

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 5.200

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 1.800

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.



ECUADOR DEBATE

Quito, Ecuador, abril de 1992

EDITORIAL 3-5

COYUNTURA

✓ Felipe Burbano

LO QUE NOS MUESTRA LA CAMPAÑA ELECTORAL/7-11

✓ TEMA CENTRAL

PRIVATIZACIONES/13

Alberto Acosta

RIESGOS Y ALCANCES DE UNA NOVELERIA/15-34

Gonzalo Maldonado

ESTADO Y EMPRESAS ESTATALES: EL FENOMENO DEL PASAJERO

CLANDESTINO/35-50

Jorge Gallardo

LAS PRIVATIZACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS/51-56

Francisco Rosales Ramos

PRIVATIZACIONES/57-62

Wolfgang Schmidt

PRIVATIZACION O DESCENTRALIZACION SOCIAL/63-69

Maritza Valderrama

LA EDUCACION Y LA PRIVATIZACION/71-78

LIBROS 79-81

ANALISIS

Agustín Cueva

AMERICA LATINA: EL NEOLIBERALISMO SIN ROSTRO HUMANO/83-89

Daniel Gutierrez Cueva

EL MONOLOGO DEL DESARROLLO ACERCA DE LA POBREZA/91-107

DEBATE AGRARIO

Jaime Borja Torres

LA EMPRESA LECHERA DE LA SIERRA NORTE/109-131

CRITICA BIBLIOGRAFICA

José Sanchez Parga

UN DEBATE POR DEBATIR: LA MODERNIDAD/133-138

LAS PRIVATIZACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Jorge E. Gallardo*

En nuestro país, la privatización de empresas públicas, no siempre significa mayor eficiencia económica.

En relación al temas de las privatizaciones, una Comisión que cumple funciones de asesoría en el Congreso de Chile, efectuó un análisis del proceso de privatizaciones chileno, el mismo que lo dividió, para efectos del estudio, en dos períodos. La llamada primera ronda de privatizaciones que abarca el período 1974-1982 y la segunda ronda que va desde 1984 a 1990.

El estudio aborda temas de tal importancia, que cualquier gobierno interesado en llevar a cabo procesos de privatización, debería analizarlo antes de impulsar los mismos.

Los tres temas de análisis son los siguientes:

*Ex Ministro de Finanzas, candidato a la Vicepresidencia de la República.

- Relación entre privatización y eficiencia económica;

- Impacto de la privatización en las finanzas públicas;

- Efectos de la privatización sobre la distribución del ingreso y concentración de la propiedad.

Consideremos que además de los tres temas anteriores también habría que considerar dos más:

- Empresas Públicas con costos decrecientes de producción;

- Privatización y Transferencia de los bienes y servicios públicos.

RELACION ENTRE PRIVATIZACION Y EFICIENCIA ECONOMICA

Sobre este tema, la Comisión manifiesta, que el efecto de la privatización sobre la eficiencia económica no está claramente definido, ya que, el mismo depende fundamentalmente de las características de los mercados y no del sistema de propiedad.

De ahí, la necesidad de introducir reformas estructurales que tiendan a corregir las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados, sobre todo en el mercado de capitales.

En el caso de Chile, la llamada primera ronda de privatizaciones, se llevó a cabo sin contar con un marco institucional

adecuado. Así, la Comisión concluye manifestando que, en ausencia de mercados competitivos, la privatización no mejora la eficiencia en la asignación de recursos y, por el contrario, puede exacerbar las tendencias monopólicas en algunos mercados.

Esto quedó de manifiesto, cuando estalló la gran crisis de la economía chilena en los años 1982-1983, lo que obligó al equipo económico a rediseñar el modelo conjuntamente con una profundización de las reformas estructurales.

En el caso de nuestro país, en ausencia de un mercado de capitales eficiente y con restricciones de tipo legal e institucional que no permiten funcionar a otros mercados, entre ellos el financiero, sería utópico pensar que mediante la privatización de empresas públicas se va a lograr una mayor eficiencia económica.

PRIVATIZACION Y FINANZAS PUBLICAS

Cuando uno tiene acceso a trabajos que analizan las privatizaciones desde un punto de vista teórico, uno de los argumentos más utilizados para justificar la privatización de empresas públicas, es el del impacto positivo que tendrían las desinversiones en las finanzas públicas.

