

Estudios Sociales
Vol. XXXIII, Número 121
Julio - Septiembre 2000

**ALGUNAS IDEAS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN
EN REPÚBLICA DOMINICANA**

Apolinar Veloz*

Resumen

Tradicionalmente, los defensores de la asignación de recursos a través del mercado se han opuesto a la planificación central. Pero en un contexto de dependencia como el dominicano, la privatización de las empresas públicas puede leerse también como una imposición de las lógicas de la globalización que benefician al capital internacional y debilitan los capitales nacionales.

Abstract

The privatization of public utilities and of other commercial and industrial companies owned by the state in the Dominican Republic doesn't just add up to more market logic and less central planning. In a context of dependency such as ours privatization of public enterprises can also be seen as the imposition of globalization schemes which benefit international capital weakening its national counterpart.

Tradicionalmente, los defensores de la asignación de recursos a través del mercado se han opuesto al proceso de planificación central, en el cual el Gobierno sustituye la actividad individual en el mer-

* Director del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Fax: 567-3200 y correo electrónico: aveloz@mail.intec.edu.do

ESTUDIOS SOCIALES 121

cado por su acción deliberada sobre la asignación de los recursos.¹ El sistema de planificación central, en representación de toda la sociedad, decide sobre la producción, el consumo (ahorro) y la inversión, entre otras; fundamentándose en la existencia de la propiedad colectiva de los medios de producción.

En cambio, la asignación de recursos a través del mercado está basado en la preeminencia de las decisiones individuales en el mercado, en libertad y democracia, así como en el predominio de la empresa privada como organización básica de la sociedad y la economía.

El debilitamiento de las economías socialistas o planificadas, en la década de los setenta y los ochenta, ya era evidente y marca el inicio del predominio del mercado casi en la mayoría de los países del planeta. La caída del Muro de Berlín representó no sólo el final del viacrucis socialista, sino que creó la oportunidad para plantearse la mundialización de la organización capitalista: la globalización de los mercados. De esta manera, se pusieron en movimiento fuerzas que propugnaron por la globalización de los mercados, la profundización de la propuesta sobre el levantamiento de las barreras al comercio, así como la generalización del fundamentalismo del mercado (Soros, 1999) como credo de convivencia social. Este proceso ha tenido influencia decisiva en la región latinoamericana y, particularmente, en nuestro país.

En la década de los cuarenta, la experiencia de la periferia capitalista que resulta de los conflictos mundiales, del cambio de la economía hegemónica mundial en el conjunto de los países capitalistas de Occidente, así como las crisis económicas de los países capitalistas más avanzados industrialmente, impulsó a la región latinoamericana a elegir "su" camino hacia el desarrollo. Esta elección se concretizó en la industrialización vía sustitución de importaciones (Rodrí-

1 Teóricamente, se obtienen resultados similares en una economía descentralizada (o con decisiones individuales) como en una economía cuyas decisiones son tomadas por un planificador social. Para mayor información al respecto, consultar Olivier BLANCHARD y Stanley FISCHER, *Lectures on macroeconomics*, Londres, MIT, 1989.

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

guez, 1981). Las grandes economías subdesarrolladas de América Latina decidieron no depender de las importaciones de los países industrializados -en razón de que los recurrentes ciclos económicos de las economías desarrolladas impactaron negativamente sobre el crecimiento de las economías periféricas, resultando más difícil superar la crisis económicas- y se dedicaron a producir internamente los bienes que antes importaban.

En este proceso de industrialización, el Estado jugó un papel esencial en el diseño de la estrategia de desarrollo, mediante la creación de incentivos, la colocación de prohibiciones y dirigiendo el rumbo de las inversiones privadas. Asimismo, el gobierno participó directamente en la producción de bienes en sectores vinculados con recursos naturales -por ejemplo en muchos países de América Latina se crearon empresas públicas para explotar los recursos naturales no renovables.² De igual manera, ocurrió con sectores económicos entendidos como estratégicos para el desarrollo, tales como las comunicaciones (telefonía, correos y transporte), la energía, el agua potable, servicios de salud y servicios financieros, entre otros. Por consiguiente, el Gobierno alcanzó un lugar relevante en la dirección del proceso de desarrollo, y en la participación de la producción de bienes y servicios considerados estratégicos.

