

PRIVATIZACION Y DESARROLLO

Dr. René Benalcázar

INTRODUCCION

Las privatizaciones pueden afectar su propia existencia. El agua que usted consume, la energía que utiliza, el teléfono con el que se comunica, pueden pasar a ser propiedad de empresas multinacionales, cuyo dominio y utilidad corresponda a grupos de accionistas residentes en Estados Unidos, Europa, Japón u otros países.

El objeto de esta conferencia es definir la privatización, procurar una explicación para efectuarlas, analizar su conveniencia a la luz del interés nacional y encontrar alternativas para solucionar los problemas que se pretende resolver.

Entendemos por privatización la transferencia de los derechos de propiedad sobre los activos y pasivos de una entidad o empresa perteneciente al sector público, a personas del sector privado.

Mediante privatizaciones se venden empresas estatales de agua potable, energía eléctrica, productoras de hierro, cemento o de cualquier otra clase de bienes o servicios.

No debe entenderse como privatización la venta de empresas privadas nacionales a sociedades extranjeras como errónea o mal intencionadamente se pretende dar a entender, por ejemplo en la Revista América Economía No. 49 de abril de 1991.

Cuando hablamos del interés nacional, nos referimos al concepto de desarrollo económico, el que debe entenderse como no solo el aumento del ingreso por habitante, sino además como un proceso que propende al uso, combinación y conservación óptimos de los factores de la producción y de los recursos naturales. Y una distribución de ingresos basada en el trabajo, la productividad y la eficiencia, todo lo cual debe resultar en un crecimiento armónico y sostenido que sirva para

mejorar la calidad de vida de los habitantes de un país. "Al decir calidad de vida significa el mejoramiento del vigor físico, la inteligencia, la razón, en un ambiente de libertad, amor y felicidad" (Dr. René Benalcázar, "El desarrollo económico del Ecuador", capítulo 12, pág. 490, 1989). En consecuencia, la conveniencia de privatizar o no las entidades del sector público debemos juzgarlas a la luz de su efecto sobre el incremento del ingreso por habitante, el aumento de puestos de trabajo, la distribución más justa del ingreso y el uso, combinación y conservación óptima de recursos, y no únicamente por el aumento de ingresos del sector público, con el fin de saldar déficits presupuestarios.

QUIEN PROMUEVE Y A QUIEN LE INTERESAN LAS PRIVATIZACIONES?

La tesis de privatizar los bienes del estado es parte del esquema neoliberal, conjunto de teorías que fueron propuestas por los partidos de derecha: El Conservador de Inglaterra y el Republicano de los Estados Unidos principalmente, tendientes a evitar la ampliación de las políticas sociales seguidas por el partido laborista y demócrata, respectivamente, de esos países. El principal teórico divulgador de esta doctrina es Milton Friedman.

Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial, pasó a ser una potencia económica y militar de segunda o

tercera categoría, después de Estados Unidos y la Unión Soviética, cayendo en una declinación económica y social de tipo estructural; una vez que perdió sus colonias de Asia, especialmente la India y Paquistán, de Africa y el Caribe.

Reducido el Imperio debía disminuir su administración y esa fue la principal razón para restringir las empresas y entidades públicas.

El caso de la divulgación y apogeo del neoliberalismo en Estados Unidos obedeció a las consecuencias de las guerras de Vietnam y Corea y al mantenimiento de la Guerra Fría con la Unión Soviética.

El costo de esa lucha imperialista, significó la reducción de las reservas monetarias, que Estados Unidos acumuló durante la Segunda Guerra Mundial, cuyas cuantiosas existencias permitieron que los demás países confiaran en el dólar, como moneda de referencia al oro, en el primer convenio del Fondo Monetario Internacional.

Los déficits crónicos de la balanza de pagos de Estados Unidos, obligó a Nixon a romper unilateralmente el Convenio del Fondo y dejar flotando el dólar a la par de otras monedas; lo cual generó una ola de devaluaciones sucesivas de diferentes monedas, gestando un proceso inflacionario a comienzos de la década de los años setenta; que se agravó con la subida de los precios del petróleo des-

de 1972. Esa inflación fue validada con emisión de dólares sin respaldo oro y con la ampliación de la oferta de eurodólares en Europa.

Tal inflación fue transferida a los países que tienen al dólar como moneda de referencia, vía costos de producción, por el alza de los precios de bienes de capital, de materias primas importadas y de bienes de consumo final.

El alza de los precios de petróleo, generó un exceso de liquidez en la banca privada internacional, por los depósitos que los países exportadores del crudo efecturaron con los ingresos provenientes de sus ventas.

