

Bondad y perversidad de la privatización
—Opinión pública y publicada—

Bondad y perversidad de la privatización

—opinión pública y publicada—

Lautaro Ojeda Segovia

330
026

ISBN-9978-94-060-X

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales, ILDIS

© **ILDIS 1992**

Edición, diseño y diagramación: *adoun ediciones*

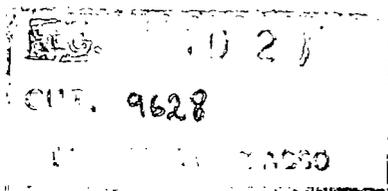
ILDIS

Calama 354 y Reina Victoria

Teléfonos 563-664 563-665 562-103

Fax 504337 Telex 22539 ILDIS-ED. P.O. Box 17-03-367

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y, por tanto, no compromete el criterio institucional del ILDIS sobre el tema



INDICE

Presentación /11

Introducción /13

Capítulo I:

Aspectos conceptuales y metodológicos /17

Capítulo II:

Resultados y hallazgos del estudio /27

Capítulo III:

Estudios, criterios y propuestas nacionales
e internacionales sobre privatización
y reforma del Estado /101

Capítulo IV:

Conclusiones y preguntas /151

Anexo:

La opinión del público /165

Bibliografía /173

El presente trabajo, que ILDIS entrega a la sociedad ecuatoriana, rescata las opiniones vertidas sobre el tema de la privatización por representantes de la comunidad en algunos medios de comunicación social, durante el periodo 1988-1991; es decir, el lector podrá disponer de una pluralidad de criterios para definir su propia visión sobre el tema.

La investigación realizada por Lautaro Ojeda Segovia se inserta en el proyecto «Guayaquil Futuro», conjunto de actividades que ILDIS desarrolla en esa ciudad con miras a fortalecer la investigación social, el diálogo intersectorial y la difusión de propuestas que tiendan a fortalecer la participación de los investigadores en los problemas de la comunidad.

El libro que en esta ocasión presentamos busca aportar no sólo con la pluralidad de conceptos que existen sobre el tema, sino además facilitar algunos referentes conceptuales que contribuyan a la comprensión, alcance y sentido del proceso de privatización, que en los últimos años ha sido uno de los tópicos más recurrentes y, al mismo tiempo, más controvertidos de la agenda política y económica ecuatoriana.

Dr. Reinhart Wettmann
Director del ILDIS

La crisis de la década de los 80 permitió descubrir que tanto el aparato estatal como el gasto público no podían continuar creciendo indefinidamente. No faltaron razones ni pretextos para sentirnos desilusionados del Estado y, por ende, para "coincidir" —a pesar de unos y otros— en la necesidad de cambiarlo o de reformarlo, con objetivos y contenidos muy diversos.

En el marco de la crisis del Estado, particularmente aguda durante la "década perdida", la privatización ha surgido en los últimos años como uno de los temas más recurrentes e incluso paradigmáticos y constituye, sin lugar a dudas, uno de los planteamientos políticos y económicos más controvertidos respecto del papel y de las funciones del Estado contemporáneo.

Hoy día es frecuente, y hasta cotidiano, escuchar y leer opiniones que califican al Estado de ineficaz, obeso, gigantesco, improductivo, inútil, inmóvil, caduco, fracasado, exprimidor, inhumano, corrupto, voraz, "hez de la tierra", en tanto que la empresa privada aparece como ejemplar, ideal, dotada de todas las virtudes y bondades.

Es obvio que frente a planteamientos maniqueos como éste la empresa privada aparece como única alternativa, pero la experiencia enseña que tanto el sector público como el privado tienen sus bondades y sus perversidades. De ahí que una decisión tan trascendente como retirar una actividad de la exclusividad de la gestión pública y pasarla a la privada exige un conocimiento profundo de cada una de las dos realidades. Tal tarea demanda tiempo, dedicación, recursos y, ante todo, un espíritu que busque resueltamente la objetividad que permita el logro de un conocimiento verdadero y, por tanto, justo.

Bondad y perversidad de la privatización

Las posiciones maniqueas ya citadas explicarían también la existencia de planteamientos que defienden, en un extremo, el mantenimiento de un Estado interventor; en el medio, una posición interesada en la privatización de las empresas con serios visos de rentabilidad económica, lo que, por consiguiente, excluye los servicios sociales salvo la seguridad social en razón de las cuantiosas inversiones que realiza el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); y en el otro extremo, la virtual eliminación del Estado a través de un sistema de gobierno que limitaría su radio de acción a la expedición de leyes que regulen la vigencia de un código moral único y la aplicación de una fuerza coercitiva (fuerza pública) en caso de que no se cumpla el código¹.

En este contexto, antiguos defensores del Estado interventor han dejado de serlo, sea por confusión o por necesidad de repensar los problemas de legitimidad o, simplemente, han callado. En cambio, las voces de ataque contra el Estado se han ido multiplicando hasta el punto de convertirse en verdaderos coros que no se cansan de repetir frases hechas, consignas y, por cierto, algunas verdades.

¹Postura que en el caso ecuatoriano —según Salomé Escudero (Rev. Opinión Semanal, vol. q., N° 37, febrero 11, 1991)— encabeza la norteamericana Judy Nagy, quien precisa que todo principio adicional a este código —por ejemplo la defensa de las buenas costumbres— cae dentro del quehacer subjetivo y personal, por lo que no debería estar normado por el Estado ni definido por su aparato coactivo. Va incluso más lejos y señala que “no debe ser función de ningún gobierno la defensa de un individuo contra sí mismo, por lo que quedaría en el campo del libre albedrío el uso de sicotrópicos y alcohol, cualquier tipo de actividad sexual, etc.”. En el “plan de gobierno” de los individualistas de libre empresa, Nagy incluye “el retiro de organismos internacionales como Naciones Unidas, USAID, Banco Mundial, etc.”, que, asegura, se han dedicado a inyectar y fomentar el socialismo.

La arremetida contra el Estado "ineficaz", "corrupto", "obeso" es tal que parecería no dejar otra salida que privatizar el propio Estado y, si fuera posible, eliminarlo con argumentos bastante distintos, por cierto, a los que otrora propugnaban la mayoría de las corrientes marxistas. El problema no resuelto todavía radica en que no se dispone de una respuesta consistente y viable respecto de quién lo sustituiría y cómo.

Precisamente con el propósito de contribuir al conocimiento y debate de la problemática de la privatización y de esta manera coadyuvar al sostenimiento y fortalecimiento del sistema democrático, realicé, con auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), un estudio sobre la "opinión publicada" sobre el particular en los principales diarios del país así como en revistas que circulan regularmente en él, durante el periodo comprendido entre el inicio del gobierno precedente (10 de agosto de 1988) y el 10 de agosto de 1991.

El presente trabajo se presenta en cuatro capítulos: el primero trata de aspectos conceptuales y metodológicos. En él se aclaran el sentido de "opinión pública" y "opinión publicada" y las diferencias entre ellas, los conceptos de privatización y de desinversión y el problema que plantea aislar un texto de su contexto; luego se delimitan la esfera de estudio y la clasificación propuesta sobre las opiniones analizadas.

El segundo capítulo gira alrededor de los resultados y hallazgos del estudio y comienza recogiendo la opinión publicada sobre el problema de la privatización así como los temas de mayor recurrencia tratados por los grupos sociales y económicos en la prensa. Inmediatamente se expone, en forma detallada, la opinión publicada de acuerdo a una clasificación en ocho grupos: gobierno, Cámaras de la Producción y de Comercio, trabajadores, dirigentes políticos, cuerpos colegiados, académicos, medios de comunicación (articulistas, editorialistas, editoriales y otros) y organismos internacionales. Al final

Bondad y perversidad de la privatización

de la exposición de cada grupo se deducen y sintetizan sus principales planteamientos.

En el tercer capítulo se recogen algunos estudios, criterios y propuestas nacionales e internacionales sobre privatización no contemplados inicialmente en el ámbito del presente estudio pero cuya inclusión se consideró después útil por su pertinencia comparativa y de referencia conceptual y empírica.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se formulan un conjunto de preguntas, supuestos y conclusiones inferidos no sólo de las opiniones publicadas sino también de la bibliografía analizada.

CAPITULO I

ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS

Opinión pública y "opinión publicada"

Preguntarse sobre la opinión que la sociedad tiene respecto de la privatización es casi imposible puesto que sería preciso una consulta o un plebiscito nacional, mecanismos cuya realización exigiría no sólo la decisión política de convocarlos sino la inversión de importantes recursos económicos.

La última edición del *Diccionario de la Comunicación* define la opinión pública como la "manifestación de actitudes colectivas en consideración de pensamientos de la generalidad de las personas de una comunidad referidos a cuestiones de carácter público y de interés general, en cuya creación la comunicación juega, normalmente, un papel decisivo".

Cuando hablamos de opinión pública en la vida diaria generalmente nos referimos a las opiniones y pensamientos colectivos generados habitualmente por los medios de comunicación y, dentro de ellos, por los denominados "líderes de opinión", que desempeñan un papel decisivo en la generación de esos conceptos.

Las opiniones, puntos de vista y criterios que se publican en tales medios provienen de personas vinculadas con ellos por diversos motivos, lo cual no significa que representen necesariamente el pensamiento de las personas particulares. Paradójicamente, la opinión pública no es generada por el pú-

Bondad y perversidad de la privatización

blico sino por determinados individuos que vuelven "público" su criterio personal o institucional.

Tales reflexiones permiten hablar, antes que de la opinión pública respecto, en este caso, de la privatización a través de la prensa escrita, de la opinión que ha sido publicada, debiendo aclarar que ésta suele volverse "general" para el público.

Por tanto, la opinión publicada no interesa por la representatividad que asume sino por el grado de penetración y convicción que logren en el público determinados planteamientos e ideas de los generadores de esa opinión, sin que importe mayormente si son verdaderos, falsos, completos o incompletos.

Por lo general las ideas más frecuentes se aceptan sin discusión ni reparo y suelen guiar, de manera espontánea, las opiniones de la mayoría de quienes tienen acceso a ellas.

Difícilmente se duda de las "opiniones publicadas" aunque sean erróneas, reflejen prejuicios, representen determinados intereses o creencias de los grupos de poder o hayan sido formuladas por personas sin suficiente conocimiento o fundamento sobre el tema tratado.

Cabe puntualizar, además, que al tratar de la opinión publicada estamos aludiendo a una opinión compartida que condiciona la conducta y el criterio de los individuos en forma difícil de controlar.

De ahí que si se nos ocurriese preguntar a una persona por qué piensa de tal manera y cómo concibió sus ideas, posiblemente respondería que no lo sabe. Pero incluso la pregunta le parecerá absurda ya que es probable que la propia opinión no sea resultado de su reflexión sino de haber asumido la opinión publicada.

Habitualmente pensamos en forma colectiva y quienes se distancian de la opinión general, es decir que forjan su opinión propia o individual, suelen aparecer como elementos perturbadores y conflictivos puesto que lo más cómodo y "ordenado" es allanarse a las ideas de los demás y, con mayor razón, a la opinión publicada.

Es peligroso y difícil, en general, defender una opinión contraria a la opinión publicada dado que resulta más fácil nadar a favor de la corriente encauzada por ella. De ahí que los motivos para discrepar de la opinión general deben ser verdaderamente trascendentes ya que tal posición puede resultar una amenaza para la estabilidad y seguridad personales.

En consecuencia, la opinión pública se acepta, por lo común, de modo irreflexivo y, además, puede convertirse fácilmente en convicción que el hombre defiende como si hubiese sido generada por él mismo, lo que le llevará a tomar las precauciones necesarias contra los perturbadores de la calma y de la opinión que él ha hecho suya.

Por fin, cabe destacar la importancia que para una opinión pública "democrática" tiene la competencia ideológica, es decir la posibilidad de disponer de una pluralidad de opiniones que permitan al público optar entre diversas ideas y propuestas ideológicas sobre temas de interés colectivo; lo contrario, o sea la existencia de un solo grupo que opina, limita, cuando no elimina, el ejercicio democrático convirtiéndolo en manipulador exclusivo de la opinión pública.

Conceptos de privatización y desinversión

Con el propósito de establecer referentes conceptuales que faciliten la comprensión del alcance y sentido con que actualmente se utilizan los términos de privatización y desinversión, damos a continuación algunos de los más importantes.

Bondad y perversidad de la privatización

E. S. Savas, en un reciente libro sobre el tema² afirma que el término "privatización" es nuevo, pues apareció por primera vez, en 1983, en un diccionario inglés que lo definía como "convertir en privado, especialmente traspasar (una empresa o una industria) del control de la propiedad pública a la privada". Este concepto, según el propio Savas, ha adquirido un significado más amplio: "La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes".

En español, el término privatización aparece en el *Diccionario Enciclopédico Económico Planeta*, edición de 1980, con las siguientes acepciones: "Apropiación privada de un bien o derecho anteriormente público o comunal. Suele conllevar un acto que lo convalida". "Apropiación privada de un beneficio derivado de la existencia de bienes o servicios públicos o comunales sin pagar el coste correspondiente". Y agrega: "Es éste, por ejemplo, el caso de la empresa privada cuyas actividades resultan favorecidas por la existencia de unas redes de comunicación construidas por el Estado y que no suponen coste alguno para ella. Esta situación implica una deficiente imputación de costes del bien o servicio en cuestión."

El diccionario *Pequeño Larousse Ilustrado*, edición de 1983, define el término privatización como "Acción de privatizar" y privatizar como "Dar carácter privado a lo que antes era estatal".

No es el propósito del presente trabajo plantear la problemática conceptual del término. Por ello, y estando de acuerdo con el contenido y alcance del concepto propuesto por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) en el documento *Ambito Empresarial del Estado Ecuatoriano-1992*, asumo su definición como referente para este trabajo.

²Savas, E. S.: *Privatización. La clave para un mejor Gobierno*, México, Ed. Gernika S. A., 1989

Se debe hablar de "privatización", dice la SENDA, " en los casos en que se estime necesario y conveniente abrir el patrimonio de Empresas Estatales Plenas a distintas formas de capitalización privada o cuando se resuelva retirar al Estado de la actividad y transferir la empresa totalmente al sector privado". Y aclara, a continuación, que "en ambas posibilidades se estará hablando de privatización por la vía de adjudicación o transferencia de activos patrimoniales"

Basándose en ciertas características propone el siguiente concepto: "Genéricamente debe entenderse por privatizar, toda decisión que retira a una actividad de la exclusividad de la gestión pública". Y, en el glosario de términos que agrega al final del documento aludido, amplía el concepto al entenderlo como la "Apertura y transferencia de propiedad, funciones y actividades estatales a la iniciativa de empresarios, empleados, obreros, profesionales, técnicos, inversionistas grandes y pequeños y en general a todo el sector no gubernamental de la sociedad".

En el mismo glosario se incluye el término de "desinversión", que se emplea con cierta frecuencia en estas páginas porque concuerdo, igualmente, con su definición, cuando dice: "Desinversión. Proceso sistematizado de retiro de las colocaciones o inversiones en patrimonios empresariales, que el Estado ha efectuado en una época determinada y en base a distintas finalidades".

El aislamiento de un texto de su contexto

Considero útil destacar al menos dos problemas relacionados con el manejo de un texto: el de la separación de un texto o discurso total del contexto social, económico y político en el que fue generado y el aislamiento de una parte, párrafo o frase del texto completo.

Bondad y perversidad de la privatización

Tales problemas vuelven compleja la interpretación del alcance y contenido de un texto originado en un contexto social y político determinado pues exige un esfuerzo de comprensión que tenga en cuenta, precisamente, el momento y las circunstancias en que fue escrito o dicho.

En otros términos, podemos comprobar que la lectura que hacemos —en el caso que nos ocupa de editoriales, artículos o notas de prensa— se realiza a partir de los intereses de nuestro propio presente y no del sentido y significación que tuvieron cuando fueron generados.

Reconstruir el sentido y la significación dados por quien emite el discurso supone un esfuerzo difícilmente alcanzable dado que una idea o un discurso puede lograr una transmisión y recepción "fiel" o "auténtica" en la medida en que sea integrado en su respectivo conjunto. Por ello es muy importante conocer las condiciones en las que se generó el texto así como la forma en que fue transmitido, pues no es raro encontrar rupturas entre el sentido original y el generado por quienes reproducen, comentan o critican el discurso y, finalmente, por quienes lo reciben.

En tales condiciones debemos reconocer que nos queda un texto "autónomo", separado de un contexto dado y de las condiciones en que se creó .

El segundo problema tiene que ver con la separación de una parte del texto, sea ésta un párrafo o una frase, del discurso total.

Sabemos que los prejuicios e ideas preconcebidas no pueden descartarse, como un par de lentes oscuros para ver más claro, porque no es posible librarse totalmente de las valoraciones subjetivas.

Además, plantear la neutralidad y objetividad como principio es hablar de valores y éstos no son neutrales pues contienen un conjunto de elementos éticos, culturales, religiosos, políticos, cívicos e incluso psicológicos. Resulta, pues, imposible la pretendida exigencia de una ausencia de valores, de una completa neutralidad valorativa en la selección e interpretación de un texto o de una parte de él.

Asimismo, hay que tener presente que la elección de conceptos y categorías no se realiza siguiendo ortodoxamente las reglas abstractas de una metodología sino que se genera en una interacción entre ellos. Bien podría decirse que esa elección es fruto de un esfuerzo de adecuación mutua, en especial en el ámbito teórico. En cuanto a la interacción, podemos entenderla mejor si se compara la evolución del concepto de privatización con el proceso seguido por los propios bienes privatizados.

De ahí que los riesgos que entrañan la selección de textos y su aislamiento sean, prácticamente, insuperables y que no falten motivos para que sus autores —particularmente los políticos— protesten porque sus discursos y declaraciones son contextualizados o, al menos, completados especialmente cuando han sido, o pueden ser, interpretados en sentido distinto al otorgado por ellos.

Con el propósito de enfrentar tales problemas se han tomado, principalmente, dos precauciones:

- a. Transcribir textualmente la idea o planteamiento, de forma en lo posible completa, sin incluir juicios de valor sobre su contenido, y
- b. Ordenar los textos en orden cronológico con miras a que el lector ubique la época y circunstancias en que fueron dichos o escritos y pueda, por tanto, interpretar mejor los cambios de posición cuando se producen, en espe-

Bondad y perversidad de la privatización

cial tratándose de un tema tan dinámico, polémico e influenciable como el de privatización.

En este punto conviene advertir que una de las limitaciones del presente trabajo radica en la ausencia de su opuesto dialéctico, el contexto, que permitiría realizar la comparación de los sentidos y significaciones entre el texto y el contexto, así como las condiciones políticas, económicas y sociales en las que fue producido, tarea que queda, como un desafío, para quien quiera profundizar el tema.

Finalmente, con el ánimo de mostrar que las reflexiones anteriores constituyen problemas reales y cotidianos en el manejo interpretativo de textos y pese al riesgo que entraña ponerse frente a la prensa, no sólo por el poder de que dispone —lo que generalmente exige una enorme dosis de prudencia, de cautela y quizás de temor—, me permito poner un ejemplo, íntimamente relacionado con el presente trabajo, de la manera en que algunos medios de comunicación procesan la información.

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), entidad auspiciadora de nuestro estudio, organizó un Foro sobre "Privatización y Opinión Publicada" en la ciudad de Guayaquil, celebrado el 13 de febrero de 1992, cuyo objetivo principal era presentar y discutir los resultados provisionales del presente trabajo. En tal reunión se distribuyó la ponencia preparada, cuyas conclusiones remiten, como es lógico, a las opiniones publicadas por la prensa respecto del tema de la privatización.

Ambito del estudio

En atención tanto al número de ejemplares publicados diariamente como a su cobertura nacional o regional, nuestro trabajo remite a los diarios que, en setiembre de 1988, tenían

la siguiente tirada diaria: en Guayaquil, *El Universo*, 120.000 a 250.000 ejemplares, y *El Telégrafo*, 37.000 a 40.000; en Quito, *El Comercio*, 98.063 a 139.486 ejemplares, y el Diario *HOY*, 75.000 a 80.000; y en Cuenca, *El Mercurio*, 17.000 a 18.000. Por tanto, la tirada total mínima de estos diarios fue de 347.063 y la máxima de 527.486 ejemplares.

Las cantidades señaladas representaron en el año 1988 una cobertura del 3,5 al 5,4 % de lectores, porcentaje que sabemos falso en la práctica, puesto que un ejemplar presta servicio a una población cuatro o cinco veces mayor, lo cual significa, hipotéticamente, que la cobertura de lectura de los diarios mencionados alcanzó, con su tirada mínima del 14 al 18% y con la máxima del 22 al 26% de la población total del país, entonces (1988) de 10.203.722 habitantes.

Juntamente con el examen de esos diarios se consultaron cinco revistas de regular circulación nacional o regional: *Vis-tazo*, *Punto de Vista*, *15 Días*, *La Otra* y *Cifra*.

Las unidades informativas³ recogidas, o sea la información publicada por los medios indicados durante el periodo que comprende este estudio, es de 390.

Posteriormente se consideró útil, con fines comparativos e ilustrativos, recoger, tanto dentro como fuera del país, información pertinente de otras fuentes que las escogidas al comienzo, parte de la cual se incluye en estas páginas.

³Con este término me refiero a todas las informaciones, noticias, notas periodísticas, editoriales referidos al tema de la privatización, publicadas en los diarios y revistas especificados en este trabajo.

Clasificación de las opiniones

Las opiniones publicadas se han clasificado en ocho categorías:

1. **Gobierno:** Presidente de la República, Vicepresidente, Ministros de Estado, Presidentes de la Junta Monetaria y de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y Secretario General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

2. **Cámaras de la Producción y de Comercio,** integradas por las Cámaras de Agricultura, de Comercio y de Industrias,

3. **Trabajadores,**

4. **Dirigentes políticos,**

5. **Cuerpos colegiados,**

6. **Académicos,**

7. **Medios de comunicación:** editorialistas y editoriales; y,

8. **Organismos internacionales:** Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el First Boston International.

CAPITULO II

RESULTADOS Y HALLAZGOS DEL ESTUDIO

Opiniones de grupos y entidades sociales y económicas más frecuentemente aparecidas en la prensa

Respecto de la frecuencia con que han publicado opiniones sobre el problema de la privatización, por diarios, *El Comercio* es el que más publicaciones tiene con 110 unidades informáticas, o sea el 28% del total; le siguen en importancia el diario *HOY* con 77 unidades, es decir aproximadamente el 20%; *El Telégrafo* con 19%; *El Universo* con el 15% y, finalmente, *El Mercurio* con el 9%.

Respecto de las revistas, las que más unidades informáticas traen sobre el tema son la *Revista 15 días* (12 unidades) y *Cifra* (11 unidades, 10 de las cuales corresponden al número del 10 de noviembre de 1990 dedicado a la privatización), seguidas de *La Otra* (5 unidades), *Punto de Vista* (4) *Vistazo* (3) y *Martes económico* (2).

De estas unidades, 68 han sido escritas por comentaristas y 15 corresponden a editoriales dedicados exclusivamente a aspectos de la privatización.

Los temas más recurrentes han sido: EMELEC (35 unidades), IESS (34), aseo de calles o basura de Guayaquil (17), IETEL (13) y, en materia de desinversión, la Corporación Financiera Nacional (14).

Bondad y perversidad de la privatización

En el ámbito del Gobierno hay 10 unidades informáticas con declaraciones del Presidente de la República y 20 que se distribuyen así: del Vicepresidente (2), del Ministro de Finanzas (7), del de Industrias (4), del de Bienestar Social (3), del de Agricultura (2), del de Salud (1) y del de Obras Públicas (1).

Las Cámaras de la Producción han publicado su opinión con la siguiente frecuencia: la de Industriales 6 veces, la de Agricultura 2, la de la Producción 2, la de la Pequeña Industria 2, y la Cámara de Comercio 12.

Respecto de trabajadores han dado a conocer su opinión 3 veces la Confederación de Trabajadores del Ecuador y una cada uno de los siguientes gremios: estibadores, armadores, empleados de la Autoridad Portuaria, del IESS, del IETEL, de EMELEC, de Recogedores de Basura de Guayaquil, de la Federación de Tripulantes Aéreos y del Ingenio Aztra, es decir un total de 12.

Hubo 17 opiniones o declaraciones de dirigentes políticos publicadas en la prensa y distribuidas así: 7 de Alberto Dahik, 3 de León Roldós, 2 de Francisco Huerta y una de Osvaldo Hurtado, Jaime Nebot, Enrique Ayala, Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad.

En cuanto a los cuerpos colegiados, se cuentan 5 unidades informativas del Colegio y Federación de Economistas y 2 del Colegios de Ingenieros.

La opinión de Organismos Internacionales aparece con 7 unidades, 3 correspondientes al BID y 2 a la AID, una al BM y una al First Boston International.

Siete personalidades pertenecientes al ámbito académico publicaron opiniones o declaraciones, 3 de ellas correspondientes al profesor mexicano Luis Pazos.

Finalmente, respecto de procesos o decisiones relativos a la privatización en otros países latinoamericanos la información publicada se ha distribuido de la siguiente manera: 20 unidades de Argentina, 7 de Perú y 5 de Bolivia, de México y de Chile.

La opinión publicada por grupos políticos, económicos y sociales

Puesto que el objetivo fundamental de nuestro trabajo es recopilar, sistematizar y dar a conocer las opiniones que sobre privatización han publicado los principales medios de comunicación escrita del país, considero fundamental copiar textualmente los planteamientos básicos de quienes han tenido la posibilidad de ver publicados sus criterios, opiniones y posiciones sobre ese tema. Conviene transcribir de igual manera la posición "oficial" que al respecto recogen los medios, a través de sus editoriales así como las notas informativas sobre la cuestión que nos ocupa.

Esta presentación se hará de conformidad con la clasificación en ocho grupos señalados en el capítulo anterior y en orden cronológico. Considero, además, necesario aclarar que el subrayado de los textos es mío y tiene por objeto resaltar aquellos elementos que, en mi opinión, son los más significativos, lo que permite encontrarlos en el trabajo deductivo que se realiza al final de la presentación de cada grupo.

1. Posición del Gobierno

a. *El Presidente de la República*

Respecto de la privatización de ciertos servicios como agua potable, teléfonos y EMELEC, bajo el título de "El Presidente y la privatización", el abogado Jorge Guzmán (*El*

Bondad y perversidad de la privatización

Universo, 16-04-90, A4), recoge y comenta algunas frases del Presidente Rodrigo Borja publicadas en *El Telégrafo* del 31 de marzo de 1990.

El Jefe de Estado opinó —transcribe con comillas el editorialista— que **"la solución no es privatizar**, creo que la solución es trabajar para dar mayor eficiencia a estos servicios, porque son claves, porque no pueden ser confiados a empresas particulares"; e, inmediatamente, transcribe lo siguiente: **"Imagínese el poder de las empresas particulares que manejen el servicio de telecomunicaciones en el país. Sería un poder inmenso, es decir, una corporación privada adquiriría un poder de dominación política y de control sobre el país tan grande como el Estado, como el Gobierno."** El editorialista comenta tales declaraciones en el sentido de que

"responden a su formación. No confía en la empresa privada"; más adelante señala que **"lo incomprensible de la declaración es la necesidad de pensar que una empresa pública pueda ser eficiente**. Salvo excepciones, que al momento no recuerdo, ninguna lo es." Concluye el comentario señalando que "la privatización es el camino que podemos elegir para aliviar la carga al Estado, pero para ello necesitamos dejar a un lado complejos y dogmas, renovando conceptos como el de soberanía, permitiendo la inversión extranjera sin trampas ni subterfugios que la ahuyenten, desterrando declaraciones tercermundistas tipo Alan García y procurando copiar más de líderes modernos y prácticos que han demostrado que por encima de sus ideologías está el bienestar de su Nación. Pero parece que no sabemos ni copiar bien."

Con el título de "La Privatización es una moda intelectual", El diario *HOY* destaca algunos temas tratados por el Presidente en relación con la privatización:

"No soy partidario del estatismo, pero creo que no es posible dismantelar el Estado. No existe un país que tenga un Estado fuerte y una economía débil. Yo propongo un punto medio: un Estado que pueda arbitrar y dirimir el desarrollo." No mantengo una posición dogmática en contra de las privatizaciones, pero creo que, en la actualidad, este tema se ha convertido en moda intelectual". La nota informativa agrega que **el Presidente expresó que es partidario de que Ecuatoriana de Aviación, actualmente estatal, se convierta en compañía de economía mixta.** Y sobre la posibilidad de convertir en una semejante a EMELEC señala que el Presidente dijo que el principal obstáculo para este proyecto es la empresa privada, "que no ha querido adquirir ningún riesgo ni compromiso". Finalmente, a propósito de la combinación de la eficiencia con la preocupación social vuelve a citarlo: **"Allí donde no funcionan las leyes del mercado, donde se cierne una estructura monopólica y oligopólica de la economía, debe entrar el Estado para defender la equidad, la ecología, etc."**

Mercedes Alvaro (*El Comercio*, 4-11-1990, A1), enviada especial de ese diario para informar sobre la visita del Presidente Borja a la Argentina, a propósito de sus declaraciones en materia de privatización de empresas a la prensa local y extranjera, el 3 de noviembre de 1990 en Buenos Aires, destaca que

El Presidente señaló que en países pequeños como Ecuador, de mercado insuficiente, (la privatización) puede causar enormes estragos en la distribución de ingresos y perjudicar de manera irreparable a los sectores más desprotegidos. Según Borja —continúa la periodista— "los países grandes tienen anchos mercados que posibilitan un desarrollo sostenido, una libre competencia y hacen del mercado un mecanismo que de alguna manera sirve para asignar recursos [...]. Países pequeños deben forzosamente reivindicar posibilidades

Bondad y perversidad de la privatización

de protagonismo económico y de regulación de la actividad económica por el Estado para impedir que todo se desenvuelva en medio de monopolios y oligopolios". La autora hace hincapié en la posición del Primer Mandatario sobre el tamaño del Estado y su facultad reguladora y retoma sus palabras: "**Reducir el tamaño del Estado, redimensionarlo y entrar en la privatización puede realizarse con facilidad en los países grandes. Yo no soy neoliberal pero reconozco que el sistema puede funcionar en las naciones grandes**". Pone, así mismo, de relieve que para el mandatario ecuatoriano "**en nuestros países es irrenunciable la facultad reguladora del Estado sobre el proceso de la economía.**" Finaliza la nota de prensa poniendo de relieve el siguiente planteamiento del Presidente del Ecuador: "No existen recetas ni siquiera de valor regional, peor aún universal. Cada país debe tomar su propia línea de desarrollo y adoptar las medidas y políticas que más convengan a sus objetivos y a su grado evolutivo de desarrollo."

