el fundamento del funcionamiento del estado. El segundo grupo incluye actividades que generan externalidades que el sector privado no puede producir o que establecen reglas de conducta para el sector privado. Entre estas actividades puede incluirse el establecimiento de una reserva de tierras

o, por ejemplo, una entidad que vele por el mantenimiento del clima competitivo.

Los criterios específicos que se desarrollaron en la Fase II para identificar actividades susceptibles de ser privatizadas y para evaluar el proceso de privatización en sí, incluyen las siguientes:

1. beneficio social - Por este criterio se entiende que la deseabilidad de privatizar una actividad depende de que el monto del valor añadido a generarse por la empresa privada encargada, sea mayor que el beneficio social producido por la agencia o corporación gubernamental.
2. productos y mercados viables - Las empresas gubernamentales no operan bajo las mismas condiciones que la empresa privada. Las diferencias en reglamentación y en la estructura de subsidios en las compras y las ventas establece una diferencia en las condiciones de viabilidad para productos y mercados entre la empresa privada y gubernamental.
3. posibilidad de mercado competitivo - El mercado competitivo implica que los consumidores o usuarios del producto deben tener la alternativa de poder seleccionar entre varios suplidores. Esta condición descarta empresas cuya característica técnica del producto sea monopolística. De no poder cumplirse el requisito de competencia deben ser consideradas otras modalidades de privatización en vez de la venta total.

4. base amplia de activos - El objetivo básico de este criterio es que el candidato a privatizar tenga la capacidad necesaria para generar ingresos fiscales en el corto plazo a través de la venta de sus activos. Una amplia base de activos puede permitir mayor liquidez al gobierno en el corto plazo para financiar otras actividades de prioridad para la sociedad.
5. mínima necesidad de reducción de personal - Este criterio significa que se habrían de tomar en consideración los movimientos de personal al tomar la determinación de privatizar, y de esta manera se reduciría la incertidumbre laboral de los trabajadores y las objeciones que se pudieran generar.
6. reversibilidad - Por este criterio se entiende que se debe privatizar prioritariamente aquellas actividades que puedan retornar a la administración pública si el sector privado no puede cumplir con la agenda preestablecida.
7. equidad - Este criterio destaca que la privatización no debe alterar la distribución de la riqueza de la sociedad. Sin embargo hay que aclarar que la distribución del ingreso entre las personas y sectores sociales puede cambiar. Antes de privatizar el estado tiene que tomar en consideración la cuantía y estructura particular de los subsidios ligados a la actividad que se desee privatizar, a base de sus implicaciones sobre la equidad y las actividades que desee promover.

## ¿Qué es privatizable?

El capítulo VI del Informe hace un listado de actividades del sector público que pueden ser privatizables en función de los criterios desarrollados anteriormente. Este listado se resume en la Tabla que acompaña a este Resumen Ejecutivo. La misma, además, incluye una evaluación numérica de la deseabilidad y viabilidad de privatizar las distintas actividades. Los criterios excluyeron los de beneficio social, productos y mercados viables y equidad, por entender que éstos requieren un análisis más detallado, según se explica en la Nota 2. de la tabla.

Las conclusiones que se derivan de la tabla son obvias y no requieren mayor explicación. Es interesante que el criterio de competencia aplica a relativamente pocas actividades mientras que el de reversibilidad es aplicable a prácticamente todas las actividades. La identificación de prioridades dependería de la ponderación de los cuatro criterios incluidos en la tabla y e los otros tres mencionados en el texto.

## Estrategias

La Fase I recomendó la creación e un Consejo de Privatización en que hubiese participación del sector privado. Además, se recomienda la confección de un plan de educación en torno al proceso de privatización que permita la consideración del tema por la ciudadanía en forma ponderada. El proceso de privatización debe partir de aquellas actividades que resultan menos conflictivas políticamente de modo que sea posible legitimar esa actividad.

### VIII. ESTRATEGIAS

De la recapitulación del argumento desarrollado en este informe pueden derivarse estrategias específicas para promover un proceso estructurado de privatización que promueva el bienestar social. Se ha indicado que la palabra "privatización" no es neutral. Las personas tienden a reaccionar ante ella, bien sea en forma favorable o negativa. Además de que el término tiene significados o definiciones diversas para diferentes personas.

