



PRIVATIZACIONES *

DR. PABLO LUCIO PAREDES

LAS EMPRESAS ESTATALES SE MANEJAN EN FUNCION DE LOS INTERESES DE LOS DIRECTIVOS

Vale destacar algo que se ha puesto un poco de moda, y es el que ya no cuentan las ideologías, ahora sólo cuenta el pragmatismo. Igual que en política, ahora salen y dicen ya no somos políticos, ahora somos apolíticos y quieren suprimir las ideologías y la política. Pero la ideología y la política bien entendidas son la esencia misma del manejo de la sociedad.

Entonces, evidentemente, lo que voy a decir tiene un contenido ideológico en el sentido de una línea del pensamiento, de creer en ciertas cosas. Me parece absurdo una sociedad donde la gente deje de tener ideologías, deje, en cierta forma, de tener una línea de pensamiento.

El primer tema, ¿qué le corresponde al sector público y al sector privado?. Yo creo que esto es simplemente un problema de calidad de la administración, ¿pueden empresas ser manejadas de una manera más eficiente estando en manos privadas que en manos públicas?, aquí conviene remitirse a las investigaciones que se han hecho en materia de administración de empresas, de manejo gerencial.

Yo diría que de todas esas investigaciones se infiere dos elementos fundamentales en el manejo de las posibilidades de desarrollo de una empresa.

El primer aspecto tiene que ver con los derechos de propiedad. De alguna manera, los derechos de propiedad sobre

.....
* Extracto de la conferencia disertada por el señor Dr. Pablo Lucio Paredes, en el IIE-UC, el 2 de mayo de 1994.

ciertos bienes dan un manejo diferente sobre esos activos. Es decir, si mañana alguien nos dice, le voy a dar una casa para que usted viva, pero es una casa que no es suya sino del Estado o de la colectividad, y que después de 30 años tiene que devolverla, desgraciadamente, porque los seres humanos no somos angelitos, ocurre que el 99 por ciento de los casos la casa va a ser devuelta en pésimo estado.

Si a esa misma persona le dicen, ésta es su casa y el patrimonio puede dejar a sus hijos, sin revertir al Estado, el comportamiento de las personas en esa casa va a ser totalmente diferente. Habrá preocupación por mantener bien el jardín, las tuberías, la pintura, ¿por qué?, porque es el patrimonio para sus hijos, y así es la naturaleza humana.

Ustedes pueden ver que en el sistema socialista, sin hacer una crítica al sistema, la gente tenía casas que no eran suyas y que simplemente no las cuidaban. Cuando fui a Praga, pude ver que las casas estaban totalmente destruidas porque no había un derecho de propiedad. Lo mismo sucede con las empresas y cualquier tipo de activo.

EL segundo tema es ¿cómo y con qué intereses se maneja la gerencia?, sea pública o privada. Hay muchas investigaciones en ese sentido que demuestran que hay dos tipos de empresas, unas que son manejadas en base a los intereses de los accionistas y otras que son manejadas en base a los

intereses de la gerencia y de los trabajadores, esto en públicas o privadas.

En general se ve que las empresas manejadas por los accionistas funcionan de mejor manera que las que obedecen únicamente a los intereses de sus gerentes, porque evidentemente es diferente que el dueño o accionista esté en la empresa y le pida resultados al gerente. Obviamente, el gerente va a manejar en función de sus intereses personales; por ejemplo, no va a buscar necesariamente la eficiencia, tal vez va a buscar tener un mejor sueldo, tener una mejor ocupación de su tiempo, va posiblemente a contratar más gente de la necesaria, porque así va a formar una especie de círculo de poder dentro de la empresa que le permitirá manejarla a su antojo y no en función de los intereses de la colectividad, del servicio que se brinda, de la eficiencia, de la calidad, etc.

La empresa estatal, no solo por culpa de la gente sino por la forma en que se estructura, se acaba manejando en función de los intereses de la gerencia y de las personas que trabajan en la misma, no porque ellos sean mejores o peores en promedio de los seres humanos, sino porque simplemente su estructura no permite otro tipo de control.