Refiriéndose a estas declaraciones *El Comercio* (14-11-90, A4) comenta:

"El temor del Presidente manifestado en Buenos Aires ha merecido **critérios de altos funcionarios del gobierno sobre la privatización de las entidades oficiales**, comentando sus ventajas. Estos comentarios y la necesidad de mejorar la operatividad de las empresas públicas y en caso contrario privatizarlas, propuesta en las cartas de intención del FMI y BM, **son contrarias a las declaraciones del Primer Mandatario**. No se considera que el tamaño del Estado sea un obstáculo para la privatización. Lo acertado es descargar al Estado de obligaciones que puede asumir el sector privado."

Con el título de "Privatización debe ser racional y selectiva" el diario *El Comercio* (9-11-1990, A10) **contradice la**

tesis sostenida por el Presidente basándose en los criterios del analista Arturo Gangotena. Dice el artículo:

"Es imperativo emprender en un programa de privatización, con el fin de redimensionar el tamaño del Estado, cuya obesidad esta destruyendo al país" [...]. **"La ola de privatización que se observa en Latinoamérica debe ser acogida por el Ecuador, aún cuando esta tesis contradiga lo que sostiene el Presidente de la República.** Sin embargo la privatización no tiene que ser irreflexiva sino racional y selectiva en su totalidad." Luego añade este criterio del analista económico Arturo Gangotena: **"en todo caso la privatización tiene que darse en favor de los sectores mayoritarios del país, pero de ninguna manera deberá servir para agravar la concentración de la riqueza que es uno de los problemas estructurales."**

El diario *HOY* (8-12-1990, A1) destaca las declaraciones del Presidente en Guayaquil respecto de la privatización con el título de "Gobierno no piensa privatizar nada: Borja". Ante una pregunta sobre el tema la respuesta directa del Presidente fue **"Mi gobierno no ha pensado en privatizar nada."**

Informando acerca del programa "El Presidente y los periodistas", difundido el jueves 14 de marzo de 1991 por cadena nacional de radio y televisión, *El Comercio* (15-03-1991, A3) dice que

"el Presidente Borja advirtió que en el momento en que se reduzca bruscamente el tamaño del Estado se producirá la desocupación masiva de trabajadores ecuatorianos." Respecto de la privatización —según esta información - el Presidente manifestó no ser dogmático y se mostró partidario de la formación de empresas mixtas que puedan manejarse con eficiencia. **"No digo no a las privatizaciones, pero no se puede dismantelar al Estado ya que éste tiene que intervenir en el mercado, para**

conseguir la justicia social, pero hay que estudiar caso por caso, para estas privatizaciones."

Es necesario destacar que la posición del Presidente de la República en lo referente a la privatización se ha mantenido coherente incluso en declaraciones posteriores al período que comprende el presente trabajo³.

b. El Vicepresidente de la República

"Inconveniente privatizar Emelec" se titula un artículo publicado por *El Comercio* (19-09-1990, A12) respecto de las declaraciones del Vicepresidente de la República, Luis Parodi, en relación con la **propuesta de fundaciones y empresarios para comprar la Empresa Eléctrica del Ecuador**, arguyendo que

"no es conveniente para el Estado pues en dicha propuesta se contemplan resoluciones que llevarían a la quiebra al Instituto Ecuatoriano de Electrificación", señalando a continuación que "El proceso de nacionalización de Emelec se encuentra empantanado por falta de colaboración de los actuales dueños de la compañía."

En una entrevista concedida al periodista Roberto Aspiazú por el Vicepresidente de la República y publicada por *El Universo* (4-01-1991, A1) el segundo mandatario dijo:

³En la más reciente declaración del Presidente de la República sobre el tema de las privatizaciones, publicada en el diario HOY (21-04-92, p. 1), la califica de "espejismo" resultado de la "onda privatizadora" que recorre América Latina como una "moda intelectual" y como una "moda política". Más adelante puntualiza que no cree que las privatizaciones van a solucionar el problema de la gente pobre de ninguno de nuestros países.

"Nos oponemos a la privatización con lucro" y destacó que "es decisión del Gobierno transferir la distribución de la energía a una entidad privada que no persiga el lucro porque se trata de un servicio básico."

**2. Ministros de Estado, Presidente de la Junta Monetaria,
Secretario General de Planificación del CONADE,
Presidente y Gerente de la Corporación Financiera Nacional**

a. El Ministro de Agricultura y Ganadería

El Comercio (8-05-1989, A2), con el título de "Ministro Jalil: Propuso privatización de la comercialización", recoge la propuesta del Ministro de Agricultura y Ganadería en el sentido de

"privatizar el sistema de comercialización, especialmente de aquellos productos que componen la canasta familiar." Destaca asimismo que "la empresa privada tendrá un rol más importante que el Estado luego de que el ministerio diseñe un sistema que mejor convenga al país...". Concluye señalando que **"lo que se va a privatizar prácticamente será la producción y la venta hasta que llegue al consumidor, pero para ello es necesario que haya entes nacionales de control, regulación de precios, control de la calidad, control del uso y abuso de ciertos insumos para el agricultor."**

Según *El Telégrafo* (11-05-1989, A3), el Ministro Jalil dijo que

"existe la posibilidad de que el gobierno privatice una serie de empresas estatales que no han sido manejadas adecuadamente y cuya supervivencia requiere de elevados subsidios estatales que más bien han significado un lastre para el Estado." Señala, además,

Bondad y perversidad de la privatización

que "están buscando una salida a la descapitalización que aqueja a ENAC, ENPROVIT, BNF y FERTISA..."

b. El Ministro de Obras Públicas

"No se privatizará IETEL: Neira": así titula una nota periodística el diario *HOY* (18-06-1989, A3) y dice:

"El Ministro de Obras Públicas, Juan Neira aclaró que nunca ha dicho que se va a privatizar el IETEL y Correos y que más bien lo que se va a hacer es conformar una empresa mixta que es diferente a la privatización de esos dos organismos estatales."

En relación con las declaraciones del Ministro Neira el Presidente del Colegio de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos de Pichincha denunció (*HOY*, 18-06-1989, A3) que está en marcha un plan que pretende entregar a manos privadas la comercialización del servicio de telecomunicaciones que actualmente presta el IETEL. Más adelante, el dirigente profesional propone:

"La única alternativa viable es que sea el propio IETEL quien se fortifique con cuadros capacitados moral y técnicamente, para prestar todos los servicios de telecomunicaciones a la ciudadanía, bajo un esquema legal idóneo, que reconozca la calidad estratégica de este servicio público al cual tenemos derecho todos los ciudadanos."

c. El Ministro de Bienestar Social

Haciendo alusión a la posible privatización de los servicios médicos del IESS, el Ministro de Bienestar Social, Raúl Baca, declaró en Guayaquil (*HOY*, 6-09-1989):

"Lucharemos a muerte contra la privatización de los servicios médicos del IESS." Más adelante acotó: "Les vamos a dar guerra [a aquellos que plantean la privatización] también en ese sentido porque no aceptamos la privatización del IESS, cuyo destino debe ser la universalidad del sistema para todos los ecuatorianos."

El Ministro de Bienestar Social, Raúl Baca, manifestó, según el diario *HOY* (17-06-91, A6) que

"no será privatizado el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tal como lo ha solicitado el presidente de la Cámara de Comercio de Quito", y agregó: "en el área médica donde se mantiene algún criterio sobre una privatización, el IESS ha licitado el mejoramiento del departamento de informática." El Ministro continuó puntualizando otras mejoras e inversiones y concluye: "Eso es lo que nosotros sabemos que vamos a hacer en el IESS. Lo que no sabemos es qué es lo que va a ofrecer la empresa privada."

d. El Ministro de Finanzas

El Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, aseguró que **el Gobierno no tiene ningún proyecto inicial de privatización de empresas del sector público**, según afirma *El Universo* (19-03-90, A1) pero

"Tampoco descartó que ello pueda ocurrir, puesto que hacerlo es compromiso adquirido con el Banco Mundial, en el denominado Plan de Acción Económica" (Carta de Desarrollo). Sin embargo, precisó que no se ha dado todavía ningún paso adicional en este sentido. Refiriéndose a dicho documento agrega: **"el Gobierno se comprometió a aumentar la eficacia en la gestión de las empresas públicas y a privatizar, en caso de ser**

Bondad y perversidad de la privatización

necesario, aquellas que no puedan cumplir sus objetivos eficientemente, como lo viene haciendo ahora la Corporación Financiera Nacional. **La intención del Gobierno es mejorar la operación de las empresas del sector público, a fin de que ellas sean más eficientes pero también reduzcan sus costos de operación.**" Y concluye puntualizando: "Por ahora solamente está abierto el proceso de privatización de algunas empresas en las que tiene acciones la Corporación Financiera Nacional, y sigue pendiente el planteamiento para que el Banco Nacional de Fomento venda sus acciones en la Flota Mercante Grancolombiana, pero ello no camina pese a que aquél le hace abierta competencia a la empresa nacional TRANNAVE."

Según *El Comercio* (26-04-1990, A10) el proyecto de reforma a la ley de mercado de valores, dado a conocer el día 25 del mismo mes y año por el Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, obliga a los empleadores a cubrir el fondo de reserva a partir de la iniciación de las relaciones laborales y no desde el segundo año, como dispone la legislación vigente. Se refiere además a un comunicado oficial que "asegura que el gobierno velará porque los fondos de los trabajadores estén garantizados en el sistema financiero". A continuación detalla una serie de disposiciones del proyecto de ley, referente tanto a la rentabilidad de los fondos de reserva como a su manejo financiero. Finaliza la nota periodística señalando que, según Gallardo,

"los empresarios o empleadores tendrán dentro del sistema financiero mayor oferta de dinero proveniente de los fondos de reserva, permitiendo la reactivación del aparato productivo y la capacidad instalada [...]. Además, con los excedentes que arrojaría el fondo se permitirá al sector empresarial incursionar en nuevos campos del quehacer económico, trayendo como consecuencia aumento de plazas de trabajo." Con relación al mismo proyecto de ley que reforma la

administración de los fondos de reserva por parte del IESS el Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, subraya que dicho proyecto **"de ninguna manera busca privatizar el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social."** Inmediatamente precisa que, **"no hay tal privatización del IESS, pues creemos que el Seguro Social tiene que cumplir un rol importante dentro de la seguridad del trabajador y de la seguridad en general..."** (*El Telégrafo*, 06-05-1990, A1).

"Privatizarán la economía" se titula una nota informativa de *El Comercio* (18-05-90, A1) que recoge algunos criterios del Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, respecto del papel de la empresa privada en los próximos años. La nota señala que, según Gallardo,

"el país debe prepararse para que en los próximos años se debata ampliamente el problema de la empresa pública, pues no debe constituir un tema tabú. De este debate debe surgir la decisión de entrar o no en un proceso de privatizaciones. La decisión deberá tomarse considerando lo que convenga a los intereses del Ecuador." Luego aclara que **"el Gobierno no quiere actualmente privatizar institución alguna, sino dejar como inquietud a la sociedad ecuatoriana para que el tema comience a debatirse"**; continúa diciendo que "se debe preparar a la opinión pública y a los diferentes sectores sociales sobre las ventajas y desventajas de un proceso de esa naturaleza. Es un tema delicado que no puede merecer una afirmación tajante en el sentido de que todo se debe privatizar en el país. Lo importante — concluye— es que los diferentes sectores realicen un análisis pormenorizado y patriótico."

"El país no está preparado para privatizar todas las empresas" titula *El Comercio* (24-10-1990, A9) una información a propósito de las declaraciones del Ministro de Finanzas hechas después de una reunión del Frente Económico

Bondad y perversidad de la privatización

en la que se planteó, según la nota periodística, la venta total de las acciones que la Corporación Financiera Nacional tiene en varias empresas, cuyo valor asciende a 22.000 millones de sucres. Informó el Ministro que

"el programa de inversión de la CFN será aprobado por el directorio de la entidad próximamente" y, a continuación, destaca una aclaración del Secretario de Estado referente al sentido de la desinversión: "No obstante, **la desinversión o venta de las acciones no implica que el gobierno pretenda iniciar una campaña de privatización, ya que muchas empresas de servicios sociales no pueden privatizarse.**"

El Mercurio (05-05-1991) destaca las declaraciones del ex Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, sobre la privatización, señalando que el ministro

"**instó ayer al Gobierno a iniciar un proceso profundo de privatización y de modernización del Estado** y resaltó la necesidad de privatizar o eliminar a una serie de entidades adscritas a los ministerios, 'las cuales no sirven para nada.' Finalmente admitió que la privatización no puede ser 'a ultranza' porque hay empresas como Petroecuador que no son deficitarias, pero observó que hay entidades cuyas deudas son una carga presupuestaria para el Gobierno."

El Ministro de Finanzas y Crédito Público, Pablo Better (*El Telégrafo*, 12-06-1991, A2), manifestó que

"**El Gobierno Nacional se opondría a la privatización de las empresas e instituciones que cumplen una función social en el país.**" Añadió que "personalmente prefiere un monopolio público a un monopolio privado, puesto que las regulaciones legales funcionan de mejor manera en el sector que administra el Gobierno Central, mientras que los monopolios privados abusan en precios y en calidad."

Luego continuó advirtiendo que "parte del problema de la economía privada tiene que ver con que su mercado no es suficientemente amplio para incentivar la competencia de las empresas, lo que provoca que el país en su conjunto deje de ser competitivo." Afirmó, además: **"se debe tener cuidado cuando se habla de la privatización, puesto que en las empresas en donde el Estado participa como accionista no se puede señalar como mecanismo de esta naturaleza, sino que más bien tiene que ver con la transferencia al sector privado una empresa plenamente estatal."** Finaliza la información periodística señalando que "En el caso de Ecuatoriana de Aviación, el doctor Better dijo estar de acuerdo con su privatización, al tiempo que recordó que dicha compañía anteriormente solicitó el auxilio del Estado, en cuyo término —afirmó— sería excelente venderla al sector privado."

e. El Presidente de la Junta Monetaria

"En el Ecuador no hay mucho por privatizar porque las empresas productivas que están bajo la administración del Estado, permanecen así para evitar la quiebra de los empresarios privados" dijo el Presidente de la Junta Monetaria, Andrés Vallejo, e inmediatamente recordó el caso Fertisa en los siguientes términos: "Empresarios privados compraron Fertisa, obtuvieron una cantidad increíble de ventajas, hicieron contratos millonarios, pusieron a la empresa al borde de la quiebra y la endosaron finalmente al Banco Nacional de Fomento"; fenómeno, subrayó, que "se produce también con otras empresas." Sobre el tema concluye Vallejo: **"aquí no se puede decir que han habido gobiernos estatizantes: el tamaño del Estado ha crecido sin ninguna intención."**

El diario *HOY* (2-05-1991), en un artículo titulado "Preparan reformas al Estado", se refiere a declaraciones del

Bondad y perversidad de la privatización

Presidente de la Junta Monetaria, Germánico Salgado, en los siguientes términos:

"no descartó la posibilidad de privatizar empresas públicas pero señaló que es partidario de las pequeñas y que no impliquen grandes costos al Estado, al recordar que las grandes son calificadas como de servicios y para privatizarlas se deberá reformar la Constitución."

"Problemas de empresas públicas no se arreglan con privatización" es el título con el que *HOY* (4-02-1991, A7) publica algunos criterios vertidos por el Presidente de la Junta Monetaria, Germánico Salgado sobre **la incapacidad financiera del sector privado ecuatoriano para comprar instituciones estatales** como el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (IETEL) y Petróleos del Ecuador. A este respecto dijo:

"Existen empresas que quebraron en manos del sector privado, que actualmente forman parte del sector público como Aztra, Fertisa o Ecuatoriana de Aviación que podrían privatizarse y no mal venderse. Nadie —añadió— puede recomendarle al gobierno que venda INECEL, donde están las pérdidas masivas; lo que se va a comprar son las empresas distribuidoras de energía, pero el problema central es que se trata de la productora de energía eléctrica que ha hecho enormes inversiones público-financieras, debido a lo cual será inevitablemente estatal." Inmediatamente se refirió al problema del Estado: **"Estoy convencido de que el conflicto se relaciona con el tamaño del Estado, lo que no se resuelve con privatizaciones sino encarando otros problemas como los sindicatos públicos, el tamaño de ciertas organizaciones y la falta de eficiencia."** Dijo, además, que **"la privatización dejaría sin un par de empresas al Estado, que en sí no son una carga para el sector público pero nos dejaría la masa del problema, en la medida en que las empresas más conflictivas no**

interesan al sector privado." Finalmente afirmó: **"El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, no puede privatizarse nunca, porque debería crearse primeramente competencia."** Para ilustrar tal afirmación puso como ejemplo "el caso de Chile donde existe un sector de la Seguridad Social que es atendido por el sector privado y que no funciona."

f. El Secretario General de Planificación del CONADE

El Secretario General de Planificación, Moisés Tacle, anunció que IETEL privatizará ciertos servicios y añadió que el gobierno

"ve con apertura el hecho de que ciertos servicios puedan privatizarse [...]. En el caso de IETEL, la telefonía móvil que no existe en el país se privatizaría, al igual que los sistemas de transmisión de datos." (*El Mercurio*, 14-02-1991, A1).

Dicho funcionario, según el mismo diario (16-02-1991, A3), que se mostró partidario de la privatización de ciertas áreas de las comunicaciones y de la compañía Ecuatoriana de Aviación, precisó:

"existen áreas estratégicas que deben permanecer en el Estado, como las telecomunicaciones..."; señaló además que **"Ecuatoriana de Aviación puede ser perfectamente privatizada al igual que todo lo que se refiere a transporte marítimo y aéreo,** porque son aspectos que deben resolverse si el Estado quiere entrar en un proceso agresivo de exportaciones y competitividad en los mercados internacionales."

g. El Presidente y el Gerente de la Corporación Financiera Nacional

"Vientos liberalizadores soplan en la institución". Este título precede al principal, "CFN ingresa en política de desinversión", y se refiere a las declaraciones que el Presidente de la Corporación Financiera Nacional, Jorge Yúnez, hizo al diario *HOY* (27-10-1989, A3), en las que dice que

"la institución autorizó la venta de sus acciones en cuatro empresas por un monto de 500 millones de sucres, dentro de una política de desinversión." La nota de prensa aclara que el total del paquete accionario de la CFN en más de cien empresas alcanza los 19.000 millones de sucres y, según Yúnez, **"la intención de la Corporación es venderlas todas."** Más adelante indica que **este mecanismo de venta de las acciones de la Corporación es una manera de privatizar varias empresas estatales,** puesto que **"consideramos que muchas veces somos deficientes como ente estatal y eso se lo demuestra en todo el mundo en donde en su mayor parte la dirigencia privada actúa mejor que la pública."**

El mismo funcionario anunció en Guayaquil (*HOY*, 24-11-1989, A3):

"El directorio de la entidad empezó a poner en práctica una política de desinversión de los capitales que mantiene en varias empresas del país, por la cual ha recibido excelentes utilidades." Ratificó, además, la intención de vender todas las acciones que la CFN tiene en 48 empresas con una inversión de 18.500 millones de sucres. Aclaró que esta política de desinversión **"tiene el ánimo de recabar fondos que permitan, a su vez, generar nuevas fuentes de empleo a través de la formación de otras empresas especialmente las instaladas en**

provincias de menor desarrollo dedicadas a fomentar cultivos no tradicionales de exportación."

El Gerente de la CFN, Rodrigo Moscoso (*HOY*, 11-03-1990, A1) dijo:

"En este año, **la CFN impulsará el programa de desinversión para lo cual está elaborando los informes de valoración de acciones respectivos** y continuará activamente con la oferta de acciones a los inversionistas privados y dentro de los próximos meses espera negociar la venta de acciones de seis compañías más", aparte de la venta de las acciones de 12 empresas realizadas hasta la fecha.

En una entrevista a la revista *Cifra* (11-10-1990), el Presidente de la CFN, Jorge Yúnez, a la pregunta ¿Tiene el Ecuador necesidad de emprender un proceso de privatización de empresas estatales?, responde:

"La CFN, que es el organismo al cual pertenezco, **ha entrado de manera seria en un proceso de privatización o mejor dicho de desinversión**, en empresas en las que la Corporación ha venido interviniendo en su paquete accionario." Un poco más adelante aclara: "**yo hablo de desinversión más que de privatización.**" A continuación explica que "el rol de la CFN cuando adquirió una participación en algunas empresas productivas debió tener un carácter de transitoriedad no de presencia indefinida en esas empresas; cuando los proyectos estén en funcionamiento, la CFN debería salir de ellos para canalizar sus recursos hacia otros proyectos en áreas de potencial estratégico..."

Respecto de la privatización de empresas del sector público el Presidente de la CFN, Jorge Yúnez, opinó, según *El Universo* (12-07-1991),

"que está demostrado que el sector privado es más eficiente en la administración de las empresas, por lo que debe dársele mayor acceso." En el artículo se expresa que, respecto de la aparente renuencia del Gobierno Nacional para emprender un proceso privatizador de empresas públicas, Yúnez manifestó que **"lo que sucede es que la legislación ecuatoriana es engorrosa y emprender una meta como ésta resulta complicado."** "El Presidente de la CFN anunció ayer la privatización del ingenio Azucarera Tropical Americana Aztra." (HOY, 15-06-1991, A1). Según Yúnez, **"las acciones serán vendidas a través de las bolsas de valores de Quito y Guayaquil, en un proceso abierto al público."** Finaliza la nota periodística aclarando que "El ingenio Aztra ha experimentado en los últimos años una recuperación económica reflejada en el aumento de la producción como en el saneamiento de sus balances financieros."

Rodrigo Moscoso, Gerente de la CFN (*El Comercio* 13-11-90, A4,) anunció :

"en los dos años se habrán vendido todas las empresas existentes y entrado a la Corporación otras que esperamos también sean exitosas." Preciso además "el rol catalítico que la CFN tiene en un tiempo que se mide a través de la madurez de las empresas; cuando operan eficientemente, el papel de la entidad ha terminado con éxito y es el momento en que debe salir y con esos recursos continuar promoviendo nuevas empresas." A la **pregunta del periodista sobre el tiempo que demora la venta de las acciones**, responde el funcionario: **"Depende del interés de los compradores.** Hay paquetes que se han negociado en una hora o en un día. Los que no se logran colocar, vuelven a salir a Bolsa en una nueva fecha. **Iskraemec, una empresa establecida en Quito que produce herramientas eléctricas como taladros, se vendió**

completamente a la Dirección de Industrias del Ejército, DINE⁴."

El editorialista Alejandro Carrión escribe un artículo sobre la CFN que intitula "Reprivatización en la Corporación Financiera" (*El Comercio*, 13-11-1990, A4) en el que dice:

"A causa de su función normalmente lenta pero segura, las acciones de empresas privadas que entran en dificultades, van a dar a manos de la Corporación Financiera Nacional, el ángel protector de la empresa ecuatoriana. La CFN nunca ha tratado de adueñarse de esas acciones que, de seguir acumulándose, supondrían una estatificación paulatina de la empresa privada nacional. Nada de eso. Siempre, en todas las administraciones, la CFN ha estado diríamos ansiosa de salir de esas acciones y recuperar su capital para continuar en su obra de ángel guardián que nos libra de todo mal." Luego de continuar exaltando la labor de este organismo, finaliza diciendo: **"Satisface poder alguna vez, siquiera sea como excepción, resaltar la existencia de órganos estatales y la seriedad tradicional de la Corporación de la que me vengo ocupando"**

Observaciones

Cabe destacar, en primer lugar, la posición del Presidente de la República respecto de la privatización. Los textos revelan una clara posición en torno al problema, no sólo cuando declara **"Mi Gobierno no piensa en privatizar nada"**, sino también cuando precisa que **"en países pequeños como**

⁴Rafael Urrejola, en *Martes Económico* : "Militares empresarios" (26-05-92, p. 8), informa que esta empresa vendida en 1990 por la CFN a la DINE tuvo "en 1991 ventas por US\$ 3,5 millones y utilidades por US\$ 500.000, y en 1992 espera elevar la cifra a unos US\$ 5,5 millones en ventas".

Bondad y perversidad de la privatización

Ecuador, la privatización puede causar enormes estragos en la distribución de los ingresos..." etc.

Semejante posición no es dogmática, puesto que admite que la privatización es susceptible de funcionar en naciones grandes o que determinadas empresas públicas pueden convertirse en compañías de economía mixta y que, de todos modos, **habría que estudiar caso por caso estas privatizaciones.**

En relación con el tema se destaca particularmente el nuevo papel del Estado. El Presidente propone un Estado árbitro y dirimente del desarrollo, regulador de la actividad económica. Un Estado que debe intervenir en el mercado para alcanzar la justicia social.

De manera general la lectura de las declaraciones y opiniones de los Ministros permite deducir la existencia de una coherencia conceptual y política con las del Jefe de Estado en esta materia.

Pero, a pesar de esa coherencia, las opiniones declaradas y publicadas del sector oficial muestran, en algunos casos, una falta de precisión conceptual, por ejemplo cuando no se diferencian claramente los procesos de desinversión y de privatización. O inconsistencias tales como reconocer, por una parte, las deficiencias del Estado como administrador y a la dirigencia privada como más eficiente que la pública y, por otra, vender o desinvertir acciones de la Corporación Financiera Nacional a una empresa, al parecer rentable, como Iskraemec a un organismo público, la Dirección de Industrias del Ejército.

O cuando el Ministro de Agricultura Jalil habla de la necesidad de **"privatizar el sistema de comercialización, especialmente de aquellos productos que integran la canasta familiar"** y de la **"posibilidad de privatizar empresas con altos subsidios estatales."**

Si bien el Ministro de Bienestar Social es terminante al afirmar que va a "luchar a muerte contra la privatización de los servicios médicos del IESS", posteriormente, en razón de un conjunto de razones y circunstancias, matizará su posición al decir que en el área médica **"se mantiene algún criterio sobre privatización"**.

De igual manera el Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, asegurará que el gobierno no tiene ningún proyecto inicial de privatización o que el **gobierno no quiere actualmente privatizar institución alguna**, posición que, en forma similar a la del Ministro de Bienestar Social, se irá abriendo al señalar que este proceso no está descartado puesto que **hacerlo es compromiso adquirido con el Banco Mundial**; o cuando incorpora en el proyecto de reforma de la ley de mercado de valores la posibilidad de que los fondos de reserva sean manejados por el sistema financiero privado. En todo caso, el Ministro reconoce la necesidad de debatir ampliamente el problema de la empresa pública. Es, además, importante poner de relieve la distinción que hace entre privatización y desinversión a propósito de la venta de acciones de la Corporación Financiera Nacional, precisión que el Ministro sucesor suyo, Pablo Better, volverá a plantear.

Poco después de la salida del Ministro Gallardo varios medios de comunicación publicaron sus declaraciones sobre el tema de la privatización. En ellas se advierte un cambio significativo de posición pues **insta al gobierno a iniciar un proceso profundo de privatización y señala la necesidad de privatizar o eliminar una serie de entidades adscritas a los ministerios, las cuales, según sus palabras, "no sirven para nada"**.

El Presidente de la Junta Monetaria, Andrés Vallejo, hace hincapié en dos puntos: la reducida dimensión de un posible proceso de privatización en el Ecuador y las razones no estatizantes que condujeron al Estado a hacerse cargo de varias empresas privadas. Germánico Salgado, sucesor de

Bondad y perversidad de la privatización

Vallejo, insistirá en este último punto y destacará, además, **la incapacidad financiera del sector privado ecuatoriano para comprar instituciones estatales.**

Como pudo apreciarse en las declaraciones del Secretario General de Planificación, éste considera que ciertos servicios pueden privatizarse.

A propósito del programa de desinversión impulsado por la Corporación Financiera Nacional al que se refieren, en diversas oportunidades, el Presidente y el Gerente de ese organismo, es fundamental destacar tres puntos:

a) La relativa confusión entre privatización y desinversión; así, a veces el Presidente de dicha entidad habla de "**privatización o mejor dicho desinversión**", o dice que "**el mecanismo de venta de acciones de la Corporación es una manera de privatizar varias empresas estatales**"; otras veces señala el papel catalítico de la CFN y, por tanto, su participación transitoria en los paquetes accionarios, lo cual entraña la venta de esas acciones, es decir la desinversión, en el momento en que los proyectos estén en funcionamiento.

b) La certeza con que se afirma que **el sector privado es más eficiente en la administración de empresas, y**

c) La aparente o real contradicción que existe al vender el paquete accionario de la CFN a una empresa pública —cuando el supuesto es que ha demostrado ser menos eficiente que la privada— como en el caso de la venta de Iskraemec a la Dirección de Industrias del Ejército (DINE).

2. Cámaras de la Producción y de Servicios

El Presidente de la Cámara de Agricultura de la Sierra pidió al Gobierno que transfiera al sector privado las importaciones de alimentos. (*El Telégrafo*, 9-03-1989, 8).

Las Cámaras de la Producción de Guayaquil y Guayas se pronunciaron en favor de la aprobación del Comité de Higiene para la ciudad, lo cual supone la privatización del Departamento Municipal de Aseo de Calles. (HOY, 5-12-1989, A8).

