

Reflexiones sobre la privatización

Carlos Briones

I. Naturaleza del problema ¿Por qué privatizar?

1. El punto de partida es el replanteamiento del papel del Estado en la economía. Tanto en la magnitud del sector público dentro de la economía, como en el grado y en las formas de intervención.

El axioma básico parece ser el de que hay un exceso de intervención, un exceso de administración gubernamental. Esta excesiva presencia del Estado no sólo es nociva para la economía en general, sino que también afecta la eficiencia en la prestación/producción de ciertos bienes y servicios.

Adicionalmente, hay toda una corriente ideológica que ha logrado establecer una identificación entre Intervención del Estado y Restricción de Libertad.

2. Desde esta perspectiva el objetivo o función más "legitimador(a)" de la privatización sería el de **"reorientar el sector público hacia funciones esenciales**, que no es necesariamente reducir su dimensión sino encaminarlo para que el Estado no esté, por ejemplo en el negocio de tener una línea aérea, pero si está en el negocio de dar agua y alcantarillado...." (Pedro Pablo Kuczynski, Firts Boston Internacional).

También podría presentarse como fundamento esencial de la privatización —bajo el criterio de superioridad de la gestión privada, en materia de eficiencia —el de **"restablecer el principal objetivo de una empresa prestatarla de un servicio público: la preservación del nivel de bienestar del consumidor**, frente a objetivos o aspectos secundarios como serían el de proteger fuentes de empleo, apoyar un proceso dirigido de inversiones o fortalecer la soberanía/independencia nacional".

(En esta última línea se encontrarían los argumentos señalados por ANEP, en su revista *Unidad Empresarial* de marzo-abril 91.).

Finalmente, podrían señalarse como objetivos o argumentos de la privatización:

- Aumentar la eficiencia de las empresas públicas y de la economía en general.
- Aliviar los problemas financieros del sector público vía Recaudación de Recursos (Venta) o por eliminación de la importante fuente de absorción de recursos.
- Evitar acumulación de presiones políticas sobre el sector público (Negociación de tarifas de servicios públicos).
- Difusión de propiedad. (Argumento de "Democracia con o por posesión de propiedad").

Al respecto habría que señalar que la multiplicidad de objetivos que pueda presentar un programa de privatización no obedecería a un diseño sofisticado, sino más bien que cualquier objetivo que parezca alcanzable es incorporado como justificación, pudiendo existir en la práctica conflicto entre objetivos.

3. Algunos Argumentos/Objetivos señalados pueden tener bastante validez, sin embargo es conveniente evitar las generalizaciones radicales para evitar ver en la privatización la *PANACEA* (para los partidarios), cayendo en un error de "aislamiento ilegítimo" al suponer que entre todas las condiciones necesarias para promover un crecimiento más eficiente "una y sólo una debe ser considerada suficiente". Tampoco convendría adoptar posiciones fundamentalistas en sentido contrario, y mitificar el papel del Estado-Empresario bajo el supuesto de su mayor interiorización y capacidad de actuación para el "bien común".

En este sentido convendrían algunas reflexiones globales sobre los argumentos de la privatización.

- 3.1 Aumento de la eficiencia de las Empresas Públicas y/o de la economía en General.

Si bien es posible argumentar de que el sector privado cuenta con capacidades administrativas y técnicas que no pueden contratarse fácilmente en el sector estatal (R. Vernon, CEPAL, 37, 89), la medición/verificación del supuesto aumento de eficiencia generado por la transferencia de la propiedad pública a privada,

es uno de los temas sobre la privatización que requieren de mayor investigación.

En primer lugar, porque se acostumbra asimilar equivocadamente eficiencia a rentabilidad financiera y en segundo lugar, porque se presume —también equivocadamente— que existe una relación directa entre eficiencia y propiedad, al considerar la ineficiencia como un rasgo intrínseco de la propiedad estatal.

Este segundo argumento es falaz —aún aceptando que la empresa privada pueda tener más presión por lograr la eficiencia que la empresa pública— debido a que parte de una generalización radical al sentar como axioma "que la empresa pública no tiene conducta económica, debido a que no se basa en el mercado para la adopción de decisiones empresariales y que la ausencia de criterios económicos es llenada con criterios/directrices políticas", para derivar como corolario que "desde que la empresa sustituye su conducta política por una conducta económica (es decir se privatiza), comienza alcanzar eficiencia".

Esta afirmación es cuestionable, en la medida de que el mercado es una fuente de información que proporciona por lo general información limitada en tiempo y espacio. De forma que si la empresa pública puede complementar/sustituir esta fuente de información (estudios o previsiones de largo plazo, evaluación de entornos internos/externos bajo hipótesis de comportamientos diferentes, etc.) y si la conducta de los agentes políticos no es completamente arbitraria, la empresa pública puede alcanzar un funcionamiento eficiente. En El Salvador puede citarse CEL, como ejemplo de generación de información/prospectiva para toma de decisiones: "Primer Plan Nacional de Desarrollo Energético Integrado 1988-2000" para proyectar demanda energética, evaluar oferta, planificar inversiones, racionalizar política de tarifas, etc.

Además, existen servicios para los cuales el mercado no es el mejor asignador de recursos en la medida en que sólo considera la demanda efectiva (o solvente), ignorando la demanda potencial (**necesidades reales**). Este es el caso de la salud, en donde si existe una desigualdad extrema de ingresos, privatización del sistema nacional de salud dejaría por fuera demandantes potenciales (verdaderos enfermos) incapacitados a manifestar su demanda por falta de recursos (por ejemplo, privatizar el Hospital de Especialidades y hacerlo funcionar con criterios privados de maximización de utilidades).