Muchos no interpretan el concepto de la forma que se define en este trabajo, esto es, como un esquema para compartir responsabilidades entre los sectores privado y gubernamental para proveer servicios públicos en forma eficiente y efectiva, mejorando así la calidad de estos servicios y la capacidad productiva de la economía. Igualmente, se desconoce que en Puerto Rico existen muchas actividades que han estado privatizadas desde hace décadas, toda vez que en la isla ha sido un fenómeno común la colaboración entre sectores para proveer servicios públicos, aunque ello no parece que

obedezca a un plan estructurado a esos fines.

Por ello es necesario que un plan efectivo de privatización incluya un componente de educación al público, ya que de otra forma podría desvirtuarse y aún detenerse el proceso. Los sectores gubernamental y privado deben compartir responsabilidades en el diseño y ejecución de tal programa de educación popular. Este programa de educación ciudadana debe abarcar una divulgación de los alcances de la privatización, las consecuencias que tendría no privatizar sobre las actividades gubernamentales, las garantías que se ofrecen en cuanto a calidad y cantidad de los servicios y sobre otros aspectos como empleo y condiciones laborales.

Por otra parte es claro que un proceso de privatización tiene connotaciones políticas. Diversos sectores sociales se afectan en forma diferenciada por la privatización de una actividad, por lo que se requiere de negociación entre grupos para llegar a transacciones socialmente aceptables. Por tal razón es que el proceso de privatización debe comenzar por aquellas actividades que den lugar al menor grado posible de conflicto.

Consejo de Planificación Estratégica  
de la Empresa Privada  
Privatización de Servicios Públicos: Fase II

---

La selección de actividades para ser privatizadas debe partir de una identificación de aquellas donde los beneficios de tal acción sean obvios y que los conflictos sean mínimos entre diversos grupos de interés<sup>16</sup>. En este contexto, de la evaluación de los obstáculos a la privatización efectuada en la sección IV de este informe se deduce las modalidades de privatización que tienden a generar grados menores de conflicto son: la privatización de nuevas actividades o proyectos, la venta parcial de activos (o de acciones) de agencias o corporaciones gubernamentales, la contratación de servicios, y las empresas públicas que se dediquen a la manufactura. El éxito en las primeras experiencias del programa de privatización es imprescindible para poder pasar a considerar aquellas otras actividades que planteen problemas más complejos para su privatización<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>Para una discusión de los obstáculos al proceso de privatización, véase la sección IV en este informe. También Elliot Berg y Mary M. Shirley, Divestiture in Developing Countries, World Bank, Washington, 1987.

<sup>17</sup>Sobre este asunto véase a Eamonn Butler, "How the Thatcher Revolution was Achieved", en John C. Goodman (ed.), Privatization, Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985. También a Alan Maynard y Alan Williams, "Privatization and the National Health Service" en Julian E. Grand y Ray Robinson (eds.), Privatization and

Se concluye de esta argumentación que para el éxito de un programa de privatización es necesario que antes de hacer pública una propuesta específica de privatización se efectúe una cuidadosa selección y evaluación de los proyectos o actividades. En este documento se proponen unos criterios de selección y evaluación de actividades para privatización, los que pueden utilizarse para estos fines.

Un aspecto que se ha señalado como área de problema es el de la determinación del precio de venta de una empresa gubernamental. El asunto aquí es que pueden existir serias limitaciones en información de mercado que pueden resultar en que se subestime el precio de venta<sup>18</sup>, con la resultante pérdida de ingresos al estado. Por ello es necesario diseñar estrategias que minimicen el problema.

---

the Welfare State, London: George Allen & Unwin, 1985; y a Richard Hemming y Ali M. Mansoor, Privatization and Public Enterprises, Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1988.

<sup>18</sup>para una discusión de los problemas de información asociados a la determinación del precio de venta de empresas gubernamentales y sus consecuencias, véanse las páginas 19 y 20 en este informe.

Una estrategia puede ser la venta parcial de activos. Si se venden participaciones pequeñas de los activos, se va adquiriendo información acerca de su precio de mercado y es posible corregir errores en ventas sucesivas. Esta estrategia puede emplearse tanto si se negocia la venta con compradores individuales como si se venden acciones al público. En este último caso se ofrecería a la venta en el mercado un lote proporcionalmente pequeño de acciones sin un precio de referencia ("sale by tender"). A través de la venta de los lotes pequeños iniciales se establecería un precio de referencia al que se ofrecería la mayoría restante de las acciones.