Según el ex Presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, Pedro Khon,

la privatización de ciertas empresas públicas permitirá la modernización de las economías del Estado y aumentará la producción, cuyos ingresos se canalizarán hacia otros lados que le competen al Estado. Además, la privatización posibilita —según Khon— la atracción de capitales foráneos que intervendrán como accionistas en determinadas empresas. Las inversiones permitirán vía conversión de la deuda externa en capital de las empresas privatizadas. (El Comercio ,14-09-1990, A2).

El Presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil señaló que existen ejemplos exitosos de privatización en Argentina, Brasil, Chile y México en materia de comercialización de energía eléctrica. Dijo:

"es lógico que los guayaquileños quieran mantener la empresa eléctrica como privada e inclusive propongamos que se privaticen todas las empresas eléctricas del Ecuador."

Según una entrevista, publicada en *15 días* (Nº 20, 27-11-1990), el Presidente de la Cámara de Comercio de Quito manifestó:

"la principal causa de los problemas económicos y sociales que vive el país es el tamaño del Estado. Ese es el origen de la inflación, la falta de inversión, la falta de empleo. La fórmula para reducir el tamaño del Estado es privatizando las empresas estatales. Aclara más

adelante que la privatización en ningún caso podría ser entregada en forma de monopolio."

El Directorio ampliado de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador, dice una nota de prensa de *El Comercio* (28-11-1990, B10), luego de analizar la grave situación económica por la que atraviesa el país,

"resolvió solicitar al gobierno que dé inicio a una verdadera política de privatización de empresas que actualmente se encuentran bajo la administración estatal y cuyos presupuestos de gastos constituyen el más importante peso en el déficit del sector público nacional. Asimismo, resolvió recomendar al gobierno que como parte de la reactivación económica, se rediseñe el presupuesto del Estado, a la vez que el Estado proporcione los recursos a las diferentes zonas de producción especialmente agropecuarias y de exportación y que se limite realmente el gasto público."

La Cámara de Industrias de Guayaquil elaboró un documento dirigido a sus afiliados, a las funciones ejecutivas y legislativa y al país, en el que propone:

"Punto 1. Reducir el sector público, de modo que sea factible racionalizarlo y disminuir la hipertrofia que padece para convertirlo en aliado y no en antagonista de la producción." Más adelante dice: **"Cuando servicios como los de telecomunicaciones, seguridad social o electricidad,** terminan perjudicando antes que beneficiando a los ciudadanos, constituye una obligación indiscutible para el Estado, **delegar a la iniciativa privada el ejercicio de esas actividades,** tal como lo faculta el artículo 46 de la Constitución. Entonces el **clamor de privatizar empresas públicas ineficientes, puede ser atendido sin dilatorias.** Adicionalmente la reducción del sector público implica reformar la Constitución para eliminar los monopolios estatales en

servicios relacionados con el bienestar de la comunidad". En cuanto a reducir al sector público —agrega el documento— "resulta inconveniente el empeño de cambiar la estructura empresarial del servicio eléctrico de Guayaquil; al contrario, **el gobierno debería diseñar e implementar un plan de privatizaciones de empresas públicas.**" En el punto 3 propone que "el gobierno declare a la actividad exportadora como Proyecto Nacional de Ejecución Inmediata. **Esta declaratoria debe comprender el traspaso a la actividad privada de empresas estatales dedicadas al transporte internacional,** especialmente TRANSNAVE, FLOPEC y Ecuatoriana de Aviación, para convertirlas en soporte efectivo de las exportaciones." (*El Telégrafo*, 20-02-1991).

El Presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil manifestó:

"Cuando en todo el mundo, especialmente en los países que vivieron economías centralmente planificadas, **se trata de desregularizarla, disminuir el tamaño del Estado, y sobre todo, privatizar las empresas, en Ecuador no se da un solo paso en ese sentido.**" (*El Universo*, 13-05-1991,1).

"Sector privado es dinámico, pereza proviene del Gobierno" es el título con el que *El Universo* (21-05-1991) publica los comentarios que el Presidente de la Cámara de la Pequeña Industria formula en relación con la declaración del Presidente de la República en el sentido de que el aparato productivo ecuatoriano está sumido en un gran marasmo y pereza que debe dejarse de lado para producir más, modernizar las empresas y ser más eficientes. Dice el dirigente citado:

"La pereza no viene del sector empresarial, sino del gobierno y la burocracia que son tradicionalmente perezosos." Manifestó que "el sector empresarial es 'dinámico y eficiente' a pesar de la maraña de leyes y

Bondad y perversidad de la privatización

burocracia existente en la actualidad, que entorpecen su actividad, en lugar de favorecerla, para que contribuya aún más al desarrollo socioeconómico del Ecuador."

"Servicios portuarios deberían privatizarse", titula Maritza Carvajal un artículo (*El Universo*, 9-6-1991) en el que afirma:

"En nuestro país todavía no se ha efectuado una propuesta oficial sobre la posibilidad de privatizar el servicio portuario ecuatoriano", pero aclara que existen estudios preliminares que lleva a cabo la Cámara de Industriales de Guayaquil.

Observaciones

La lectura de las opiniones de este sector o grupo permite señalar, entre otros, los siguientes elementos:

a. Una abierta posición de incitación y reclamo a fin de que se elabore una política o un plan de privatización y de iniciación del proceso de privatización en las empresas públicas ineficientes.

b. La relación de la privatización con la modernización de la economía, la atracción de capitales foráneos, la conversión de la deuda externa, la desmonopolización y la disminución del tamaño del Estado.

c. El pedido al Estado de recursos para desarrollar zonas especialmente agropecuarias y de exportación, así como el de que se convierta en aliado de la producción.

3. Trabajadores

El asesor político de la Federación de Trabajadores de PETROECUADOR, Ramiro Galarza, declaró (*Punto de Vista*, N° 416, 17-05-1990):

"la empresa privada tiene interés en la comercialización del petróleo, ya que implica una mínima inversión con altas tasas de rentabilidad." Inmediatamente después precisa: "En la comercialización de productos petroleros secundarios y pesados que se expanden en todo el país, **el sector privado tiene control total y en la actualidad la familia Febres Cordero mantiene un importante control de este ramo.** Si bien la producción corresponde al Estado, **la comercialización del aceite automotriz es un monopolio impresionante, a través de las familias Ponce Martínez (norte) y Febres Cordero (sur)."**

Los trabajadores del Departamento de Aseo de Calles del Municipio de Guayaquil rechazaron el anuncio de privatización formulado por el ex alcalde Abdalá Buracam. José Viejó, dirigente de los trabajadores de Aseo de Calles, dijo que

"se oponen a la privatización porque los empresarios ganarán jugosas sumas cobrando grandes cantidades de dinero a los porteños y porque la estabilidad de miles de trabajadores está en peligro." (*El Comercio*, 15-07-1990, A12).

En una carta dirigida al director del diario *El Universo* la Federación Ecuatoriana de Tripulantes Aéreos (FEDTA) dice:

"Ante la grave crisis que sufre el país el problema del Ecuador es estructural, pues vivimos bajo un polo estatista que debemos cambiar de raíz este concepto." En el área específica de la actividad aerocomercial afirma que ha sido estatizada con carácter militar y con

Bondad y perversidad de la privatización

continua desaparición de la actividad privada y que no ha existido ningún deseo de modernizarla. Concluye su exposición en el siguiente sentido: **"El Estado debe tomar el nuevo rumbo de México y Argentina de privatizar a todos los entes estatales abarcando a todas las áreas de su economía."** (*El Universo*, 20-07-1990, A8).

El Presidente del Consejo Unico de Trabajadores del IETEL dijo que

"al privatizar al IETEL se dejaría de cumplir un servicio social para dar paso a un lucro de las empresas que se harían cargo de éste", agregando que con la privatización aumentarían las tarifas. Además criticó el proyecto de ley para transferir el IETEL al sector privado y concluyó señalando que era necesario introducir cambios en ese organismo. (*HOY*, 2-08-1990, A2).

El Presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, aceptó debatir la privatización de empresas estatales señalando la posibilidad de que

"un primer paso en este sentido constituya la privatización de la Dirección de Industrias del Ejército." Dijo, además, que "en el país se ha levantado toda una campaña en favor de la privatización de las empresas estatales donde tiene la iniciativa las Cámaras de la Producción." Añadió poniendo de relieve que ninguna [de las Cámaras] examina argumentos de fondo, sino que atacan al movimiento sindical y le atribuyen la culpa de la ineficiencia de la empresa pública." (*Punto de Vista*, Nº 446, 3-12-1990).

El Presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador emplazó al diputado socialcristiano Jaime Nebot a que demuestre que el tamaño del Estado es mayor de lo que éste afirma, y le desafía a discutir la organización del Estado que es, a su juicio, el problema

Resultados y hallazgos del estudio

de fondo que debe resolverse en el país. (*El Comercio*, 22-02-1991).

Los trabajadores de Aztra expresaron su deseo que no se privatice el ingenio, afirmando que defienden sus puestos de trabajo frente a intensiones negativas. (*El Mercurio*, 25-04-1991, A9).

El Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS, emplazó al representante de la Cámara de Comercio de Quito a demostrar a la opinión pública

"cómo su proyecto de privatización del IESS puede mantener préstamos quirografarios e hipotecarios con un interés del 5,6% y 145% respectivamente." Concluye diciendo que "es inconcebible que el segundo deudor más grande del IESS, la empresa privada, trate de convertirse en su salvador." (*El Mercurio*, 26-04-1991, A9).

Observaciones

De las opiniones transcritas se pueden deducir básicamente los siguientes aspectos:

a. La oposición de los trabajadores a la privatización, salvo el caso de la Federación de Tripulante Aéreos (FEDTA).

b. El papel de denuncia y revelación de los intereses e intenciones contenidos en los reclamos privatizadores: **"la empresa privada tiene interés en la comercialización del petróleo, ya que implica una mínima inversión con altas tasas de rentabilidad", "los empresarios ganarán jugosas sumas cobrando grandes cantidades de dinero a los porteños"**, etc.

Bondad y perversidad de la privatización

c. Puntualización de los posibles efectos económicos y sociales negativos, tales como aumento de tarifas, inestabilidad y despido laborales.

d. El reclamo de que se haga un análisis de fondo de la problemática de la privatización.

e. Ante la presión del sector privado para la privatización del IESS se preguntan cómo es posible que el segundo deudor del IESS pretenda constituirse en su salvador.

f. El pedido de privatización de las Industrias del Ejército.

4. Dirigentes políticos

El diputado Alberto Dahik **destacó la necesidad de privatizar una serie de entidades que funcionan mal en poder del Estado**, y de simplificar los trámites burocráticos que entorpecen las actividades del país. (*El Comercio*, 26-09-1989, A6).

En una entrevista concedida a la revista *Cifra* (Nº 133, 11-10-1990) el diputado Dahik dice que

"La privatización de las empresas públicas se ha vuelto candente porque el Estado ha fracasado como administrador y productor de bienes y servicios." Añade que **"Desde el punto de vista de la eficiencia administrativa, la privatización no es un concepto ideológico, sino solamente administrativo. Pero el comprobar que la economía centralmente planificada no ha dado resultado y creer que la libre iniciativa debe ser el motor de avance, sí tiene sentido ideológico"**. Señala que **"se está exagerando las expectativas de la privatización"**. La privatización es parte de una reconversión económica" y ésta no se logra solamente

privatizando. Concluye declarando que **"Bajo ciertas condiciones la deuda externa puede ser un mecanismo para privatizar."**

Durante el Seminario Internacional sobre Empresas Estatales, organizado por la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, en Quito, el ex Vicepresidente de la República, León Roldós, dijo:

"La intervención del Estado en áreas que no le corresponden no ha sido por políticas estatales sino para favorecer a determinados sectores económicos que estaban en quiebra. No hay que sobredimensionar al Estado sino hacerlo eficaz." (*El Comercio*, 18-11-1989, A10).

En el número ya citado de la revista *Cifra* se publica un artículo del abogado León Roldós sobre las "Alternativas para el sector estatal de la economía", que comienza recordando los cuatro sectores básicos de la economía que establece la Constitución, así como los mecanismos de privatización contemplados en la Ley de Compañías Anónimas. Y concluye señalando que la norma constitucional respecto del sector estatal de la economía es muy estricta y que cabría discutir si la concesión cae dentro del concepto de delegación. Delegación que, a su juicio, significa encargo y concesión de la explotación. Por eso, concluye, **quienes piensan en la concesión como una forma de privatización deberían reformar la Constitución.**

El ex Presidente de la República, Osvaldo Hurtado, a propósito de "Los nuevos límites del Estado" (*El Universo*, 3-12-1990, A6) trata de varios temas relacionados con la privatización. Respecto de **la función del Estado** afirma que "el papel que tuvo el Estado en la transformación del país, no podrá repetirse en el futuro." Luego expone algunas de las principales razones que explican la reacción contra el intervencionismo estatal, entre ellas los cambios producidos

Bondad y perversidad de la privatización

en el mundo socialista, el papel del **"Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y recientemente el BID, a través de la llamada condicionalidad, impulsan políticas orientadas a dejar en manos privadas las empresas públicas y a promover la apertura al exterior de las economías."** A éstos fenómenos, continúa el autor, hay que sumar el agotamiento de los recursos financieros que le sirvieron al Estado para ampliar su ámbito en el Ecuador." Sobre los **servicios públicos** indica que

"abundan las evidencias sobre la situación de deterioro de los servicios públicos y sobre la forma ineficiente con la que el Estado administra las empresas de su propiedad."

Todos estos elementos le llevan a Hurtado a plantear la necesidad de que **el Estado fije sus propios límites** y, dentro de ellos, una definición en el ámbito de las empresas públicas. Refiriéndose concretamente al funcionamiento de las **empresas estatales** señala:

"A pesar de que el Estado ecuatoriano no tiene la dimensión que tuvo, en otros países de América Latina, es evidente que existen empresas cuya propiedad estatal no se justifica ni económica ni políticamente. Su privatización garantizaría una mejor administración y, en este período de escasez, reduciría la carga financiera del sector público. Lo que no implica votar por un amplio y generalizado proceso de privatizaciones, el que puede ser económicamente inconveniente y políticamente no viable. Las privatizaciones pueden librarle al Estado de una carga y resolver los problemas específicos de tales empresas, pero no los de la economía nacional que requieren de políticas públicas de otra naturaleza. En el país, además, el sector privado tampoco es un modelo de eficiencia..."

El Director Nacional del Partido Socialcristiano, Jaime Nebot Saadi, en un discurso a sus partidarios, afirmó respecto de la privatización:

"Tenemos que privatizar todo aquello privatizable, sin renunciar a las áreas estratégicas del Estado. Crearemos a la par un marco laboral, económico y tributario que permita llevar a cabo este programa de privatizaciones." (HOY, 17-02-1991).

Julio César Trujillo, refiriéndose al tamaño del Estado, expresa, entre otros criterios, los siguientes:

"La derecha se ha vuelto aún más agresiva y envalentonada tras los sucesos de los países socialistas, la izquierda y centro izquierda no logran articular alternativas viables. La falta de capitales privados al tiempo de las apremiantes necesidades de energía, indujo primero a los municipios y después al Estado a producir y distribuir esa energía, mientras en otros países se conformaban poderosas empresas particulares. Por lo que cabe hacerse la pregunta: **¿está la empresa privada en capacidad de afrontar por sí sola la explotación de todas las actividades económicas que el desarrollo nacional requiere? Los partidarios de la privatización no se refieren a los establecimientos educacionales** (que significan el 60% de los organismos y entidades catastradas como públicas según el CONADE) **ni a los municipios, sino a las entidades financieras y empresas públicas, que no llegan ni siquiera a cien. No estoy a favor de las privatizaciones y tampoco he dicho que las empresas públicas estén bien organizadas ni que su funcionamiento sea eficiente."** Concluye el doctor Trujillo señalando que "no se trata de extender o reducir el tamaño del Estado sino de diseñar uno que necesitamos." (*El Telégrafo*, 21-02-1991, A5)

Bondad y perversidad de la privatización

El economista Alberto Dahik presentó en el Congreso un proyecto de ley con miras a la privatización del IESS. En una entrevista declaró que privatizar el IESS no implica liquidar la institución, sino abrir alternativas útiles para el público. (HOY, 1-03-1991, A6).

Según el diario *HOY* (30-05-1991), Jamil Mahuad hizo una declaración en estos términos:

"Veo temor en el gobierno y en el presidente Borja para enfrentar lo que en toda América Latina es una realidad, la privatización, posición con la que discrepo." Y añadió: "Discrepo también con el abogado Nebot quien dice que se debe privatizar todo lo privatizable", agregando que "eso es como decir 'hay que llevar todo lo llevable.'"

El candidato presidencial roldosista Abdalá Bucaram Ortiz se proclamó

"acérrimo defensor de la privatización de todo lo que sea privatizable para lo cual cree que el empresario privado tiene que correr el riesgo y repatriar sus utilidades desde el exterior para invertir en el país." (*El Universo*, 14-05-1991).

Con el título de "Privatización o Desnacionalización", *El Telégrafo* (28-06-1991,7) publica una entrevista a Francisco Huerta Montalvo quien, entre otros conceptos, manifiesta:

"Ahora los mercadólogos le echan toda la culpa al Estado y están convencidos de que todos los bienes van a producirse cuando el mercado predomine sobre la base de las privatizaciones." Más adelante pregunta: **"¿de qué privatizaciones hablamos, cuando le pasamos una compañía nacional, estatal, latinoamericana, a una compañía estatal europea?** Una aerolínea, por ejemplo, que pasa a formar parte del patrimonio de una aerolínea estatal eu-

ropea. **Eso no se llama privatización sino desnacionalización."**

Observaciones

En razón de la importancia que tienen las diferencias y semejanzas entre los puntos de vista de los diferentes dirigentes políticos, puede ser de utilidad agrupar las coincidencias, dudas y discrepancias:

a. Coincidencias. La mayoría de ellos están de acuerdo en la necesidad de iniciar un proceso de privatización pero señalan distintas prioridades, áreas, funciones y procedimientos. Ninguno plantea la privatización de las áreas estratégicas del Estado. Reconocen, asimismo, el deterioro de determinadas empresas y servicios públicos y, por ende, la necesidad de cambiar semejante situación. También consideran necesario desarrollar o suscitar un debate nacional sobre las empresas públicas y la privatización. Dos políticos, de diferente origen partidista, coinciden en afirmar que "debe privatizarse todo lo privatizable".

b. Dudas. Uno de los políticos pregunta si la empresa privada estará en capacidad de afrontar por sí sola la explotación de determinadas actividades económicas, mientras otro se interroga acerca de si el traspaso de una empresa estatal a otra de la misma índole pero europea debe llamarse privatización o desnacionalización. Inquieren si la empresa privada podrá atender las necesidades de servicios sociales de los pobres, manteniendo tarifas que no los hagan inaccesibles. Se advierte también cierta duda acerca del carácter de la privatización, si se trata de un fenómeno o proceso administrativo, económico o ideológico o de una combinación de ellos.

Bondad y perversidad de la privatización

c. *Discrepancias.* En cuanto a las causas que podrían motivar la privatización unos hablan del fracaso del Estado como administrador y productor de bienes, otros simplemente de su ineficacia. Más de uno plantea que la deuda externa podría constituir un mecanismo para pagar la privatización.

Dentro del proceso electoral que ha vivido el país en 1992 la cuestión de las privatizaciones se ha convertido en uno de los temas centrales respecto del cual todos los candidatos, particularmente los de nivel nacional, se han visto obligados a tomar posición.

5. Cuerpos colegiados (colegios profesionales)

El Presidente del Colegio de Economistas, Jorge Rodríguez, opina que

la privatización aparece como una alternativa que busca coadyuvar a la reactivación de economías en crisis. Luego precisa que **los resultados de la privatización no han sido siempre exitosos**, para lo cual bastan los ejemplos de Chile, México, Brasil. Sin embargo —continúa— **"en el Ecuador la privatización no tiene trabas porque no afecta al sector estatal sino a las empresas en que el Estado tiene parte del capital accionario.** El IESS, la CFN, el BNF, el BEV son accionistas de empresas especializadas en los subsectores industriales de cemento, azúcar, etc. La privatización es solamente para empresas sumamente ineficientes." (HOY, 08-06-1989, A2).

El Presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe afirmó (*El Comercio*, 14-11-1989, A8) :

"el Estado no es mal administrador, pero tampoco es cierto que la intervención estatal, en un sinnúmero de

actividades económicas, **es buena para el desarrollo.**" Se refiere luego a la relación de la administración de empresas estatales con la privatización y dice: "**Lo estatal no es sinónimo de ineficiencia**, pero en la mayor parte de las empresas latinoamericanas los resultados de las operaciones han arrojado resultados negativos desde el punto de vista financiero. No obstante **no necesariamente debe concluirse que el camino es la privatización.**"

Durante un seminario internacional sobre empresas estatales, el Presidente de la Federación Nacional de Economistas, Julio Molina, dijo que **muchos han visualizado la necesidad de privatizar** empresas para optimizar sus recursos, situación que evidencia una tendencia privatizante que, en el caso de las naciones menos desarrolladas, ha sido lenta. (*El Comercio*, 28-11-8, A-10).

Por su parte, el Presidente de la Federación Nacional de Economistas, Jorge Rodríguez, declara (*El Comercio*, 29-09-1990, A10) que el Estado es **mal administrador y que el pesado aparato estatal es el causante del agotamiento del desarrollo.** Uno de los remedios, según el criterio dominante en los países desarrollados, es la privatización. Pero es imprescindible saber qué empresas deben privatizarse. Según Rodríguez, no se puede hablar a ciegas: hay que saber qué políticas coherentes cabe aplicar y qué cambios se exige al aparato estatal. Uno de los criterios de privatización es que **el Estado debe conservar el sector energético y que las empresas de servicio deben ser privadas.**

Observaciones

Son escasas las publicaciones de opiniones de los cuerpos profesionales. En ellas se encuentran discrepancias en cuanto a la eficiencia del Estado, pues hay quien afirma que **el Estado**

Bondad y perversidad de la privatización

no es mal administrador, lo cual no quiere decir que su intervención sea buena para el desarrollo; otro, en cambio, sostiene que el Estado **es mal administrador** y, más aún, que es el **causante del agotamiento del desarrollo**.

Respecto de la privatización las opiniones advierten con cautela que los resultados no han sido siempre exitosos.

Existe, al parecer, una confusión entre el proceso de privatización y el de desinversión cuando una de las opiniones citadas afirma que la privatización, en el Ecuador, no tiene trabas porque no afecta al sector estatal e, inmediatamente, establece una relación con el paquete accionario que tienen la CFN , el IESS, el BNF, entre otros organismos públicos, en varias empresas.

6. Académicos (profesores universitarios).

Andrés Hidalgo, Profesor de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), al referirse a las empresas públicas, dice:

"Al discutir las opciones para resolver los problemas de las empresas públicas nos encontramos con la privatización. Sin embargo, **ésta enfrenta una gran limitación: el descrédito del sector privado en Latinoamérica. Se ha exagerado el potencial de la privatización**. Esta apreciación se basa en las experiencias de privatización en América Latina." De donde concluye que "**un mejoramiento del desempeño de las empresas públicas debe derivarse de una mayor competencia en el mercado y no necesariamente de la privatización**." (Revista *Cifra*, N° 133, 11-10-1990).

En la misma publicación Alfredo Arizaga, investigador de la PUCE, luego de recordar algunos antecedentes sobre la participación del Estado en actividades productivas señala:

"Debido a esto, propuestas de privatización, que en otra época hubieran sido consideradas como traición a la Patria, actualmente son defendidas e incluso se presentan como una panacea para todos los males que nos aquejan [...]. Para que un proceso de privatización tenga éxito es necesario que como consecuencia de ello se incremente la productividad con que opera una institución y esto no se produce simplemente porque el sector privado la administra. Por ello, la privatización de cada institución debe ser evaluada cuidadosamente antes de emitir un juicio de su conveniencia para la sociedad."

Isaías Campaña, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central afirma (HOY, 23-10-1990, A3):

"No toda empresa estatal es ineficiente. [...] es falso que el Estado sea ineficiente por definición. Ejemplos de ello son los casos de Corea y Japón donde las empresas públicas han contribuido al desarrollo estatal." Recuerda asimismo que "muchas empresas han ido a parar a manos estatales porque el sector privado no ha podido gestionarlas." Precisamente una de las razones de la ineficacia empresarial del Estado es que éste "se ha hecho cargo de empresas que han estado al borde de la liquidación y que pagó enormes sumas como indemnización a los empresarios privados. Un ejemplo de ello es La Previsora. El Estado decidió su rehabilitación y actualmente ha sido transferida nuevamente al sector privado." Para concluir opina que "un ejemplo de eficiencia administrativa, operacional y técnica es PETROECUADOR."

Observaciones

De las opiniones publicadas sobre privatización las que con menor frecuencia se encuentra en diarios y revistas son las de los académicos. Puede apreciarse su actitud crítica y prudente al pronunciarse sobre la cuestión.

Algunos opinan que **se ha exagerado el potencial de la privatización**, que el mejoramiento del desempeño de las empresas públicas no se deriva necesariamente de la privatización, que existe en América Latina un descrédito del sector privado, que antes de emprender un proceso de privatización **cada institución debe evaluar cuidadosamente su conveniencia**.

Otros afirman que **es falso que el Estado sea ineficaz por definición** y recuerdan que se hizo cargo de algunas empresas privadas para salvarlas de la liquidación o porque el sector privado no pudo gestionarlas.

7. Medios de comunicación (editorialistas y editoriales)

Es en este apartado donde se encuentra el mayor número de publicaciones, tanto de planteamientos como de criterios y posiciones sobre la privatización, por lo cual se citarán ejemplos por temas.

La literatura tradicional sobre opinión pública suele calificar a los editorialistas de "líderes de opinión", es decir individuos que la orientan, guían y forman. De cierta manera este fenómeno sigue vigente, por lo cual tal vez sea útil analizar más detenidamente sus opiniones.

Sobre el papel del Estado

Un editorial de *El Mercurio* (01-02-1990, A4) expresa una posición que podría calificarse de equilibrada u oscilante cuando dice:

"Ante los problemas sociales hay quienes atribuyen sus causas [de la privatización] a la voracidad del sector privado que teniendo como único fin el lucro se vale de todos los recursos para exprimir al productor y creen que la solución es la estatización total. Otros creen que la causa reside en el sector público, quien no tiene interés en prestar los servicios a su cargo. La solución en este caso es la privatización absoluta [...]. El objetivo es buscar una **fórmula intermedia que pretende eliminar las indiscutibles dificultades de ambas fórmulas y aunar las virtudes de las mismas. Lo realista sería un orden social en que las dos alternativas se complementen y controlen mutuamente.**"

Santiago Jervis escribe para *El Telégrafo* (08-08-1990, A4):

"Afortunadamente la tesis de que hay que reducir el gasto público y el tamaño del Estado para asignarle a éste solo el papel de árbitro en el juego de la economía va cobrando cada vez más importancia. Inclusive en el Ecuador donde el gobernante y su grupo están fuertemente imbuidos por ideologías dirigistas en boga hace unas tres décadas."

En un artículo titulado "La privatización del Estado" Abelardo Moncayo escribe (*HOY*, 17-08-1990, A4):

"Está de moda ahora, gracias a los esfuerzos de los neoliberales, la idea de que el Estado es un estorbo para el desarrollo. Son las instituciones estatales, de acuerdo a dicha idea, las que obstaculizan los negocios [...]. **La solución para el subdesarrollo, pues, afirman los neolibera-**

les, es permitir que cada uno haga lo que quiera, compre o venda lo que a bien tenga y compita en el mercado sin restricción alguna, ni legal ni moral." Luego compara la política con la ropa de las mujeres, sujeta a modas, y en este sentido afirma: **"los politólogos son los modistos de la política [...].** La presente estación, en la que en apariencia han triunfado en el país los diversos partidos conservadores (socialcristianos, socialistas, bucaramistas, liberales, conservadores y alfaristas) **trae consigo bikinis ideológicos, como el de la privatización [...].** Ojalá no se cansen muy pronto los políticos de sus nuevas teorías, y antes de cansarse privaticen algunas instituciones nacionales como el Congreso por ejemplo [...]. Y ya que se está en esto, por qué no decidirse a privatizar otras instituciones, como las Fuerzas Armadas por ejemplo, a fin de contratarlas cada vez que se quiera [...]. **Privaticemos todo lo que podamos antes de que la realidad acabe con la moda, porque entonces será ya demasiado tarde."**

A propósito de declaraciones del Vicepresidente de la República, Ing. Luis Parodi, sobre la empresa EMELEC, Alejandro Carrión, editorialista de *El Comercio*, opina:

"Por lo tanto se ve que el señor Parodi sufre de una especie de horror a la colaboración privada y al movimiento de privatización a la empresa pública que hoy se ve en todas las regiones como un sano esfuerzo para reducir el tamaño del Estado y permitir que así se reduzca también la crisis." (El Comercio, 17-09-90).

Sobre la necesidad de construir un nuevo tipo de Estado el ex Secretario General de la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo manifiesta:

"El Estado ya no es sinónimo de progreso y puede sucumbir ante la ofensiva conservadora que preconiza la magia del mercado como la única conductora del

desarrollo. Ahora la cuestión de fondo es imaginar vías para construir un nuevo tipo de Estado." (HOY, 21-10-90).

José Romero, editorialista de *El Universo*, destaca (18-10-90):

"En nuestro país los principales responsables de la economía reconocen que hay que reducir el tamaño del Estado pero lamentablemente con un rotundo no a la privatización porque en su concepto el Estado ecuatoriano no la necesita como los demás países latinoamericanos."