Por otra parte, no tener más que una conducta económica (entiéndase ser una empresa privada), no garantiza necesariamente la eficiencia económica —maximización de la producción con una misma dotación de factores/recursos productivos, por una mejor asignación de los mismos—, ya que la literatura económica es abundante en señalamientos de monopolios privados ineficientes (producción menor que la óptima, precios mayores que los de competencia). Tampoco garantiza la preservación del nivel de bienestar del consumidor, ya que en el mercado imperfecto como el de servicio de salud (mínima fluidez de información para el consumidor), los productores privados pueden ignorar la racionalización de gastos dada la posibilidad de imponer precios muy por encima de los costos (caso gastos hospitalarios).

En relación a la equivocada asimilación, eficiencia y rentabilidad, bastaría señalar que por su poder de mercado muchos monopolios son más que rentables —obtienen rentas derivadas de su situación, de la protección arancelaria, etc.— sin ser eficiente ni como empresas ni para la economía en general.

Sobre este punto, es necesario recordar que la eficiencia/económica de las empresas depende del mercado en que operan, y que en general la rentabilidad (maximización de utilidades pecuniarias), la eficiencia productiva (producción al mínimo costo) y la eficiencia económica (generación de precios y cantidades óptimos), sólo tenderán a coincidir en mercados altamente competitivos.

3.2 Reorientación del Estado hacia funciones esenciales o reconversión del aparato público.

El examen de este argumento en favor de la privatización, debe partir necesariamente de una reflexión sobre la justificación de la necesidad de contar con un sector empresarial público o la necesidad de un Estado-empresario. ¿Por qué se forma una empresa pública?, ¿cómo se configura el sector empresarial público? Según algunos autores "Desde la crisis del 30 y en algunos casos nacionales antes, de manera irregular y diversa, el Estado empezó a cumplir un papel clave como ordenador de las relaciones entre la sociedad y la economía, articulando el desarrollo económico y las relaciones socio-políticas nacionales... pudiendo decirse que en la práctica (C.B.) existía un sistema estatal de acción histórica... ya que los actores socio-políticos de peso pro-

cesaban sus conflictos e intereses principalmente en la acción estatal (Calderón, F. y Dos Santos, M., pp. 52).

El Estado de este sistema estatal de acción histórica (entendido como estatal, en el sentido de que los actores e intereses socio-políticos predominantes se constitúan en el Estado mismo, y no como colectivista) era necesariamente intervencionista sin tener necesariamente aspiración empresarial.

En este sentido las circunstancias y el papel estatal de organizador del desarrollo lo llevan a configurar un sector empresarial heterogéneo, tanto por las unidades que lo componen como por las circunstancias que las convierte en empresas públicas.

Las principales razones que han dado lugar a la creación de empresas públicas varían en un rango que va, desde las explícitamente derivadas del Modelo de Estado Desarrollista adoptado en función del atraso empresarial existente, hasta las totalmente circunstanciales, (CEPAL, 1971) las siguientes serían las más importantes:

- i) **Empresas surgidas para operar en actividades o áreas "estratégicas".**
 - Necesidad de crear empresas inexistentes que son consideradas como imprescindibles, para impulsar el desarrollo nacional o bien que utilizan "Tecnologías de Puntas" que se desean desarrollar, y que no está al alcance (por volúmenes de inversión requeridos) del sector empresarial nacional.
 - Necesidad de hacer operar empresas en actividades con generación de un elevado volumen de excedente económico, que el Estado desea captar para dirigir el proceso de inversión.
 - Necesidad de crear empresas en áreas en las cuales el mercado funciona imperfectamente o está insuficientemente desarrollado; o bien las necesidades reveladas plantean la demanda de una asignación de los recursos sociales más dirigida (comercialización de alimentos básicos, vivienda, etc.).
- ii) **Empresas adquiridas por confiscaciones.** Sea con el propósito de fortalecer independencia nacional (Nacionalización de inversiones extranjeras en sectores/actividades estratégicas); sea con el propósito de limitar o suprimir el poder considerado excesivo de un grupo económico.

- iii) Empresas adquiridas por "Estatizaciones salvavidas". Resultantes de intentos del Estado de atenuar los impactos negativos sobre el empleo y la producción de cierres de empresa en momentos de crisis generalizada, o bien de la presión de ciertos sectores empresariales privados de "socializar" las pérdidas de empresas mal administradas o no rentables con programas estatales de apoyo financiero que finalizan en estatización.
- iv) Empresas vinculadas a actividades "tradicionalmente" desarrolladas por el Estado.

Evidentemente, la existencia de un conjunto de empresas estatales no justifica ni su mantenimiento, ni el mantenimiento del rol del Estado-empresario. Mantener un argumento de este tipo sería abogar por la inamovilidad institucional, sería como pretender que la sola existencia de una determinada regla jurídica justifica su subsistencia independientemente de su adecuación a la realidad social que pretender normar.

En este sentido, la necesaria modernización de la administración pública y la imprescindible re-definición de la relación Estado-Sociedad civil, puede requerir y justificar la privatización del (o de segmentos) del sector empresarial público, por múltiples razones no vinculada al falaz argumento de ineficiencia intrínseca de la empresa estatal:

- Primeramente, porque el carácter "estratégico" de una empresa pública no es una atribución inamovible en el tiempo, sino que depende de circunstancias históricas específicas. El carácter "estratégico" debería de ser justificado periódicamente para determinar la relevancia temporal de sus objetivos, y evaluar su impacto económico-social en términos de los cambios reales y efectivos sobre las condiciones económicas y sociales que se pretenden transformar/orientar. De este modo, sería la "Evaluación" la que determinaría el mantenimiento de la propiedad estatal de la empresa.
- En segundo lugar, pudiera darse el caso de que cambios organizados en la estructura de producción de bienes y servicios, permitiesen la sustitución de ciertas funciones tradicionalmente realizadas por las empresas y entidades públicas por instrumentos alternativos más eficientes para tal objetivo (Marcel, M., 1989, p. 10), dejando únicamente las funciones de orientación y regulación en manos del Estado. El campo de la investigación, adaptación y desarrollo tecnológico po-

drían ser un ejemplo, en el cual acuerdos de cooperación entre el Estado y organizaciones privadas podrían ser más beneficiosos que la creación o mantenimiento de un ente estatal multidisciplinario y con múltiples objetivos.

