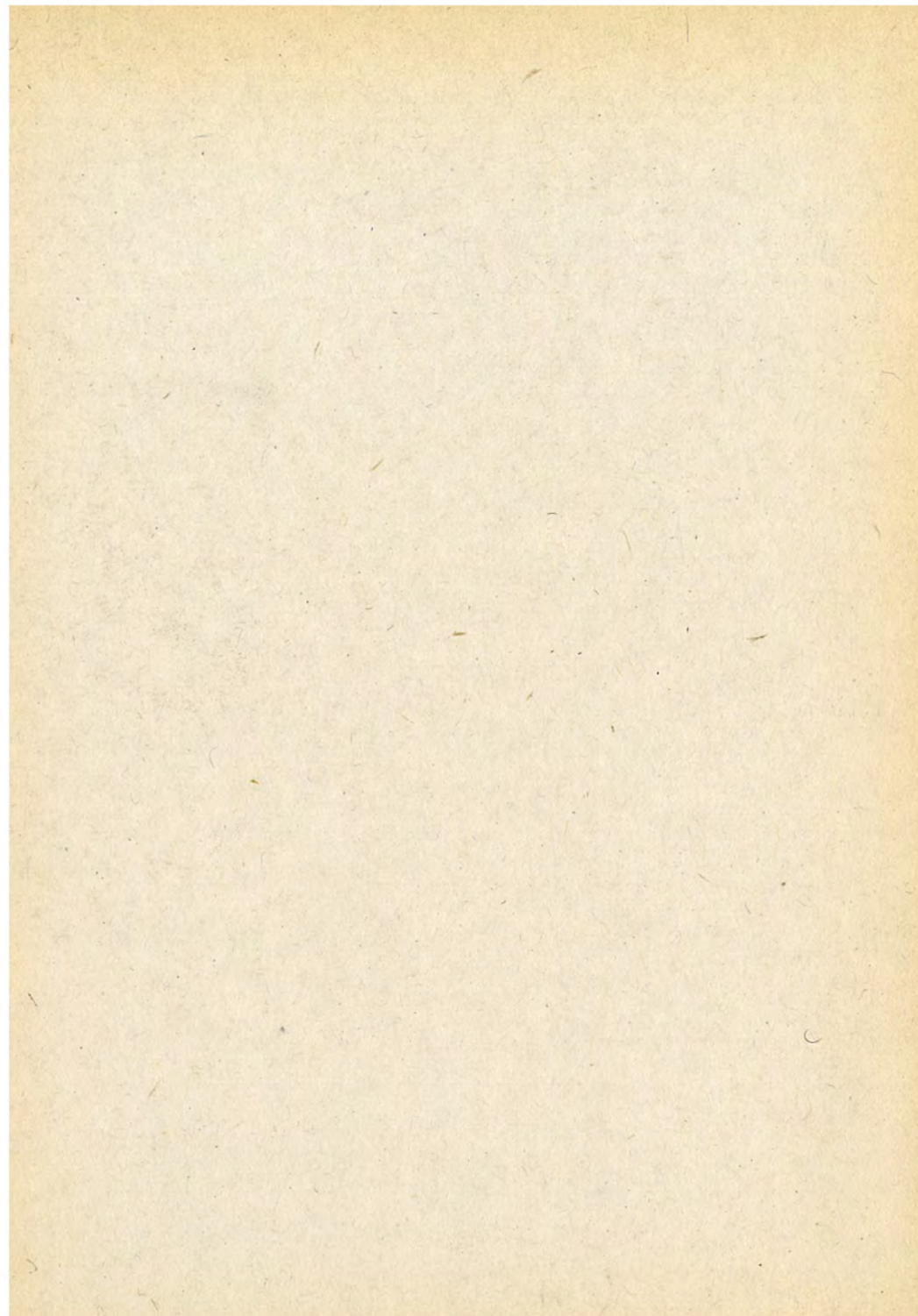




Privatizaciones: elementos para la discusión

Mariana Naranjo





Privatizaciones: elementos para la discusión

Mariana Naranjo

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS y del Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES

ISBN 9978-94-059-6

Privatizaciones: elementos para la discusión

© ILDIS - CEPLAES, agosto 1992

Edición: CEPLAES

Elaboración: Mariana Naranjo

Portada: Gisela Calderón, Magenta Diseño Gráfico

Diseño Gráfico: CEPLAES - Caroline Galarza S.