Pedro Pablo Kuczynski, invitado a un coloquio organizado por *El Telégrafo*, expresó:

"La privatización es un medio no un objetivo en sí. Es un medio para llegar a una economía más fluida, abierta", aunque aclaró que no todo es privatizable. **"El objetivo de la privatización no es disminuir el tamaño del sector público sino reestructurarlo** para que tenga los recursos para hacer las cosas que él debe hacer. La privatización no es un tema genérico y lo más importante es tener claro que cambiar de propietario en un sistema de capitalismo concesionario no necesariamente va a lograr los objetivos de una economía más eficiente." (*El Telégrafo*, 13-11-1990, A14).

Por su parte, José Vicente Troya se refiere al modelo de desarrollo, a la configuración estatal y a la privatización (HOY, 24-12-1990, A2):

"Los vientos privatizadores antes de ser un consenso nacional son el resultado de marcados afanes sectoriales. [...] el interés común clama por una modificación radical del Estado que resuelva la ineficiencia de una serie de empresas y servicios públicos [...]. **La propuesta de un Estado cada vez menos**

interventor, vía privatizaciones, proviene de sectores que crecieron a su sombra y que actualmente encuentran en él serios obstáculos para la consumación de sus aspiraciones, aunque también es cierto que parte de la urgente transformación estatal obedece la deficiencia de las prestaciones que brinda."

Con el título de "Parodia de las ineficacias" Javier Ponce Cevallos reflexiona (*HOY*, 27-12-1990, A4) sobre el papel del Estado y de la empresa privada:

"Ni la desproporcionada defensa de un Estado ineficaz, pero tampoco convertir al Estado en el responsable de todos los males. Hay que buscar un punto de equilibrio. De lo contrario estamos en un diálogo de sordos [...]. **Como el Estado es la hez de la tierra y la empresa privada la panacea, seguramente es culpa del Estado que una empresa privada en el caso de los camarones, se haya devorado su propia cola destruyendo cuanto manglar existía en el Ecuador [...].** Los ecuatorianos seguiremos soportando que paguemos nosotros la sucretización de los endeudamientos de las empresas privadas; que las empresas privadas entroncadas en las cooperativas de ahorros se carguen con la plata de los pobres ahorristas; que en las clínicas privadas se olviden los rollos de gasa donde antes teníamos el apéndice o nos amputen la pierna equivocada; que la empresa privada purifique los dólares del narcotráfico [...]. En fin, **el ecuatoriano debe resignarse a los mandatos de la empresa privada y recibir con agradecimientos cuanto provenga de ella.**" Y concluye diciendo: "Ni tanto que queeme al santo ni tan poco que no le alumbré. **Ni el Estado es un dechado de virtudes [...] ni tampoco la empresa privada es la causante de todas nuestras miserias.**"

Otro editorialista de *El Comercio*, Marcelo Fernández, opina (12-01-91) sobre el mismo tema:

"Se ha demostrado hasta la saciedad la inoperancia del Estado como administrador de empresas siendo la privatización el único camino hacia la modernización."

Henry Raad, editorialista de *El Telégrafo*, afirma a este respecto (07-03-1991, A4):

"La privatización de la que tanto se habla está siendo mal concebida, se piensa que cuando el Estado deja de intervenir directamente en la consecución de un propósito se aleja de sus metas. Nada más falso, la privatización no es en sí una meta, sino un método, un camino [...]. Todo se puede llegar a privatizar sin que el Estado pierda nada de su integral concepto, por ejemplo, el sistema carcelario sin ofender el derecho exclusivo que tiene el Estado para privar la libertad al ciudadano."

El mismo periodista, en un artículo titulado "Moda, privatización, basura y EMELEC" (*El Telégrafo*, 06-06-1991, A4), opina:

"Según los desmoralizados socialistas la ola de privatización que está humedeciendo al mundo es una moda [...]. No lo entienden como una derrota de un sistema donde la rigidez del Estado quiso prevalecer sobre la imaginación del hombre." Refiriéndose a la posición del Presidente de la República respecto de la privatización exclama: "¡Pobre Rodrigo Borja! Entre la caída del muro de Berlín y la puesta en marcha del Plan Bush vía Pacto Andino, anda confundido. La ola ha pasado por encima de su canoa ideológica y todavía no entiende realmente lo que pasa [...]. No le ha quedado otro recurso que el de usar la estrategia de quemar el tiempo, cambiando las reformas, postergando los plazos "hasta que llegue el día en el que en coro se diga '¡Elé, se acabó la moda!'" A continuación aconseja a las Cámaras no caer en la trampa tendida por Rodrigo Borja de "no desprestigiar la moda de las privatizaciones". "En

Carondelet parecen sonreír mientras susurran '¡Haber (sic) monitos pongan la plata y privaticen lo que puedan!'. Finaliza advirtiendo: "¿No se estará buscando algo similar a lo que logró el Municipio en su falaz invitación a privatizar la basura, cuando aprovechando la novatada de los improvisados privatizadores, lograron como única cosa segura el autoflagelo impositivo mediante la creación de un impuesto disfrazado de tarifa?"

Nuevamente Henry Raad (*El Telégrafo*, 13-06-1991, A4) discurre sobre las privatizaciones en el siguiente sentido:

"Los socialistas nunca se duermen en su perseverancia de navegar contra la historia. Mientras simulen andar con el rabo entre las piernas estarán buscando devaluar o desgastar las palabras y camuflar los términos detrás de los conceptos para recuperar un espacio doctrinario. Mucho más fácil es estatificar por decreto que privatizar la prestación de un servicio." "¿Qué es privatizar"?, pregunta Raad y responde: "Si las Cámaras de la Producción del país no venden definiciones claras y acertadas y echan a andar un plan de acción doctrinario que deje en claro cuáles son las reglas de juego bajo las cuales aceptan las responsabilidades a girarse por cuenta de las llamadas 'privatizaciones' éstas se convertirán en un bumerang que retornará sobre sus cabezas." Como en el artículo, anterior Raad vuelve a advertir a las Cámaras de los posibles peligros de entrega por parte del Estado de concesiones o venta de acciones imponiendo sus reglas de juego: "Si no se dan ciertas condiciones básicas no existirá 'privatización' sino simplemente concesiones rígidas o amarradas y los resultados en cuanto a eficiencia no estarán garantizados."

En *El Universo* (19-06-1991) Gonzalo Enderica, refiriéndose a la venta de compañías marginales, dice:

"Frecuentemente los gobiernos hablan de la privatización en el sentido de vender compañías que son realmente marginales. Si ese es el caso entonces no habrá apoyo político para el concepto, y muy poco podrá hacerse." Otro problema clave, afirma el autor, es que el Gobierno **"aumente la concentración del poder económico vendiéndolo todo a unos cuantos grupos.** Hasta donde sea posible es preciso emplear la privatización **como un vehículo para incrementar el capitalismo popular.**" Y concluye: **"Para privatizar es necesario tener un sector privado eficiente y una economía más abierta. Si se privatiza, pero se mantiene cerrada la economía, se crearán beneficios económicos de tipo monopólico, y eso no es deseable."**

El Universo (07-07-1991) publica un artículo de Antenor Yturalde Rivera sobre "Privatización, empresariado y responsabilidad social". El autor, luego de tratar la problemática de la reversión de actividades y empresas económicas del Estado al sector privado, se refiere a la posición del Presidente Borja sobre esta cuestión:

"El Presidente Borja, de filosofía socialista, no ha expresado ninguna idea de fondo sobre la corriente privatizadora en el mundo. Y es que el proceso es la antinomia del paradigma socialista." Luego se refiere a la situación del empresariado ecuatoriano frente a la privatización con la siguiente pregunta: **"¿Está el empresario ecuatoriano preparado para responder al desafío que reclama dentro de una economía de mercado?"** Y respecto de la responsabilidad social de la reversión de actividades económicas al sector privado precisa: **"Si hubiera empresarios que estuviesen pensando solo en la utilidad del negocio como único objetivo, el efecto social sería desastroso y se caerá en iguales o peores errores."** Y el articulista concluye diciendo: **"Aunque es tiempo de insistir en el proceso, no creo que este gobierno empeñado en no deslustrar más el**

Bondad y perversidad de la privatización

tinte socialista y dejar que sus burócratas se queden sin prebendas, esté dispuesto a hacerlo."

Sobre bienes estratégicos y privatización

El Telégrafo (03-09-90, A4) dice en un editorial sobre "Privatizaciones y bienes estratégicos":

"Aún conviniendo en la importancia estratégica del petróleo, sería de desear por parte de los funcionarios del Gobierno que **definieran con claridad el concepto de Bien Estratégico de tal manera que aquellos bienes y servicios que no caen en la definición y que permanecen bajo la esfera del Estado pudieran entrar en un proceso de privatización. No se trata de entrar en un proceso de privatizaciones irracionales y desmedidas, sino de definir cuáles son las áreas en las que el Estado debe retirarse para dejar paso a la eficaz iniciativa privada y disminuir de una manera real y significativa el agobiante gasto público, auténtica causa de la crisis en la que estamos estancados.**"

El mismo diario, en su editorial (01-08-1990, A4) "Privatizar Tame", recuerda la creación de Tame y de la necesidad de :

"modernizar Tame y Ecuatoriana de Aviación. **Privatizarlas sería ceder a intereses de pequeños grupos de potentados ansiosos de monopolizar toda la riqueza del país.** Está bien que se hable de privatizar Aztra o Guapán porque **el Estado no tiene por qué fabricar azúcar o cemento. Pero el servicio aéreo de una nación como la nuestra es estratégico.**"

Marcelo Egúez Toro, editorialista de *El Comercio*, opina (20-10-1990, A4) :

"Hay conciencia de que ciertos servicios deben estar bajo el control del Estado a fin de precautelar posibles abusos y especulaciones, o que en un momento dado sirvan de presión para exigir al Estado determinados intereses privados [...]. Se habla de servicios estratégicos como razón para que algunas entidades se encuentren bajo la total administración estatal." Más adelante afirma: "no solo es inconveniente sino inaceptable una estructura empresarial del Estado. **Se impone una revisión a fondo de ciertos derechos que llevan a una suspensión de la oferta de bienes y servicios fundamentales que, por ser calificados de estratégicos tiene en monopolio y a su cargo el gobierno.**"

A2), Según el profesor mexicano Luis Pazos (*HOY*, 22-10-1990,

"la privatización es el único camino que pueden tomar los gobiernos para salir del subdesarrollo" y añade: **"Incluso los sectores estratégicos como el petróleo y la electricidad pueden privatizarse. Lo estratégico es únicamente un juego de palabras usado por los gobiernos para mantener el control de esos sectores."**

Sobre los monopolios

Eduardo Larrea, refiriéndose a la eficiencia del sector privado y al monopolio estatal, opina:

"no quiere decir que solo el sector privado es eficiente ni que toda empresa debe buscar lucro y la privatización no debe restar al Estado ni al sector público su derecho a regular, intervenir, reglamentar y orientar la economía del país. La privatización tampoco debe conducir al monopolio que debe tener un marco de una justa distribución de la riqueza y el ingreso nacional." (*El Comercio*, 11-09-1989, A4).

Bondad y perversidad de la privatización

Enrique Macías Chávez, editorialista de *El Universo*, se pregunta (25-04-1990, A6)

"hasta dónde resulta conveniente para la sociedad que el Estado ejerza monopolios a pretexto de satisfacer necesidades básicas [...]. El IETEL es el ejemplo mayúsculo de lo que significa monopolizar servicios públicos y a pesar de ello podemos apostar que aún privatizando el servicio no mejorará. Y es que las condiciones en que ha caído no lo hacen rentable y por ende no motivará el interés de los inversionistas privados." "Hay que ir más allá de la privatización como antípoda de la estatización", agrega el articulista y propone "un proceso gradual que consistiría en dejar en manos del Estado los servicios pero hasta donde tiene capacidad de manejarlos." Luego concluye declarando que "La privatización no entraña por sí misma desmantelar el Estado. Lo que se busca es que en determinadas áreas participe la empresa privada."

Franklin López señala en *El Comercio* (17-06-90) que

"Un monopolio público o privado, es socialmente nocivo porque puede cobrar un precio demasiado alto y ofrece un mal servicio. El cliente no tiene alternativa y se ve forzado a pagar por el servicio aunque sea malo."

Juan Fernando Salazar escribe en la revista *Cifra* (Nº 133, 11-10-1990):

"Los impulsores de la privatización dicen que con ella se solucionarán todos los problemas y que únicamente traerá beneficios. Eso es falso [...]. El Estado es imprescindible para llenar las fallas del mercado. En la economía se dan monopolios naturales tales como electrificación, defensa, donde el Estado debe intervenir para remediar las fallas de las fuerzas libres del mercado [...]. Si queremos privatizar, además de reorganizar al

Estado empresario hay que dismantelar los subsidios que distorsionan el carácter privado de la empresa privada ecuatoriana."

Manuel Maldonado, refiriéndose en *El Telégrafo* (13-11-1990, A3) a las declaraciones hechas el 3 de noviembre de 1990 por el Presidente de la República sobre privatización, en Buenos Aires, centra su comentario en el problema de los monopolios:

"Con todo el respeto que se merece hay que advertir que el **doctor Borja no tiene ideas claras sobre la naturaleza de monopolio y oligopolio y el papel del Estado [...].** En primer lugar **no es cierto que el Estado impide la formación de monopolios. Es el sector público el que fomenta la economía propicia al monopolio e impide el funcionamiento de la competencia.** El Estado propicia el monopolio en las áreas estratégicas de la economía como telecomunicaciones, ferrocarriles, transporte naviero, servicio eléctrico, etc." Concluye el autor preguntando: **"El Ecuador navega contra las corrientes de la historia. ¿Hasta cuando?"**

Sobre la deuda externa

En *El Comercio* (6-10-1989, A5) Kurt Freund Ruf sugiere:

"hay que tener en cuenta el programa de reducción de la deuda externa propuesto por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. Sería bueno que se combine este programa con un mecanismo que permita rescatar los títulos de la deuda externa mediante transferencia de acciones o de activos de empresas públicas con la participación de organismos internacionales".

Bondad y perversidad de la privatización

Sobre el empleo

Nicolás Romero dice en *El Telégrafo* (23-05-89, 26):

"Si INECEL, IETEL, IESS fueran privados no existiría la enorme burocracia, el desperdicio, la ineficiencia, gastos superfluos, el sobreprecio por coimas, etc."

Y Eduardo Larrea, en *El Comercio* (11-09-89, A4), opina :

"Con la privatización se obtiene mejor calidad, mayor eficiencia y productividad de empresas y puede ayudar a salvar la desocupación, dar empleo y ayudar a salvar la crisis."

El editorial de *El Comercio* del 21-10-90 dice sobre el tema:

"En el Ecuador se ha comprobado que el manejo estatal de las empresas frenó el desarrollo. En varios países se busca fórmulas para solucionar este problema. En el Ecuador hay oposición y reservas. Subsisten frenos mentales. Se critica la desocupación de un porcentaje de empleados aunque se abrirán trabajos gracias a los pasos dados."

Por su parte, Eduardo Larrea plantea:

"Se crearían plazas de trabajo que podrían cubrirse con las distintas personas que hoy trabajan sin rendir beneficios en distintos sectores del Estado. Con este ejemplo, la privatización de empresas y servicios producirán un doble y suficiente beneficio. No se produce desocupación por el despido de empleados estatales." (El Comercio, 10-12-90).

Sobre las áreas por privatizar

En la revista *Vistazo* (Nº 513, 06-01-89,73), Evelina Fassio juzga

"necesario privatizar los mal llamados 'servicios' de teléfonos y correos. Es imperioso que exista una compañía telefónica privada. ¿Y los correos?. A más de ser ineficientes sus empleados se declaran en huelga al rato menos pensado."

Eduardo Larrea, quien, como se ha visto, es uno de los editorialistas que más opina sobre el tema de la privatización, dice:

"Hay servicios que pueden ser privatizados: correo, recolección de basura, dotación de elementos indispensables para la higiene o salud pública. Habría que analizar si el servicio hospitalario del IESS debería privatizarse y dejar solo un renglón de tal servicio para el IESS. **Alcantarillado, pavimentación, agua potable, electricidad, podrían calificarse previo un profundo estudio como monopolios del Estado.**" (*El Comercio*, 11-06-89).

"Deficiencia del IETEL" (*El Comercio*, 30-04-1990, A11) se titula un artículo en el cual el Centro de Estudios y Análisis (CEA) analiza el caso de ese organismo público:

"Ya que las telecomunicaciones son un servicio rentable y que las finanzas del IETEL están relativamente saneadas, ahora la desinversión estatal es propicia en esta área." Inmediatamente plantea la "creación de empresas privadas o mixtas que asumirían: concesión de teléfonos monederos públicos en sitios de gran demanda; mantenimiento de la planta; servicios de facturación y cobro; reparación e instalación; y, empresas para servicio de telefonía móvil."

Bondad y perversidad de la privatización

Un editorial de *El Mercurio* (8-05-1990, A4) titulado "¿Privatizar el seguro social? señala:

"Con el aparecimiento del neoliberalismo hay quienes piensan que la panacea para salir adelante de la crisis es la privatización, argumentando mayor eficiencia. Otros piensan que la solución está en colocar en manos del Estado toda actividad humana, ya que al no tener el Estado finalidad de lucro, los servicios son mucho más baratos [...]. No creemos que ninguno de los sectores tiene el monopolio de la eficiencia ni de la voracidad y el abuso. El caso del IESS es uno de los ejemplos de acelerada decadencia en el cumplimiento de sus funciones."

El Mercurio (12-05-1990, A5) publica un artículo de Alberto Acosta, con el título de "Privatizar es lo moderno", en el cual el autor manifiesta:

"La política de privatización avanza incontenible. Ya no es suficiente tener acceso a bienes y servicios producidos por entidades y empresas públicas en condiciones ventajosas. Tampoco basta que el Estado transfiera recursos a los empresarios privados a través de múltiples vías y mecanismos como la sucretización [...]. Su difusión se ha transformado en el repertorio obligado de los planteamientos neoliberales; elevados casi a la categoría de dogmas [...] si lo estatal es sinónimo de centralización y burocracia, lo privado permitiría organizar hasta un 'capitalismo popular'; si lo caduco es estatizar, lo moderno es privatizar."

Bajo el título "Ni privatizar ni estatizar, sino todo lo contrario" Simón Pachano opina, a propósito de la Ley de Defensa del Consumidor, en la revista *15 días* (Nº 14, 16-08-90) lo siguiente:

"Es precisamente desde los sectores menos eficientes de la empresa privada que ha surgido la oposición a la ley, aduciendo, como es obvio, que se trata de medidas estatistas que tienden a coartar la libre iniciativa y a frenar el supuesto desarrollo que ésta ofrecería [...]. Muchos han confundido capitalismo con canibalismo y hacen de las suyas en un país sin Estado regulador y con una sociedad pasiva. Pero quieren más. Y para ese fin, qué mejor motivo que la declaración del Ministro de Finanzas sobre la posibilidad de privatizar los fondos de reserva de los afiliados al IESS. La justificación siempre está a mano: la innegable lentitud, burocratización e ineficacia del sector público [...]. No es correcta de ninguna manera la disyuntiva entre la privatización y estatización cuando, por un lado, existe una empresa privada incapaz de responder a los desafíos del desarrollo pretender que fatalmente se debía escoger entre esas dos como las únicas opciones."

José V. Troya comenta declaraciones de Osvaldo Dávila, ex Secretario General de Planificación del CONADE, y de Francisco Rosales, ex Ministro de Industrias, en el siguiente sentido:

"es un error creer que las empresas susceptibles de privatización son aquellas que tienen problemas, puesto que los inversionistas interesados en adquirir derechos sobre una empresa estatal no son precisamente filántropos alentados por el deseo de salvar de la ruina a las instituciones sino que son empresarios interesados en llevar a cabo un buen negocio [...]. Francisco Rosales considera que Ecuatoriana de Aviación, Flopec, Transnave no deberían estar en manos estatales [...]. También considera que el ingenio Aztra debe regresar al sector privado, así como las acciones que mantiene la CFN y el BNF en la Cemento Nacional, Fertisa, Hotel Colón, etc." (Hoy, 24-12-90).

Bondad y perversidad de la privatización

En un artículo publicado por *El Comercio* (18-12-1990, C11) con el título de "Constructores: es antieconómico importar cemento. Piden privatizar plantas estatales" se manifiesta:

"no todas las plantas mantienen un incremento planificado y sostenido de su producción. Este y otros problemas se deben a que una sola funciona como empresa privada a pesar de que su paquete accionario pertenece a empresas del sector público. Las otras pertenecen al sector público y por tanto no son eficientes. **Por ello se prevé que se privaticen las plantas de cemento estatales.** La única que funciona bajo régimen privado es la Cemento Nacional y a pesar de ello subsiste el déficit del cemento."

En un editorial con el título de "Privatizar", *El Mercurio* (17-03-1991, A4) trata de la posible privatización de algunas empresas estatales. Comienza precisando que

"No hay tanto que privatizar como sugieren los políticos que aseguran estar a la altura de los tiempos, imposible que la explotación del petróleo se dé a los empresarios particulares, pues se trata de la riqueza básica de la nación. Riqueza estratégica y vital [...]. El IESS provoca el interés de las empresas particulares para manejarlo. Es que en esta institución pública se mueven miles y miles de millones de sucres y por lo tanto se hacen cálculos sobre ganancias enormes y sobre seguro [...]. También IETEL es apetecido, porque deja ganancias extraordinarias y eso que no se lo maneja como una empresa, algo que sí puede hacer esta entidad del Estado [...]. Ningún empresario desea, por ejemplo, comprar los ferrocarriles del Estado. En cambio sí hubo el intento de entregar los fondos de reserva a los bancos en calidad de depósitos obligados, disponiendo así del dinero ajeno."

"Benefactor y capariche" es el título de un artículo de José V. Troya R. (HOY, 22-03-1991) que aborda el tema de las actividades económicas desarrolladas por el Estado ecuatoriano en el ámbito empresarial. Dice:

"El aparato estatal ha debido desparramar sus tentáculos en la vida económica porque no había otro remedio [...]. Así los sectores de electrificación, agua potable, alcantarillado han tenido que estar en manos del Estado puesto que no han existido empresas privadas con la suficiente capacidad económica como para afrontar las gigantescas inversiones que demanda este tipo de servicios [...]. Otras veces, el sector público ha asumido áreas que bajo ningún punto de vista han interesado a las ramas privadas por la escasa rentabilidad que suponen, algo así como que la empresa privada solo quiere el lomo fino y no la pulpa negra." "Otra faceta benefactora del aparato estatal corresponde al manejo de recursos considerados como estratégicos. **El control de las áreas energéticas**, por ejemplo, **aparte de permitirle al Estado disponer de ingentes recursos, juega un rol importante en la asignación de fondos para emprender en obras colectivas**, que de otra manera no habrían podido ser financiadas."

El Centro de Estudios y Análisis (CEA) trata el tema de las privatizaciones a partir de las propuestas de las ocho comisiones organizadas por el Gobierno Nacional para analizar la participación del Ecuador en la profundización del diseño estratégico andino. Dice:

"En materia de transporte, comunicación y otros servicios hay la sugerencia concreta y unánime de privatizar los servicios portuarios, derogar la ley de reserva de carga y proclamar una política de cielos abiertos que implica terminar con el monopolio estatal de Ecuatoriana de Aviación y, en parte, de TAME para hacerlas más dinámicas y competitivas [...]. **Se considera**

fundamental culminar la implantación y potenciar la red andina de transmisión de datos llamando la atención que el IETEL aún no inicia el proceso de concesión de este servicio a pesar de que el Directorio ya aprobó su explotación con participación del sector privado..." Precisa además que **"Una solución simplista sería pedir que el Estado se despoje de todas sus inversiones en las empresas privadas [...] ninguna fórmula global es viable porque por ejemplo, para citar el caso de las inversiones del IESS, no sería buen negocio para los trabajadores ecuatorianos distraerse justamente la alta rentabilidad que le confieren las acciones del IESS en bancos y financieras privadas..."** Pone de relieve que **"La privatización no es la panacea ni la solución a los problemas que acusa el sector público ecuatoriano. Es preciso un diagnóstico integral y pormenorizado de cada una de las empresas con participación estatal para que los propietarios de las acciones tomen las decisiones más importantes al interés social."** Y concluye afirmando que **"Es fundamental arrancar con áreas que no causen problema alguno como sería la complementación de servicios de teléfonos a través de empresas privadas o mixtas, la desmonopolización de los correos y la administración portuaria, la desregulación del transporte aéreo y la desagregación de la seguridad social."** (*El Telégrafo*, 04-06-1991, A2).

Áreas a privatizar, según los sectores económicos

En razón de la amplitud de opiniones sobre este tema, a partir de este título se ha procedido a sintetizarlos por áreas, categorías o ideas-clave.

Según los grupos analizados el sector favorito donde desarrollar el proceso de privatización es el de servicios y, dentro de éste, en primer lugar EMELEC, luego el IESS y el

IETEL; le sigue, en orden de preferencia, el Servicio de Aseo de Calles.

Aparecen con frecuencia mucho menor el Servicio Portuario, el Banco Nacional de Fomento, Ecuatoriana de Aviación, el Ingenio Azucarero Aztra y algunas empresas pertenecientes a las Fuerzas Armadas.

Las empresas públicas, en general, son frecuentemente mencionadas como objeto de privatización, particularmente las que se dedican al comercio y a la industria.

Existe prácticamente consenso para excluir a las empresas estratégicas de las que podrían privatizarse.

Razones para privatizar

El espectro de opiniones en este ámbito es muy amplio. De ahí que, como se hizo con el tema anterior, se ha considerado conveniente clasificarlas en cinco categorías: económicas, administrativas, conflictos laborales, modernización y políticos.

La opiniones que aparecen con mayor frecuencia son las que se basan en la ineficacia de la administración estatal (55%) y en la necesidad de una limitación de la burocracia (24%). El 21% restante se refiere a las siguientes razones:

a. *económicas*, por déficits y subsidios estatales, inflación, incentivo del afán de lucro, desvío de fondos públicos, despilfarro, sobrecarga fiscal de las empresas estatales, improductividad, ausencia de competitividad, monopolio estatal, significativas pérdidas en las empresas públicas.

b. *administrativas*, por servicio deficiente en atención, manejo, administración y calidad, corrupción e inmoralidad.

Bondad y perversidad de la privatización

incumplimiento de los objetivos sociales fundamentales y por reducción del Estado.

c. *conflictos laborales*, por corrupción y agitación sindical, agresividad, participación excesiva en la gestión empresarial y, por tanto, como un medio para reducir la fuerza de los sindicatos del sector público.

d. *modernización* y saneamiento del Estado, proceso que exige, según las opiniones publicadas, cambios inmediatos.

e. *políticas*, dentro de las cuales se incluyen razones de la más diversa índole tales como la caída del muro de Berlín, la resistencia del gobierno actual a privatizar por ser de izquierda, o motivaciones dogmáticas originadas en el comunismo.

Fines de la privatización

Las opiniones más frecuentemente publicadas respecto de las finalidades por las cuales deben privatizarse algunas empresas y servicios estatales son, en resumen, las siguientes:

a. Lograr *eficacia* y eficiencia en el manejo de las empresas y en la prestación de servicios.

b. *Impedir sobornos* y lograr altos niveles tecnológicos.

c. Mejorar la *calidad*, en cuanto a la oportunidad, honestidad y fiabilidad de las empresas y servicios.

d. *Dar impulso a la utilización de los recursos nacionales*, reducir la deuda, enfrentar la crisis, lograr mayor liquidez del presupuesto estatal, eliminar los déficits, equilibrar las finanzas, racionalizar y reducir el gasto público y evitar el monopolio estatal.

e. *Incentivar el empleo o evitar el desempleo*, reducir la burocracia y controlar la fuerza sindical.

f. *Lograr una mayor libertad política* y combatir el regionalismo.

g. *Reformar el Estado* reduciendo sus dimensiones y modernizándolo.

Acciones a emprender para privatizar

La mayoría de las opiniones relacionadas con este tema se orientan principalmente a la privatización a través de

- Venta de acciones,
- Elaboración de leyes reguladoras de las empresas públicas,
- Estudios de rentabilidad y funcionamiento de las empresas estatales,
- Desinversión estatal en sus empresas,
- Diálogo con la empresa privada,
- Conformación de comisiones que hagan viable la privatización.

Procedimientos para privatizar

En un esfuerzo de sistematización, dada la amplitud y variedad de las opiniones sobre los procedimientos que se proponen para la privatización, se han establecido siete ámbitos: económicos, administrativos, legales, restrictivos, comunicativos, de estudios y de políticas públicas.

a. *Económicos*: se refieren a procedimientos tales como venta de acciones, compra de títulos de la deuda externa, venta de acciones a trabajadores de las empresas por privatizarse, obtención de inversión extranjera.

Bondad y perversidad de la privatización

b. *Administrativos*: se sugiere iniciar el proceso de privatizaciones en las áreas "superfluas" o en aquellas empresas estatales en las que está inmediatamente interesado el sector privado, debiendo solucionarse previamente los conflictos laborales que existan en las empresas que vayan a ser privatizadas.

c. *Legales*: se orientan a eliminar los subsidios, cambiar las leyes laborales, revisar el artículo 46 de la Constitución de la República referente a las áreas de explotación económica reservadas al Estado y, dentro de ellas, particularmente las empresas denominadas estratégicas.

d. *Restrictivos*: expresan criterios tales como la necesidad de emprender procedimientos paulatinos de privatización y de desinversión, de iniciar inmediatamente la venta de empresas, ineficientes, quebradas o en liquidación.

e. *Comunicativos*: sugieren iniciar debates sobre la privatización, difundir los aspectos positivos que ella entraña y crear confianza de su viabilidad en la opinión pública.

f. *Estudios*: hacen hincapié en la necesidad de realizar, con anterioridad a cualquier proceso de privatización, diagnósticos, inventarios, estudios, evaluaciones y exámenes críticos de cada una de las empresas y servicios considerados como privatizables.

g. *Políticas públicas*: se considera necesaria su elaboración, particularmente la de políticas económicas compatibles y coherentes con un proceso de privatización, para lo cual resulta indispensable abandonar los compromisos ideológicos. Se pone de relieve la urgencia de frenar los excesos del sindicalismo pero, a la vez, la importancia de la participación de los usuarios en las empresas privatizables.