—En tercer lugar, pudiera ser que la amplitud de razones que han dado origen a las diferentes empresas estatales y por la persistencia de transferencias de recursos del gobierno central a dichas empresas, sea por prácticas de precios subsidiados sea por ineficiencias de las mismas, la propiedad pública conlleve a un mecanismo perverso de distribución del ingreso hacia los sectores de más altos ingresos. Como ejemplo, podrían citar empresas de aviación de propiedad estatal o empresas de producción de alimentos que no entran (o entran marginalmente), en la canasta familiar de sectores populares o bien empresas que producen insumos para otras empresas privadas que se apropian del subsidio para obtener ganancias extraordinarias.

Las razones señaladas anteriormente, nos sugieren que no existe una justificación per-se para el mantenimiento de la propiedad estatal de empresas. No obstante, es preciso aclarar que no implican necesariamente la negación de la existencia de empresas estatales si se comprueba su carácter indispensable, en relación a ciertos problemas que no presentan mejor alternativa de solución.

3.3 Alivio de los problemas financieros del sector público.

Otro argumento de importancia en favor de la privatización de la empresa pública, es que con la operación de venta y con el posterior pago de impuestos de la nueva empresa privada, se obtienen ingresos frescos que contribuyen al saneamiento de las finanzas públicas.

Este argumento puede ser cierto, pero debe ser ponderado, ya que los efectos del traspaso de propiedad estatal al sector privado, no afectan las finanzas públicas únicamente en el momento de la transacción pública rentable, pueden afectarse los ingresos del Estado por la pérdida (o por la compensación incompleta vía impuestos) de los flujos de utilidades que la empresa habría generado. Por otra parte, la venta de activos altera necesariamente la posición patrimonial del sector público y su efecto será negativo o positivo según el uso de los fondos obtenidos. (Volveremos más adelante al examinar los posibles efectos de las priva-

tizaciones). Dicho de otro modo, las privatizaciones no pueden ni deben ser vistas como la PANACEA de los problemas de las finanzas públicas.

II. Modalidades de privatización

1. En los términos más generales, se puede calificar como privatización a todas aquellas iniciativas destinadas a reemplazar la gestión estatal tradicional de empresas o entes públicos, por una gestión basada en criterios de mercado (Marcel, M., 1989). Desde esta perspectiva la privatización puede abarcar desde la racionalización de los esquemas de funcionamiento, y de fijación de precios (tarifas) de empresas que continuaran siendo públicas, pero que funcionarían estrictamente como empresas privadas (sin vincular sus objetivos o decisiones a la política económica del Gobierno, ni distinguir entre los consumidores su diferente condición socio-económica); hasta un "proceso de desposeimiento, en que los valores o derechos en una actividad o empresa pública, se venden o transfieren a propietarios particulares" (Utt, R., 1989) y que puede ser considerada como la forma más radical de privatización y también posiblemente, la más deseada por los agente privados, para el caso de las empresas públicas que no operan en rojo.
2. En este rango se han identificado como modalidades, formas diferentes de privatización:
 - i) "liberalización" de las empresas públicas, para permitir que sea el mercado el mecanismo de regulación exclusivo o dominante para una toma de decisiones.
 - ii) Privatización de la producción y/o de la prestación de servicios por medio de contratos que mantienen (aunque redefinida), la existencia del organismo público, la supervisión pública sobre la producción y/o la prestación de los servicios y el financiamiento público de dicha producción o prestación de los servicios. El Estado cede en este caso (mediante contratos), la ejecución de la operación y/o la administración introduciendo criterios privados y competencia, pero manteniendo el control y la supervisión sobre los servicios convenidos. Presenta el peligro de que si no existe transparencia en la contratación, puede eliminar la competencia supuesta, generar "Monopolios de administración y ser fuente de corrupción administrativa.
 - iii) Privatización del consumo de los bienes y/o servicio de los usuarios o beneficiarios, de sus programas de acción social o de aprovisionamiento de servicios básicos. Esta modalidad de

privatización, se basa en la transferencia a los individuos de un poder de compra específico (vales o subsidios monetarios), para que los utilicen libremente con proveedores privados y substituiría la provisión del servicio. Supone que los usuarios podrán obtener servicios de mayor calidad en un mercado más competitivo de proveedores privados, pero puede presentar limitaciones (sobre todo en los casos de transferencia monetaria) vinculados a la "racionalidad" del gasto del consumidor o para informarse adecuadamente de la calidad de los bienes y/o servicios a adquirir. En algunos casos la provisión de ciertos bienes (alimentos) por parte del Gobierno, puede estar actuando como "Gancho" para incorporar al usuario a los beneficios de otros programas (vacunación) que talvez no han sido adecuadamente valorados en sus preferencias individuales.