Durante la gestación del movimiento que culminó con la caída del Muro de Berlín, las economías subdesarrolladas que adoptaron aquella estrategia de desarrollo crearon su propia crisis: la deuda externa. Esta se produjo por el carácter incompleto de la industrialización latinoamericana. Aunque exportar bienes se contempló en la estrategia de sustitución de importaciones, muy pocas empresas lograron vincularse al mercado internacional mediante las exportaciones; todo lo contrario, su relación comercial con el resto del mundo fue mediante importación de materias primas, las cuales se expanden en

2 Aduciendo que la explotación privada de los recursos naturales no tiene en consideración el daño que produce al resto de la sociedad, ya que a la iniciativa privada solamente le interesan los beneficios de su actividad y, no así, el impacto negativo de su explotación. Por lo tanto, el Gobierno que representa a toda la sociedad, fundamentaría sus decisiones tomando en cuenta estos efectos negativos, preservando el bienestar de toda la sociedad.

ESTUDIOS SOCIALES 121

la medida en que crece el producto interno. Este hecho desató un creciente desequilibrio externo³ y se constituyó, más tarde, -conjuntamente con el deterioro de los términos de intercambio- en el obstáculo fundamental del crecimiento económico de la región (Prebisch, 1969), lo que se reforzó con la débil organización estatal de la periferia (Cuevas, 1981). La combinación de estos elementos resultaron en un reducido crecimiento económico por breves períodos de tiempo, inflación, elevados niveles de desempleo y elevados niveles de pobreza.

Luego de la crisis de la deuda externa, América Latina en su conjunto no logró recuperar los niveles de crecimiento de sus épocas de prosperidad. Durante este período de resultados económicos cuestionables se gesta la estrategia de la globalización de los mercados, como proceso de liquidación del socialismo, la propiedad colectiva y la planificación central. Además, se entroniza la lógica del fundamentalismo del mercado como elemento ideológico cohesionador de los agentes económicos. La libertad y el individualismo constituyen la norma de comportamiento de todos los agentes que participan en el mercado, con lo cual se incorpora a la política económica los requisitos teóricos para que la teoría económica neoclásica funcione en la realidad.

En fin, la ideología del mercado homogeniza el comportamiento de los agentes económicos en el mercado; independientemente de que ciertas acciones individuales empeoren el bienestar de otros individuos, lo que realmente importa ahora es que todos, teóricamente tenemos la oportunidad de triunfar como empresarios, utilizando nuestra libertad y siendo exquisitamente individualistas.

En América Latina, la globalización se inicia con la privatización de las empresas públicas. Este proceso se lleva a cabo no por oposición a la planificación central o al socialismo, sino por los enormes déficits que los gerentes corruptos y el clientelismo político generaron en la administración de las empresas del Gobierno. Estos hechos

3 La concentración de los frutos del progreso técnico, deterioro de los términos de intercambio y el enfrentamiento de una demanda de materias primas monosópnicas, eran entre otras, las dificultades más sobresalientes que enfrentaban los países subdesarrollados.

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

ocultan el papel de las empresas del Gobierno y no se sabe claramente si estas empresas buscan maximizar beneficios o maximizar el patrimonio individual de los administradores.

Por otra parte, la privatización de las empresas públicas resultaba indispensable al proceso de globalización por cuanto abre mayor espacio a la inversión extranjera. Indiscutiblemente que la privatización colaboró, conjuntamente con la reducción de las barreras arancelarias y la eliminación de obstáculos legales para que las empresas transnacionales operaran competitivamente en el país.

Ahora bien, el proceso de privatización en República Dominicana está desvinculado de la controversia entre los países socialistas, con planificación central, y los países occidentales, con economías de mercado. En efecto, las empresas públicas dominicanas se conformaron luego de la caída de la dictadura de Trujillo en 1961. Las empresas del dictador con claridad patrimonial pasaron a ser propiedad del Estado y el resto, cuya organización patrimonial era relativamente oscura, quedaron bajo la administración del sector privado con participación accionaria del Estado Dominicano.