Esta afirmación puede ser cierta, dependiendo de la orientación o destino que los gobiernos den a los recursos provenientes de las privatizaciones.

Por consiguiente, es importante para tomar decisiones en la asignación de estos recursos, partir del principio que, a pesar de las privatizaciones, la posición patrimonial del estado no se deberá efectuar, pues así, los fondos deberán orientarse a incrementar la infraestructura económica y social.

Es decir, a través de la inversión, obtener rendimientos directos sostenidos para el fisco y rendimientos indirectos para la sociedad, resultado de una mayor productividad asociada al gasto social.

En conclusión, el impacto positivo de las privatizaciones en las finanzas públicas está en manos de los gobiernos, al decidir si los ingresos extraordinarios se destinarán al gasto corriente o a la inversión.

En el caso de nuestro país, cualquier normativa que se utilice para privatizar, deberá contemplar expresamente la prohibición de utilizar los recursos para financiar gastos corrientes.

PRIVATIZACION, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD

En el trabajo de la Comisión se menciona que, uno de los aspectos más debatidos y controvertidos de los programas de privatización, hace relación al efecto que tienen las privatizaciones sobre la distribución del ingreso y la concentración de la propiedad.

Con relación a este tema, se deben de tomar en consideración tres aspectos.

- En primer lugar, cuando la empresa pública vende bienes o servicios a precios subsidiados y es privatizada, los nuevos precios, al reflejar en su nivel la estructura de costos y el margen privado de rentabilidad, afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad que se beneficiaban con los subsidios, incidiendo por lo tanto, negativamente en la distribución del ingreso.

- En segundo lugar, debido a un proceso burocrático-político, la empresa pública llega a tener un exceso de personal sobre lo considerado eficiente; por consiguiente, la empresa privatizada tiende a reducir personal sobre todo el no calificado, aumentando el desempleo en el rango de menores ingresos.

- En tercer lugar, en ausencia de mercados de capitales eficientes, de una legislación societaria que contempla la figura jurídica de las sociedades de capital abierto y de mecanismos de financiamiento que se utilicen para diluir la propiedad, se produce una concentración de la misma. El caso chileno, en la llamada primera ronda de privatizaciones, es ilustrativo de este fenómeno.

Sin embargo estos tres aspectos pueden ser anulados, si los gobiernos implantan reformas que adecuen el marco institucional y se utilicen los recursos obtenidos por las privatizaciones en programas redistributivos. Además, se debe

de contar con mecanismos crediticios orientados a fomentar la adquisición de acciones y políticas que incentiven la participación laboral en el accionario de la empresa.

Por consiguiente, los efectos de las privatizaciones sobre la distribución del ingreso y la concentración de la propiedad dependerá del marco legal e institucional vigente; de la estructura administrativa y de costos de la empresa pública; del grado de desarrollo de los mercados financieros y de la orientación que se den a los recursos provenientes de las privatizaciones.

COSTOS DECRECIENTES DE PRODUCCION

La doctrina económica reconoce que la intervención del estado se justifica en la venta de bienes y servicios para los cuales la empresa privada no puede asegurar una prestación eficiente, por existir costos decrecientes en la producción. Es decir, que los costos unitarios de producción disminuyen a medida que la producción aumenta, al menos en el rango relevante para el mercado que se considera.

En estos casos, el grado de concentración es muy alto, llegándose en un extremo a la existencia de una sola empresa que detenta el poder monopolístico, que en ausencia de regulaciones, redundará en una producción inferior a la socialmente óptima y a un precio demasiado alto.

En este caso de monopolios naturales, la decisión en el extremo es la de contar con un monopolio estatal o privado; o de diseñar una normativa que induzca al monopolio a tomar decisiones que acerquen el resultado al óptimo social.

Por consiguiente, es importante incluir como uno de los criterios para seleccionar empresas públicas para ser privatizadas, la naturaleza de las mismas y su participación en el mercado.

TRANSNACIONALIZACION DE BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS

Otro de los aspectos que hay que considerar cuando se toca el tema de las privatizaciones, es el que hace relación con la participación del capital extranjero en la adquisición de empresas públicas.

Este tema no solamente tiene dimensiones económicas y financieras sino más importante aún, dimensiones políticas y estratégicas.