- iv) Desposeimiento, desestatización o desnacionalización de empresas y/o activos del Estado. Se considera el más apropiado cuando las empresas y actividades públicas son claramente definibles y separables de otras actividades Gubernamentales (ej. un ingenio de azúcar), y como representan transferencia de propiedad, se constituyen en la única modalidad que afecta las finanzas públicas.
3. En nuestra opinión, en términos más restrictivos sólo debería considerarse como privatización, la transferencia de propiedad (Empresa o Activos) o de funciones-responsabilidades (privatización de la prestación del servicio). Sin embargo, las modalidades presentadas nos sugieren la existencia de opciones de privatización (sobre todo si el objetivo es elevar la eficiencia en la producción del bien y/o del servicio; o bien mejorar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos) y también nos sugieren, que no se trata de eliminar la responsabilidad del Gobierno en el suministro de un bien o un servicio, sino de sustituir la forma en que dicho bien o servicio es suministrado. Esta última aclaración es necesaria para que no se confunda (o se trate de pasar) como privatización, algunas LIQUIDACIONES de entidades públicas, que respondan a reordenamientos (bien o mal diseñados) de la administración pública más que a la privatización de las funciones que desarrollaban dichas entidades. (El reciente caso de la "privatización" del IVU podría presentarse como ejemplo).
4. Los métodos o técnicas de desestatización-privatización, pueden ser más o menos diversificados en relación a la inclusión de los trabajadores y a la gradualidad del proceso. Basándonos en lo investigado por Marcel para la experiencia chilena (Marcel, M., 1989), podríamos señalar los siguientes:

- i) ***Venta de paquetes accionarios a instituciones financieras, propiedad de los trabajadores o controladas en alguna medida por los trabajadores.*** En el caso chileno, a las Asociaciones de fondos de Pensiones (propiedad en última instancia de los trabajadores que cotizan en ellas), se les ha permitido adquirir paquetes de acciones en las empresas privatizadas, lo que permite la obtención de dividendos para algunos grupos de trabajadores. En el caso salvadoreño si existiese (y se le permitiese), al Banco de los Trabajadores podría implementarse una modalidad parecida, también podría evaluarse la conveniencia de este tipo de inversiones financieras para el fondo de pensiones del ISSS, con el objeto de ampliar los montos de pensiones de los asociados. De todas formas —y aún considerando la inclusión de otro tipo de organizaciones laborales— esta modalidad es una modalidad de participación indirecta que otorga acceso o dividendos, pero no control de la empresa.
- ii) ***Venta directa trabajadores (capitalismo laboral)***
La venta directa involucra generalmente a los propios trabajadores de la empresa —en el sentido amplio de incluir a profesionales—, en este método se emplea el mecanismo de adelanto de indemnizaciones para adquisición de acciones y préstamos blandos. Generalmente no se otorga todo el paquete accionario y los trabajadores no acceden al control de la empresa, la difusión de la propiedad busca más bien facilitar políticamente el proceso de privatización y hacer más difícil la renacionalización. A juicio de un autor, para maximizar el electorado político de apoyo al proceso de privatización, "la preparación para la privatización consiste en cerciorarse de que muchas personas se beneficien y que una proporción de los beneficiarios sean opositores potenciales que han sido ganados para la casa..." (Hanke, S., 1988).
- iii) **Venta de acciones en el mercado bursatil (Bolsa de valores).**
- iv) **Licitaciones de la venta íntegra o de partes de los activos de las empresas.**
- v) **Aumento de capital que cambian la situación patrimonial de las empresas —privatizandolas total o parcialmente—, mediante la venta al sector privado de paquetes accionarios de nueva emisión.**

En El Salvador, por la ausencia de una bolsa de valores es bastante plausible suponer que el método a utilizarse será el de licitaciones. Este método puede dar lugar a muchas anomalías, tales como

subestimación del precio de venta de los activos y favorecimiento de la concentración de la propiedad. En tal sentido, el método entraña como exigencia la mayor transparencia y la mayor participación de las fuerzas sociales, más representativas del espectro de posibles afectados-beneficiados del proceso.

Por otra parte, dado que no es conveniente ni deseable del DON patrimonio social (ESTATAL) a un grupo limitado de individuos sean —estos incluso exclusivamente trabajadores de la empresa—, cuando la empresa puede ser calificada como gigante o grande; y dado que por lo general la privatización implica el abandono de objetivos no financieros o exteriores a la empresa, es deseable que la privatización este abierta a objetivos de equidad y se desarrollo —cuando sea necesidad impostergable— de tal manera que contribuya a difundir el acceso a la propiedad. Esto implica no hacer de la privatización un objetivo en sí mismo que debe ser logrado al más corto plazo, sino ^{un} bien un proceso gradual que busque desarrollar, concertadamente, todos los mecanismos para posibilitar la mayor participación de trabajadores y pequeños inversionistas.

III. Efectos esperados de la privatización

De la privatización pueden esperarse tres grandes efectos posibles:

- i) Sobre el producto nacional;
- ii) Sobre la distribución del ingreso; y
- iii) Sobre la posición financiera del Estado.

Los efectos sobre el producto nacional, estan asociados al supuesto incremento de eficiencia económica que posibilita el traspaso de la propiedad pública a propiedad privada, y a un supuesto impacto neutro de las mismas sobre las decisiones de inversión real de los agentes privados. En este sentido el efecto sobre el producto nacional puede subdividirse, en "efecto eficiencia" y "efecto macroeconómico".

1. EL EFECTO EFICIENCIA. Según un autor "los argumentos políticos en favor de la privatización *suelen apoyarse en un supuesto, por lo general no probado y en todo caso difícil de probar: que habrá efectos dinámicos de eficiencias positivos y considerables, que compensarán posibles efectos negativos en el corto plazo*" (Vernon, R. 1989). Esto es así, debido a que el problema de la medición se ve dificultado por la confusión entre eficiencia y maximización de la rentabilidad.