¿Magia o ideología?

El Mercurio de Cuenca, en su editorial del 8 de septiembre de 1990, estima que

"Con el renacimiento del neoliberalismo hay quienes piensan que la panacea para salir adelante de la crisis es la privatización argumentado mayor eficiencia."

A su vez, José Romero afirma (*El Universo*, 16-05-1990, A6) que los políticos de finales del siglo XX han **descubierto cómo lograr la magia de la privatización**. La empresa estatal lerda, menos rentable puede transformarse de un día otro en próspera al aplicar la palabra mágica. **Esta palabra milagrosa es "privatización"**.

El mismo editorialista (*El Universo*, 30-05-1990, A6) reafirma su planteamiento al referirse al proceso de privatización de la British Airways, lo que, a su juicio,

"demuestra que la decisión de privatizar es suficiente para que la magia funcione". A continuación sostiene: "La privatización ofrece un enfoque a la gerencia pero también al obrero raso. Se ha descubierto que cuando los empleados ven que la gerencia consigue el derecho de gerenciar y aprovecha esta facultad comienzan a respetar a los administradores y responden con eficiencia"

Ernesto Albán Gómez, en un artículo titulado "Privatización e ideología" (*HOY*, 12-12-1990, A4), recuerda que

"durante muchas décadas uno de los debates que dividió ideológicamente a los políticos latinoamericanos, giró alrededor del dilema estatización-privatización. [...] En las actuales circunstancias ya no puede ser el dilema estatización-privatización el que divida las aguas entre los sectores progresistas y conservadores [...]. Esto quiere

Bondad y perversidad de la privatización

decir que la actividad política en sí misma está perdiendo su contenido ideológico, que ya no hay izquierda ni derecha. **La política actualmente es más pragmática que nunca y los pueblos prefieren soluciones reales a los discursos. Esto no quiere decir, sin embargo, que ya no importa la ideología.**"

En la revista *Martes Económico* (30-10-1990, N° 113), se afirma que es un error

"creer que las empresas susceptibles de privatización son las que tienen problemas. Los inversionistas no son personas filantrópicas que desean ayudar. La privatización es un proceso muy exigente que impone condiciones muy duras." Concluye la nota señalando que **"la privatización no es por sí misma la solución mágica.** Es solo un instrumento con el que cuentan los gobiernos al momento de tomar decisiones para enfrentar la crisis. Creer que la privatización transformaría de la noche a la mañana un modelo económico ineficiente en uno eficiente puede ser muy peligroso, tanto como descartarla, ya sea por principio político o ideológico."

Encuestas sobre privatización

La revista *15 días* (31 de mayo de 1991) publica los resultados del Informe Confidencial referente a la opinión de los ciudadanos de Quito y Guayaquil sobre las empresas públicas y su gestión. Las preguntas fueron las siguientes: ¿Cree usted que los servicios de agua, luz, etc., estarían mejor en manos del sector privado? Privatizar las empresas del Estado ¿es entregar a los ricos tales empresas? ¿Cree que privatizando las empresas del Estado los precios de los productos van a aumentar? Privatizar las empresas del Estado ¿es disminuir el gasto público? Según Rodrigo Durán Barba, autor de la información,

"La mayor parte de ciudadanos aseguran que los servicios mejorarán si se privatizan las empresas del Estado. El 62,73% de quiteños y el 57,44% de guayaquileños creen que se les entregaría a los ricos estas empresas. En Quito el 53,93% dijo que la privatización no disminuirá el gasto público. En Guayaquil fue el 56,52%."

La revista *Vistazo* (11-01-90, 8) publica los resultados de una encuesta sobre privatización realizada en Guayaquil: "La gente dice que deberían privatizarse: IETEL 62%; agua 57,7%; correo 53,7%; luz 53,4%; transporte aéreo 49,1%; IESS 49,1%."

Observaciones

Entre las principales razones y/o causas con que editorialistas y editoriales justifican la privatización de empresas e incluso de servicios públicos figuran las siguientes: tamaño del Estado, excesivo gasto público, instituciones estatales como obstáculo para los negocios, inoperancia del Estado como administrador de empresas. Proponen que el Estado sea árbitro en el juego de la economía, particularmente en aquellas áreas donde falla el mercado; equilibrador de los intereses de los sectores público y privado; intermediario, regulador y orientador de la economía.

Hay quienes afirman que no se trata de plantear el problema en términos maniqueos —el Estado como engendro del mal y de la ineficacia y el sector privado como prototipo de eficiencia y bondad— puesto que ni el Estado es un dechado de virtudes ni la empresa privada la causante de todos los males. Ninguno de los dos sectores tiene el monopolio de la eficiencia, de la verdad o del abuso.

La mayoría de las opiniones revelan cautela al tratar de los sectores estratégicos, aunque hay quienes consideran necesario revisar y redefinir el Artículo 46 de la norma

Bondad y perversidad de la privatización

constitucional relativo a las áreas y bienes estratégicas o reservados del Estado.

El calificativo de "moda intelectual", dado al desarrollo del tema de la privatización por el Presidente de la República, ha merecido numerosos y diversos comentarios, desde aquellos que lo rechazan hasta los que lo aceptan parangonando la política a la moda de la ropa de mujeres: "Los politólogos —dirá un editorialista— son los modistos de la política. La presente estación ha traído la moda de la privatización".

Respecto de quienes propugnan la privatización se encuentra un amplio espectro de posiciones que plantean que ha surgido como respuesta a la crisis del Estado, a la necesidad de modernizarlo, a planteamientos neoliberales y neoconservadores y al interés de los sectores económicos que crecieron bajo la sombra del Estado pero que ahora encuentran que éste es un obstáculo para la realización de sus intereses actuales.

Numerosos editorialistas opinan que la privatización no debería ser considerada como un fin en sí mismo ni como una meta, sino como una técnica o un método.

Excepcionalmente unos pocos articulistas consideran conveniente alcanzar ciertas condiciones para garantizar la privatización ya que, de lo contrario, podría generarse una mayor concentración económica, por ejemplo al vender las empresas públicas a unos pocos grupos empresariales.

Asimismo, algunos se preguntan si el empresario ecuatoriano está preparado para responder al desafío de una economía de mercado, si dispone de capital y experiencia suficientes para hacerse cargo de empresas cuya magnitud y complejidad posiblemente rebasen sus posibilidades de adquisición y gestión.

En el tema de los monopolios aparecen enfoques diversos: hay quienes plantean que éstos son nocivos tanto en el sector público como en el privado; otros consideran que es necesario que los llamados monopolios naturales permanezcan bajo la esfera de control y competencia del Estado, a fin de precautelar abusos y especulaciones; y quienes sugieren la conveniencia de crear mecanismos de desmonopolización en ámbitos en los que la competencia privada puede mejorar la eficiencia de los servicios que prestan las empresas monopolistas.

Las empresas y servicios públicos preferidos por los articulistas para que sean privatizados son básicamente: el servicio aéreo (Ecuatoriana de Aviación), la telefonía (IETEL, dentro del cual se discriminan ámbitos o sectores de interés inmediato o mediato o determinadas áreas como la telefonía celular, etc.)⁵, la energía eléctrica (particularmente el caso de EMELEC), el aseo de calles (referido concretamente al Municipio de Guayaquil), la seguridad social (en particular el servicio médico y, en determinado momento, el manejo de los fondos de reserva), la comercialización (ENAC, ENPROVIT), la producción (AZTRA, entre otras empresas), instituciones financieras (como el Banco de Fomento) y de servicios (tales como los correos).

⁵Me pareció oportuno recoger una información publicada durante el proceso de edición de este libro en el diario HOY (09-04-92, 3A) que se refiere a la "privatización de la telefonía celular". El titular de la nota periodística dice "Se inicia privatización de la telefonía celular". Allí se señala que el proceso de privatización se inició en el Ecuador en "determinadas áreas de las telecomunicaciones, al convocar ayer el concurso internacional para la provisión del servicio de telefonía celular (STMC)" ... "El Gerente, del IETEL, agregó que los servicios agregados del sector se privatizarán, pero reiteró la decisión del gobierno de mantener bajo su administración el servicio telefónico nacional e internacional".

Bondad y perversidad de la privatización

Se destaca una tendencia creciente a propugnar la privatización discriminada de determinadas etapas o áreas del ciclo productivo y distributivo de algún bien o servicio público, por ejemplo la comercialización, mantenimiento y reparación de bienes y equipos e incluso de servicios, como también la necesidad de suscitar o facilitar la competencia en determinados servicios y empresas públicas.

El área petrolera constituye una excepción en la demanda de privatización, salvo determinados procesos o instancias de la comercialización de sus derivados, tales como aceites y combustibles.

Se señala, además, que podrían ser privatizables las empresas saneadas y rentables del Estado, es decir las que no tienen problemas financieros puesto que los empresarios privados no son "filántropos" sino que persiguen fines lucrativos y, lógicamente, se hallan interesados en hacer buenos negocios al extremo — dice un articulista— de que sólo quieren el "lomo fino y no la pulpa."

Numerosos editorialistas coinciden en señalar que la privatización no es la panacea, ni siquiera principalmente la solución a la crisis del Estado, por lo cual consideran necesario realizar estudios y diagnósticos de cada empresa y/o servicio público.

Las notas periodísticas relativas a las encuestas sobre privatización no contienen información acerca del área que abarcan, ni de la forma en que fueron realizadas, ni su grado de representatividad y consistencia. En otros términos, no disponemos de criterios o elementos de juicio que den fundamento a su fiabilidad.

8. Organismos Internacionales

"Los servicios del sector privado tienen mayor nivel de eficiencia que los originados por las empresas del Estado, dice un estudio de la AID." (*El Comercio*, 7-09-1990, A10). Una de las recomendaciones de ese estudio se relaciona con la necesidad de proceder a la **"eliminación de la mayor parte de las empresas públicas de algunas empresas de servicio de este sector."** Concretamente señala que el Estado "deberá vender o liquidar ENPROVIT, ENAC, BNF, CFN, Empresa Nacional de Semen (ENDES) y Nacional de Fertilizantes (Fertiza), el Programa Nacional de Mecanización Agrícola (PRONAMEC)...".

El representante de la AID, Charles Costelo recomendó (*HOY*, 28-09-90, A1)

"la privatización de empresas estatales ecuatorianas que tengan relación directa con la comercialización o el transporte de exportaciones del sector privado." **"El Ecuador tiene que apresurarse,** dijo al insistir en la **necesidad de que el país adopte medidas adicionales en materia de política económica."**

El Presidente del First Boston International, Pedro Pablo Kuczynski, manifestó (*El Telégrafo*, 13-11-1990, A1) que

"las privatizaciones de empresas están llevando a la economía a ser más abierta. [...] no necesariamente el objetivo de las privatizaciones es reducir el tamaño del sector público, sino reestructurarlo de tal forma que sus recursos sean mejor utilizados." Destacó, además, la importancia de **"crear un ambiente de confianza en la privatización, a través de la difusión de los aspectos positivos de estos proyectos."**

"El BID apoya reducción del tamaño del Estado" es el título de una nota periodística de *El Telégrafo* (19-03-1991, A12) que dice:

"El presidente del BID, Dr. Manuel Aristi, dio a conocer que este organismo estaría dispuesto a apoyar y financiar la privatización de ciertas instituciones del Estado y contribuir a la reducción del tamaño de éste, en el Ecuador y Latinoamérica." Más adelante afirma: "Creo que en la actualidad **se debe hacer un análisis y determinar por donde se debe comenzar para reducir ese monstruo llamado Estado** y en definitiva cortar su accionar que es paralizante."

Marx Carrasco comenta en *El Mercurio* (04-04-1991) las declaraciones del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, sobre las "Siete razones para ser optimistas" y también pesimistas en América Latina. Entre las pesimistas se destacan —en relación con el tema principal que nos ocupa— dos de ellas:

"2. Los programas de ajuste y estabilización vienen aplicándose con mucha fuerza durante más de una década y los problemas se han agravado. El FMI, el BM, el BID, han estado presentes a lo largo de la crisis y han orientado la política económica hacia el pago de la deuda externa, fundamentalmente.- 3. En cuanto al sector público, hay que reconocer que se mantienen increíbles ineficiencias y se clama por reducir su tamaño. Creemos que el problema radica en la calidad de su gestión en el aspecto cuantitativo y, lo que es más, no es cierto que por definición el Estado sea un mal administrador."

"BID prefiere la privatización antes que controlar el cólera" reza el título de una nota periodística del diario *HOY* (30-05-1991), que trata de las declaraciones de Jerry Levinson, quien durante doce años fue asesor del BID, y dice:

"Levinson denunció que institutos como el BID y el Banco Mundial están siendo exigidos por el gobierno de los Estados Unidos a financiar las privatizaciones y el desarrollo del sector privado en América Latina, en desmedro de su respaldo a obras básicas de salud, infraestructura y educación". Refiriéndose Levinson al BID añade: **"Pero en el proceso el BID ha perdido su alma, y es cada vez más una imagen pálida del Banco Mundial."** Y concluye con la siguiente reflexión: **"En vez de tratar de imitar al Banco Mundial y caer presa de las últimas modas en el juego de las políticas, el BID debería considerar la razón original de su existencia: combatir la pobreza deshumanizante que caracteriza la vida de las grandes mayorías de América Latina."**

Observaciones

Es clara la posición favorable a la privatización por parte de los organismos internacionales, cuyas opiniones se han publicado en la prensa nacional.

Llama la atención la explícita recomendación del representante de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) al gobierno ecuatoriano respecto de la privatización de ciertas empresas del Estado. Asimismo, la manifiesta política del BID de apoyo y financiamiento de la privatización de determinadas instituciones estatales.

Refiriéndose al tamaño y eficacia del Estado el Presidente del BID opina que habrá que ubicar la problemática más en el ámbito cualitativo que en el cuantitativo. Afirma, además, que no es verdad que el Estado sea, por definición, un mal administrador.

Un ex asesor del BID denuncia las presiones que los Estados Unidos ejercen sobre el Banco Interamericano y el Banco Mundial para que financien programas de

Bondad y perversidad de la privatización

privatización pero señala, al mismo tiempo, la pérdida de los objetivos fundacionales del BID al alejarse de programas relacionados con la pobreza.

CAPITULO III

ESTUDIOS, CRITERIOS Y PROPUESTAS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE PRIVATIZACION Y REFORMA DEL ESTADO

Ambito nacional

Opiniones tomadas de otras fuentes informativas

La dinámica de la investigación, particularmente en la etapa de recopilación de la información, permitió descubrir otras fuentes importantes para el conocimiento de la opinión publicada sobre privatización, que no se incluye en el capítulo precedente de "Resultados y hallazgos", entre otras razones por no disponer de la información completa de estas "nuevas" fuentes.

Pese a las limitaciones expuestas, por la trascendencia que las opiniones de los candidatos a la primera magistratura tienen en el momento de presentar propuestas y definiciones políticas, se recogen a continuación las declaraciones de la mayoría de ellos, así como de profesionales cuyas opiniones han sido publicadas por otros medios de los aquí analizados.

El diario *El Telégrafo* (27-03-92, A7) publica las entrevistas realizadas a seis candidatos presidenciales (Raúl Baca, Gustavo Iturralde, Vladimiro Alvarez, Bolívar González, Fausto Moreno y Frank Vargas) en torno a la privatización de las empresas públicas. Las respuestas a la pregunta ¿Conviene o no la

Bondad y perversidad de la privatización

privatización al país? fueron las siguientes (en orden de presentación):

Raúl Baca Carbo (candidato por la Izquierda Democrática) dice:

"La privatización de ciertas empresas estatales es una herramienta que debe ser usada con propiedad para así cumplir con la acción modernizadora del Estado [...]. Debe poseer conceptos sumamente precisos y para ello el Gobierno debe ser selectivo en determinar qué y cómo debe corregir sectores que, inclusive constitucionalmente, estén equivocados. Tal elección debe adoptar mecanismos ágiles y eficientes que precisamente son los que anhelamos conseguir para implementar una adecuada privatización."

Gustavo Iturralde (candidato por el Frente Amplio de Izquierda) expresó enfáticamente:

"Soy opuesto a la privatización tanto en bienes nacionales como en los servicios públicos por considerar que empresas como las de agua potable, electricidad, alcantarillado y recolección de basura, se conviertan en fuentes de lucro para quienes las dirijan."

Vladimiro Alvarez (candidato por la Democracia Popular) consideró que es

"imprescindible reducir el tamaño del sector público a través de un proceso de privatizaciones de aquellas empresas consideradas como no estratégicas."

Bolívar González (candidato por el Partido Assad Bucaram) manifestó que

"su gestión se encaminará a la nacionalización de la Banca, así como a privatizar la recolección de la basura en Guayaquil." Preciso, además, que "como regla general no vamos a privatizar, y como excepción, pensando siempre en el efecto social de la privatización, lo haremos, como en el caso de la recolección de basura en la ciudad de Guayaquil."

Fausto Moreno (candidato por el Movimiento Popular Democrático) señaló:

"Mi gobierno no aceptará de ninguna manera la privatización por cuanto esto representa un aporte más al sector oligárquico." Considera además que la privatización "es la política actual de la oligarquía, que cuando ha estado en el gobierno no ha dudado en estatificar a aquellas empresas que las ha quebrado por su propia responsabilidad y porque no han sabido conducir las adecuadamente."

Frank Vargas Pazzos (candidato por el partido Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana) dijo:

"Mientras no existan estudios serios y probados de que la privatización pueda beneficiar al país, no se puede tomar ninguna medida de esa naturaleza."

Jaime Nebot Saadi (candidato por el Partido Social Cristiano), en la Tertulia de los Jueves que celebra *El Comercio* (22-03-92), al referirse a la privatización se mostró **partidario de una privatización selectiva**; sin embargo, advirtió que no consideraba que ella sea una panacea para resolver los problemas del pueblo. Hay que actuar con mesura respetando los derechos del trabajador público, a fin de

"privatizar sin pasar de un monopolio ineficaz del sector público a un monopolio voraz del sector privado."

Bondad y perversidad de la privatización

Averroes Bucaram, refiriéndose al tema de las privatizaciones, señaló:

"Para reducir el tamaño del Estado se habla de privatizaciones. Yo sí estoy de acuerdo con la reducción, porque no se puede concebir que cada vez que un partido político deje de ser gobierno queden 40 mil nuevos burócratas y como existe la ley de carrera administrativa que señala que todo empleado público con más de seis meses de servicio, nadie lo puede sacar, entonces allí se hace necesario reformas a la Ley."

León Roldós (candidato por el Partido Socialista Ecuatoriano) indicó (*Meridiano*, 20-01-92) que el tema de la privatización de los servicios del Estado constituye el meollo de un gran debate que actualmente se realiza en Latinoamérica.

Indicó que está de acuerdo en ciertas privatizaciones, pero no en la transferencia de monopolios estatales a manos privadas. También estima que este asunto da lugar para mucha manipulación de los grupos de presión económica. Más adelante agregó: "Si el proceso de privatizar empresas debe venir asociado con el de lucro para el sector privado en perjuicio del pueblo ecuatoriano, esas privatizaciones no son justificables ni aceptables."

Marcelo Merlo Jaramillo (*Opinión Semanal*, N° 30, 17-12-90) resume los **argumentos de contraofensiva a la privatización** en los siguientes puntos:

"El tamaño del Estado no es un problema porque la relación Gasto Público/PIB es en Europa de alrededor del 45%, en los Estados Unidos del 28% y en América Latina del 24%, porcentaje que tuvo **el Ecuador en 1985 para alcanzar ahora tan solo el 18%.**" [...] **"El tamaño de la burocracia** no es un problema porque en Europa por cada 100 habitantes 9,5 trabajan para el Estado, en Suecia cerca de

1,6 millones cuentan con empleos en el sector público, lo que equivale al 36% del empleo total. En América Latina trabajan para el Estado 4,5 habitantes por cada 100 habitantes (lo mismo en Ecuador) y frente al número de empleados, **la burocracia ecuatoriana representa el 36%, mientras que en los países en desarrollo supera el 44%.**" Añadió que "debería robustecerse la presencia del Estado en nuevas áreas para mejorar la distribución de la riqueza, pues hay el peligro de aumentar la dependencia con el modelo de privatizaciones que recorre el mundo." Más adelante dijo que "si los problemas del Ecuador son educativos, de salud, vivienda, la privatización en nada contribuiría a solucionarlos." [...] "Se cuestiona la validez de un proceso de privatización porque conlleva la **socialización de las pérdidas y la privatización de las utilidades. Ello ocurrió con la sucretización de la deuda externa ecuatoriana** (como en otros países de América Latina) y lo mismo sigue ocurriendo en procesos como la privatización de ENTEL de la Argentina, ya que se garantiza un mínimo de rentabilidad a la nueva empresa privada, por debajo de la cual el Estado otorga subsidios." Puso de relieve que "**es improcedente la privatización porque se traslada la producción a monopolios privados** que optimizan utilidades mientras el monopolio público las socializa." [...] "Se objeta a la privatización como panacea de los males cuando precisamente ésta se ha dado por la **ineficiencia particular como el caso de Ecuatoriana de Aviación, Aztra, Fertisa, La Previsora.**" [...] "**Se anticipa la imposibilidad de privatizar por el poco interés del mercado internacional por las empresas estatales latinoamericanas** y la cobardía o ausencia de capitales nacionales que tienen experiencia en hacer negocios a expensas del Estado y no con el Estado." Para concluir dijo que "**se considera que las empresas de servicios públicos no pueden adjudicarse al mejor postor como si se tratara de una subasta sino al mejor comprador,** lo cual es difícil establecer cuanto más que hay dificultad en la

Bondad y perversidad de la privatización

valorización de los activos de tales empresas, como ocurre en EMELEC desde hace varios años."

En la misma revista (Nº 49, 06-05-91) Fernando Santos Alvite, luego de hacer una síntesis de lo que ocurre en varios países latinoamericanos en materia de privatización, concluye señalando que en el caso ecuatoriano

"seguimos anclados en el pasado, con un temor inmenso de dar un paso adelante." Y agrega: "Fidel Castro respondió al pedido de modernizar su país con la frase 'socialismo o muerte'. Nuestro Presidente ha llamado simple 'moda intelectual' al proceso de privatización que sacude al mundo. No tendría nada de insólito que un día de éstos solicite a las Naciones Unidas, en donde ha venido actuando en estrecha alianza con Cuba y el Yemen, que apruebe una resolución pidiendo el derrocamiento de la muralla china y la reconstrucción del muro de Berlín."

Carlos Rodríguez, en el fragmento de una entrevista que reproduce el *Boletín de Alap-Senae* (Nº 22, marzo 1991), institución que preside, a la pregunta "¿Es recomendable la privatización de algunas empresas públicas?" responde:

"En forma categórica quisiera afirmar mi desacuerdo con la privatización por el solo hecho de que sea una corriente o porque, en algún caso, ha tenido éxito, o por moda o simple imitación". [...] "Desafortunadamente, en América Latina coexiste una tendencia hacia el mimetismo, no solamente en el campo de la economía —en el que nunca terminamos de pagar el costo del trasplante de modelos— sino que ha capturado el plano de los valores, de las costumbres, de las tradiciones, con lo cual hemos afectado nuestra propia identidad."

El *Boletín de Alap-Senae* (Nº 23, junio 1991) publica la síntesis de dos conferencias sobre privatización sustentadas

por los dirigentes políticos Andrés Vallejo Arcos y Jamil Mahuad Witt.

Vallejo, entre otros criterios sobre el tema, manifestó:

"En el Ecuador hay relativamente pocas empresas productivas estatales, es decir, hay una demostración de poca participación en la actividad productiva propiamente dicha y la mayor parte de esos casos se han dado como consecuencia del estado de quiebra en la que han quedado una serie de empresas privadas, que por una serie de circunstancias han ido a parar en manos del Estado; unas porque el Estado ha intervenido para evitar su disolución, y otras por las casi siempre magníficas relaciones que los empresarios privados han tenido con las autoridades estatales de turno y que han llevado a determinadas empresas, de mala situación, a ser absorbidas por el Estado. **Ninguno de los Gobiernos que han intervenido en estos procesos ha tenido una intención de estatizar esas actividades productivas**, específicamente fueron a parar en manos del Estado por ineficiencia en su manejo o por picardía en su manejo, que para el efecto viene a dar exactamente lo mismo."

Mahuad, luego de poner de relieve que la cuestión del tamaño del Estado en el Ecuador no constituye el problema fundamental, puntualiza los costos sociales que su reducción entrañaría respecto del desempleo, y en este sentido afirma:

"Si reducimos el Estado no tenemos un problema de crecimiento económico y no nos va a afectar brutalmente en este sector de la economía, pero sí podría producir costos sociales en el caso del desempleo." Al referirse concretamente a la posibilidad de privatizar algunos sectores del Estado, precisa su posición: **"La privatización no afecta, en modo alguno, ni a nuestros principios, ni a nuestra ideología**. Nosotros queremos una sociedad con

justicia social y hacia allá nos encaminamos y para eso trabajamos; y si durante años se pensó que el mecanismo para hacerlo era a través de un Estado fuerte y grande y hoy se piensa que puede haber mecanismos alternativos, el buscar éstos de ninguna manera afecta a nuestros principios."

En una conferencia sustentada publicada en el *Boletín de Alap-Senae* (Nº 24, diciembre de 1991) William Plowden⁶ advierte, en primer lugar, que el término privatización debe ser tomado con cierta precaución porque también puede abarcar actividades diferentes, tales como desnacionalización, cobro de tarifas más realistas, etc. Luego, tras plantear algunos interrogantes sobre la privatización —¿Ha conducido la privatización a un mejor servicio? ¿Nos ha dado una mayor eficiencia en el trabajo? ¿Ha hecho empeorar los servicios?— responde que "es demasiado temprano para tomar una evaluación de esto". Reconoce que algunas empresas privatizadas, en Gran Bretaña, "mejoraron entre la primera parte de la década de los setenta y la década de los ochenta", pero que "esto parece que no está cercanamente relacionado con el hecho de que fueron privatizadas".

El mismo Boletín Informativo (Nº 25, enero de 1992) publica un fragmento de la intervención de la Directora de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Amparo Menéndez-Carrión, hecha en la presentación del libro *Política y Administración del Estado* quien, al referirse a la controversia sobre la reforma del Estado, dice que le preocupa advertir

⁶Director Ejecutivo del Fondo de Mancomunidad Británico, en New York, y ex Director General del Instituto Real de Administración Pública de Gran Bretaña. Conferencia organizada por la Sección Nacional Ecuatoriana de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, Boletín Nº 24, ALAP-SENAE, setiembre de 1991.

que esa polémica se halla demasiado centrada en el remedio "negativo", planteada en los siguientes términos:

"Si el Estado falla, el sector privado y la privatización tienen la palabra; solución por negación que es la que está afincándose peligrosamente, me atrevo a afirmar, en toda América Latina. **Visión simplista del problema que es fundamentalmente político,** en la medida en que nos remite en definitiva, a cómo pensar y repensar la distribución de las relaciones de poder, tema este último que poco se toca en los debates presentes."

Puesto que todo lo aquí analizado proviene de opiniones publicadas, me parece significativo recoger los criterios que sobre el tema⁷ de privatización expresa un profesional, al parecer entendido en la materia. Se trata de un artículo que, según el autor, enviado a varios medios de comunicación, no ha sido publicado por ninguno de ellos.

Comienza haciendo una aclaración sobre el fenómeno del "crecimiento desmedido del Estado". Dice:

"Posiblemente, en especial en quienes actúan de buena fe, subyace la idea de un crecimiento desmedido del aparato estatal, corroborada por **la efectiva ampliación de las actividades públicas operadas hasta 1980,** año en el que la formación del capital y el consumo de las administraciones públicas **representaron el 16,58% del total de la utilización final de bienes y servicios,** indicador que se sitúa en el intermedio de los países latinoamericanos. Pero **en 1990 ese mismo indicador se reduce al 12,86% lo que, en términos reales, significa una disminución de la actividad económica estatal en el conjunto de la econo-**

⁷Nota enviada por el economista Garibaldi Moncayo, C. I. 17-0085051-2

Bondad y perversidad de la privatización

mía, lo que contrasta con la premisa de quienes plantean la tesis mencionada."

En relación con la propuesta de privatización de empresas públicas de servicios analiza aspectos como los siguientes:

"En uno de los países en que se ha privatizado la telefonía, ello ha significado que **la instalación de un teléfono entrañe el pago de US\$1.000**, es decir 1.350.000 sucres, aproximadamente; el **pago mensual por derecho de abonado es de 70.000 sucres y, la tarifa por impulso es 20 veces mayor que la vigente en el Ecuador**. Tarifas tan altas han determinado que muchas familias no puedan pagarlas y por lo tanto se han visto en el caso de devolver los teléfonos a la empresa. [...] Por lo general, quienes acceden a la administración y control de ese tipo de empresas privatizadas son inversionistas extranjeros, básicamente empresas transnacionales, lo que significa que las utilidades que se obtengan, se convertirán en remesas al exterior, con el consiguiente drenaje de divisas. Cabe preguntarse si éste es un mecanismo para compensar la falta de remesas al exterior por el pago de la deuda externa." Concluye el autor diciendo: "Es indudable que los preconizadores de la privatización en muy poco tiempo y sin que se hayan realizado nuevas inversiones ni cambios significativos en la organización administrativa, podrán 'demostrar' el sustancial incremento en la 'eficiencia empresarial', puesto que quien disponga de 1.350.000 sucres tendrá de inmediato instalado un teléfono dado el gran número de vacantes, debido a la devolución masiva de teléfonos y, por el mismo motivo, no habrá congestión de llamadas y las comunicaciones serán 'fluidas' para la élite que tenga acceso al servicio."