La banca privada internacional prestó esos dineros a los países en desarrollo, mediante pago de comisiones a los deudores, a tasas de interés fluctuantes. Prestados esos capitales, el Banco de la Reserva de los Estados Unidos subió las tasas de interés, causando el alza de los de la banca privada hasta llegar al 25% de 1981, cuando su tendencia histórica de 1800 a 1950, fluctuó alrededor al 3.5% anual.

La subida violenta de la tasa de interés en una ya cuantiosa deuda, imposibilitó pagar a muchos países: Brasil, Perú, Bolivia y especialmente México en 1983, dejó de pagar intereses y capital, provocando la drástica disminución de nuevos créditos, lo cual generó un gravísimo problema de iliquidez de divisas en dichos países.

Obligados los deudores a pagar porcentajes mayores al 20% de sus exportaciones, por servicios de deuda externa, tuvieron que contraer las importaciones.

Reducidas las disponibilidades para importar, se inició una ola de políticas restrictivas tanto en los países industriales como en los de menor desarrollo, disminuyendo aún más el comercio exterior, lo cual agudizó la paralización interna de las economías y precipitó nuevas devaluaciones.

Fue entonces que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Servicio de Inteligencia de los Estados Unidos a través de la AID divulgaron el neoliberalismo como medida salvadora de la crisis.

El liberalismo económico fue propuesto por Adam Smith en 1775 y fue gratamente acogido por la élite industrial de entonces, por que sus postulados coincidían con los intereses de industriales y comerciantes, quienes trataban de liberarse de los controles del Estado y de las limitaciones establecidas por los sindicatos de artesanos. Necesitaban del libre comercio y de libres empresas para ampliar sus ingresos.

La idea de lo que es bueno para el individuo es bueno para la sociedad, y de que la búsqueda del bienestar in-

dividual se contribuye, aún sin quererlo, el bienestar social fue la esencia del pensamiento de Smith; y, en consecuencia el Estado debe dejar hacer y dejar pasar, para que la mano invisible, a través de las leyes de oferta y demanda asignen los recursos y los factores de la producción según las preferencias del consumidor expresadas en el mercado mediante la decisión de comprar a determinado precio.

Este argumento basado en el egoísmo humano requiere de varias condiciones para que funcione: Es necesario que exista libertad de empresa; condiciones de competencia más o menos iguales de productores y consumidores; movilidad de capitales y de mano de obra para producir los ajustes en la oferta conforme a los dictados de la demanda; es necesario que los consumidores estén muy bien informados sobre los precios prevalecientes en los mercados; éstas, entre las condiciones necesarias. Esas condiciones no se cumplieron en el siglo XVIII, mucho peor en el siglo XX. En este siglo, el mercado se caracteriza por la competencia imperfecta. Los países tienen diferentes niveles de desarrollo. La técnica en los procesos productivos es distinta. Los capitales no se movilizan libremente. La banca privada internacional y la nacional tienen claras preferencias en la prestación de sus capitales, en base a posibles utilidades y a seguridad en la recuperación constituyendo verdaderos oligopolios financieros.

La mano de obra tampoco puede movilizarse libremente. Europa, Japón, Estados Unidos mantienen rígidas políticas de inmigración.

Las técnicas de producción son protegidas celosamente cada vez más, por las grandes empresas industriales y de servicios. Los consumidores son persuadidos a base de manipulación mental, a comprar no lo que deberían para mejorar su calidad de vida, sino aquellos bienes y servicios que generan más utilidades al productor. Siendo éste el soberano y el consumidor el esclavo de las modas y de necesidades ficticias creadas por la propaganda.

Así se han constituido gigantes empresas multinacionales. Tan grandes, que las 50 más importantes del mundo ocuparon en 1987 a 8.8 millones de personas y vendieron 1.5 trillones de dólares, esto es 752.246 veces más que el total de exportaciones del Ecuador en ese año, que fueron de 2 mil millones de dólares, según información de la Revista Fortune Internacional No. 16, de agosto de 1988.

Así, la empresa privada ha desarrollado las industrias más destructoras de la humanidad. La de las armas, drogas, pornografías, sin mencionar los oscuros negocios de la banca privada internacional y la venta de teorías tan negativas como el neoliberalismo para los pueblos latinoamericanos.

QUE PROPONE EL NEOLIBERALLISMO?

Este sostiene que el desarrollo del Estado ha sido la causa de la crisis actual. Culpa a los gobiernos de haberse excedido en gastos y haber restado disponibilidades al sector privado. Culpa a los gobiernos de ineficiencia en el manejo de sus recursos y/a los servidores públicos de haberse incrementado excesivamente en número y remuneraciones.