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Calama # 354

Casilla: 17-03-367

Teléfono: 562-103

Fax: 504-337

Quito, Ecuador

Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES

Av. 6 de Diciembre 2912 y Alpallana

Casilla: 17-11-6127

Teléfonos: 548-547 y 232-261

Fax: 566-207

Correo Electrónico: CD@CEPLAE.EC Red ECUANEX

Quito, Ecuador

Indice

Presentación	5
Introducción	7
I. Consideraciones teóricas	11
1.1. Definiciones básicas	11
1.1.1 La Privatización	12
1.1.2 La desregulación	13
1.1.3 Las franquicias competitivas	16
1.2. Justificaciones teóricas para las privatizaciones	18
1.2.1 Interferencia política	20
1.2.2 Fracaso burocrático	20
1.2.3 Tratamiento preferencial	21
1.2.4 Ineficiencia productiva y asignativa	22
1.3. Objetivos propuestos por los programas de privatizaciones y controversias teóricas	23
1.3.1 Mejoramiento de la eficiencia	24
1.3.2 Difusión de la propiedad	27
1.3.3 Atenuación las dificultades financieras del sector público	29
1.3.4 Reconversión del aparato público	32
1.3.5 Reducción de las presiones políticas	34
1.4. Síntesis teórica	35

II. Impacto macroeconómico de las privatizaciones	37
2.1. Impacto fiscal	38
2.1.1 Precio de venta	41
2.1.2 Destino de los recursos provenientes de la privatización	42
2.1.3 Otros efectos sobre las finanzas públicas	45
2.1.4 Privatizaciones y práctica contable: una digresión	45
2.2. Impacto sobre el ahorro y la inversión	47
2.2.1 Impacto sobre el ahorro	48
2.2.2 Impacto sobre la inversión	50
2.2.3 La inversión extranjera en el marco de las privatizaciones	52
2.3. Impacto sobre el sector externo	53
2.3.1 Privatizaciones contra divisas en efectivo	54
2.3.2 Privatizaciones contra títulos de deuda	54
2.3.3 Utilidades remitibles al exterior	55
2.3.4 Efectos sobre los precios relativos	56
2.4. Impacto social	56
III. Experiencias de privatizaciones y conflicto de objetivos: estudios de caso	59
3.1. Argentina	60
3.1.1 Escenario macroeconómico	60
3.1.2 Objetivos propuestos	61
3.1.3 Resultados alcanzados	61
3.2. Brasil	64
3.2.1 Escenario macroeconómico	64
3.2.2 Objetivos propuestos	64
3.2.3 Resultados alcanzados	65
3.3. Chile	67
3.3.1 Escenario macroeconómico	67

3.3.2	Objetivos propuestos	68
3.3.3	Resultados alcanzados	69
3.4.	Reino Unido	72
3.4.1	Escenario macroeconómico	72
3.4.2	Objetivos propuestos	73
3.4.3	Resultados alcanzados	73
3.5.	Privatizaciones en otros países	75
3.6.	Problemas de instrumentación	77
IV.	Reflexiones finales	83
4.1.	Empresas públicas y carácter de la propiedad	84
4.2.	Mecanismos de transmisión y dirección de los cambios en la economía	89
4.3.	Lecciones de la experiencia internacional	93
4.4.	Privatización, ¿alternativa para el Ecuador?	95
4.5.	Desafíos presentes	96
V.	Bibliografía	99

Presentación

El inicio de un nuevo gobierno trae consigo cambios notables en la selección de las políticas macroeconómicas a ejecutarse, hecho que plantea exigencias concretas a los nuevos gobernantes, académicos, empresarios y agentes sociales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales -ILDIS- y el Centro de Planificación y Estudios Sociales -CEPLAES-, instituciones que, mediante la investigación académica, procuran proporcionar fundamentos y orientaciones que ayudan a la toma de decisiones y al enriquecimiento de la discusión de los problemas nacionales relevantes, se sienten también comprometidas con tales exigencias.