Al respecto, conviene distinguir primeramente entre eficiencia Macroeconómica (plena utilización de la fuerza de trabajo y de la capacidad productiva instalada), y eficiencia Microeconómica (maximización del producto como fruto de la asignación de los recursos en aquellas actividades en donde se tiene mayor productividad). Estos dos tipos de eficiencia es deseable que converjan, pero no necesariamente lo hacen y pueden dar lugar a transacciones, es decir a opciones entre una y otra.

En segundo lugar, dado que maximización de rentabilidad no es igual a maximización del producto (el caso del monopolio es prueba suficiente), pueden presentarse numerosas situaciones en las que una empresa pública pueda ser eficiente sin necesariamente estar alcanzando maximización de utilidades o incluso sin ser rentable.

Tomemos como ejemplo una empresa que esta alcanzando el máximo producto real posible, con la combinación adecuada de insumos reales combinados a sus costos "reales" de oportunidad (inexistencia de subsidio vía costos), pero que por razones de política económica desarrolla una política de precios subsidiados para estimular otras actividades (públicas o privadas). En términos estrictos esta empresa sería eficiente, aunque pudiese estar generando —vía precios— distorsiones que estimulasen ineficiencia Microeconómica en otras actividades o empresas. Ahora bien, si ésta distorsión de los "precios correctos" es el precio a pagar para evitar una ineficiencia Macroeconómica de mayor impacto económico-social, la menor (o la inexistencia) de rentabilidad podrá ser la solución más adecuada en términos del objetivo de crecimiento económico.

La privatización en este caso no podría incrementar la eficiencia de la empresa, sino únicamente fijar los "precios correctos" eliminando de esta forma los efectos distorsionadores sobre la asignación de recursos en otras actividades. Sin embargo, como muy acertadamente señala el profesor Fishlow "lograr las políticas correctas es algo más que lograr los precios correctos. Realignar adecuadamente la producción puede requerir incentivos que exageran las señales del mercado. La eficiencia es con frecuencia la consecuencia de distorsiones exitosas..." (Fishlow, A. 1985, p. 158), evidentemente lo anterior no es un argumento en favor de la fijación arbitraria de precios equivocadas, pero es claro que si la opción temporal es entre eficiencia Macroeconómica o eficiencia Microeconómica es preferible la primera a la segunda, cuidando siempre de no olvidar tener la segunda como un objetivo permanente a alcanzar (este ha sido el caso de países exitosos como Corea del Sur).

Tomemos ahora como ejemplo una empresa que maximiza su producto, pero que al igual que el resto de empresas públicas y privadas, no costea sus insumos o el capital a los costos "reales" de oportunidades —debido a políticas económicas deliberadas de incentivos o subsidios— y además mantiene una política de precios subsidiados. En este caso tampoco la privatización elevaría la eficiencia microeconómica, debido a que aunque redujese los costos con los que se logra el nivel de producción máximo (eficiencia productiva) y además "corrigiera" los precios, subsistiría la distorsión vía los costos irreales y únicamente se privatizarían los beneficios pecuniarios derivados de las distorsiones.

Otro impedimento al logro de una mayor eficiencia económica por la sola privatización, resulta del mercado en que actúa la empresa pública, por definición la máxima eficiencia estática teórica se logra en mercados total o altamente competitivos, por tanto si la empresa es un monopolio o actúa en un mercado oligopólico el logro de mayor eficiencia puede exigir de medidas complementarias para incrementar la competitiva de los mercados.

Los anteriores argumentos, no implican necesariamente que no sea posible en numeros casos aumentar la eficiencia microeconómica por la privatización, debido a que otra importante forma de ineficiencia es aquella que se produce cuando con un volumen dado de insumos y/o factores primarios se logran niveles de producción menores que los posibles. Esta forma de ineficiencia (ineficiencia Leibenstein o ineficiencia-X), se deriva fundamentalmente de la inadecuada selección del personal, de la inadecuada organización que limita los logros potenciales de relacionar los salarios a los rendimientos, inadecuados sistemas de organización y control del trabajo de producción, etc.

A este respecto, se menciona también las limitaciones que pueden enfrentar las empresas estatales para adquirir las capacidades técnicas y administrativas necesarias para mejorar su rendimiento productivo.

Por otra parte, también se señala que el "cordon umbilical" de las empresas estatales con el Gobierno central, puede afectar la correcta toma de decisiones (asignación futura de recursos) o la eficiencia productiva (minimización de costos) al sentirse protegidos por la posibilidad de contar con transferencias financieras del Gobierno Central.

En este sentido, puede decirse que el supuesto del logro de mayor eficiencia con la privatización no contaría con el apoyo de una certe-

za absoluta, no obstante es posible un incremento de eficiencia, si existe una competencia factible en el mercado (en que opera la empresa) y si es probable, que se mantenga una vez vendida la empresa estatal y si además es plausible esperar ganancias de eficiencia derivadas de mejoras técnico-administrativas (organización del trabajo).

2. **EFFECTOS MACROECONOMICOS:** En principio puede esperarse que la privatización (adquisición de los activos públicos), entraría a competir con la inversión privada real dado un monto de recursos financieros (ahorro privado) disponible.

Según algunos autores existiría un "crowding out" sobre la inversión, "considerando que las acciones de empresas públicas evidentemente representan un sustituto más próximo de la inversión real que los títulos de deuda pública" (Marcel, 1989, p. 20). Este posible efecto negativo sobre la formación de capital, podrá verse compensado o aumentado en el largo plazo de acuerdo a la política que adopten los nuevos propietarios privados en materia de reinversión de utilidades y el uso productivo o consuntivo que se de a los recursos obtenidos con la privatización. Es evidente que emplear los recursos para ampliar el capital social (infraestructura básica) contribuye a largo plazo a generar nuevas y mejores condiciones para la acumulación; en cambio si los empresarios disminuyen la tasa de reinversión de la ex-empresa pública y el Gobierno utiliza los recursos para financiar únicamente su funcionamiento, la privatización no habrá contribuido a una mayor formación del capital, es decir a un mayor crecimiento económico.