Culpa al desarrollo industrial de los países en desarrollo, a base de sustitución de importaciones, de haber causado los déficits crónicos de las balanzas de pagos, y de la crisis en su comercio exterior.

Acusa el control del sistema monetario que en base a fijación de tasas de interés y de tipo de cambio fijo, no dejan crecer los mercados financieros para que la banca privada nacional e internacional y las multinacionales puedan, a través de la especulación, controlar los mercados de divisas y de capitales, facilitando al mismo tiempo las importaciones indiscriminadas de bienes y servicios.

En suma, le acusan al estado de ser la causa de la crisis de estanflación que estamos viviendo, caracterizada por la disminución del ingreso por habitante y la inflación que trae como consecuencia la concentración de la riqueza y del poder y la pauperización

masiva de trabajadores y pequeños negociantes.

Sus propuestas, en base a estas falsas acusaciones, las hacen aparecer obvias: Hay que reducir el tamaño del estado, no hablan del gobierno solamente. Hay que disminuir los ingresos y gastos del estado. Hay que desaparecer los controles en la política monetaria, crediticia y cambiaria. Dejar que varíen libremente las tasas de interés, el tipo de cambio, el sistema general de precios. Liberar importaciones y exportaciones. Reducir el gasto social y todo tipo de subsidios.

Pero los neoliberales pretenden desconocer el verdadero origen de la crisis que los repetimos en resumen: La guerra fría que gestó el caos monetario internacional, el alza de los precios de petróleo que agudizaron la inflación; el endeudamiento externo excesivo privado seguido del alza violenta de intereses.

A estas causas hay que agregar aquellas políticas que han causado la prolongación de la crisis. Aquí conviene recapitular las medidas de ajuste exigidas por el Fondo Monetario, el Banco Mundial, la AID de los Estados Unidos, consistentes principalmente en:

- Reducir la demanda agregada de bienes y servicios a través de devaluaciones violentas o graduales. Su efecto es disminuir el poder adquisi-

sitivo de las monedas locales, lo cual permite continuar la producción de bienes primarios de exportación, aún con términos de intercambio desfavorables, mediante la reducción de ingresos y remuneraciones reales, tanto de los sectores productores de bienes de consumo interno como de exportación.

- Nacionalización de la deuda privada externa (sucretización), a fin de garantizar que sea el gobierno el responsable del pago y exigir a las autoridades de turno la asignación de porcentajes del presupuesto general del estado cada vez mayores.
- Aumentar los ingresos del sector público subiendo el precio de los bienes y servicios del estado: tarifas de agua, energía, teléfonos u otros impuestos.
- Reducción del gasto público mediante la disminución del número de empleados y de sus remuneraciones reales -vía devaluación-. Y las privatizaciones de empresas públicas, para generar un mayor excedente para el pago de la deuda.
- Liberalización de la política monetaria. Dejando variar las tasas de interés y los tipos de cambio, a fin de evitar las cortapisas legales para las devaluaciones violentas o graduales, y permitir la libre exportación y a su vez el encarecimiento de

las importaciones, capaz de generar saldos favorables en la balanza comercial que dejen márgenes para el pago de la deuda en dólares.

En resumen, los procesos de ajuste económico exigidos por el Fondo Monetario, son planes para incrementar la disponibilidad de ingresos al sector público para el pago de la deuda externa. Su efecto sin embargo es contrario a ese propósito en el largo plazo, porque genera la reducción de la demanda agregada, paraliza el desarrollo de la economía, disminuye la industrialización. A cambio a nuestros países se les incita a competir con productos agrícolas de exportación, que históricamente es el sector de altos riesgos y de bajos ingresos. Así se nos ha sumido en la crisis de estanflación a los países latinoamericanos y hemos perdido nuestra capacidad de producir y por ende de pagar la deuda.

La crisis actual está prolongándose más que la de los años 30. Esa crisis precisamente demostró que el liberalismo económico no sirve para salir de la misma. Fue el gobierno el que tuvo que incrementar el gasto público mediante déficits presupuestarios, a fin de estimular el consumo y la inversión, así generar más ingresos para cambiar el proceso de contracción por el de expansión económica. Utilizando la capacidad de producción instalada, incrementando la oferta de puestos de trabajo, aumentando los salarios reales. Fue la teoría keynesiana, que propugna

la participación del gobierno en la orientación y estímulo a la economía, la que logró superar la crisis de los años 30.