De manera que las empresas públicas dominicanas no formaron parte de una política deliberada del Estado para planificar centralmente el proceso de desarrollo. Sencillamente se trató de un evento fortuito en la evolución histórica del Estado dominicano. Por otra parte, el proceso de planificación de las actividades del sector público aparecen en el país como esfuerzo regional de organismos internacionales comprometidos con el diagnóstico de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y sus recomendaciones de política de desarrollo. En todo caso, el sistema de planificación en el país, como el de muchos otros países, tan sólo pretendió indicar al sector privado hacia dónde se dirigía el esfuerzo público para elevar los niveles de desarrollo,⁴ garantizando tasas de beneficios extraordinarias para el sector privado.

4 El Gobierno Dominicano incentivó la producción. Tal es el caso de la ley 299 y la Ley 69 para sólo citar dos de ellas. Estas leyes incrementaron la inversión privada en ciertos sectores de la economía que tuvieron desenvolvimientos espectacu-

ESTUDIOS SOCIALES 121

Actualmente, el "consenso social" alcanzado en el país para privatizar las empresas públicas reside en el binomio corrupción-clientelismo político y debilidad jurídico/institucional-ausencia de supervisión pública. Esta combinación condujo a déficits crecientes en las empresas públicas que deterioraron progresivamente sus finanzas, afectando negativamente el bienestar de los dominicanos a través de mayores cargas impositivas, mayor evasión, menor inversión social en los sectores de salud y educación etc. La necesidad de la privatización en República Dominicana no surge del cuestionamiento de la planificación central y la propiedad colectiva de las empresas, sino que emerge como solución al desorden financiero de las propias empresas públicas y las consecuencias negativas sobre el presupuesto del Gobierno Central y el bienestar de la población dominicana.

Actualmente, República Dominicana tiene una economía organizada bajo los principios del mercado, aunque con un débil respaldo de la organización jurídico-institucional y con escasa competencia, por lo que el sector privado navega a sus anchas para decidir libremente sus elevadísimas tasas de beneficio. En este marco en que opera el sector privado están contenidos los defectos claves que explican el desenvolvimiento "cuestionable" y "deficiente" de los mercados locales. Estos tienen graves distorsiones, que operan en detrimento de los consumidores.

Durante la década de los ochenta, se puso en boga en el país la defensa del mercado versus el Estado ineficiente. Justamente esta ineficiencia es la que justifica la venta de las empresas públicas al sector privado. Curiosamente no al sector privado local, sino al sector privado del resto del mundo o, dicho de otra manera, a los empresarios eficientes. Esto prueba que la crítica de los liberales a la ineficiencia de las empresas públicas contiene también el repudio a la ineficiencia privada, lo que apoya la globalización de los mercados mediante la inversión extranjera y la apertura comercial.

lares. Las inversiones privadas no constituyeron una obligación para el sector, sus decisiones obedecieron a las perspectivas de beneficios.

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

El remedio para corregir la ineficiencia de las empresas públicas que se propuso no fue castigar la corrupción, mejorar la supervisión pública y la plataforma jurídico-institucional; se optó por enfrentar al mercado "eficiente con jurisdicción internacional" con la ineficiencia estatal, a pesar de que los consejos de administración de las empresas públicas estuvieron -desde muy temprano- formados por "distinguidos" empresarios dominicanos y elegantes políticos corruptos.

Por consiguiente, el debate dominicano sobre la privatización de las empresas públicas no tuvo como marco de referencia la debilidad jurídica e institucional del país y/o la falta de reglamentaciones para el manejo de las empresas del Gobierno. Todo lo contrario, se enfrentaron los resultados de la corruptela en esas empresas con la supuesta eficiencia de las empresas privadas, eficiencia que dependió en el país de leyes y contratos especiales para no pagar impuestos al Gobierno. Con este razonamiento, el debate conceptual de la privatización se sitúa en la libertad individual y el predominio de la empresa privada.