3. **IMPACTO SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO:** La "corrección" de precios asociada a la privatización, significa en la generalidad de los casos obviar los objetivos redistributivos que pudieron guiar la política de precios de la empresa estatal. Si la privatización afecta la capacidad adquisitiva de la población de bajos y medianos ingresos, vía aumento en los precios de los bienes y/o servicios, es realista suponer que tenderá a afectar la distribución del ingreso, ya que el ingreso equivalente (transferencia vía subsidios) recibido por este amplio grupo poblacional será reorientado ahora hacia los propietarios de la empresa.

Por otra parte, la racionalización administrativa que debe realizarse con la privatización, dada la supuesta ineficiencia previa de la administración estatal, puede conducir a disminuciones en el personal empleado. Si este posible desempleo no es absorbido, en el corto o

en el mediano plazo, se habrán creado condiciones para una desmejora en la distribución del ingreso.

Finalmente si la privatización, no se realiza en forma transparente, si la difusión del capital es limitada entre pocos y grandes accionistas, y si los precios de venta de los activos son exageradamente bajos; se habrán creado condiciones para reforzar la concentración económica de la propiedad afectando en forma regresiva la estructura futura de distribución de ingreso.

Algunos de estos aspectos pueden ser compensados o agravados según el destino que se dé a los fondos obtenidos de la privatización, pero siendo inherentes a las formas que asuma el proceso de privatización deben ser evaluados —conjuntamente con los supuestos ganés de eficiencia—, para evitar privatizar la concentración del ingreso y "socializar" (vía la acción social del Estado) la compensación del deterioro en la distribución del ingreso.

4. EFECTOS SOBRE LA POSICION FINANCIERA DEL ESTADO (Efecto transferencia de fondos). La idea aquí es que con la privatización de las empresas públicas, se evitará la permanente "sangría" del erario nacional obteniendo además una ganancia cualquiera por la venta de los activos. Esto es cierto en la medida en que todas y cada una de las empresas estatales son deficitarias, fundamentalmente por razones de ineficiencia productiva y administrativa. Pero también existen empresas estatales que rinden (o puede rendir muy fácilmente) beneficios y en este sentido, el argumento de la "permanente sangría" perdería bastante de su validez.

Sin embargo, aún en el primer caso el impacto de la privatización dependerá *de la magnitud de la transferencia* de fondos del sector privado al sector público (precio pagado), y *del destino que se le dé a dichos recursos*; es decir, que su efecto no se limitará a reducir los egresos en la cuenta corriente consolidada del Gobierno (corto plazo), sin que también afectara la posición patrimonial del Estado (posición financiera a mediano y largo plazo).

Según Marcel (1989), "la privatización no afectaría el patrimonio neto del Estado bajo dos condiciones:

- i) Que no exista una pérdida de capital implícita en la transacción, y
- ii) Que esta transacción tenga como contraparte un aumento en la inversión pública o la concesión de créditos al sector privado, o una reducción de los pasivos del sector público".

Lo anterior significa que el Estado, sufriría una pérdida patrimonial si el precio de venta es inferior al valor presente del flujo de ingresos que el activo podría generar en el futuro, ya que el desequilibrio de flujos actualizados de ingresos-egresos del Estado sería superior al que se lograría manteniendo incluso el funcionamiento deficitario de la empresa pública.

Por otra parte, si el Estado posterior a la venta de la empresa pública (reducción de su activo), no altera su posición patrimonial rescatando deuda pública (disminuyendo pasivo) o bien realizando inversiones reales o financieras (que aumenten su activo), y más bien utiliza los recursos frescos para cubrir gastos (o desfinanciamiento) de la cuenta corriente del fisco, entonces a mediano plazo se podrá estar generando un mayor debilitamiento de la posición financiera del Estado, por haber aumentado la relación entre los pasivos y los activos. La situación patrimonial del Estado es importante porque influye sobre el flujo de ingresos-egresos, al afectar el nivel de los ingresos no tributarios y el nivel de gastos por amortización y servicio de la deuda pública.

De acuerdo a lo anterior, obtener un precio adecuado por la transferencia de propiedad y afectar los recursos obtenidos a reforzar la posición patrimonial del Estado es fundamental, para que la privatización tenga efectos positivos sobre la situación financiera del Estado.

Si la posición del Estado es lo suficientemente sólida, podría evaluarse usos alternativos de inversión real (desarrollo de producción) que apoyarían indirectamente el incremento de la recaudación tributaria por su impacto positivo sobre la producción privada. También podría evaluarse el utilizar los recursos obtenidos con la privatización en programas de mejora de las oportunidades económicas de las personas de más bajos recursos (formación de activos y/o adquisición de activos productivos para los más pobres o bien valorización de los activos en posesión de los pobres), ya que de esta utilización de los recursos obtenidos por la privatización, la sociedad podría esperar ganancias de productividad en el mediano y largo plazo, que contribuyeran al crecimiento económico.

IV. Supervisión y control del proceso de privatización

Evidentemente la cuestión no es ¿privatizar o no privatizar? sino más bien: ¿Qué privatizar?, ¿Cómo privatizar? y ¿Cuándo hacerlo?. Tal como hemos señalado anteriormente, la modernización de la administración pública puede requerir y justificar la privatización de al-

gunas empresas estatales con el objetivo de redefinir el campo estratégico de intervención del Estado en la economía de un país.

Sin embargo, cuando el Gobierno —o la fuerza política que gobierna— adopta un programa de privatización, puede sacrificar la "eficiencia" del proceso a criterios políticos emanados de presiones clientelistas o de fundamentos ideológicos.