Así, entre las reformas del Estado, uno de los desafíos inmediatos que deberá enfrentar el nuevo gobierno, será el de las privatizaciones, estrategia considerada conflictiva utilizada para moderar la inestabilidad global de la economía. Ante la relevancia de esta problemática y la controversia que ha suscitado, ILDIS y CEPLAES han considerado pertinente ofrecer a la comunidad científica, política y social, el documento, **Privatizaciones: elementos para la discusión**, cuya intención es relevar ciertos aspectos técnicos que superan la polémica ideológica.

Sin perder de vista las consideraciones de equilibrio parcial, en este volumen se hace énfasis en el análisis de carácter general. En este se destaca, con transparencia y rigurosidad teórica, los problemas ma-

croeconómicos asociados a las privatizaciones y los posibles impactos que ocasionarían programas de esta naturaleza. Asimismo, se proporcionan algunos elementos necesarios para comprender y tratar adecuadamente este controvertido tema, vale decir, los fundamentos básicos de la teoría económica, los mecanismos de transmisión a través de los cuales se afectaría la economía global, y los resultados de la experiencia internacional en materia de privatizaciones.

Esperamos que este volumen ayude a responder las múltiples interrogantes e inquietudes que, sobre estos tópicos, hoy preocupan a los distintos actores sociales. Quizás la reflexión sobre las lecciones que nos ha entregado la práctica de estos procesos en otros países, sirva para evitar la redición de los mismos errores.

Reinhart Wettmann
Director ILDIS

Rafael Urriola
Director CEPLAES

Introducción

En los últimos años, las privatizaciones se han convertido en un componente relevante de las políticas macroeconómicas diseñadas para solucionar los problemas relacionados con las empresas públicas, de ahí el profundo interés por conocer la trascendencia de este proceso.

En el marco de la inestabilidad macroeconómica que afecta a la economía ecuatoriana, el nuevo gobierno prevé en su Programa Económico, la instrumentación de esta estrategia como una de las herramientas para enfrentar las restricciones financieras del sector público. La proximidad de su aplicación en el escenario nacional, acentúa las inquietudes y controversias sobre esta temática.

Con el propósito de contribuir al enriquecimiento de la discusión de los problemas asociados a la privatización, la intención del presente trabajo es presentar una reseña de la literatura internacional sobre este tema. Con la cual se intenta: proporcionar algunos elementos básicos de la teoría económica que ayudan a orientar y circunscribir la discusión sobre la privatización de activos públicos; examinar las funciones que podría desempeñar la privatización como estrategia no marginal; abordar algunos de los problemas macroeconómicos generales que han surgido en las evaluaciones sobre su rol potencial; e ilustrar el tema con experiencias de algunos países.

El estudio no se propone discutir la ideología implícita en esta estrategia; tampoco pretende dar respuestas acabadas a las múltiples

interrogantes planteadas en el debate. Se procura tan sólo, a través de los análisis disponibles, proporcionar los elementos conceptuales que permitan introducir al conocimiento de esta temática, especialmente en sus aspectos macroeconómicos y técnicos.

En lo que se refiere al contenido, en el capítulo primero, se esbozan -desde la perspectiva de los diversos enfoques-, sus definiciones, los objetivos mencionados con mayor frecuencia, los alcances y las opiniones controversiales sobre las privatizaciones. Estos temas se inscriben en el marco de la discusión de uno de los "nuevos" paradigmas del debate económico.