Teóricamente, el funcionamiento de los mercados se fundamenta en el ejercicio de la libertad individual. Cada individuo decide cómo gastar su renta, cómo y cuándo vender sus servicios factoriales. Por su parte, los empresarios, deciden individualmente qué producirán, cuándo hacer su inversión y en qué condiciones y a qué precio contratar mano de obra. Para que el mercado produzca los resultados anunciados por la teoría, todos los individuos (empresarios, consumidores, ahorrantes, inversionistas); deben estar guiados por un principio maximizador (de la utilidad o de los beneficios), que homogeniza el comportamiento de los individuos en el mercado. Además, tanto las empresas como los individuos existen en número suficiente, de manera que ninguno de ellos, individualmente, pueda influir sobre el precio de equilibrio en mercados competitivos. Asimismo, cada individuo debe disponer de información completa y certidumbre, entre otras condiciones.

ESTUDIOS SOCIALES 121

Estos elementos son esenciales para el funcionamiento de los mercados en las sociedades abiertas,⁵ particularmente la libertad individual y su correlato social: el óptimo de Pareto.⁶ Se asume que las acciones individuales no tienen consecuencias sobre los demás actores en el mercado (Sen, 1987) y que debe regir el principio absoluto del funcionamiento del mercado: si éste funciona, las otras formas de organización constituyen tan sólo una retórica de oposición al mercado. Con lo cual los defensores del mercado repiten sin saberlo los principios de infalibilidad de Bentham, ya criticados exitosamente por John Stuart Mill.

La libertad en las decisiones económicas, la libre empresa y la democracia no eran puntos en la agenda nacional sobre el desarrollo económico, aunque sí lo eran la competencia, las reglas anti-monopolio, el respeto al consumidor, entre otros temas de mucha relevancia para el sector privado dominicano.

En nuestro país, la privatización se sustenta, pues, en otros criterios y no en la lucha por imponer el funcionamiento de los mercados donde éstos tradicionalmente han existido. De lo que se trata es de que el mercado promueva la competencia, que constituye la pieza clave del sistema de libre empresa (Stiglitz, 1998). En otras palabras, no importa el origen de las empresas, lo importante es que las mismas compitan sin ventajas (Blanchard y Fischer, 1989). El profesor Stiglitz atribuye a la competencia el dinamismo de la economía china de los últimos años.

Se cree que la campaña privatizadora y los vientos huracanados de la globalización influyen favorablemente en "la" recomposición de la estructura de los capitales. Dentro del proceso de globalización se insiste en el desmonte arancelario, que no es más que reducir los niveles de protección de un grupo de empresas que disfrutó, por mucho tiempo, de los privilegios de las políticas de promoción del modelo de crecimiento hacia adentro.

5 Karl POPPER, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1982.

6 Wilfredo PARETO, *Introducción a la economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

Asimismo, el desmonte arancelario enfrenta a los sectores productivos nacionales con industrias tecnológicamente más avanzadas, cuyo resultado fue la quiebra de productores nacionales; estas quiebras crearon espacio para el crecimiento de la actividad comercial. El incremento de las importaciones y el desarrollo del sector comercial resultan consistentes con la globalización de los mercados, la que busca ampliar la oferta de los países desarrollados mediante la reducción de aranceles. En este caso, los sectores productivos nacionales no forman parte de la estrategia que promueve el comercio; por el contrario, el sector productor nativo debe ser desplazado para dar paso a un poderoso sector comercial-importador.

La globalización, conjuntamente con la exacerbación de las virtudes del mercado, no sólo significó privatizar las empresas públicas, sino también eliminar las regulaciones que impedían la formación de empresas de capital extranjero en el país (ley de inversión extranjera, por ejemplo) y promover la expansión del sector comercial.

Por consiguiente, la política de privatización que acompaña a la globalización persigue varios objetivos: a) liberar al gobierno de la carga fiscal de las empresas públicas, b) incrementar la competencia de empresas internacionales, eliminando a los ineficientes productores nacionales y c) la creación de una clase importadora que comercialice internamente los bienes que antes se producían deficientemente en el país por las empresas nacionales.