El IESS, por ejemplo, es una empresa manejada en función de los intereses de la gerencia y sus trabajadores. Los contratos colectivos, las ventajas que

tienen, la forma en que se hacen las inversiones, tienden a beneficiar a la gerencia y a los trabajadores. Y no porque los 15 mil trabajadores en particular sean peores que los demás, sino porque la estructura de la institución lleva a este tipo de manejo.

Entonces, hay dos elementos que van en contra de la calidad de una empresa pública: El primero, el derecho de propiedad, al no existir una propiedad claramente determinada, el manejo de los activos de las empresas es de menor calidad que si existieran derechos de propiedad establecidos y donde uno tiene un interés de que eso funcione. En segundo lugar, el que el accionariado, que somos todos, no tenga un control total sobre esas empresas conlleva a que se transformen en empresas gerenciales, que se manejan en función de los intereses del gerente y los trabajadores, y no de mejorar el servicio.

Yo diría, en términos generales, que ésta es un poco la lógica que lleva a tratar de buscar una mayor participación de la empresa privada en las empresas que hoy están en manos estatales. Sin embargo, no es que se elimina en absoluto la participación del Estado, por lo menos dos roles tendría que cumplir. El primero, el inevitable del sector público, que es el de redistribución de la riqueza, es decir que en una sociedad liberal, competitiva, el Estado tiene este rol que cumplir en diversos aspectos. El segundo, es el regulador, o sea no pueden funcionar

empresas privadas de una manera adecuada sino hay alguien que esté por encima de ellas.

SI NO HAY ENTIDADES REGULADORAS, ES MEJOR NO AVANZAR EN LAS PRIVATIZACIONES

Un tema muy importante es el petróleo. Con mucha frecuencia decimos, el Estado tiene que manejar el petróleo, es la riqueza de los ecuatorianos y si lo maneja la empresa privada, nos vamos a quedar sin ese recurso. Creo que estamos confundiendo lo que es producción y lo que es la distribución. Se puede perfectamente decir, la empresa privada produce, invierte, genera, saca petróleo y lo vende, y el Estado cobre a través de regalías, de impuestos, la cantidad que le parece adecuado. No hay ninguna incompatibilidad en que el sector privado produzca y que el Estado de cualquier forma recupere la cantidad que considere pertinente.

En el sector petrolero no ha habido una entidad de regulación. Por ejemplo, una buena parte de las empresas petroleras no tienen autos propios sino a través de arrendamiento y a precios muy altos, ¿por qué?, porque los contratos dicen todos los gastos operativos se tiene que reembolsar, y parte de los gastos operativos son los autos. Si las empresas compraran sería una inversión que tienen que amortizar en "x"

años, pero cuando son gastos operativos directos simplemente se los reembolsa. ¿Cuál es el problema ahí?, el problema no es que las empresas extranjeras sean buenas o malas, sino que no hemos creado en el Ecuador entidades reguladoras y controladoras suficientemente fuertes. Hago la misma reflexión que hacía anteriormente, si no somos capaces de crear entidades reguladoras es mejor no avanzar en los procesos de privatizaciones, porque es evidente que las empresas privadas se van a comer al Estado.

Otra área importante es la seguridad social, en la cual hay que distinguir claramente lo que es la salud y lo que son las pensiones. En materia de jubilaciones y de pensiones, el problema es estrictamente financiero, lo único que se plantea como problema en el caso de las jubilaciones es, si yo apporto una cierta cantidad de dinero durante mi vida, ¿de qué manera puedo obtener la mejor jubilación posible en el futuro?

Yo, francamente, estoy tremendamente preocupado porque no me parece correcto que tres o cuatro personas en el IESS decidan cómo se deben invertir y sean las más idóneas para manejar mis ahorros. Quisiera por lo menos dos cosas: la primera, poder escoger quien maneja mi dinero, me parece lo mínimo que me den esa libertad, y lo segundo, es que haya diversas instituciones que puedan ofrecer tal tipo de rendimiento, de ventajas y que pueda escoger la que me parezca.