En el capítulo segundo se examina en términos analíticos, el posible impacto macroeconómico de las privatizaciones; se ensayan diversas hipótesis de comportamiento y se intenta identificar los efectos sobre la economía en su conjunto. A estos fines, se estudia el impacto fiscal, los efectos sobre el ahorro y la inversión, las posibles repercusiones sobre el sector externo y los efectos sociales de esta política. Cabe notar, que para cualquier previsión en este sentido será indispensable tomar en cuenta las características macroeconómicas de cada país, las funciones de comportamiento de los agentes y la forma en que se instrumenta la política de privatizaciones. Para el caso ecuatoriano, sólo es posible -por el momento-, adelantar algunas consideraciones en el ámbito teórico.

En el capítulo tercero se examinan algunas experiencias en materia de privatizaciones, destacándose, que no se pueden hacer generalizaciones, pues los resultados dependen fundamentalmente del contexto específico en el que se desarrollan y de cuestiones difíciles de establecer sin sustentación empírica. El estudio de los casos examinados invita a reflexionar sobre los problemas prácticos que deben ser superados previo a la privatización.

Finalmente, a manera de conclusión, se intentan algunas respuestas a las interrogantes surgidas de esta polémica, respuestas, todavía muy frágiles, pero que pretenden servir de pauta para un debate sobre las conflictivas relaciones entre el Estado y la sociedad, a propósito del tema de las privatizaciones.

La autora agradece muy especialmente, los comentarios y observaciones propuestas por los economistas Salvador Marconi y Rafael Urriola. Sus acertadas sugerencias, contribuyeron a mejorar la versión que se presenta en este volumen. Las interpretaciones y opiniones contenidas, son responsabilidad de la autora.

THE FIRST PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE KING OF GREAT
BRITAIN, CHARLES THE SECOND, BY
JAMES OCHSLEY, ESQ. OF THE
MIDDLE TEMPLE, ESQ.

IN TWO VOLUMES. THE FIRST
VOLUME. LONDON, PRINTED BY
J. KNEELAND, AT THE SIGN OF THE
CROWN, IN ST. MARTIN'S LANE, 1704.

THE SECOND PART OF THE HISTORY OF THE
LIFE OF THE LATE KING OF GREAT
BRITAIN, CHARLES THE SECOND, BY
JAMES OCHSLEY, ESQ. OF THE
MIDDLE TEMPLE, ESQ.

IN TWO VOLUMES. THE SECOND
VOLUME. LONDON, PRINTED BY
J. KNEELAND, AT THE SIGN OF THE
CROWN, IN ST. MARTIN'S LANE, 1704.

I. Consideraciones teóricas

En los últimos años, los programas de privatizaciones se han convertido en uno de los instrumentos de ajuste macroeconómico de uso más frecuente en los países latinoamericanos. En el ámbito ecuatoriano, la aplicación de estas políticas parece muy cercana, lo cual ha generado preocupación en los distintos actores sociales e interés por conocer la trascendencia de esta estrategia.

Con este propósito, en base a la literatura sobre el tema de las privatizaciones, en este capítulo se expondrán los fundamentos básicos de la teoría económica, necesarios para una adecuada comprensión de esta problemática. No se persigue aquí, otra cosa que proporcionar los elementos conceptuales que permitan introducir esta discusión.

1.1. Definiciones básicas

Si bien la "vulgarización" del término "privatizaciones" en el debate sobre políticas públicas aparece como nuevo, en realidad este mecanismo no constituye un instrumento reciente. Su aplicación parcial se remonta a principios de la década de los años 70 en los países industrializados y cobra énfasis, durante la década de los 80, en los países latinoamericanos.

El término "privatización" se inscribe dentro de un concepto más amplio, denominado "desestatización", que alude al proceso de despla-

zamiento de las actividades del sector público hacia el sector privado, mediante la sustitución de la gestión estatal tradicional de organismos públicos por una gestión basada en criterios de mercado.