Este proceso de creación-destrucción de estructuras sociales y económicas no son nuevos en América Latina. En 1963, Raúl Prebisch⁷ se refería a este fenómeno en el décimo período de sesiones de la CEPAL, cuando aludió a la resistencia de organizaciones productivas atrasadas (producción agropecuaria) frente a las reformas que exigía el incipiente movimiento de industrialización.

Ahora bien, el cambio de la estructura socio-económica que tiene lugar actualmente registra una diferencia de importancia respecto a procesos similares ocurridos en el pasado. En efecto, mientras en la

7 Raúl PREBISCH, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, segunda impresión.

ESTUDIOS SOCIALES 121

década de los años cuarenta, cincuenta y sesenta se pretendía someter la producción primaria a la producción industrial, mediante la incorporación de la producción primaria al proceso industrial, hoy en día se pretende someter la demanda interna a la oferta internacional de bienes, sustituyendo la oferta local por productores del resto del mundo asociada a una clase importadora local.

En nuestro caso, el proceso de privatización implicó la venta de las empresas del Estado y la sustitución de las empresas privadas ineficientes por la importación de bienes producidos por empresas eficientes del resto del mundo. De manera que los frutos del progreso empresarial se trasladan al resto del mundo, lo cual tiene consecuencias negativas sobre la inversión y el crecimiento económico de los sectores productivos locales.

La viabilidad de la privatización planteada por el proceso de globalización depende de la movilidad internacional de capitales (que en el caso dominicano es altamente estimulada por beneficios extraordinarios y los altos rendimientos financieros), de la imposibilidad del sector privado local de competir con las empresas internacionales y, sobre todo, de la apertura comercial.

De aquí que profundizar la privatización depende de la sostenibilidad de la apertura y de la disponibilidad de capitales foráneos dispuestos a instalarse en el país. Esto implica capacidad de las economías receptoras de capitales para responder a los requerimientos de repatriación de beneficios. Se necesita además de un sistema financiero bien organizado y atractivo, mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, mano de obra calificada, un sistema energético con capacidad para cumplir con los niveles de la demanda, así como una evolución económica-financiera satisfactoria del país atendiendo a los estándares internacionales. Si estas condiciones no se cumplen, entonces, podría ocurrir que el proceso de privatización, basado en capitales extranjeros, se desacelere debido a los efectos perversos que tendría sobre el crecimiento económico nacional y podría suceder que el proceso de globalización no resulte conveniente para los mercados dominicanos.

La plausibilidad de esta hipótesis cuestiona el carácter permanente de la privatización. Es decir, la privatización no opera como solución de lar-

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

go plazo de la estructura de los mercados nacionales, sino como un proceso que invade al país por las condiciones internacionales favorables, no porque sea parte de una estrategia de desarrollo convenida por los agentes económicos que residen permanentemente en el país. La privatización tiene un carácter similar al proceso de globalización: aprovecha las circunstancias que apoyan al mercado como estrategia de desarrollo.

Referencias

CENTRO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO (CINDE), *Privatización de empresas públicas y redimensionamiento del Estado en República Dominicana*, Santo Domingo, Corripio, 1993.

CUEVAS, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1982, sexta edic.

KAPLOW, Louis y Steven SHAVELL, *Any Non-individualistic social welfare function violates the Pareto Principle*, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper 7051, marzo, 1999.

PARETO, Wilfredo, *Introducción a la economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

POPPER, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1982.

PREBISCH, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

RODRÍGUEZ, Octavio, *El pensamiento de la CEPAL*, México, Siglo XXI, 1981.

SEN, Amartya, *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza, 1989.

SOROS, George, *La crisis del capitalismo global*, Barcelona, Plaza Janes, 1999.

STIGLITZ, Joseph, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 Wider Annual Lecture, Banco Mundial, 1998.

STUART MILL, John, *Sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1970.

VICKERS, John y George YARROW, *Privatization: An Economic Analysis*, Londres, MIT, 1988.