El temor fundamental es qué pasa con las personas de bajos recursos que durante toda su vida tienen bajos ingresos y que al final por más que estos fondos hayan sido invertidos de la mejor manera, van a tener una jubilación muy pequeña. Hay muchísimas soluciones y una, por ejemplo, es lo que han escogido en Chile, donde si una persona al final de la vida, a pesar de que sus aportes para jubilación han sido administrados lo mejor posible, tiene una jubilación que es insuficiente porque sus ingresos fueron demasiado bajos, el Estado pone la diferencia. El Estado dice, muy bien, si usted después de haber hecho todos esos esfuerzos, sólo tiene 30 mil sucres de jubilación y consideramos que el mínimo debe ser 100 mil, el Estado le da los 70 mil de diferencia a través del sistema de redistribución que es el rol del Estado, de los impuestos que cobra en forma justa.

Creo que aquí también podemos tener un poquito de imaginación para crear sistemas nuevos que hagan dos cosas, por un lado, que la producción del servicio se haga de manera competitiva y, por otro, que el Estado asuma su rol de redistribución a través de los impuestos.

El campo que es más delicado en materia de seguridad social es el de salud, evidentemente es mucho más complejo porque hay que tener el hospital, las medicinas, médicos, etc. Por tanto, hay que abrir una discusión para ver cómo se puede empatar de la mejor

manera al sector público y privado. Personalmente no conozco mucho sobre el sector de la salud como para dar una opinión, lo único que creo es que hay que encontrar un rol para el sector público y el privado.

CUANDO EL ESTADO INTERVIENE DEMASIADO, EL SECTOR PRIVADO SE APROVECHA

Luego tenemos todo lo que son las pequeñas empresas que maneja el Estado: La Cemento Nacional, Aztra, Ecuatoriana, etc., en las cuales no se justifica la presencia del Estado. Ahora ustedes me dirán, esas empresas se convirtieron en estatales después de haber estado en manos privadas, esa es justamente una de las grandes razones por las cuales el Estado tiene que abandonar una cantidad de intervenciones en la economía.

Cuando el Estado interviene demasiado, el sector privado se aprovecha. Por ejemplo, el caso de la sucretización de la deuda favoreció a muchísima gente que, incluso, no debía favorecerse, si no habría habido la facultad de que el Banco Central asuma las deudas del sector privado, simplemente la sucretización no podía darse y la gente se las hubiera tenido que arreglar.

Cuando dicen que el país habría quebrado en el año 82, es mentira, el sector privado se las hubiera arreglado para encontrar recursos a efecto de manejarse como sea. Evidentemente al darse la posibilidad de la sucretización, el sector privado sale y dice: no puedo vivir si el Estado no me ayuda.

Lo mismo ocurre cuando el Estado asume Ecuatoriana, Aztra, etc. Si no existiera un Estado que adquiere empresas, jamás los señores de Ecuatoriana o de Aztra hubieran necesitado del Estado. Ahora, si a mí me dicen, si le va mal en sus negocios, hay un señor al cual usted le puede dar la empresa, ¿qué es lo que hago?, manejo mal mi negocio y gano plata manejando mal, porque no es que se pierde manejando mal; y al final digo, usted tiene que asumir esta empresa ya que es muy importante. Entonces, es la intervención del Estado la que permite a ciertos grupos privilegiados aprovecharse para transferirle su empresa. En consecuencia, el Estado no debe asumir ninguna compañía, de ninguna naturaleza, y ese rato las empresas privadas se manejarán de otra manera, porque ya saben que no hay el "papacito" que les va a ayudar a resolver sus problemas.

El problema no es que las empresas privadas se manejaron mal y luego se transfirieron al Estado, es que el Estado al asumir empresas, cuando están mal, lleva automáticamente al sector

privado a tener otro tipo de comportamiento porque el mundo no es de angelitos, el mundo es de gente real que ve las regulaciones, las leyes y se aprovecha de algo.