LAS PRIVATIZACIONES

En el contexto que se acaba de presentar, son en consecuencia, parte del esquema neoliberal con el propósito de, reduciendo el tamaño del estado, incrementar los recursos destinados a pagar la deuda externa, y al mismo tiempo abrir el mercado de bienes de capital en los países en desarrollo, para que las empresas privadas nacionales o extranjeras, puedan comprar, a precios de oportunidad, empresas del sector público que ya han sido establecidas, que tienen mercados asegurados y muchas de ellas condiciones monopólicas u oligopólicas. El poder de decisión sobre crecimiento de las mismas, eficiencia, costos, precios, áreas y calidad de servicios, pasa a manos del interés y objetivos de grupos de administradores y accionistas residentes usualmente fuera del país y sin interés social o nacional.

Los pagos al gobierno lo hacen con frecuencia con la compensación de la deuda externa, cuya cartera los bancos acreedores la han estado vendiendo, por ejemplo en el caso de Ecuador, a menos de la tercera parte de su valor nominal, obteniendo altas utilidades por ese concepto.

Las privatizaciones se han efectuado en varios países precisamente en

las actividades más rentables y de mayor desarrollo futuro: las comunicaciones, transporte y banca. El 90% de esas privatizaciones de Argentina, México y Venezuela se han hecho en esos tres rubros. La experiencia de las privatizaciones en Chile pueden resumirse en el siguiente párrafo escrito por el Dr. Santiago Escobar, Director Académico de la Comisión Sudamericana de Paz, con motivo del Seminario Internacional sobre el papel empresarial del estado, efectuado en Quito en enero de 1992.

“Un papel protagónico se ha asignado al proceso de venta de activos estatales, aunque ello es una verdad a medias y en muchos casos una pérdida patrimonial neta del Estado Chileno” y agrega: Fueron mejor otros cambios en la estructura general de la economía chilena lo que le permitió salir de la crisis.

La experiencia de México expuesta por el profesor Roberto Rives, Asesor de la Secretaría General del Instituto Mexicano del Seguro Social, anota: En México la privatización ha obedecido más a la existencia de presiones externas como las del FMI, que condicionó el suministro de recursos a la reducción del gasto público y a la magnitud del estado y, por otra a presiones internas de los círculos empresariales.

En cuanto a la magnitud del estado, el mismo expositor señala que los

países desarrollados tienen en general estados proporcionalmente mayores que los países en desarrollo. Cita un estudio del Banco Mundial, que los países más altamente desarrollados registran un mayor porcentaje del gasto sobre el producto nacional, citando cifras sobre el 40 y 50% en tanto que México tiene el 24.9% y Ecuador apenas el 14.5%

LA PRIVATIZACION EN ECUADOR

1. POR QUÉ PRIVATIZAR?

El argumento de los neoliberales para privatizar las empresas del estado es conseguir eficiencia. Eficiencia medida en la generación de utilidades resultantes del ingreso total por ventas de productos o servicios menos costos totales. No se consideran ningún otro objetivo: como ocupación plena, distribución justa de ingresos, conservación de recursos. No se ha efectuado ningún estudio comparativo entre el funcionamiento, por ejemplo del Banco Nacional de Fomento, IESS, IETEL o INECCEL operando bajo la dirección y propiedad de empresarios privados. Simplemente, como en el caso de México, se da por supuesto que la empresa privada es más eficiente.

Surge entonces la pregunta: Por qué hubo que crear el BNF, IESS, IETEL, INECCEL dentro del sector público y no en el privado? Fue precisamente en el caso del banco, que la pri-

vada fue incapaz de conceder créditos agrícolas e industriales a corto, mediano y largo plazo para actividades de alto riesgo y baja rentabilidad y ofrecer además asistencia técnica.

Ese banco, según un estudio que realicé personalmente demostró que en los primeros 50 años: 1928-1978, tuvo una utilidad promedio del 2% anual y que fue un factor decisivo para el desarrollo agrícola y ganadero sobre todo para cultivos de mediano y largo plazo. Qué banco privado ha cumplido esa labor? Por qué se establecieron la Caja de Pensiones y del Seguro de 1928? Por qué efectivamente ninguna compañía de seguros privados había sido capaz de establecer un sistema que cubra los riesgos de vejez, invalidez y muerte para obreros y trabajadores en las condiciones prevalecientes entonces.

Iguals respuestas pueden ofrecerse en el caso de las empresas de energía eléctrica, agua potable, transporte aéreo, marítimo y terrestre.

En realidad, a medida que el país fue desarrollándose la sociedad reclamó al estado el cumplimiento primero de sus funciones inmanentes: legislación, gobierno, justicia, seguridad externa e interna. Luego con la creciente urbanización, el pueblo reclamó comunicaciones, transporte, servicios de salud, educación, previsión social, trabajo.