Ahora bien, si la privatización no es deseable ni indeseable per-se y asumiendo que la maximización de sus posibles beneficios así como la minimización de sus posibles costos depende en gran medida de la modalidad que asume el proceso, es preciso que el resto de la sociedad representada por distintas fuerzas políticas asuma una posición de control y evaluación del proceso con el objetivo de minimizar el peso de los factores político-ideológicos que pudiese tener el programa y desarrollar un consenso básico sobre el grado de profundidad de la privatización (¿Qué, cómo y cuándo?), así como también sobre el destino de los recursos obtenidos.

Básicamente los aspectos sobre los que debería de establecerse concertación (y supervisión del programa por parte del más amplio espectro de fuerzas políticas y sociales) son los siguientes:

Qué privatizar:

Es evidente que si el Estado mantiene un sector empresarial heterogéneo, se hace necesario establecer criterios operativos para diferenciar las empresas que son privatizables de aquéllas que no lo son.

Este problema no se resuelve señalando que toda empresa que sea estratégica no debería ser privatizada, porque con esta vaguedad de criterio todo podría ser estratégico a juicio de los partidarios fervientes de la propiedad estatal.

El carácter estratégico de una empresa estatal debe de tener un referente, y este referente debe ser necesariamente justificado periódicamente ya que depende de circunstancias históricas específicas.

En este sentido, en primer lugar una empresa puede ser estratégica si su existencia juega un importante papel en la implementación de una determinada estrategia de desarrollo. Este es el caso de las llamadas "industrias maestras" en el desarrollo industrial (A. Hirschman, 1964), que tienen importantes "efectos de eslabonamiento posterior" al facilitar el ejercicio de una gran gama de actividades económicas generando de esta forma importantes economías externas y/o complementariedades de inversión.

Ahora bien, que la empresa sea estratégica —en este sentido restringido— no justifica necesariamente su ubicación dentro del aparato del Estado. La justificación de la propiedad estatal sólo se fundamentaría en dos hechos; i) Que haya sido imprescindible para el Estado crear la empresa debido al desinterés o incapacidad financiera administrativa de los empresarios privados; y ii) Que por el largo período de recuperación de la inversión, deba desarrollar una política de precios "suaves" para no minimizar su capacidad de inducción de inversiones, es decir para no bloquear la interiorización —en otros productores— de las economías externas que propició su creación. En este caso la empresa pública estaría coadyuvando a maximizar la eficiencia macro-económica, por posibilitar una mayor utilización de los recursos productivos.

En segundo lugar, la propiedad estatal de una empresa puede ser estratégica para el Gobierno —y para la sociedad en general— en la medida en que propician la generación/captación de un elevado volumen de excedente económico. En este sentido una empresa que aporta una cantidad significativa de recursos al fisco, y que en caso de ser privatizada dicho aporte no podría ser sustituido/compensado por los impuestos recaudados en la nueva empresa privada, debe también ser considerada estratégica.

El carácter estratégico estaría referido a que su "superavit" es fundamental para financiar el cumplimiento de los objetivos que el Estado se haya fijado en materia de apoyo al crecimiento económico, redistribución del ingreso e incluso para expandir/mejorar el desarrollo de funciones básicas o tradicionales.

Por otra parte una empresa o actividad en manos del Estado, puede ser calificada de estratégica en virtud de su capacidad de contribuir y/o asegurar, mejor o más eficientemente que cualquier otro instrumento (forma de organización) alternativo, el objetivo de extender la ciudadanía política a ciudadanía social, es decir por su mayor capacidad de asegurar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales del ciudadano. Este sería el caso de la provisión de ciertos servicios básicos (Educación, salud, etc.) por parte del Estado, para los cuales el mercado sería una solución menos eficiente.

Finalmente, en aquellas actividades productoras de bienes o servicios básicos que por diferentes motivos, se constituyen en monopolios naturales y que además no es posible estimular la competencia por apertura del mercado a competidores-proveedores externos, se justifica la propiedad estatal. El caso de ANDA sería un ejemplo en el cual la mejor opción, para los diferentes tipos de consumidores,

sería la propiedad estatal administrada eficientemente e incorporando objetivos extra-financieros.

En principio este tipo de empresas "estratégicas", justificaría su ubicación dentro del aparato del Estado, por la persistencia de las razones que fundamentan la propiedad estatal. Sin embargo, es preciso evaluar permanentemente su impacto neto sobre la economía en general (sobre todo cuando la empresa estatal sólo se justifica por su importante aporte de recursos al fisco), para determinar las modalidades de funcionamiento que maximicen los impactos positivos. Por ejemplo se puede partir de que CEL no es privatizable, pero se podría "contratar" la administración de la comercialización distribución de la energía en las zonas urbanas, bajo la restricción de la política nacional.

Además, la empresa estatal no puede limitarse a ser un instrumento de captación de recursos financieros, sino que también debe ser eficaz en el cumplimiento de sus objetivos y funciones sustantivas. La no justificación de la privatización de la empresa "estratégica", no justifica la mala administración ni la desviación política de sus objetivos organizacionales.

Cómo privatizar:

Aceptando el principio que toda empresa no estratégica o que no justifique las razones que llevaron a su ubicación dentro del aparato público, puede ser privatizable, el problema se reduce a como privatizar satisfaciendo dos objetivos: i) No deteriorar la posición financiera del Estado; y ii) Evitar que la transferencia de propiedad propicie una mayor concentración de la propiedad en el sector privado.

En el primer caso, se debe de buscar evitar que el precio de venta resulte inferior al "valor libro" (patrimonio) de las empresas o bien al valor presente de dichas empresas, con el objeto de no generar subsidios estatales, en la transacción, que tengan un impacto negativo sobre las finanzas públicas.