En ciertos sectores como el cemento, debe haber un control de precios. El Estado tiene que intervenir, pero no tiene para qué intervenir siendo dueño de empresas cementeras.

Yo diría que éste es el panorama de las empresas fuera de los grandes sectores monopólicos.

EN EL ECUADOR ESTAMOS BLOQUEADOS MENTALMENTE

El segundo gran tema, es aquel de cómo debe hacerse la transferencia de las empresas estatales.

Yo creo que hay aquí tres principios fundamentales y que no se han observado o respetado en las privatizaciones que se han dado en los últimos meses. El primer principio sería discutir qué es lo que se quiere hacer con las empresas. El gran fracaso de Ecuatoriana se debió a que había intereses oscuros, según la gente, pero lo que realmente sucedió es que se tenían varios objetivos a la vez, no hubo una decisión clara del Gobierno respecto a lo que se quería hacer, si privatizarla, mantenerla en manos del Estado o con-

vertirla en una empresa mixta, y lo que ocurrió es que la empresa se fue a la quiebra.

El caso de la Cemento Nacional es exactamente igual, la Corporación saca a la venta las acciones y como no subían de precio, decide no venderlas en su totalidad y vende pequeños paquetes cuando cree conveniente. Entonces, empezaron a sacar un paquete por aquí, otro paquete por acá y realmente no había una decisión clara de lo que se quería hacer con la venta de la Cemento Nacional.

El caso de Aztra igual, el Gobierno lo que debió hacer es ponerla en buenas condiciones para que dentro de un año se venda, pero no se hizo eso. La Corporación en el mes de julio de 1993, le dio un préstamo de 10 mil millones de sucres a Aztra, luego otro de 7 mil millones y ¿para qué?, si se pensaba vender la empresa. Más allá de oscuros intereses que pueda haber, lo que ha faltado es una decisión clara de qué es lo que se quiere hacer en cada caso.

El segundo principio, el de la transparencia, vender una empresa estatal significa promover la venta, informar qué pasa con esa empresa, tratar de que haya la mayor cantidad de gente conociendo e interesada en el proceso para lograr obviamente un mejor precio por ella.

El tercer elemento fundamental es aprovechar las privatizaciones para de-

mocratizar el capital. Una sociedad de cualquier naturaleza y peor una sociedad liberal como la que algunos creemos que debe existir, debe aprovechar a las privatizaciones como el momento justo para difundir y diseminar de una mejor manera el capital accionario del país. Si hablamos de dos mil millones de dólares de telecomunicaciones, dos mil millones de electricidad y algo más en otras áreas, estamos hablando de cantidades bastante importantes que pueden servir para la democratización del capital.

Se puede hacer muchas cosas, por ejemplo, que a los empleados públicos que salen de las instituciones se les entregue parte de su remuneración, no en dinero sino en paquetes accionarios de las empresas que se van a privatizar. Va a ser muy atractivo para la gente tener acciones en telecomunicaciones, en la Cemento Nacional, en el Hotel Quito, etc. Se podía haber aprovechado para dar una parte del dinero a través de acciones de empresas estatales.

Se puede hacer como en Bolivia, entregar las acciones de las empresas que se van a privatizar, el 50 por ciento sacamos a la venta, el otro cincuenta por ciento no lo vamos a vender, vamos a coger esas acciones para capitalizar los fondos de jubilación. Es decir, los fondos de jubilación libres, que acaban de ser creados en Bolivia, nacen con un capital que son las acciones de las empresas públicas; de tal manera, que son dueños de ese 50 por ciento todos los

bolivianos que se van a jubilar.

Es cuestión de tener un poco de imaginación, y el gran problema en el Ecuador es que no tenemos creatividad. Cuando alguien viene y propone una idea nueva la gente lo primero que dice, y ¿dónde se ha aplicado eso? Nosotros nunca queremos, como sociedad, tener la creatividad para ensayar cosas.