Posteriormente los mismos sectores productivos reclamaron servicios

para el fomento agrícola, industrial, de comercio externo, minero. Fueron ellos, el sector privado, los que establecieron en 1949 la Corporación de Fomento que creó varias industrias, suplementando en áreas estratégicas, la actividad del sector privado. Muchas industrias como el ingenio de Azúcar Astra, la Cemento Chimborazo, fueron gestionadas por grupos privados para conseguir el financiamiento del estado.

Por qué ahora se revierte la corriente? Quizá la respuesta pueda darse, además de las razones anotadas, porque tanto los regímenes democráticos como los dictatoriales, han pagado sus costos eleccionarios o el precio de mantenerse en el poder, mediante entrega de puestos, tanto a nivel directivo como operativo, incrementando innecesariamente la burocracia, con resultados negativos para la eficiencia por la improvisación, la injusticia en los ascensos y contrataciones, la corrupción y el costo total de los servicios. Esos defectos deben ser corregidos sin eliminar las funciones.

Cómo hacerlo? Una respuesta nos ofrece el señor Reinhart Wettman, Director del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, en el mencionado seminario sobre el papel empresarial del estado. Y establece las cinco características que tienen los países desarrollados de Europa:

1. Estabilidad política.
2. Seguridad legal y judicial.

3. Mercados internos e importantes.
4. Una fuerza laboral altamente calificada.
5. Una infraestructura técnica y cultura moderna.

Estas características si son posibles conseguirlas, así han demostrado los países industrializados.

No esperaremos alcanzarlas a corto plazo pero sí en el mediano y largo plazo, pero hay que iniciar ahora.

El rumbo deben marcar nuestros objetivos. A dónde queremos llegar? Qué queremos alcanzar? Si aceptamos como objetivos mejorar la especie humana en una adaptación dinámica al medio y ese mejoramiento significa fortalecer el vigor físico, la inteligencia, la razón, en un ambiente de libertad, amor, para ser felices todos los ecuatorianos; debemos investigar cuales son los obstáculos para conseguir esos objetivos. El camino entonces es la investigación científica y la tecnología para ir resolviendo los problemas que surgen a nuestro paso. Es necesario divulgar esos objetivos y el resultado de esas investigaciones, a fin de conseguir un consenso de la sociedad ecuatoriana en lo que debemos hacer, motivarla para generar la participación tanto en la resolución de problemas como en la acción para superarlos. Así, la educación funcional constituye el medio para acelerar este proceso de búsqueda permanente de mejores alternativas para ir resolviendo nues-

tros problemas con propias soluciones.

Si, por ejemplo, nuestro mayor problema actual es la desnutrición, por que según estudios del CONADE, sobre el 40% de los niños ecuatorianos están desnutridos. Debemos resolver el problema de oferta y demanda de alimentos. Entonces no podemos afirmar a priori que somos agrícolamente eficientes y competitivos. No podemos abrir nuestro país para vender alimentos a nuestro vecinos si aquí la gente se muere de hambre.

Si argumentamos que el problema es de demanda porque la gente no tiene ingresos, no podemos acelerar la inflación, subiendo los precios de los combustibles y devaluando la moneda, para que las remuneraciones reales de los trabajadores se reduzcan cada día más.

Si así analizamos todos los obstáculos para mejorar el vigor físico y la inteligencia, podemos hallar soluciones obvias que son precisamente las opuestas a las que nos enseña la doctrina neoliberal.

En el caso de las privatizaciones, que es lo que nos ocupa, partamos igualmente del porqué y para qué. Y si

es lo que deseamos alcanzar, son las características de un país desarrollado ya mencionados: estabilidad, seguridad, un amplio mercado interno, una fuerza laboral calificada, no podemos partir privatizando el IESS para que la mayor fuente de ahorros, patrimonio de los trabajadores pase a manos privadas, para que la banca utilice esos fondos, cobrando tasas de interés flotantes y obtengan utilidades anormales, acelerando aún más la inflación, gastando esos recursos en importaciones de autos de lujo, en viajes de turismo e inversiones en otros países.

Si lo que queremos es un gobierno eficiente, impidamos al actual que continúe cometiendo errores. Si deseamos entidades eficientes del sector público, nombremos directivos a personas realmente honestas y capaces, no coloquemos a improvisados que jamás manejaron una entidad pública. Si es que hay que reducir personal despídamos a los deshonestos e ineficientes. No utilicemos podadoras en manos de ciegos para mejorar un huerto.

Antes de decidirse a privatizar usemos la ciencia, la técnica y la experiencia, con ética y sentido común, buscando el interés nacional.