Estudios y foros sobre empresas públicas

El único estudio que se ha realizado sobre las empresas públicas ecuatorianas es el que llevó a cabo la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁸. De ahí que sea necesario recordar sus planteamientos, conclusiones y recomendaciones fundamentales.

El estudio comienza reconociendo que **la función empresarial del Estado ha entrado en un franco cuestionamiento que se refleja en procesos y proyectos de privatización**, desregulación y desburocratización emprendidos por varios países latinoamericanos. En ese sentido, a través de la privatización se pretende fomentar la retirada del ámbito estatal de muchas actividades de gestión empresarial directa.

Dentro del ámbito empresarial estatal se identifican, concretamente, cinco problemas:

1. Aguda restricción financiera que enfrentan el sector público y, en particular, las empresas estatales;
2. Necesidad de redimensionar muchas empresas estatales dentro del proceso de integración subregional y regional;
3. Rigidez operacional derivada de factores sociales, políticos e institucionales, que afecta a la gestión operativa y a la estructura de costos de las empresas estatales y su agilidad gerencial;

⁸Presidencia de la República, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, "El ámbito empresarial del Estado ecuatoriano. Información y análisis", 1991, Proyecto PNUD/ECU/89/516, Quito, diciembre de 1991.

Bondad y perversidad de la privatización

4. Deterioro de la relación empresa-proveedores-usuarios; y,

5. Dificultades en las relaciones entre las empresas y el sector público gubernamental.

El estudio señala que es fundamental tener presente que de las 167 empresas consideradas en el ámbito empresarial estatal, 72 son Empresas Estatales Plenas, 51 de ellas de derecho público y 21 de derecho privado, de las cuales 14 son sociedades anónimas y 7 compañías anónimas.

El resto son empresas Estatales mixtas (42) y empresas mixtas privadas (53); entre estas últimas se encuentran bancos privados tales como el de Préstamos, el del Pacífico, el del Pichincha, el Popular y empresas de la magnitud de la Cervecería Nacional o La Internacional. Cabe señalar que la participación del Estado, a través del IESS, en tales empresas es realmente marginal: 0,4% (Banco de Préstamos), 4,30% (Cervecería Andina), 5,48% (La Internacional) y 8,01% (Supermercados La Favorita).

El trabajo del que venimos ocupándonos **pone de relieve que varias de las actualmente denominadas Empresas Estatales Plenas originariamente fueron privadas y que se convirtieron en públicas por problemas de tipo económico financiero**, sea para evitar el pago de deudas al Seguro Social, al Banco Nacional de Fomento o a la Corporación Financiera Nacional, sea para evitar su propia liquidación.

El informe **recuerda que, en el caso ecuatoriano, las actividades empresariales en las que el Estado tiene intereses patrimoniales y responsabilidades de gestión surgieron, en su mayoría, de objetivos concretos, de políticas públicas de carácter estratégico** (por ejemplo PETROECUADOR, IETEL, INECEL); **de tipo sectorial** (tales como Empresas Eléctricas, Parques industriales, Ingenios azucareros, Empresas Municipales de

Agua Potable) y **de apoyo al sector privado**, particularmente las empresas privadas que hacían frente a problemas de tipo económico-financiero, y para evitar el impacto social y económico que habría producido al liquidarlas, razones por las cuales el Estado intervino, por lo general a través de organismos como la Corporación Financiera Nacional, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, etc.

En relación con el tipo de políticas seguidas, el estudio hace un agrupamiento de empresas y un análisis sucinto de algunos de los principales problemas de las que se hallan ubicadas en cada tipo, como el caso de la inversión en la Flota Mercante Gran Colombiana que, si bien se originó con propósitos estratégicos vinculados con la comercialización exportable, el estudio considera que la "participación minoritaria del capital ecuatoriano limita la posibilidad de cautelar ese interés estratégico." (p. 21).

En el mismo documento se afirma que la actividad en materia de telecomunicaciones confronta problemas de financiación para evolucionar técnica y eficientemente, pues "la demanda usuaria [...] no es compatible con la capacidad media de pago de la comunidad demandante y eso limita a la empresa en su posibilidad de autofinanciar su desarrollo." (ibid.)

En el área de políticas sectoriales, que abarca los sectores agrícola, agroindustrial y pesquero y, dentro de ellos, empresas tales como EMPROVIT, ENAC, Empresa Pesquera Nacional, Empresa de Abonos del Estado, Empresa Nacional de Semen (ENDES), la SENDA considera que es necesario hacer un nuevo análisis de las políticas sectoriales que "defina algún mecanismo de intervencionalización de objetivos y la forma futura de actuación del Estado en estas actividades."

Para analizar la incidencia de las empresas estatales en la economía, el estudio trabaja con una muestra de 47 empre-

sas. **Entre las principales conclusiones** está la de que **es ineludible realizar evaluaciones de eficacia y efectividad de la gestión de las empresas, caso por caso, por ramas de actividad, por sectores y a nivel institucional.**

Estima además urgente **dilucidar el tema de la actualización de políticas** y el de la vigencia de sistemas, vínculos y roles interinstitucionales de lo que resultarán nuevas prioridades para definir el papel empresarial del Estado. **Deberá asimismo definir las actividades que deben quedar en el sistema empresarial estatal,** las formas de participación del sector privado, la orientación de las colocaciones patrimoniales empresariales y las empresas y actividades que podrían transferirse plenamente al ámbito privado.

También hace hincapié en la urgencia de **identificar los casos de organismos o entidades que, en forma directa o por intermedio de otras instituciones, han efectuado inversiones en algunas empresas privadas, cuya actividad no es esencial a la gestión del Estado,** tales como el Núcleo de Ejecutivos, los Supermercados La Favorita, Supermaxi, el Hotel Colón Internacional, entre los principales. Tales compromisos, según el estudio, admiten la posibilidad de ser reconsiderados a fin de reorientar esos capitales a otras inversiones necesarias para satisfacer las demandas de la sociedad civil en su conjunto.

Uno de los aspectos más criticados de las empresas estatales —concluye el informe— **es el de la eficiencia: mientras en la gestión privada se mide en términos de resultados financieros** (ganancias o pérdidas) y económicos (rentabilidad), **en la gestión pública "se pueden aceptar tasas de menor rentabilidad que las de mercado, por diversas razones..."**. Precisamente con el propósito de analizar la eficiencia a partir de indicadores financiero-rentables, la SENDA realizó una encuesta sobre

una muestra de 22 empresas integrantes del catastro⁹. Los resultados de este acercamiento revelan que el 63,6% de las que respondieron (17) exhiben superávits financieros.

Sobresalen asimismo, en el estudio, las dificultades de evacuar las pérdidas por consideraciones de orden social o político, aspecto que recomienda se analice detenida y profundamente. Señala, además, que las empresas que se encuentran en mejor situación financiera están siendo objeto de un proceso de privatización.

Por la importancia que tienen dentro de las empresas públicas las que son "coordinadas" por la Dirección de Industrias del Ejército, (DINE), el estudio se detiene en su análisis y muestra que de las 18 de las que es accionista pleno, en 2 es accionista mayoritario —esto es con el 100% del capital— junto con otras entidades estatales; en una, accionista de 8 empresas mixtas, y en las 7 restantes accionista minoritario¹⁰.

⁹Presidencia de la República, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, Catastro de Empresas Públicas, Proyecto PNUD/ECU/89/516, Quito, 1990.

¹⁰Conforme a un artículo de Rafael Urrejola, publicado en *Martes Económico*: "Militares empresarios" (26-05-92, p. 8-9), "la DINE es un holding con participación en 20 empresas privadas, de las cuales controla el 100 por ciento en dos y es socio mayoritario en otras diez, controlando entre el 51 por ciento y el 99 por ciento de las acciones". Señala además que en las empresas en las que participa la DINE es posible encontrar "ropa y balas... buses, automóviles, viajes de turismo ecológico, camarones, artículos de cuero, herramientas, implementos de camping, varillas de acero y productos agroindustriales...". Más adelante precisa que la empresa que produce bananos y camarones planea "reinvertir las utilidades en nuevas camaronerías sin pedir dinero al Estado... también hay planes de producir conservas de frutas y jugos de exportación". Concluye puntualizando que "a propósito de una pugna por precios que enfrentó el gobierno y los laboratorios farmacéuticos privados, la

Bondad y perversidad de la privatización

Finalmente se examina la organización jurídica de las empresas públicas: allí se comprueba la existencia de un amplio espectro normativo que incluye al Derecho Societario, a la Ley de Compañías y al Código de Comercio. Semejante situación suele causar "confusión y dualidades en la administración de empresas en el sentido de que, sobre la base de la conveniencia, se acogen ya sea a la normativa del Derecho Público o del Derecho Privado." (p.112).

La situación jurídica descrita lleva a plantear la **necesidad de actualizar, armonizar, racionalizar y regular el régimen jurídico de tales empresas** por medio de una Ley de Empresas Estatales y de reformas a la Ley de Sociedades y Compañías Anónimas.

Seminario sobre el papel empresarial del Estado.

El estudio que acabamos de resumir fue discutido en un Seminario Internacional sobre el papel empresarial del Estado, celebrado entre el 20 y el 22 de enero de 1992, en Quito. Con tal oportunidad se presentaron, además, algunas ponencias, entre ellas la del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)¹¹, organismo encargado de la Planificación Nacional y, por ende, altamente significativa dentro del sector público, razón por la que recojo a continuación sus planteamientos esenciales.

El CONADE señala algunas orientaciones para las inversiones públicas, determinados conceptos-clave en este ámbito, tales como sectores y proyectos estratégicos y proyectos priori-

DINE ahora ha decidido crear una empresa de medicamentos genéricos baratos".

¹¹ Consejo Nacional de Desarrollo, "Nueva orientación de las inversiones del sector público", enero 1991

tarios, y, finalmente, expone algunos lineamientos para las privatizaciones.

En relación con el primer aspecto reconoce la participación del ente planificador nacional en el origen, impulso o modificación de determinadas empresas estatales que, por su importancia, particularmente en los aspectos sociales del desarrollo, requerían ser impulsadas. En este sentido son muy ilustrativos los ejemplos que presenta en relación con los objetivos originales de las entidades cuya finalidad básica fue **promover la industria** en las ramas más dinámicas para el desarrollo nacional (Comisión de Valores, Corporación Financiera Nacional), **impulsar la comercialización de productos básicos** (EMPROVIT, ENAC), **fomentar la explotación petrolera** (PETROECUADOR) o **la dotación de servicios básicos** que, por su volumen, requerían una especialización de actividades en materia de agua potable y de alcantarillado (Empresas Municipales de Agua Potable y de Alcantarillado). De este modo, el Estado se vio obligado a realizar inversiones de emergencia "para **salvar empresas privadas** con problemas de tipo social, generalmente derivados de situaciones de quiebra", habiendo también casos en los que "el Estado ha invertido en proyectos en los cuales el sector privado no se ha interesado, ya por la expectativa de baja rentabilidad ya porque ellos necesitaban contar con grandes capitales que solo el Estado estaba en posibilidades de aportar o conseguir." Además, el Estado ha ejecutado, contadas veces, proyectos para tratar de combatir monopolios u oligopolios que impidan una real competitividad en el mercado.

La ponencia desarrolla luego algunas orientaciones para las inversiones en distintos sectores de la economía:

- *Hidrocarburos*, sector que comprende las diferentes fases de su actividad: exploración, explotación, transporte y almacenamiento, comercialización, industrialización, gas y pesados crudos.

Bondad y perversidad de la privatización

- *Electrificación*, en el que distingue el Sistema Nacional Interconectado compuesto por las grandes y medianas plantas hidroeléctricas y térmicas y el Sistema de Transmisión y Distribución, así como la explotación de fuentes de energía no convencional tales como biomasa, eólica, solar, etc.

- *Telecomunicaciones*.

- *Minería*, sector que abarca los minerales metálicos y no metálicos.

Inmediatamente la ponencia analiza el área de Comercialización y Producción de Insumos Agropecuarios, deteniéndose en las empresas nacionales de Productos Vitales (EMPROVIT), de Almacenamiento y Comercialización (ENAC), de Semen (ENDES), de Fertilizantes (FERTISA), de Abonos, de Semillas (ENSEMILLAS) y de pesca (EPNA).

Por último, el estudio del CONADE se ocupa de la privatización de empresas, tema a propósito del cual expone un conjunto de lineamientos, como los siguientes:

- **La privatización debe ser selectiva y progresiva** reservándose el Estado áreas o servicios para su exclusiva participación por ser fuente de altos beneficios sociales.

- **La privatización podría realizarse previo estudio de cada caso.**

- **Se pueden mantener aquellas empresas públicas que son verdaderamente estratégicas.**

- **En las empresas que continúen siendo públicas será ineludible la participación accionaria de los trabajadores y de los usuarios** para que puedan hacer valer los derechos de los consumidores o usuarios.

- Es necesario evaluar el peso que signifique el compromiso de la contratación colectiva.

- **Es preciso estudiar detenidamente las indemnizaciones que se deriven de la privatización.**

- **Debe analizarse la situación social que se crearía con la privatización.**

- **La participación del sector privado en empresas mixtas no sólo ha de ser por el monto de acciones que el sector público pueda ceder sino que preferentemente debe considerarse la necesidad de fortalecer las empresas mediante aumento de capitales.**

En el Seminario participaron en un panel destacados políticos: León Roldós, Blasco Peñaherrera, Jamil Mahuad, Gonzalo Ortiz y Cornelio Merchán (moderador). De la versión magnetofónica de sus intervenciones recojo algunos planteamientos y opiniones que, a mi juicio, son los más significativos:

Según León Roldós algunas empresas denominadas estratégicas fueron creadas por las Fuerzas Armadas. Así en "el Gobierno del Ing. León Febres Cordero reivindicaron el concepto de estratégico del Banco Rumiñahui", ejemplo que le lleva a inferir que "lo estratégico puede llegar a cualquier nivel, volviendo ilimitado al concepto".

Reafirmó su opinión de que, de acuerdo con la historia de las empresas estratégicas, se pueden contar con los dedos, no de dos manos sino de una, el número de las que llegaron al sector público por una concepción política "**porque todas las empresas estratégicas que recogió el sector público del privado fue debido a la estrategia de los accionistas quebrados de las antiguas empresas.**" Refiriéndose a las áreas que **pueden ser privatizadas** dijo que

Bondad y perversidad de la privatización

"todo lo que es factible de entrar en competencia tiene que ser privatizado", aclarando, a continuación, "que debe hacerse a precios reales y no creer que privatizar implica regalar, ni que se pueda poner un sobreprecio: privatizar sin desesperación ni usar figuras infundadas de venta a base de la deuda externa." Señaló que **los monopolios no deben privatizarse, pero sí hacer que admitan la competitividad**, por ejemplo, "en el caso del IETEL abrir la posibilidad de competencia en el ámbito de la reparación y mantenimiento, que bien podría ser entregado a manos privadas pero —agregó— yo no le daría el monopolio de las centrales telefónicas, o centrales eléctricas en el Ecuador, a ninguna empresa privada. Ahora bien, si alguien quiere hacer una inversión paralela en centrales telefónicas que las haga pero con el riesgo de no tener monopolio."

Blasco Peñaherrera afirmó que es un contrasentido hablar de eficiencia y de Estado. Planteó que **el Estado ecuatoriano**

"es absolutamente indeseable, que éste creció como crecen ciertos vegetales por condiciones anormales de orden genético, le han salido más protuberancias por todo lado: una pierna muy larga y otra corta, un brazo fuerte y otro débil, el cerebro mal conformado; este Estado, que es el prototipo de los países subdesarrollados, es un Estado indeseable."

Jamil Mahuad centró gran parte de su intervención en torno al concepto de eficiencia y tamaño del Estado. Respecto de la empresa privada señaló que

"no podemos girar un cheque en blanco y sostener que cualquier empresa del sector privado se maneje eficientemente." Puso un ejemplo digno, a su juicio, de Ripley: "En la ciudad de Guayaquil que, tiene una tem-

peratura sumamente alta, que tiene una humedad muy grande y que consume gaseosas por cantidades, hubo un señor que se encargó de hacer quebrar a la Coca-Cola..."

Gonzalo Ortiz se refirió a varios temas destacando, entre las causas de la situación actual, que

"el Estado ecuatoriano es así porque así lo hizo el sector privado; el Estado no lo hicieron los gobernantes solamente, ni lo hicieron los burócratas detrás de un escritorio [...] el Estado fue obligado por las fuerzas que juegan en la sociedad a ser como es porque no es un producto de la imaginación y de la voluntad ni de los burócratas, ni siquiera de los gobernantes, sino de las fuerzas que intervienen en un momento dado en la historia."

Insistió en que el Estado es actualmente fruto de las exigencias del proceso que ha seguido la historia ecuatoriana y de ninguna manera de simples deseos o caprichos de los gobernantes. Según Ortiz el Estado ecuatoriano tiene varias tareas inconclusas que enfrentar y que se resumen en tres retos: 1) superar las diferencias regionales, 2) superar las diferencias sociales, y 3) construir un Estado común para todos los ecuatorianos, particularmente para el sector indígena, que "está fuera o debajo del Estado". Al referirse a la situación del **Estado actual** dijo que éste

"no admite una defensa cerrada [...]. Ninguno de los que estamos en este panel podemos pretender que el Estado actual es defendible tal como está, creo que el Estado tiene que replantearse y reformarse." En cuanto a la **privatización** afirmó que no ha sido afán del gobierno ejecutarla simplemente por moda y agregó: "Después de un análisis muy objetivo y a veces criticado por la demora, **se ha llevado un proceso de privatizar aquello que se puede privatizar**, pero ciertamente suscribiendo el papel del Estado en aquellas áreas en las que no puede ser

Bondad y perversidad de la privatización

sustituido". En este sentido señaló que "el Estado puede desprenderse de algunas actividades, y así lo ha hecho con 22 de las 45 empresas en las que participa la Corporación Financiera Nacional".

El Seminario Internacional sobre el Papel del Estado aprobó algunas conclusiones y recomendaciones que cabe agrupar por temas.

En cuanto a la **actualización de políticas relativas al papel empresarial del Estado** sobresalen las siguientes:

- **La conveniencia de establecer una normativa legal** sobre el ordenamiento patrimonial empresarial entre el Estado y el sector privado y sobre la gestión de las empresas estatales.
- **La necesidad de ejercer una auditoría financiera y económica del patrimonio de las empresas estatales** así como de controlar los sectores interesados: proveedores, usuarios, trabajadores y financiadores.
- **La conveniencia de estudiar cuidadosamente la participación de la inversión privada externa.**

Como **acciones inmediatas** se señalan fundamentalmente las siguientes:

- **Definir nuevas formas de coparticipación estatal privada y social**, decisión que requeriría ordenar con prontitud la situación patrimonial de las actuales empresas estatales.
- **Revisar la política de colocaciones estatales minoritarias en diversas empresas.**

- **Estructurar y ejecutar un amplio sistema de información** de la gestión económico-financiera de las empresas.
- **Redefinir la forma de estructuración e integración de los cuerpos colegiados** responsables de la conducción de la empresa
- **Fortalecer la gerencia empresarial.**
- **Estudiar las políticas, proyectos de desarrollo y formas de organización técnico-administrativo-financieras de las empresas estatales mayores** que actualmente enfrentan problemas en ese ámbito así como en materia de tecnología y calidad de los bienes y servicios que ofrecen.
- **Evaluar la eficacia y eficiencia** de la gestión de cada empresa, en coordinación con los organismos gubernamentales responsables del área financiera y de control de gestión.

Las **recomendaciones** correspondientes a los planteamientos descritos son, principalmente, las siguientes :

- **Dentro de un proceso de reforma del Estado contextualizar el programa de transformación de su ámbito empresarial**, sea por desinversión o por privatización.
- **Definir la relación de las empresas estatales con las políticas sociales en la perspectiva de que éstas no operen mediante subsidios implícitos** y, si es preciso, diseñar mecanismos de participación de la empresa pública en el mercado.
- **Distinguir las empresas que brindan servicios públicos** como agua, electricidad, teléfonos, **de aquellas que tiene**

Bondad y perversidad de la privatización

que ver con el sector productivo comercial donde hay o puede haber competencia con el sector privado.

En caso de existir la decisión necesaria para iniciar cualquier proceso de desinversión y privatización se recomienda:

- **Contar con un instrumento legal que regule el proceso.**
- **Estudiar detenidamente cada empresa y luego seleccionar rigurosamente aquellas que podrían entrar en este proceso en forma parcial o total**, debiendo tener especialmente en cuenta al menos dos aspectos: el peligro de constituir monopolios privados y el de afectar a la distribución de ingresos o desabastecer a los sectores más necesitados.

Con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento sobre el ámbito empresarial del sector público, la SENDA realizó un **estudio sobre la capacidad financiera del sector privado ecuatoriano**. En la segunda parte de ese Informe¹² se sistematizan las opiniones de 19 agentes privados, pertenecientes a los sectores empresarial productivo y financiero, y de algunos analistas económicos e investigadores, a fin de conocer sus puntos de vista sobre determinados aspectos de la privatización, particularmente respecto de las áreas y empresas factibles de ser privatizadas, modalidades y mecanismos que hacen viables las privatizaciones, capacidad del sector privado para asumir algunas actividades que realiza el Estado y factores y aspectos limitantes del proceso privatizador.

¹²Presidencia de la República, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, "Informe de la investigación económico-financiera del sector privado ecuatoriano", Proyecto PNUD/ECU/89/516, Programa para el Desarrollo de la Gestión Pública, Quito, mayo 1992.

A continuación recojo del Informe algunas de las opiniones vertidas sobre tales temas.

Áreas y empresas factibles de ser privatizadas

De los 14 puntos que destaca el Informe sobre esta temática tomo como ejemplo las áreas de telecomunicaciones, hidrocarburos, transporte aéreo y servicios básicos.

- En el área de las telecomunicaciones los entrevistados consideran factible privatizar ciertos segmentos, motivando al sector privado para la creación de empresas paralelas que presten similares servicios.

- En lo relativo al sector hidrocarburífero plantean que podría asignarse al sector privado la comercialización de los combustibles, aunque sin excluir de ella la participación estatal.

- En el caso de las empresas de transporte aéreo proponen que Ecuatoriana de Aviación y TAME sean trasladadas al sector privado.

- En lo atinente a servicios básicos tales como agua potable, alcantarillado, electricidad, salud, educación, infraestructura sanitaria, vialidad pública, justicia y seguridad social, opinan que no deberían privatizarse.

Respecto de las **modalidades y mecanismos que hagan viable la privatización** las opiniones se concretaron principalmente alrededor de las siguientes ideas:

- En el ámbito legal, contar con una Ley y Reglamento de Privatizaciones así como con una nueva Ley de Mercado de Valores.

Bondad y perversidad de la privatización

- Respecto de la venta de las acciones, condicionar que ésta vaya acompañada de incrementos en la inversión de las empresas. Además, contemplar mecanismos de concesión de ciertos servicios paralelos, que propicien la competitividad y mejora del servicio.

- Examinar la posibilidad de participación minoritaria de los trabajadores en las acciones de las empresas y establecer líneas de crédito preferenciales por parte del Estado para crear incentivos a la participación de ex servidores públicos y privados, interesados en invertir en la compra de acciones de las empresas estatales.

- Aprovechar los recursos de los empleados y funcionarios públicos o privados, producto de los fondos de jubilación y de reserva, para destinarlos a la compra de acciones de las empresas del sector público.

- Elaborar sistemas de subcontratación de servicios con el sector privado, por ejemplo limpieza, mantenimiento, secretariado, etc.

Respecto de la **capacidad del sector privado para asumir algunas actividades realizadas por el Estado**, los pronunciamientos, en lo fundamental, se agrupan en torno a los siguientes puntos:

- Se reconoce que la empresa privada cuenta con capacidad técnica y administrativa pero no con capital fresco para la inversión productiva en las empresas a cargo del Estado. Se aclara que ello se refiere a las empresas pequeñas y medianas, no así a la de grandes empresas que requieren tecnología especializada en telecomunicaciones, petróleo y electricidad.

-Se admite que el sector social comunitario no se encuentra en condiciones de invertir y, menos aún, de administrar las empresas factibles de privatización.

En relación con la **política pública para iniciar y consolidar el proceso de privatización**, 12 de los 19 entrevistados se pronunciaron en favor de:

- Formular políticas de promoción y facilitación de las exportaciones de la producción excedente que se genere en empresas actualmente en manos del Estado (las de la DINE, por ejemplo).

- Aplicar una política de desinversión pública en todos los organismos y entidades del Estado que mantienen inversiones minoritarias o mayoritarias en empresas de economía mixta.

- Formar gerentes públicos.

- Definir una política que establezca la necesidad de realizar estudios integrales, caso por caso, de las empresas estatales susceptibles de privatización.

Entre las principales conclusiones a las que llega la SENDA, luego de realizar las entrevistas ya mencionadas, se destaca la "impresión general" (de los agentes entrevistados) de la reducida comprensión que tienen de la desinversión y privatización; lo mismo cabe decir respecto de la objetividad sobre las ventajas, desventajas y riesgos que entraña la aplicación de tales procesos en el Ecuador. Resalta, además, una mayor sensibilidad respecto de los problemas relacionados con la administración de las empresas e inversiones públicas.

La SENDA considera que el escaso nivel y profundidad de las opiniones analizadas podría explicarse por la falta de información específica sobre el tema de la privatización, así como por la ausencia de un proceso de concertación entre el sector gubernamental y los demás agentes económicos y sociales del país para analizar y debatir, en forma amplia, la con-

Bondad y perversidad de la privatización

veniencia, viabilidad y limitaciones de la reestructuración y privatización del patrimonio público.

Destaca, igualmente, el reconocimiento de la capacidad técnica y administrativa del sector privado para conducir eficazmente empresas pequeñas o medianas, no así de las de gran tamaño.

Pone de relieve el reconocimiento, por parte de los entrevistados, de la existencia en el sector público de personal capacitado y de cuerpos técnicos y administrativos solventes pero inadecuadamente dirigidos y aprovechados.

Planteamientos y criterios en el ámbito internacional.

A partir de la bibliografía internacional pertinente he procedido a clasificar criterios y planteamientos respecto de temas similares a los abordados por las opiniones más arriba analizadas, con el propósito de contrastarlas.

Objetivos de la privatización

Según la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado Venezolano¹³, un eficiente y eficaz proceso de privatización puede contribuir a:

"a) Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. De manera directa al permitir la aparición de nuevos propietarios y accionistas. De manera indirecta, al facili-

¹³Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, "Opinión de la COPRE sobre el proceso de privatización", Caracas, junio 1990.

tarle al Estado la concentración gerencial y de recursos en políticas de mayor impacto social".¹⁴

"b) Elevar la eficiencia y calidad de un conjunto de bienes y servicios, y por ende de todo el aparato productivo...".

"c) Fortalecer la sociedad civil al abrir nuevos espacios para la participación ciudadana..."¹⁵

"c) Fortalecer la acción del Estado en los ámbitos en que su presencia es imprescindible...".

Entre los objetivos fundamentales que pretende alcanzar el programa de privatización de empresas públicas venezolanas se enumeran los siguientes:

"Desarrollar los mercados de capital, crear empleos, aumentar la producción de bienes y servicios, propiciar la expansión del sector privado, mejorar la calidad de los servicios públicos, liberar recursos financieros y gerenciales del gobierno, atraer inversiones extranjeras y promover la competencia."

En cuanto a los objetivos del programa de reestructuración de empresas públicas del mismo país, figuran:

"Simplificar las relaciones de estas entidades con el gobierno central, reestructurar las empresas públicas con mayor impacto en la competitividad, el déficit fiscal y la calidad de vida, reducir las transferencias del gobierno central hacia las empresas públicas, ajustar los precios y

¹⁴En este sentido es necesario destacar que hay quienes plantean lo contrario, es decir que la privatización podría concentrar aún más capitales, riqueza y poder en unas pocas manos.

¹⁵Habría que preguntarse a qué tipo de ciudadanos podría incluir dicha apertura y a qué tipo de capitales.

Bondad y perversidad de la privatización

las tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas, eliminar las deudas entre empresas públicas, mejorar el entorno competitivo, la disciplina del mercado y la inversión privadas en el sector de empresas públicas, mejorar el entorno regulatorio de la inversión extranjera y asignar un nuevo rol de inversiones de Venezuela."

El Programa de Traslado de Servicios del sector Público al Sector Privado en Costa Rica¹⁶ se fija como finalidad "Desarrollar un programa tendiente a redefinir el ámbito y las condiciones establecidas para la prestación de los servicios no estratégicos que brinda el Estado". Sus objetivos específicos son:

"Identificación y traslado de las áreas de Administración Pública que por su carácter no estratégico, no esencial y no regulador, pueden ser transferidas a la actividad privada";

"Elaboración de un sistema de incentivos y estímulos para la formación de empresas de ex servidores que asuman la prestación de estos servicios"; y

"Establecimiento de incentivos dirigidos a empresas que se vinculen al programa, demostrando grados importantes de generación de empleo para los ex servidores públicos, así como condiciones favorables para la implementación de esquemas de gestión en sus diver-

¹⁶Programa de Traslado de Servicios del Sector Público al Sector Privado de Costa Rica", en *Reporte de Avances* N° 3, "La reestructuración del sector de empresas y servicios públicos", Banco de Datos sobre experiencias innovativas en organización y gestión del Estado, Caracas, Centro de documentación y Análisis de Información (CEDAI) del CLAD, septiembre 1991.

sas posibilidades de organización y expresión empresarial."

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁷ considera que pueden distinguirse dos tipos de objetivos de la privatización:

Primarios.

- Disminuir la iniciativa directa del gobierno en las actividades económicas,
- Exonerar al erario público de la carga que suponen las pérdidas y los gastos de capital de las empresas públicas, y
- Mejorar la eficacia de las operaciones empresariales.

Secundarios

- Incrementar el número de accionistas.
- Fomentar el crecimiento de mercados de capital.
- Reducir al mínimo la participación de la burocracia del gobierno en las operaciones de la empresa,
- Obtener ingresos de capital para el erario público, y
- Fomentar la competencia y mejorar la eficacia de las operaciones empresariales.