Los chilenos hace 10 años se lanzaron con las administradoras de fondos de pensiones independientes, privadas, y han funcionado bien, pero ellos hace 10 años no dijeron dónde habrán hecho eso para ver si les copiamos, sino que vieron que era algo que podía funcionar y se lanzaron a hacerlo. En el Ecuador estamos bloqueados mentalmente a no querer crear una sociedad con instrumentos nuevos.

Todo es cuestión de creatividad, por ejemplo, yo proponía hace algún tiempo, por qué no se le dice a la gente, usted ha aportado dinero para las jubilaciones, y si quiere un préstamo para construir una casa, perfecto, le damos el dinero, pero eso disminuye automáticamente su jubilación. Obviamente, quien tiene una casa necesitará menos jubilación que aquella persona que no tiene y que deberá pagar un arriendo por su vivienda. Se pueden buscar fórmulas como esas, hacer una relación entre los créditos hipotecarios, la tasa de interés de esos créditos y la jubilación que se va a te-

ner en el futuro. Yo propuse esto y el Gobierno muy poco creativo dijo no.

Hay fondos de inversión, uno podría decir, si la gente puede perfectamente ir a un banco, poner su dinero en fondos de inversión y con ese fondo se compra empresas privatizadas, es decir, usted automáticamente, a través del fondo de inversiones, está siendo dueño de esas empresas.

El problema es que el sistema financiero ecuatoriano no atiende a la gente de más bajos recursos. Entonces, es rol del Estado, a través de la Corporación Financiera, promover cuentas de ahorros, recabar ese dinero y comprar acciones en las empresas que van a privatizarse. De esa manera, los pequeños ahorristas se vuelven accionistas de las empresas que son muy atractivas, pero eso requiere de la intervención del Estado y de un poco de imaginación.

El último tema que quería analizar es en qué utilizar ese dinero. El primer uso fundamental es seguridad social, hay un déficit actuarial y la colectividad va a tener necesariamente que poner dinero para que la gente pueda seguir recibiendo salud y jubilación. El segundo uso, creo que tenemos que pensar en las jubilaciones futuras, el petróleo se nos acaba en 15, 20 o 25 años, y necesariamente tenemos que guardar una parte de los recursos de las

privatizaciones para que las generaciones futuras tengan algo de recursos que les permita compensar los ingresos petroleros que nosotros tenemos hoy y que van a ir desapareciendo. El tercer uso es el rol fundamental del Estado, la redistribución de la riqueza a través de salud, educación, empleo, infraestructura básica, tecnología, etc. Hay un cuarto uso que es polémico, el de la deuda externa, ¿se debe dedicar o no recursos de las privatizaciones al pago de dicha deuda? Yo creo que éste es un tema de decisión colectiva y que es difícil decir si o no.

De alguna manera si nosotros creemos que la deuda no la tenemos que pagar, entonces el problema está resuelto y no hay que usar los recursos de las privatizaciones. Si nosotros creemos que si hay que pagar una parte o la totalidad de esa deuda, tenemos que hacernos la pregunta de cómo vamos a pagar eventualmente ese endeudamiento. Si parte de los recursos de las privatizaciones servirá para el pago de la deuda, lo fundamental del resto de recursos tendría que destinarlos a la acción social del Gobierno para reemplazar el petróleo en el futuro y la capitalización de la seguridad social.

Creo que esos son los temas fundamentales que se deben enfocar con las privatizaciones.

El tratamiento que deben tener las empresas del Ejército tiene que ser exactamente el mismo que las demás empresas públicas. Si no es lógico que el Estado tenga empresas de cemento, azúcar, etc., tampoco es lógico que los militares tengan empresas mineras, automotrices, etc. Más allá de tres o cuatro empresas que tienen que ver con sus actividades propias, el resto no veo

absolutamente ninguna razón; pero, también, en vista de lo delicado que es el tema militar en el país, no sería lógico para un Gobierno empezar las privatizaciones por las empresas militares. Lo que creo que hay que hacer es privatizar otras empresas y luego decirles a los militares, miren se han privatizado estas empresas y ahora les toca a ustedes.