La mejor forma de obtener un "precio justo" para bienes que pertenecen por principio a toda la sociedad, es despolitizar la agenda de privatización.

Despolitizar la agenda, significa la mayor transparencia posible del proceso y la mayor participación de otras fuerzas sociales y políticas. Despolitizar la agenda de privatizaciones, significa supeditar el proceso a criterios técnicos y/o financieros y no a criterios ideológico-políticos.

Si un Gobierno tiene como principal objetivo la "proyección" hacia el futuro de su gestión o bien adopta una posición "fundamentalista de asociar propiedad estatal a sistema socialista, y propiedad privada a capitalismo de mercado, es indudable que podría caer en imprimir una velocidad y/o radicalidad al programa de privatizaciones haciendo de la privatización el objetivo único —cuanto más se privatice más exitoso es el programa—, con lo que podría estar enviando señales a los potenciales compradores de que hay urgencia por vender y los incitaría a disminuir los precios de oferta.

La privatización, debe ser lo más concertada posible y proceder si fuese necesario caso por caso. Lo importante es evitar que la sociedad se balancee entre dos mitos: "privatización-panacea" o "estatización-panacea".

Aceptar la privatización no significa renunciar a la existencia (o creación) de empresas —entes estatales si fuese necesario para el cumplimiento a las redefinidas funciones estratégicas del Estado. Igualmente aceptar la propiedad estatal en determinadas áreas no es contrario al espíritu de la iniciativa individual, únicamente implica reconocer que hay áreas en donde el bien común reclama otras formas de organización.

De todas maneras, lo que no podría aceptarse son subsidios estatales (vía los precios de venta) a grupos económicamente poderosos y la mala asignación de los recursos obtenidos.

En tal sentido, la exigencia fundamental de fuerzas sociales debería ser la de obtener un precio justo y la de utilizar los recursos para fortalecer la posición patrimonial (rescatar Deuda) del Estado. Si las privatizaciones implicasen adaptaciones (disminuciones) de la planta de trabajadores, podría exigirse la utilización de parte de los recursos a la creación de un programa subsidiado de capacitación de la mano de obra.

En cuando al segundo objetivo, debe de tratarse en la medida de lo posible de "democratizar" el acceso a la propiedad de los activos transferidos al sector privado, propiciando la participación de los trabajadores de la empresa y del más amplio número de pequeños accionistas. Evidentemente para cada caso deberán de estudiarse las fórmulas más adecuada de participación.

Por otra parte, la implementación del proceso requeriría de un ente ejecutor (una Comisión Nacional) en donde debería de existir un alto grado de representatividad social, y un ente supervisor del proceso que podría situarse a nivel legislativo. El ente ejecutor debería estar

blecer el más amplio nivel de consultas con los sectores sociales con el objetivo de establecer consensos básicos.

Finalmente, volviendo al argumento sobre la reorientación de las funciones del Estado que promueve la privatización, es posible que la disminución de la dispersión de la acción del Estado en múltiples objetivos y acciones contribuya a elevar su eficiencia en áreas que le son más propias. Sin embargo, esto no se derivará automáticamente de la privatización de la propiedad estatal sino más bien de la modernización-reestructuración del aparato administrativo del Estado, de la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil y de su capacidad para asumir nuevas funciones adecuadas a las nuevas demandas societales y a la re-estructuración del entorno económico en que actúa. La privatización puede ayudar y complementar pero no será la causa principal de la re-orientación, es un instrumento o medio entre los posibles que pueden utilizarse para promover una innovación institucional que promueva cambios en las actitudes y compromisos de los diferentes actores sociales por y para una más eficiente interacción Estado-Sociedad en el proceso de desarrollo. En este sentido para privatizar una empresa estatal será necesario siempre una evaluación que determine: i) si los objetivos que precedieron su creación se han agotado; ii) si en el caso de que no se hayan agotado será la privatización la forma organizacional más adecuada para cumplirlos; y iii) si no habiéndose agotado y no siendo susceptibles de cumplirse más eficientemente por la administración privada, el Estado deberá diseñar un nuevo esquema de intervención para la solución del problema societal.

Bibliografía

- ANEP. "Unidad Empresarial". Vol. 8, año 2, marzo-abril 1991.
- Calderón, F. y Dos Santos, N. "Hacia un nuevo orden Estatal en América Latina: Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre". Revista Nueva Sociedad, Nº 110, noviembre-diciembre 1990.
- CEPAL. "Las Empresas Públicas: Su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo". Boletín Económico de América Latina, Vol. XVI, Nº 1, 1971.
- Fishlow, A. "El Estado de la Ciencia Económica en América Latina". Informe Progreso Económico y Social en América Latina, 1985, BID.
- Hanke, S. "Privatización: Un capitalismo del pueblo" Perspectivas Económicas Nº 2, 1988.
- Hirschman, A. "La Estrategia del Desarrollo Económico", FCE, 1964.

- Kuczynski, Pedro Pablo. *"Privatización, concepto, desarrollo a Nivel Mundial, perspectiva y el papel de la deuda externa en la Privatización en Latinoamérica y situación actual"*. MIMEO (U.S.I.S.).
- Leibenstein, H. *"Allocative Efficiency vs. X-Efficiency"*. American Economic Review Jun 1966. p. 392-416.
- Marcel, M. *"Privatización y Finanzas Públicas: El caso de Chile, 1985-1988"*. Colección Estudios CIEPLAN, Nº 26, junio 1989.
- UTT, R. *"Privatización: Un cambio en favor del crecimiento"*. Perspectivas Económicas, Nº 4, 1989.
- Vernon, R. *"Aspectos conceptuales de la Privatización"*. Revista CEPAL, Nº 37, 1989.