Con estos antecedentes, la oferta pública no solamente debe de considerar el valor de la empresa, sino que debe incorporar aspectos tales como naturaleza de la empresa; nivel de inversión global y sectorial; transferencia de tecnología, capacitación del recurso humano; repatriación de beneficios, etc. Estos aspectos son importantes, ya que, en relación al tema de las privatizaciones, no existe unanimidad en nuestro país; por lo tanto, el proceso tiene que ser transparente e incluir varios aspectos como elementos

de negociación, sobre todo si se va a permitir la participación del capital extranjero.

Al comentar el trabajo de la Comisión Asesora del Congreso de Chile y al haber incorporado otros aspectos dentro del tema principal de las privatizaciones de empresas públicas, hemos querido llamar la atención de quienes están encargados de diseñar e implantar políticas de esta naturaleza, para evitar que se transmitan efectos nocivos y negativos en los procesos de privatización.

Así mismo, si bien no de forma directa, pero inmerso en el análisis se puede concluir de la importancia del rol que le toca desempeñar al estado en estos procesos y a la efectiva movilización de recursos hacia actividades en las cuales la intervención estatal es insustituible por imposibilidad o ineficiencia en el funcionamiento de los mercados.

CONCLUSION

Para concluir, resumiremos a continuación algunos aspectos que se deben de tomar en consideración para el diseño de la normativa que regule la privatización de empresas públicas:

1. Se debe de contar con el marco institucional adecuado para asegurar la asignación eficiente de recursos y evitar efectos negativos en la distribución del ingreso y en la concentración de la propiedad.

2. En la normativa debe quedar establecido el proceso de valoraciones de la empresa pública con el objeto de evitar controversias futuras y no disminuir la posición patrimonial del estado.

Es decir, que el proceso de valoración y luego de transferencia debe ser totalmente transparente y equitativo.

3. La seguridad jurídica es importante para evitar cuestionamientos que desalienten el proceso.

4. Hay que dejar establecida la prohibición que, los recursos derivados de la venta de los activos se destinen a nuevas inversiones en actividades productivas que podrían ser desempeñadas por el sector privado. De igual forma, debe descartarse el financiamiento del consumo público.

El estado debe concentrarse en la promoción del desarrollo, para lo cual los recursos provenientes de las privatizaciones deben formar parte del financiamiento para mejorar y ampliar la infraestructura económica y social.

5. Las privatizaciones tienen que dar rendimientos directos al fisco a través de un incremento sostenido de las recaudaciones impositivas. De la misma manera obtener rendimientos indirectos debido al aumento de la productividad resultado de la inversión social.

6. El proceso de privatización debe evitar que se cree un monopolio privado y, de

no hacerlo, se deben establecer regulaciones claras para inducir a la toma de decisiones que acerquen el resultado al óptimo social.

7. Dado que la privatización es un proceso en el que participa el capital nacional y extranjero, hay que establecer además de la valoración, procedimientos que garanticen la calidad y permanencia de la producción o del servicio.

8. La privatización no tiene que ser necesariamente total, por consiguiente es importante que en la normativa se de espacio para diseñar diferentes tipos de asociaciones entre el estado, el capital privado y los trabajadores.

9. Por último, y no por eso menos importante, se podrá iniciar un proceso de privatización, siempre y cuando, se cuente con un marco legal e institucional adecuado.

En definitiva, la privatización de empresas públicas es la manifestación más extrema del tema sobre la descentralización del estado, por consiguiente tiene que ser regulada a través de una normativa que considere los aspectos mencionados en este trabajo.

Es decir, y esto debe quedar lo suficientemente claro, que no se trata, a través de la privatización de empresas públicas, de disminuir el rol que el estado tiene que desempeñar en la sociedad, sino dar una señal para que el estado concrete esfuerzos y recursos en actividades indelegables como es la promoción del desarrollo, y, en el ejercicio pleno del poder regulador con el objeto de evitar o atenuar las consecuencias de mercados imperfectos; instituciones deficientes e ineficientes; errores de información e incertidumbre.

CEPLAES

ILDIS

Ecuador Análisis de Coyuntura
Primer semestre 1992 y perspectivas

En este número que aparece en mayo de 1992, se trata especialmente **los retos económicos del nuevo gobierno.**

Ventas y suscripciones:

ILDIS, Calama 345, 562-103

CEPLAES, Av. 6 de Diciembre #

2912 y Alpallana, 232-261 y 548-547