¹⁷PNUD, *Directrices sobre privatización, Red Interregional sobre Privatización, División del Programa Mundial y del Programa Interregional, New York, 1990*

Sectores

La amplitud y complejidad del concepto de sector obliga a distinguir entre sectores productivos, estratégicos, financieros, servicios públicos y, dentro de éstos, los servicios sociales. Debido a tal complejidad desarrollo solamente dos ejemplos de los servicios sociales: educación y salud.

En un reciente trabajo sobre privatización de la enseñanza en América Latina¹⁸ Juan Carlos Tedesco, Director de la UNESCO-OREALC para América Latina y el Caribe, plantea que el debate sobre ese problema —cuyos contenidos van más allá de la pugna por el control ideológico, otrora fundamental— está estrechamente asociado a los procesos de reforma del Estado. Señala que, actualmente, "la discusión incluye un número más amplio de ejes, de actores y de variables, enmarcados en una fuerte revalorización de la privatización, como estrategia más apropiada para resolver los problemas de eficiencia y calidad en los servicios públicos."

Tedesco, considera que los principales argumentos que se debaten sobre el tema son:

a. La presión de determinados grupos para mantener sus patrones culturales, entre los cuales figura la religión como un factor importante;

b. El desafío de mejorar la calidad de la educación en contextos de restricción presupuestaria, particularmente en los niveles superiores del sistema;

c. La necesidad de dinamizar el funcionamiento de las instituciones educativas; y

¹⁸Tedesco, Juan Carlos: *Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina*, Quito, Instituto Frónesis, 1991.

d. El mayor interés privado por la educación, en virtud de la revalorización del conocimiento como factor de producción.

Otros autores, como Gabriel Roth¹⁹, sostienen el criterio de que las empresas privadas pueden proporcionar servicios de educación incluso cuando el financiamiento provenga de donaciones o préstamos del gobierno. En este sentido Roth señala que el ejemplo chileno —tan reiterado en la literatura sobre privatización de la enseñanza— suele aparecer como modelo cuando las autoridades pagan una cantidad determinada de dinero por cada día que un alumno asiste a clases, lo que induce a las escuelas a competir entre sí por captar el mayor número de alumnos.

Roth considera que la salud también debe salir del sector público argumentando que la medicina tradicional, que se practica ampliamente en Asia, Africa y América Latina, muy frecuentemente se ejerce contra el pago de honorarios.

Presiones

Es conocida la presión que determinados organismos económicos y financieros internacionales y de países desarrollados, como Estados Unidos, ejercen sobre los países en desarrollo para que emprendan planes y proyectos de privatización a través de los denominados programas de estabilización y ajuste y de préstamos orientados a reducir el sector público. Así, programas como los de la AID y de la Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior de los Estados Unidos, de-

¹⁹“La privatización de los servicios públicos”, en Hanke, Steve: *Privatización y Desarrollo*, Centro Internacional para el desarrollo económico, México, Edit. Trillas, 1989, p. 129 y ss.

Bondad y perversidad de la privatización

sempeñan un papel importante en la promoción de la privatización del Tercer Mundo²⁰.

Juan Dimeo, corresponsal del United States Information Service (USIS) en Washington²¹, afirma que el Jefe de Personal de la Casa Blanca explicó a un grupo de gobernantes y líderes de negocios que, al igual que Reagan, Bush es un fervoroso defensor de las privatizaciones, hasta el punto de declarar que **"la privatización es una de las grandes fórmulas para los años 90 y para el próximo siglo"**.

Semejante posición es tan evidente que **el Gobierno norteamericano creó un fondo especial de 1.300 millones de dólares para impulsar las privatizaciones en América Latina**, que será administrado por el BID.

Roberto Salinas, Director Académico del Centro de Investigaciones sobre Libre Empresa, reconoce explícitamente, en un trabajo sobre la privatización en México²², que el "Programa de desincorporación de las entidades paraestatales", que inició el Presidente Miguel de la Madrid, **"se elaboró oficialmente como parte de las condiciones impuestas por el**

²⁰En diciembre de 1990 ganó la licitación para desarrollar actividades de privatización la firma consultora Price Waterhouse, la misma que ha establecido el Grupo Internacional de Privatizaciones para poner en práctica el nuevo esquema quinquenal financiado por la USAID. El programa consiste en un contrato central de 5.8 millones de dólares al cual da respaldo un contrato adjunto que permitirá el sostenimiento a largo plazo a través de misiones de la USAID en los países correspondientes (Información proporcionada por la Embajada de los Estados Unidos, "E.U. Juega papel importante en privatización Tercer Mundo", Afzal Khan, redactor de USIS).

²¹"Can privatization help stretch the local dollar?", en *American City & County*, September, 1991, p. 27-29.

²²The Heritage Foundation. "Privatización en México: Buena, pero insuficiente", México.

Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones acreedoras, a cambio de una reducción importante de la deuda". Luego señala que es sorprendente el hecho de que los ahorros logrados con el programa de privatización de México distan mucho de ser impresionantes puesto que apenas ascienden a cerca de 1.500 millones de dólares en ocho años²³.

Otra de las presiones es la que se relaciona con la dinámica reciente de la tecnología que ha impulsado a las compañías multinacionales a participar en la privatización de algunas empresas a fin de reducir sus costos, de acuerdo con la llamada "globalización de la economía".

E. S. Savas, en su libro *Privatización: La clave para un mejor gobierno*, distingue tres tipos de **presiones a favor de la privatización: pragmática, ideológica y populista**.

La *presión pragmática* se relaciona estrechamente con la grave tensión fiscal que enfrentan los gobiernos. En efecto, no sólo ha aumentado el costo de las actividades gubernamentales sino también la resistencia de la gente a pagar impuestos más altos, situación que conduce a buscar soluciones prometedoras e inmediatas cuyos efectos tengan el menor costo político posible. En tales condiciones la privatización aparece como un enfoque estratégico que busca aumentar básicamente la productividad y la eficacia a la vez que mejorar la calidad de los servicios públicos.

La *presión ideológica* la ejercen quienes sostienen que el Estado ha crecido en forma desmedida y consideran que semejante tendencia constituye una amenaza para la democracia y

²³En este sentido es importante recordar que el Ministro de Finanzas Jorge Gallardo reconoció que "el proyecto de privatización no puede descartarse... puesto que hacerlo es compromiso adquirido con el Banco Mundial en el denominado Plan de Acción Económica". (*El Universo*, 10-03-90, A1).

Bondad y perversidad de la privatización

que atenta contra los derechos individuales puesto que las instituciones estatales pueden convertirse en instrumentos de tiranía incluso en una sociedad democrática. Con miras a promover el bienestar general los defensores de ese punto de vista buscan reducir la función del Estado y, en contrapartida, expandir el sector privado, para lo cual la privatización aparece como el mecanismo más idóneo.

La *presión populista* se opone a un gobierno y un sector empresariales de grandes dimensiones, en favor de instituciones más reducidas y de mejores servicios públicos, confiándolos en mayor grado a la familia, el vecindario, la iglesia y ciertas asociaciones locales. Quienes así conciben el funcionamiento de la sociedad respaldan la privatización dado que aumenta las opciones individuales y brinda la oportunidad de fortalecer las instituciones tradicionales y locales. Con ello buscan limitar y reducir el ámbito de acción del Estado que, a su juicio, aumenta la dependencia de la sociedad respecto del Estado.

Temores y peligros

Temor al despido y al desempleo. Algunos autores sostienen que el papel del Estado no es el de proveer empleos²⁴. Pero puesto que la privatización acarrea forzosamente despidos y reducción del personal, unos con resignación y otros con realismo reconocen que es necesario elaborar mecanismos para solucionar el problema del desempleo que, de otro modo, se agravaría²⁵.

²⁴Poole, Robert: "Los obstáculos políticos de la privatización", en Hanke, Steve, op. cit., p. 46

²⁵Los últimos disturbios y problemas producidos en Venezuela y Colombia (desatados por TELECOM) hablan por sí mismos de estos temores y peligros.

Temor a la corrupción. Los famosos arreglos "por debajo del agua" o del "tapete" son frecuentemente denunciados en países que han emprendido planes de privatización, tales como México, Chile y Brasil. Términos como "amiguismo", "roscas", "argollas" y "trincas" se recrean a propósito de la ejecución de tales programas, razón por la cual surge reiteradamente el pedido de apertura, simplificación y democratización del proceso de privatización.

Un estudio difundido por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)²⁶ afirma que, con excepción de TELMEX y de las dos líneas aéreas, la privatización ha tenido escaso impacto sobre las sufridas finanzas públicas. Por el contrario, la imagen popular de la privatización es la de un "capitalismo amiguista". Esta acusación, al parecer, tiene sentido pues el sigilo y la carencia de información abierta que ha caracterizado a numerosas transacciones ha dañado la imagen de la privatización. El documento recuerda, además, que en 1987 se vendieron, en proporciones minoritarias, acciones de BANCOMER y BANAMEX —los dos más grandes bancos nacionalizados del país— a ciertos clientes privilegiados, con estrechos vínculos políticos en dependencias gubernamentales, y a precios devaluados, que luego obtuvieron enormes utilidades al vender sus acciones en el mercado bursátil.

El otro caso paradigmático de privatización es Chile, donde el Estado llegó a imponer la adquisición de acciones a los obreros y los fondos de pensiones. Sin embargo, mientras a los pequeños accionistas se los consolaba con la ilusión de una asociación igual con el capital nacional y extranjero, creció el poderío de algunos grandes consorcios. La experiencia chilena en este ámbito muestra que la privatización, en muchos casos, ocasionó el cierre de empresas, el aumento de la desocupación y la reducción de numerosos programas y servicios sociales.

²⁶Principal institución tecnocrática, análoga del Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Bondad y perversidad de la privatización

Peligro de monopolio. Una de las principales razones con que suele justificarse la privatización es la eliminación de los monopolios gubernamentales. Pero la otra cara de la medalla es el traspaso de éstos a manos privadas. No faltan quienes consideran que la solución intermedia sería la creación de empresas mixtas, propuesta aparentemente sencilla pero no necesariamente la más eficaz puesto que descuida el principio del lucro inherente a las privatizaciones.

Tras una década de experiencia en la transferencia de empresas y activos del sector público al privado, los europeos, y en particular los británicos, han extraído valiosas conclusiones que les inhiben recomendar la realización de ese proceso si no se adoptan ciertas precauciones, incluso en economías poderosas.

Aumento de las tensiones sociales. Los últimos acontecimientos políticos y sociales, particularmente de América Latina, muestran que la privatización ha desencadenado e incrementado las tensiones sociales.

Argumentos en favor de la privatización

Juan Benfeldt señala ocho actitudes que suelen adoptarse en favor de la privatización en América Latina.

1. Ante todo, se incurra en el error —principal, sin duda— de plantear la privatización exclusivamente dentro del marco del saneamiento de las finanzas públicas.

2. Se compara el costo político de llevarla a cabo con los beneficios que produciría la reducción de los costos contables que representa el sector estatal.

3. Se asegura que la privatización lesiona los intereses nacionales, confundiendo con nacionalización y con estatización.

4. Se plantea la privatización como algo nuevo y experimental que, por tanto, supone riesgos e incertidumbre. Se olvida que la mayoría de las empresas estatales nacieron como empresas privadas.

5. Se trata la privatización como un fenómeno de naturaleza económica, fiscal, financiera o técnica, cuando en realidad es un fenómeno político.

6. Se presenta la privatización como algo temporal que, en cuanto las circunstancias del Estado agotado lo permitan, será revertida.

7. Se presenta la privatización como la simple transferencia de activos públicos a manos privadas.

8. Se propone como la solución más fácil y obvia la empresa mixta, que resulta ser la de mayor peligro.

Diferencia entre países industrializados y en vías de desarrollo

Las bases para vender las empresas públicas son muy distintas en los países industrializados y en los que están en vías de desarrollo. En los primeros se busca primordialmente una gestión económica más dinámica, la privatización es vista como un asunto básicamente financiero, su sistema jurídico está, por lo general, mejor estructurado y el mercado es razonablemente competitivo; en cambio, en los segundos se concibe la privatización como un medio para reducir la carga fiscal, los problemas de falta de capitales son sobremanera agudos lo que, sumado a la resistencia al capital extranjero, vuelve más

Bondad y perversidad de la privatización

compleja aún la transferencia o venta: los problemas legales son, también, más complejos y restrictivos ²⁷.

Argumentos en contra de la privatización

Es interesante destacar la discusión desatada en Guatemala entre la AID y la Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos (GAO) respecto del impacto de la ayuda a Centro América. La GAO sugería al Senado de los Estados Unidos que propusiera al Gobierno de Guatemala una postura más efectiva respecto de la privatización. La AID se opuso a esa "insinuación" aduciendo que Guatemala tiene un número relativamente pequeño de empresas estatales en comparación con otros países menos desarrollados del mundo. Pero el punto central del asunto era que las empresas estatales ineficaces no constituyen un problema serio en Guatemala y no son suficientemente significativas como para hacer atractiva la privatización. La conclusión de los analistas de la AID se basaba en el hecho de que las empresas del sector paraestatal, a más de ser poco numerosas, representan, en ese país, un bajo porcentaje del PIB. En síntesis afirmaron que "**privatizar no vale la pena**".

El carácter "novedoso" y experimental que se suele atribuir a la privatización explica la duda e incertidumbre de quienes reclaman no olvidar que algunas de las empresas estatales nacieron como empresas privadas y que todas las funciones económicas en las que el Estado se ha entrometido preexisten a los designios de la burocracia.

²⁷Véase el artículo de Berg Elliot, "El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico", en Hanke, Steve, op. cit., p. 33 y ss.

Pasos y etapas

El PNUD sintetiza en cinco los principales pasos lógicos para llevar a cabo la privatización:

1. *Objetivos y modalidades.* Se trata del momento inicial en que es fundamental formular objetivos precisos y establecer la modalidad adecuada en consonancia con ellos. Es necesario concebir los detalles y elaborar un calendario de privatizaciones de las empresas y diferenciar la privatización de gestión y la privatización de propiedad.

En forma paralela o posterior a la fijación de objetivos es fundamental identificar las condiciones macroeconómicas que están presentes en la aplicación de la privatización para así asegurar la credibilidad legal y, por cierto, la declaración de una política de privatización.

3. *Arreglos institucionales.* Es importante crear un organismo técnico con la necesaria competencia para conducir el proceso y establecer una logística institucional de oferta pública o ventas privadas.

4. *Aplicación.* Otro de los pasos primordiales es preparar a las empresas para la privatización así como elaborar un balance saneado y organizar la oferta pública y, dentro de ésta, determinar el precio y las técnicas de venta.

5. *Medidas subsiguientes a la privatización.* Un proceso de privatización deberá, finalmente, fijar las disposiciones normativas pertinentes y elaborar un plan de utilización de los beneficios de la venta que reciba el erario público.

Bondad y perversidad de la privatización

Marston Lance ²⁸ enumera los 14 pasos que podrían darse dentro de un proceso de privatización, que comprende cuatro etapas: Desarrollo institucional, elección de objetivos, transferencia de la privatización y vigilancia de los resultados²⁹.

El mismo autor distingue cuatro momentos en que se echan sus bases políticas y prácticas:

1. Definición de lo que el gobierno quiere lograr. Debe nombrar, para ello, a un alto funcionario que fije las pautas, siendo importante que tenga contacto con el liderazgo político del gobierno. En este momento se asignan suficientes recursos económicos y de personal calificado y se nombra también un grupo asesor del sector privado.

2. Elaboración de un balance del contexto político.

3. Creación de coaliciones con el sector privado para apoyar el proyecto de privatizaciones, siendo conveniente, para ello, contar con un amplio programa de educación pública.

4. Formulación de estrategias.

²⁸“Preparativos para la privatización: lista de etapas para la persona que toma decisiones”, en Hanke, Steve, op. cit., p. 71-73

²⁹La primera etapa comprende: 1. Organización de la privatización; 2. Balance del contexto político; 3. Crear coaliciones con el sector privado; y, 4. Elaborar estrategias y pautas. La segunda: 5. Resumen de política; 6. Balance organizativo; 7. Balance comercial; y, 8. Análisis estratégico. La tercera: 9. Estimación del valor; 10. Fijar condiciones y solicitar transferencia; 11. Evaluar y elegir el comprador; y, 12. Negociar y realizar la transferencia. La cuarta: 13. Establecer los mecanismos regulatorios y de supervisión; y, 14. Vigilar el comportamiento.

Procedimientos para la privatización

Una de las principales preocupaciones que debe estar presente al formular normas y estrategias para el proceso de privatización es la situación de los trabajadores. Deberán plantearse las normas de preferencia que éstos podrían tener en la adquisición de activos, acciones o cuotas sociales, así como el establecimiento de obligaciones para mantener las condiciones laborales existentes en el momento de la privatización.

Es evidente que los trabajadores de las empresas privatizables pueden verse expuestos al despido en mayor o menor grado, y que los salarios comenzarán a determinarse por las condiciones del mercado, debido a lo cual su estructura se fijará primordialmente en función de la productividad.

De ahí que uno de los modos como el Gobierno puede efectuar la privatización, en algunos casos, es transfiriendo acciones a los trabajadores o empleados.

El PNUD señala las posibles concesiones que pueden ofrecerse a los trabajadores en la oferta de acciones, tales como reservas para su asignación, precios de concesión o descuentos, entrega de una acción libre por cada múltiplo de acciones adquiridas, acciones gratis como bonos de lealtad, concesión de ayuda financiera para adquirir las acciones, fijación de un precio de venta pagadero por deducción del salario durante un periodo.

El mismo organismo internacional propone que en la transferencia o venta de acciones se dé preferencia a los trabajadores gubernamentales desplazados.

Criterios operativos

El programa de privatización venezolano está siendo desarrollado según los siguientes criterios operativos³⁰:

- "*Gradualidad*: el proceso debe ser llevado lenta y progresivamente, partiendo de lo más simple para después abordar lo más complejo."
- "*Transparencia*: la información relativa al proceso debe estar a la disposición de la opinión pública y la licitación y oferta pública deben ser los mecanismos prioritarios de venta de acciones o de contratación de asesorías durante el proceso."
- "*Flexibilidad*: el proceso debe adaptarse a las condiciones particulares de las entidades sujetas a privatización, lo cual implica diseñar estrategias de privatización caso por caso y escoger la variante más adecuada de acuerdo a los objetivos que se quiera alcanzar."
- "*Solidez económica*: significa hacer operaciones de contado, valoraciones de mercado, no otorgar financiamiento público a los compradores (salvo cuando éstos sean trabajadores de la propia entidad), no otorgar conversión de deuda en acciones de empresas a privatizar."
- "*Participación*: se plantea la creación de comités de concertación en cada entidad a privatizar, la consulta a los sectores relevantes e incentivos a la participación de los trabajadores en el proceso" y,

³⁰"Proceso de reestructuración de las empresas públicas en Venezuela", en CLAD, CEDAI, op. cit.

- "*Privatización de la privatización*: significa buscar apoyo en consultores privados nacionales y extranjeros para ejecutar las distintas fases de la privatización de las entidades públicas."

Criterios orientadores

Entre los criterios orientadores para la privatización de las empresas públicas argentinas ³¹ figuran los siguientes:

- "La privatización debe empezar por los núcleos centrales de la estructura del Estado, principalmente los sectores invadidos por el Estado, como la energía, el transporte y las comunicaciones. Lo primero a privatizar es aquello que el Estado tiene 'prestado', ya sea por excesivo intervencionismo o por excesivo proteccionismo. Debe comenzar, al mismo tiempo, en empresas estatales prestadoras de servicios como en ciertos sectores de empresas privadas mantenidas, subsidiadas o administradas por el propio Estado."

- "El Estado debe prestar, aún bajo déficit, los servicios esenciales, si son intransferibles. No debe proporcionar, aún con superávit, los servicios que pueden prestar los particulares."

- "No puede haber privatización de servicios públicos y de actividades empresarias estratégicas del Estado sin reserva de poderes de policía (control) y planificación (orientación)."

- "A partir de la cláusula de preferencia provincial que resguarda el federalismo, antes de transferir competen-

³¹ "Proceso de reestructuración de las empresas públicas en Argentina", en CLAD, CEDAI, op. cit.

Bondad y perversidad de la privatización

cias a sectores no estatales, el Estado Nacional debe verificar si las Provincias pueden, por sí o asociadas o, mediante 'empresas públicas federativas', prestar esos servicios públicos."

- "En el proceso de privatización debe privilegiarse la concertación y compatibilización de intereses sectoriales."

Modalidades de la privatización

Las modalidades de privatización pueden referirse:

- A las fuentes de financiamiento: cobro de tarifas, aumento de capital con participación privada.
- A la producción misma: contratación de la gestión, arriendo, franquicia.
- A la liberación de un sector: liquidación de empresas públicas, eliminación de barreras a la entrada.
- A la venta de una empresa o de sus acciones con indicación expresa del porcentaje accionario que éstas representan y de la clase de acciones y privilegios que éstas tengan, si fuere del caso, o de su activos.
- A la cesión de la empresa en administración por un plazo determinado, especificándose si es o no opción de compra.
- Al otorgamiento de concesiones o permisos especiales de explotación.

- A la derogación de disposiciones legales que impiden la concurrencia del sector privado en actividades reservadas por ley al Estado.

El Consejo de Ministros de la República de Venezuela aprobó, el 22 de marzo de 1991, los lineamientos sobre el Programa de Privatización³². En ese documento se contemplan las siguientes modalidades de transferencia de propiedad: Venta total o parcial, donación total o parcial y conversión de la deuda en inversión. Al mismo tiempo, la modalidad sin transferencia de propiedad consistirá en privatización de la Gerencia, desregulación de la actividad, cobro de tarifas, abandono de la actividad y liquidación de la empresa.

Diferencias de objetivos entre la empresa pública y la empresa privada

Las operaciones del sector público no son equiparables a las propias de la empresa lucrativa: mientras que ésta se orienta por la maximización de los beneficios y procura establecer para ello una relación de optimización entre ingresos y costos, el sector público busca metas de desarrollo nacional y servicio colectivo, debiendo recurrir a combinaciones que vuelvan compatibles diversos objetivos, entre ellos el empleo pleno, la mejor distribución del ingreso, la constitución de una economía integrada, el desenvolvimiento de la industria nacional y el desarrollo tecnológico.

³²Ponencia "Privatización y reestructuración" al X Congreso de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), en *Revista de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado*, Segunda etapa, N° 4, 1991, p. 33.

Financiamiento de la privatización

De manera general, la privatización comprende dos etapas de financiamiento: para apoyar la transferencia de la propiedad y para garantizar que la nueva compañía siga operando. Después de la transferencia, ésta pasa de la categoría crediticia de riesgo soberano a la de riesgo comercial.

Es probable que la empresa, una vez privatizada, necesite una combinación de capital a corto y largo plazo para su modernización y la compra de equipo y tecnología.

Es posible, dice Rosendo Castillo³³, que se requiera cierta financiación y apoyo del Estado para preparar la venta de una compañía cuando la empresa no es rentable. Por el contrario, en Brasil y Argentina se mantienen restricciones a la inversión extranjera en compañías potencialmente atractivas.

Capital extranjero

La primera cuestión que debe decidir el Gobierno es si en una privatización determinada debe aceptarse capital extranjero y, en caso afirmativo, hasta qué límite.

El gobierno también debe exponer claramente la naturaleza de las restricciones a las inversiones de capital extranjero en una empresa objeto de privatización. Deberá, por otra parte, facilitar la repatriación de capitales.

Es fundamental, además, precisar en qué términos y porcentaje se admite la inversión extranjera e, incluso, esclarecer cuestiones tan problemáticas como la imposibilidad de adquirir acciones con bonos de la deuda o conversión de la Deuda Externa.

³³“Cómo financiar la privatización”, en Hanke, Steve, op. cit., p. 119.

Los círculos nacionalistas expresan fundados recelos en el sentido de que la entrega de la propiedad pública al capital extranjero puede llevar a la pérdida de control, por parte el Estado, de importantes sectores de la economía.

De acuerdo con las conclusiones de la sexta reunión mundial de expertos del Programa de Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas³⁴, la diferencia de metas operacionales del sector público y del sector privado son claras, como vimos más arriba. Y es cierto que al sector público competen un conjunto de acciones que, por su índole, difícilmente atraen el interés privado, como son la realización de grandes programas de desarrollo, el desenvolvimiento de proyectos destinados a la creación de empleos o al progreso regional, la inversión en programas de infraestructura, el desarrollo de programas de servicios sociales y la producción de insumos de uso difundido, entre otros.

Esa diferencia de metas u objetivos tiene consecuencias directas en términos de organización. La productividad de cada sector debería ser medida en función de sus objetivos específicos. La del sector público no puede referirse meramente a la rentabilidad, pues ello simplificaría totalmente su función histórica, sino que deberían destinarse a la paz interna, seguridad, desarrollo de los recursos humanos, disminución de la dependencia económica, estabilidad y conservación del medio ambiente.

Existe, en general, acuerdo en que la utilidad, en su acepción comercial, no constituye un criterio enteramente adecuado para medir los resultados de la gestión de las empresas públicas, dada la multiplicidad de sus objetivos, incluidos los de índole social, que se espera que alcancen dichas empresas.

³⁴Conclusiones reproducidas en la ponencia "La privatización no debe debilitar a los trabajadores", presentada al X Congreso de la CTV, en *Revista de la Comisión Presidencial...*, op. cit.

Bondad y perversidad de la privatización

Por otra parte, mientras el sector privado produce sólo para responder a la demanda efectiva, es decir para satisfacer las necesidades de aquellas personas que tienen capacidad para pagar los precios del mercado y están dispuestas a hacerlo, el sector público actúa con miras a satisfacer las necesidades sociales, sea gratuitamente, sea ofreciendo bienes y servicios de interés colectivo a precios claramente inferiores a los que regirían en el mercado.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y PREGUNTAS

Las conclusiones que se presentan a continuación se refieren a cuatro aspectos: a) análisis de la "opinión publicada", b) conclusiones resultantes de las investigaciones y foros sobre empresas públicas realizados por la SENDA, c) reflexiones personales elaboradas a base del material antes señalado y de criterios y planteamientos internacionales sobre privatización y d) un conjunto de interrogantes que quedan latentes luego de terminar el presente estudio.

a. Análisis de la opinión publicada

El análisis de las opiniones sobre privatización aparecidas entre el 10 de agosto de 1988 y el 10 de agosto de 1991 permite formular conclusiones tales como las siguientes:

El hecho de que no se hayan dado a conocer criterios y opiniones de determinados grupos sociales o de que éstos sean numéricamente ínfimos, como en el caso de los trabajadores o de los académicos, no significa que ellos no se hayan manifestado públicamente sobre el tema sino que sus opiniones no fueron publicadas por los medios de comunicación.

De acuerdo con la frecuencia temporal de las informaciones sobre privatización encontramos que, mientras en 1989 el sector privado no dio mayor importancia al asunto, en el

Bondad y perversidad de la privatización

año siguiente se publican no sólo un mayor número de opiniones suyas sino que aparecen también algunos desacuerdos entre ellas. En este caso la frecuencia está dada por las declaraciones de altos funcionarios gubernamentales sobre el tema y sobre el problema específico de EMELEC. En cambio, 1991 fue un año de profundización, precisión de posiciones, discrimen de las empresas, servicios y áreas en las que, tanto el sector privado como el sector público estarían interesados en desinvertir o cambiar su naturaleza jurídica para transformarlas, por ejemplo, de empresas estatales plenas en mixtas e incluso en privadas.

La comparación de la frecuencia, contenido y tipo de información que publica la prensa estudiada permite deducir ciertas tendencias: por ejemplo, una clara posición privatizadora por parte de *El Universo*, no compartida por *El Telégrafo*, que incluye algunas opiniones "neutrales" e incluso en contra de la privatización. La prensa quiteña, por su parte, aparece también favorable a la privatización, particularmente *El Comercio*, a través de sus editoriales y de sus analistas. *El Mercurio* de Cuenca podría ser calificado como oscilante o equilibrado en sus planteamientos y criterios, pues busca recoger opiniones en favor y en contra de la privatización tanto nacional como internacional.

La opinión publicada de los organismos internacionales refleja una clara preferencia por la privatización.

La posición oficial, particularmente del Presidente Borja, sobre el tema es bastante clara, pese a ciertas contradicciones aparentes o a imprecisiones conceptuales de los Secretarios de Estado y demás altas autoridades de Gobierno, por ejemplo respecto de la diferencia entre privatización y desinversión.

Es importante destacar que la posición del Presidente sobre la privatización se mantendrá coherente y clara durante

el último año de su mandato³⁵, ya que ha llegado a declarar que no se incluye en la "onda privatizadora que recorre toda América Latina". Además, pone de relieve que, respecto de este tema, no hay indecisión del Gobierno pues la idea es no privatizar, con excepción de aquellos casos, como posiblemente sea el de Ecuatoriana de Aviación, en los que un estudio detenido indique la conveniencia de hacerlo.

Las Cámaras de la Producción y de Servicios, de modo general, son partidarias de la privatización, opinión que se ha ido matizando con el tiempo: así, cuando se iniciaron las discusiones sobre el particular, sus opiniones eran de carácter general, con claros tintes ideológicos que, en gran parte, reproducían lo que se afirmaba en otros países en materia de privatización; pero, en la medida en que el tema se fue volviendo una preocupación constante y se entreveía la posibilidad de concretar ese proceso en el país, el discurso fue volviéndose más preciso en el sentido, por ejemplo, de no propugnar la privatización de todas las empresas estatales sino sólo la de aquellas que puedan rendir, en forma inmediata, pingües utilidades o, dentro de determinadas empresas, de algunas etapas o fases de interés inmediato.