La estrategia sugerida en el párrafo anterior no puede utilizarse en aquellos casos en que sea técnicamente difícil vender activos de una empresa gubernamental a varios compradores. En estos casos puede mejorarse el asunto de la determinación del precio de venta si se transfiere la administración de la actividad a la empresa privada, manteniendo el estado de momento la propiedad de los activos. En esta forma se pueden llevar a cabo las transformaciones institucionales y tecnológicas que sean necesarias para

una administración privada eficaz de la actividad antes de fijar su precio de venta. Así puede establecerse un precio de venta que supere los problemas usuales de información y el precio capitalizaría parte de los beneficios de mayor productividad que generase la administración privada.

Podría o no establecerse un contrato de ventas por etapas con el administrador privado de la actividad. De establecerse tal tipo de contrato, el administrador compraría la actividad en varias fases, donde el precio a pagar en cada ocasión dependería de la ejecutoria financiera de la actividad. Así se estaría imitando con un solo comprador la estrategia de ventas parciales descrita anteriormente, ya que aquí tampoco es necesario establecer inicialmente un precio de venta, al irse éste definiendo a base de la ejecutoria de la actividad bajo administración privada.

Otra posibilidad es la venta a los empleados de la empresa o agencia gubernamental. La situación sería similar a la descrita en los dos párrafos anteriores, excepto que el comprador sería el conjunto de los empleados. Para financiar esta compra los empleados tendrían que recurrir a su fondo de retiro o a dedicar

una porción de sus salarios, durante un número de años, para pagar por los activos de la empresa. En este caso el estado asume parte de los riesgos de la actividad después de la privatización, pues de fracasar la empresa el gobierno no recibiría todo el pago de los activos.

Debe indicarse que estas estrategias no son mutuamente excluyentes, sino complementarias. Una estrategia puede emplearse en un caso y otra usarse en otro caso; además de que pueden combinarse, como sería la situación donde se transfiriera la administración de una actividad a una empresa privada con una opción a compra de una parte de los activos y que la otra parte la compren los empleados, quienes participarían conjuntamente en las decisiones administrativas. Además de que este tipo de estrategia sería innecesario cuando no haya problemas en la determinación del precio de venta.

Otro aspecto que es necesario evaluar al privatizar una empresa gubernamental es el marco legal. Muchas agencias y empresas gubernamentales han sido creadas por ley, por lo que su privatización puede requerir acción legislativa. Este es un asunto que varía entre actividades, por lo que en cada caso es necesario

efectuar un estudio independiente. Además de la ley que pueda haber creado una actividad gubernamental pueden haber otras que la afecten. Estas otras leyes pueden haber otorgado reclamos legales específicos a sectores poblaciones para recibir beneficios derivados o asociados con la actividad. Es pues necesario que el estudio legal sea amplio y evalúe el marco legal en que opera la actividad, para determinar las modificaciones que deban acompañar a la privatización.

Relacionado con lo anterior está el asunto de la reglamentación. El conjunto de reglamentos que inciden sobre una agencia o empresa gubernamental son diferentes a los que reglamentan al sector privado. Confusiones en esta área pueden crear obstáculos a la privatización que deben evitarse.

Resulta evidente de la argumentación desarrollado que un proceso exitoso de privatización requiere de un diseño de planificación estratégica, de forma de maximizar los beneficios sociales a derivar y minimizar los obstáculos al proceso. El diseño y ejecución de este plan necesita la participación conjunta de los sectores gubernamental y privado, por lo que se reafirma la propuesta hecha en el informe anterior de que se cree

Consejo de Planificación Estratégica  
de la Empresa Privada  
Privatización de Servicios Públicos: Fase II

---

un Consejo de Privatización compuesto por representantes de los sectores público y privado. Este Consejo de Privatización tendría las siguientes características:

1. Sus funciones incluirán llevar a cabo los estudios necesarios para identificar oportunidades de privatización, definir las maneras óptimas para efectuarlas en los distintos casos y establecer pautas de funcionamiento para las actividades privatizadas. El Consejo sería responsable de proveer continuidad a la política pública en este campo y de dar seguimiento a las empresas privatizadas para asegurar que se cumple con los acuerdos establecidos. Recomendará la creación de estructuras sectoriales en el sector público en aquellas áreas privatizadas en que se considere necesario.
2. Debe contar con el personal técnico capacitado para llevar a cabo los estudios necesarios o los recursos para obtener dichos recursos por medio de contratación.

3. Su estructuración debe ser tal que opere con autonomía en la contratación de personal y en otros aspectos. Debe contar con un Director Ejecutivo de alto nivel con la capacidad técnica y gerencial requerida.