Por otra parte, se manifiesta la contradicción, real o aparente, de exigir al Estado que desempeñe un papel promotor, fomentador y aliado de la producción y, a la vez, que emprenda un proceso inmediato de privatización de sus empresas e incluso de la economía en general.

Es evidente y notoria la oposición de los trabajadores a la privatización así como su denuncia respecto de sus conteni-

³⁵Esta afirmación se sustenta en las declaraciones del Presidente de la República publicadas hasta mayo de 1992. Declaraciones que si bien están fuera del período que comprende este estudio, por la importancia que entrañan para la definición gubernamental han sido objeto de un seguimiento posterior por parte del autor.

Bondad y perversidad de la privatización

dos y de sus beneficiarios reales. Advierten también los posibles efectos económicos y sociales negativos y la conveniencia de estudiar profunda y detenidamente el tema antes de adoptar cualquier decisión.

En términos generales se puede deducir que las opiniones de los políticos coinciden en cuanto a la necesidad de emprender acciones privatizadoras, basándose en la opinión mayoritaria acerca de los problemas y debilidades de las empresas y servicios públicos, particularmente respecto de su calidad. Es obvio que esta situación, unida a los demás problemas, justificaría la urgencia de cambiar o reformar el Estado, por lo cual constituyen una excepción los políticos que rechazan globalmente la privatización.

Es menester aclarar que el hecho de que, en términos generales, se encuentren opiniones convergentes no significa que no existan diferencias en cuanto a las finalidades, áreas, tipos, momentos y procedimientos de la privatización.

Se destaca, además, en la mayoría de los políticos cuyas opiniones han sido publicadas, el incipiente conocimiento que tienen sobre la cuestión. Encontramos opiniones vagas, cargadas de ideología e, incluso, algunas de ellas bastante superficiales, por lo cual su aporte a la comprensión y enfrentamiento del problema es muy limitado.

Declaraciones recogidas en el período posterior al analizado en el presente trabajo, esto es durante la campaña política para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República y de las demás dignidades nacionales y locales, permite aclarar la posición de la mayoría de los dirigentes políticos que participaron en la contienda electoral. Es el momento en que aparecen posiciones manifiestamente favorables y claramente contrarias a la privatización, éstas últimas provenientes, en particular, de la izquierda más radical y de alguna expresión populista.

Se advierte, casi a primera vista, la ausencia de opinión publicada de determinados colegios profesionales, cuyos criterios podrían contribuir al debate y concreción de la problemática de la privatización; tal es el caso de los colegios de abogados, de los cuales no hemos encontrado un solo planteamiento sobre el tema.

El criterio de los profesionales vinculados con centros universitarios son, a mi juicio, los más serenos y ponderados. La mayoría de sus opiniones son analíticas y argumentadoras no sólo respecto de los problemas previos a la decisión de emprender un programa de privatizaciones sino respecto del proceso mismo de privatización.

Las opiniones expresadas por articulistas, analistas y editoriales, aparte de ser las más numerosas, son las más significativas en cuanto a la expresión de posiciones ideológicas, políticas y económicas respecto del papel del Estado, de los monopolios, de las empresas, áreas y sectores que deberían o no privatizarse, incluidos los que se consideran como estratégicos.

Son particularmente dignas de mención las reacciones contra las declaraciones oficiales, especialmente respecto de las emitidas por el Presidente de la República.

Los argumentos en favor de la privatización, a más de ser mayoritarios, presentan un amplio espectro de posiciones, desde las que se refieren al papel del Estado actual y, en particular, de sus empresas —calificadas por numerosos editorialistas de ineficientes, fracasadas y en, definitiva, causantes de la crisis—, hasta las que pretenden fundamentarse en conceptos y experiencias foráneos respecto del nuevo papel del Estado.

Es patente la cautela de buena parte de la opinión de los medios de comunicación respecto de la privatización de las

Bondad y perversidad de la privatización

áreas y bienes considerados como estratégicos por las leyes ecuatorianas.

No es raro encontrar cierto escepticismo acerca de la capacidad y experiencia de la empresa privada para responder a los desafíos que demandaría la privatización, en particular la de las empresas públicas de gran magnitud.

b. Conclusiones de las investigaciones y foros sobre empresas públicas organizados por la SENDA

En primer lugar, la SENDA sugiere reformar el régimen actual de las empresas públicas en el marco de la reforma del Estado, lo cual entraña, a su vez, plantear de nuevo el papel de éste, particularmente al tratarse de las relaciones entre sus instituciones y empresas con la sociedad. Señala, asimismo, que la reforma debe orientarse a reorganizar la gestión del Estado, con miras a resolver los graves problemas actuales y a avizorar el futuro nacional, regional e internacional. Para ello hay que revisar las prioridades de acción del sector público, que fueron válidas anteriormente, y redefinirlas en el marco de la situación actual y de las nuevas perspectivas.

La SENDA recuerda los antecedentes de la intervención del Estado en el ámbito empresarial y que las decisiones para tal operación han sido, básicamente, resultado de políticas públicas de carácter estratégico nacional, de tipo sectorial y de apoyo al sector privado.

Subraya la necesidad de reorientar las actuales inversiones estatales en patrimonios empresariales, así como la desinversión estatal de patrimonios empresariales mixtos.

Pone de relieve la utilidad de emprender un estudio sobre la eficacia y efectividad de las Empresas Públicas, previo a la

adopción de decisiones relativas a su reestructuración, reorientación o privatización.

Hace hincapié en la conveniencia de reglamentar el ámbito de las Empresas Públicas mediante una ley que debería ser el resultado de un análisis y de un amplio debate con los diferentes agentes económicos y sociales del país, así como con los organismos académicos y de investigación.

En suma, el tema de la privatización, pese a adquirir cada vez más el carácter de fundamental para la mayoría de los "líderes de opinión" y de la sociedad civil, es tratado, ante todo, desde la perspectiva ideológico-política. Al parecer, el tema no ha sido objeto de debate ni lo es tampoco actualmente, al menos en sus fundamentos, fines, procedimientos, etc.

Finalmente, la SENDA considera que, para algunos, la privatización sigue siendo la panacea que proponen al país y, para otros, una amenaza y peligro para el mantenimiento de un Estado al servicio de todos.

c. Reflexiones generales

- Es fundamental enmarcar la problemática de la privatización dentro de una estrategia de desarrollo que redefina las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

- El proceso de modernización y reforma del Estado no puede ser una imposición de ningún sector de la sociedad ecuatoriana sino el producto de una discusión y consenso nacionales.

- La privatización no debe perseguir, como un objetivo en sí mismo, la reducción lineal e indiscriminada del tamaño del Estado sino más bien, y prioritariamente, la redefinición del

Bondad y perversidad de la privatización

papel que éste debe desempeñar en la economía y en la sociedad en general, así como su modernización y democratización.

- La privatización debe concebirse como una herramienta al servicio del fortalecimiento de la sociedad civil, de la descentralización político-administrativa, de la democratización económica y de una mayor eficiencia de las políticas públicas.

- La privatización podría contribuir a fortalecer el Estado en las áreas donde su presencia es esencial, como el ámbito social, y a disminuirla en otras donde la iniciativa de los ciudadanos podría reemplazarla con ventaja.

- Se acepta, comúnmente, la intervención del Estado en todo cuanto signifique políticas y programas sociales dirigidos a sectores de bajos recursos.

- La privatización debe complementarse con otras políticas, tales como la reestructuración de las empresas públicas que no estén sujetas a transferencia al sector privado y la modernización del marco regulatorio que rige para los distintos sectores de la economía.

- Es evidente que el Estado se ha excedido en algunos casos al calificar de estratégicas determinadas áreas y empresas públicas; de ahí la necesidad de repensar y actualizar el concepto de lo estratégico en el momento actual.

- Puede resultar sobremanera arriesgada una traslación mecánica y acrítica de los esquemas privatizadores de los países latinoamericanos considerados, por algunos, como "exitosos" en la ejecución de esos procesos. Es fundamental te-

ner en cuenta las especificidades de nuestra realidad nacional y no dejarse encandilar con los nuevos *slogans* y paradigmas privatizadores.

- Es fundamental precisar, de partida, el destino de los fondos recaudados por las privatizaciones, que deberían orientarse a incrementar la infraestructura económica y social. Los ingresos extraordinarios que se obtengan deberían destinarse a gastos de inversión y no a gastos corrientes como son el pago de sueldos, de la deuda, etc.

- Es necesario prever las consecuencias que el retiro de los subsidios de que actualmente gozan las empresas públicas, en caso de privatizarse, tendría en los precios una vez que éstos reflejen los costos reales y el margen de utilidad de las empresas privadas que las tomen a cargo. Es evidente que los nuevos precios incidirán en la distribución del ingreso, particularmente en los servicios de agua, luz, teléfono, alcantarillado, etc.

- Antes de adoptar la decisión de emprender un proceso de privatización es fundamental tener en cuenta la ausencia o estrechez del mercado interno de capitales, situación que exige a la vez precisar la aceptación o negativa de participación del capital extranjero y las condiciones en las que éste ingresaría al país.

- La restricción anterior vuelve mucho más factible la posibilidad de generar o de profundizar una mayor concentración de propiedad y de poder, situación que puede recrear el fenómeno de la monopolización que constituyó uno de los argumentos para privatizar la empresa pública. En este sentido, autores como Amparo Menéndez-Carrión consideran que en países con mercado de capital poco desarrollado, como el Ecuador, la privatización podría conducir a una mayor concentración de capitales antes que al mejoramiento y fortalecimiento de situaciones competitivas.

Bondad y perversidad de la privatización

- La participación (minoritaria) de los trabajadores en los procesos de privatización constituye una de las conclusiones más reiteradas de los trabajos de evaluación de esos programas emprendidos por otros países.

- Se considera necesario contar con un marco legal e institucional adecuado respecto de las empresas públicas y las privatizaciones que garantice todo el esquema que se diseñe para poder privatizar sin sobresaltos y asegurar la asignación eficiente de recursos.

- El proceso de evaluación de las empresas públicas debe ser transparente y equitativo.

- Antes de decidir privatizar las empresas del Estado debería concedérseles la oportunidad de modernizarse, de corregir sus errores y de emprender tareas de descentralización, desconcentración y regionalización.

- La privatización podría orientarse a estimular la aparición de nuevos productores, empresarios y accionistas. Ello puede conducir al desarrollo de la competencia y a crear otros canales de participación de la sociedad civil.

- El proceso de privatización debe complementarse con otros dos: la reestructuración de las empresas públicas que no estén sujetas a transferencia al sector privado y la modernización del marco regulatorio que rige para los distintos sectores de la economía.

- La reestructuración de las empresas no privatizables tendría que emprenderse promoviendo, entre otros aspectos, su descentralización, la profesionalización de la gerencia y la redefinición de sus vínculos con el Gobierno central. Por su parte, la modernización de los marcos regulatorios de las diferentes actividades económicas debe orientarse a estimular la competencia, la participación de nuevos productores y la in-

novación científica y tecnológica de la producción. Sin la reestructuración de las empresas públicas y la modernización de los marcos regulatorios, las "bondades" de la privatización serían muy limitadas.

d. Interrogantes finales

Por su pertinencia para un debate sobre el tema de la privatización, considero fundamental iniciar esta última parte del presente trabajo transcribiendo un conjunto de interrogantes formulados por uno de los más importantes dirigentes liberales contemporáneos, Ralf Dahrendorf, quien es, además, catedrático de sociología de varias universidades alemanas e inglesas. El Profesor Dahrendorf enuncia preguntas ³⁶ como las siguientes:

- ¿Quién ha reducido el gasto público? y, si lo ha hecho, ¿qué precio ha pagado y cuáles han sido sus consecuencias sociales?

- ¿Son acaso las grandes empresas privadas mucho mejores que las públicas?

- ¿Es la privatización una política verdaderamente honesta o se la sigue, a veces, con el fin de equilibrar presupuestos cuando no hay otra forma de hacerlo?

- ¿No es la privatización simplemente un pretexto ideológico que utilizan aquellos que están pensando en otra cosa muy distinta?

El mismo profesor propone, como respuestas, algunas soluciones que, según advierte, no son sencillas. Nos habla de

³⁶Revista *Perfiles liberales*, publicación liberal auspiciada por la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá.

Bondad y perversidad de la privatización

la "necesidad de unirse frente a las aterradoras fuerzas del fundamentalismo que se encuentran desatadas por todo nuestro mundo de hoy". Hace hincapié en la urgencia de alentar e incluso de emprender cualquier iniciativa que pueda provenir de la gente que vive y trabaja. Concluye reafirmando la utilidad de construir un gobierno diferente que se concentre en los problemas que pueda demostrar que son importantes y que de esa manera nos permita mantener y desarrollar las sociedades libres en las que todos deseamos vivir.

Habría que preguntarse si el tema de la privatización constituye, como sostiene el Presidente de la República, una moda intelectual, un nuevo paradigma o un discurso ideológico-pragmático generado en época de crisis.

Es, asimismo, oportuno preguntarse si la privatización no constituye una nueva estrategia de los grupos de poder, nacionales e internacionales, para la reconstitución y renovación de sus modelos e intereses económicos y políticos a través de la reducción del papel y funciones del Estado y del traspaso de responsabilidades económicas, particularmente productivas, a la empresa privada. Y si tal estrategia no pretende legitimarse con el deterioro del Estado y limitarlo a ser un simple garante o guardián del orden que demandan la libre competencia y el mercado.

- Es pertinente plantearse lo que sucederá en caso de que el Estado adopte la decisión de retirarse de todas las áreas no estratégicas e incluso, entre estas últimas, de aquellas que admitan competencia, que desarrollan actividades y servicios sociales públicos dirigidos a los sectores de menores ingresos y oportunidad. El mercado dispondrá de la fuerza y de los mecanismos necesarios para llenar la ausencia estatal y convertirse en un medio eficiente de integración social.

- En relación con la posible desmonopolización de bienes y servicios producidos por el Estado habría que preguntarse si

la empresa privada puede asumir servicios y actividades que exigen fuertes inversiones en infraestructura y si la privatización, en estos casos, no equivaldría a sustituir el monopolio público por otro privado.

- En lugar de la privatización de las empresas públicas tal vez cabría plantear la desprivatización del Estado —como lo sugieren Carlos Franco y Amparo Menéndez-Carrión—, en el sentido de que quizás la tarea que tenemos por delante no sea privatizar al Estado sino, más bien, desprivatizarlo y, probablemente, convenga también privatizar a los agentes privatizados, es decir promover las condiciones necesarias para que asuman los riesgos inherentes a la condición empresarial, desafiarlos a invertir sus propios recursos y adoptar una política de reducción de costos que no tiene por qué ser inconciliable con el pago de salarios dignos. En tal caso, insiste Franco, si se privatiza a los agentes privados, ¿no será lo más probable volver público al Estado?

- Quizá habría que pensar —sugiere Menéndez-Carrión— no sólo en la posibilidad de privatizar total o parcialmente determinadas empresas estatales "sino también el capitalismo subsidiado que por mucho tiempo ha vivido de la protección estatal y, desde luego, la esfera social que requiere de un nuevo proyecto viable para dar contenido a discursos tales como el pago de la deuda social, precisamente para que no constituyan solamente discursos".

- Nos preguntamos cuan consistente es, en la práctica, la afirmación referente a la paradigmática eficiencia privada y a la "consustancial" ineficiencia del sector público. Recordemos que muchos líderes políticos y líderes de la opinión pública no se hallan totalmente convencidos de este supuesto. Al parecer, ni el sector privado ni el público son eficientes por definición y menos aún cuando se mueven en mercados oligopólicos como sucede en algunas áreas en el Ecuador.

Bondad y perversidad de la privatización

En este ámbito se presenta además un serio problema conceptual y de medición de los contenidos del concepto de eficiencia de los servicios, por ejemplo de transporte público, cuya eficiencia se cuestiona, particularmente en el área urbana, proporcionado por la empresa privada en el país. Preguntamos, asimismo, cómo medir la integración al mercado de trabajo del transporte público en zonas aisladas del país cuando la empresa en sí misma no es rentable desde una óptica microeconómica. A base de los interrogantes planteados nos permitimos dudar del intento de comparación entre la eficiencia pública y la privada en función de su rentabilidad particular, en especial en el área de los servicios sociales.

No será necesario plantear, como se hace cuando se trata del sector público, la ineficiencia del capital privado que comprende un altísimo porcentaje del Producto Interno Bruto nacional y ello a pesar de que el Estado estuvo siempre a órdenes del capital privado al punto volver públicas, mediante leyes especiales, significativas deudas privadas.

De ahí que quepa pensar en una retroalimentación de ineficiencias entre el sector público y el privado y, por tanto, dudar acerca de si la eliminación del primero eliminaría la ineficiencia del segundo.

ANEXO

LA OPINION DEL PUBLICO

(Resumen de algunas intervenciones hechas en el foro sobre "Privatización y Opinión Publicada", celebrado en la ciudad de Guayaquil el 13 de febrero de 1992.)

César Quinteros

Presidente de turno del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) del Guayas

Nosotros pensamos que hay muchas más opiniones respecto de las privatizaciones. Desgraciadamente, no hemos tenido la oportunidad de ser escuchados por el pueblo ecuatoriano a través de los medios de comunicación. A nuestro juicio, habría que analizar profundamente a quién beneficia la privatización puesto que, lógicamente, lo que se quiere tomar son empresas rentables. No nos oponemos a la empresa privada, porque la reconoce la Constitución de la República junto a las estatales y mixtas. Pero entiendo que lo que se quiere hacer es más bien apropiarse de riquezas del Estado que están generando ya, de una o de otra forma, bienestar para el país, como en el caso del IETEL, del INECEL e incluso del Seguro Social que, desde mi punto de vista, no es una entidad estatal, sino que los trabajadores somos sus dueños, sus accionistas. No es que la empresa estatal sea mala en sí misma sino que sus deficiencias se deben a quienes la manejan.

Bondad y perversidad de la privatización

Personalmente creo que no se puede privatizar, por ejemplo, el aseo de calles; lo que puede hacer la empresa privada es la industrialización de los desechos sólidos, que es otra cosa. También podemos ver, por otra parte, que por intermedio de las Cámaras de Industrias se dice que el Estado debe inyectarles fondos o ver la manera de ayudarlas. ¿Cómo podemos decir, entonces, que es eficiente la empresa privada si hay que inyectarle los dineros del pueblo para que pueda sobrevivir? Desde este punto de vista nosotros no estamos de acuerdo con la privatización. Respetamos la empresa privada y en el Ecuador podemos analizar modelos pero, sin duda alguna, con la privatización no se van a resolver los problemas sociales que tiene el país, como la salud y la educación.

Raúl Márquez (Investigador)

Yo recuerdo cuando ciertos grupos de izquierda pedían que nacionalizáramos el petróleo, pero nadie sugería un mecanismo para hacerlo. ¿Cómo puede darse un proceso de privatización si no sabemos exactamente qué es lo que hay que privatizar, cómo se debe privatizar, cuáles serían las etapas que deberíamos de seguir y, por último, con relación a los trabajadores, en qué forma podrían participar en un proceso de privatización?

Economista César Sacoto

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Guayas

En primer lugar, me pregunto si la privatización no forma parte de lo que podríamos llamar una arremetida ideológica producida por el triunfalismo de las grandes transnacionales a raíz de los acontecimientos de Europa del Este. En segundo lugar, quisiera dejar sentada una inquietud acerca de si existe en el Ecuador realmente libertad de expresión a través de los medios de comunicación colectiva

para todos aquellos que quieran manifestar sus puntos de vista, aún cuando estén en contra del empresariado que maneja esos medios. Por otra parte, la empresa privada tiene en nuestro país una larga experiencia en el manejo de quiebras y privatizaciones. Hubo una etapa en que fracasó y entregó sus acciones, por la vía del Seguro Social entre otras, a veces no muy claras, al Estado para que éste cargue con las pérdidas y de esa manera salvaguarde los intereses de la empresa privada.

Pedro Soria
Representante de la Universidad y
de la Empresa de Agua Potable

Si el propio sector privado está quejándose de tener problemas financieros quiere decir que no está en capacidad de comprar las empresas del sector público, lo que hace pensar que, de una u otra manera, el auge de la privatización está promovido por el Banco Mundial para el pago de la deuda. Porque la pregunta es: ¿quién va a hacer las inversiones que se requieren, por ejemplo, para los grandes proyectos de energía eléctrica? ¿No es acaso el Banco Mundial el que le hace préstamos al sector público, no es acaso el Estado el único que está en capacidad de pagar esos préstamos? De ahí que el problema de la privatización en el Ecuador requiere de mayor análisis, a fin de saber quiénes son los que van a invertir, porque no están hablando de traer capitales sino de privatizar la gestión, es decir aquello que va a generar utilidad lo que, en todo caso, supone que la inversión no la van a hacer quienes pretendan privatizar.

Jorge Farah
Cámara de Comercio Internacional.

El tema de la privatización debe formar parte de la estrategia general de desarrollo donde se tomen en cuenta aspectos de la realidad ecuatoriana, como por ejemplo la

Bondad y perversidad de la privatización

desconfianza que existe en el sector de los trabajadores o el temor que el propio gobierno tiene al encarar las privatizaciones.

Juan Pío Narváez

**Asesor Laboral de la Federación de Trabajadores del Guayas
Empresario de la Pequeña Industria**

Es indudable que en el Ecuador el Estado no está en condiciones de atender los servicios. Se ha preguntado aquí quién va a pagar las privatizaciones. Por informaciones de prensa se sabe que el gobierno de Estados Unidos ha propuesto la creación de un fondo de mil quinientos millones de dólares para atender las privatizaciones de América Latina: de allí viene la plata para comprar las empresas. Hace poco se publicó una información sobre los sindicatos norteamericanos que se preocupaban porque se estaba recurriendo a México para contratar la mano de obra que es 50% más barata que en los Estados Unidos y eso va a ocurrir con los empresarios en el Ecuador. Ya se ha dicho aquí que la reducción del tamaño del Estado va a aumentar el problema de la desocupación. Nosotros creemos que en algunos sectores será necesaria la privatización, pero no en la forma indiscriminada como se pretende.

Hary Eiser

Empresario de la Cámara de la Pequeña Industria

Se habla de privatización a causa de la ineficiencia del Estado, hoy mayor que nunca, para administrar los bienes y servicios. Todos los políticos hablan de que van a reducir el tamaño del Estado y, sin embargo, lo van a engordar y si éste se redujera a una cuarta parte sería una maravilla. Hay áreas en las que es indispensable, yo no digo privatizarlas totalmente, sino compartir la responsabilidad, como en el caso específico

de la salud. La privatización es buena siempre y cuando reemplace a la ineficiencia del Estado, porque si algo es ineficaz el sector privado debe buscar la solución pero, eso sí, con capitales frescos y no con una reconversión de la deuda.

Hilario Guerrero
Representante de la Federación de Trabajadores Libres
del Guayas (FETLIG)

Sabemos que, en la práctica, este gobierno está trabajando mucho para trasladar varios servicios a la empresa privada. Por ejemplo en el área portuaria, que es uno de los mayores generadores de divisas para el Estado, pese a lo cual se han dado los primeros pasos para privatizarla. Igual sucede con el alcantarillado donde quienes fallan no son quienes trabajan sino quienes lo administran sin planificación alguna, haciendo recaer la responsabilidad sobre los trabajadores. También se está tratando, por todos los medios, de crear correos paralelos y por ello nada se hace para mejorar el actual servicio. En este sentido decimos que no estamos de acuerdo con la privatización, porque lo que se quiere es trasladar a otros lo que es de responsabilidad del gobierno.

Cecilia Endara
Asociación de Mujeres Juristas del Ecuador

Si bien es cierto que hay instituciones en las que sobran trabajadores, tal vez porque no se les ha asignado la función adecuada, en otras, en cambio, hay falta de personal en grandes cantidades y justamente son los entes que se dedican a labor social o a labor educativa. Basta comparar cuántas ventanillas tienen los bancos, especialmente en ciudades como Quito y Guayaquil, y cuántas ventanillas tienen

Bondad y perversidad de la privatización

tienen las dependencias públicas y, lógicamente, tiene que producirse un congestionamiento y una desidia del usuario de ir a esas dependencias. Igual sucede en la administración de Justicia: cuántos empleados hay en cada Tribunal de Menores, cuantos miles de casos hay y cómo se administra justicia con tan poco personal. Si vamos a las escuelas rurales, cuántos profesores hay para cada grado. En Ecuador se crearon más de 27.000 empresas privadas entre 1957 y 1987. Si esas empresas hubieran actuado eficientemente habrían dado trabajo a más de 400.000 personas, pero no lo han hecho y muchas de ellas se constituyeron fraudulentamente para lograr contratos públicos.

Máximo Ponce

Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica de Guayaquil

Me parece una limitación muy grande para la investigación, en el trabajo de Lautaro Ojeda, haber restringido las fuentes a los medios de comunicación escritos, ya que gran parte, por no decir la mayoría, de la información que circula en el Ecuador pasa, más bien, a través de la televisión. De ahí que considere que convendría ampliar la información para los resultados de la investigación. Por otro lado, deberían ser tomadas en cuenta también las publicaciones de diversos centros de estudio y de investigación porque en el Ecuador hay docenas de organismos de ese tipo interesados en el tema de las privatizaciones. A nosotros nos preocupa el hecho de que en el debate se asumen posiciones sobre la base de supuestos no demostrados, como el de que la privatización es positiva, puesto que, si uno revisa cualquier historia económica del país de los veinte últimos años, se tiene la sospecha de que en la empresa privada hay un nivel muy alto de ineficacia, por lo menos en la coyuntura de la crisis de los años 82-83. Por tanto, asumir el supuesto de que la empresa

privada es sinónimo de eficiencia en el Ecuador supone una carencia de investigación y de diagnóstico científico para respaldar la investigación. Tampoco hay un diagnóstico sobre la eficiencia de las empresas públicas en el país, tales como PETROECUADOR, Ecuatoriana de Aviación y otras, a fin de saber si son realmente ineficaces. De ahí que la preocupación del Centro de Investigaciones sea que los sectores sociales interesados se preocuparan por fomentar la labor de investigación en ese campo específico, a fin de emprender una discusión razonable del tema y no una discusión meramente ideológica en contra o en favor de la privatización. Otra idea nuestra es que, cualquiera que sea el manejo que se dé tanto al debate como a la aplicación misma de políticas, la ciudadanía debería exigir absoluta transparencia a fin de tener un conocimiento más detallado de la situación real de las empresas públicas y de los procedimientos que se van a seguir para privatizar, en caso de que tal sea la salida que finalmente se imponga.

José Márquez
Corporación de Estudios Regionales de Guayaquil

Uno de los principales problemas al tratar de la privatización es la falta de decisión de las personas llamadas a actuar. Se habla de la ineficiencia en la educación, en el marco jurídico, en muchos otros sectores, pero el principal problema, en realidad, es el hecho de que las personas encargadas de resolver la situación en forma transparente no actúan.

Expreso mi agradecimiento por la colaboración recibida para
el presente trabajo a Ana María Moncayo,
Teresa Vásquez y los funcionarios de la Biblioteca
de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)
Oswaldo Orbe, Rodrigo Estrella, Alicia Andrade
y Juan Andrade.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ALAP-SENAE, *Boletín*, N° 22 (marzo de 1991), 23 (Junio de 1991) y 25 (enero de 1992), Quito.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *Opinión de la COPRE sobre el proceso de Privatización*, Caracas, junio, 1990.
- CONADE: *Nueva orientación de las inversiones del Sector Público*, Quito, 1992.
- Consejo Latinoamericano de Administración Pública (CLAD), Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI): "La reestructuración del Sector de Empresas y Servicios Públicos". Reporte de *Avances*, N° 3, Caracas, septiembre, 1991.
- Dahrendorf, Ralf: *Perfiles Liberales*, N° 21, Bogotá, 1991.
- Diccionario Enciclopédico Económico Planeta*, Barcelona, edición de 1980.
- Pequeño Larousse Ilustrado*, París, edición de 1983.
- Dimeo, Juan: *Can Privatization Help. Stretch the Local Dollar?*, American City & County, september, 1991.
- Franco, Carlos: Comentario a la Ponencia de Francisco Huerta Montalvo, "Organización del Estado Moderno", en SENDA-ALAP, *Política y Administración del Estado*, Quito, ILDIS, 1990.

Bondad y perversidad de la privatización

Hanke, Steve: *Privatización y Desarrollo*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, Editorial Trillas, 1991.

Menéndez-Carrión, Amparo: "Presión política y clientelismo en la administración del Estado", en SENDA-ALAP, *Política y Administración del Estado*, Quito, ILDIS, 1990.

Presidencia de la República, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo: *Catastro de Empresas Públicas*, Proyecto PNUD/ECU/89/516, Quito, 1990.

-----: *El ámbito empresarial del Estado ecuatoriano*, Proyecto PNUD/ECU/89/516, Quito, 1990

-----: *Informe de la Investigación económico-financiero del sector privado ecuatoriano*, Proyecto PNUD/ECU/89/516, Quito, 1992.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), División del Programa Mundial y del Programa Interregional: *Directrices sobre privatización*, Nueva York, Red Interregional sobre Privatización, 1990.

Opinión semanal, nos.12 (agosto 13, 1990), 30 (diciembre 17, 1990), 37 (febrero 11, 1991), 38 (febrero 18, 1991), 42 (marzo 18, 1991), 44 (abril 1, 1991), 49 (mayo 6, 1991), 50 (mayo 13, 1991), 52 (mayo 27, 1991), Quito.

Revista de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Segunda Etapa, N° 4, Caracas, 1991.

Salinas, Roberto: *The Heritage Foundation*, "Privatización en México: Buena, pero insuficiente", trad., junio 1991, Washington D.C.

Bibliografía

- Savas, E.S: *Privatización: la clave para un mejor gobierno*, México, Editorial Gernika, S.A., 1989.
- Tedesco, Juan Carlos: *Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina*, Quito, Instituto Frónesis, 1991.
- Urrejola, Rafael: "Los militares empresarios", en *Martes Económico*, 26 de mayo de 1992.