Se entiende por gestión estatal tradicional, la participación directa y permanente de instituciones de la administración del gobierno en el funcionamiento de la economía; donde la conducción de las empresas públicas incluyen decisiones usualmente ligadas con amplios objetivos de política pública.

En cambio, según los supuestos de la teoría económica convencional, bajo la gestión basada en criterios de mercado, todas las variables de decisión económica están autoreguladas, las fuerzas competitivas de una economía de mercado generarían espontáneamente un uso eficiente de los recursos.

Las formas más frecuentes de desestatización ensayadas en el mundo son las privatizaciones, las desregulaciones y las franquicias competitivas para el caso de monopolios naturales.

1.1.1. La privatización

El concepto de privatización hace referencia al cambio registrado en la propiedad de las empresas públicas; con este mecanismo, el patrimonio del Estado es trasladado al sector privado. Puede tener carácter total o parcial, y bajo la última forma puede consistir en la venta de una parte indivisa del patrimonio social o en la transferencia de determinados activos (Teplitz y Sembitzky 1988).

Hemming y Mansoor (1988) sostienen que la privatización está relacionada con la transferencia de los derechos al beneficio neto gene-

rado por una empresa del Estado hacia el sector privado, sin implicar necesariamente un cambio de dominio.

Los problemas inmersos en las transferencias de activos desde el sector público al sector privado, ha traído consigo una polémica entre quienes sostienen que la privatización lleva implícita la liberalización y la flexibilización de la economía y, quienes manifiestan que la privatización convencional (sin cambios en las reglas del juego) podría significar un impedimento para el avance hacia una economía más competitiva.

Para los primeros, liberalización y privatización son sinónimos en términos de sus consecuencias económicas. Para los segundos, la desregulación es un pre-requisito para una privatización exitosa¹.

1.1.2. La desregulación

Consiste en la aplicación de políticas tendientes a que la empresa pública opere en forma similar a la de empresas privadas competitivas, sobre todo en el mercado de bienes y, si es posible, en el mercado de capitales. Según la reciente teoría de los mercados desafiabiles², las desregulacio-

- 1 Algunos de los trabajos que aconsejan la desregulación previa son los de Artana y Soto (1988); Bour (1987); Guerchunoff y Guadagni (1987); Llach (1987); Piffano (1990).
- 2 La principal característica de un mercado desafiante, por contraste a un mercado competitivo, consiste en que éste puede ser eficiente aún con un sólo oferente como beneficiario de la producción a gran escala, produciendo bienes de diversa índole y siendo participe en varios mercados separados -firmas multiproducto-. No es necesario un gran número de competidores como en la competencia perfecta, ya que el desafío de nuevas entradas (a costo cero) en el mercado, con la posibilidad de salir de él con igual

nes desempeñan un papel muy importante para la competitividad, siempre que éstas apunten a retirar las barreras a la entrada³ en el mercado de productos, ya que así emergerán las ganancias en eficiencia asignativa⁴ y productiva⁵.

De acuerdo con esta teoría (Baumol, Panzar, y Willing 1982), bajo determinadas condiciones, la sola amenaza de ingresantes potenciales

rapidez, lleva a que los oferentes no puedan cargar precios de explotación al consumidor, ni apropiarse de las ganancias rentísticas.

Es decir, en un mercado desafiante, la existencia de un conjunto de potenciales participantes que pueden entrar y salir fácilmente de él, actúa como restricción a la explotación. En estos mercados sólo sobrevivirán los competidores más eficientes, sin consideraciones de tamaño, homogeneidad del producto, o número de participantes. (Veáse, Baumol, W.J.; Panzar, J. y Willing, R.D. 1982).

- 3 Excesiva protección de la competencia doméstica y extranjera, otorgamiento de poderes monopólicos, o consolidación de varias empresas en una única, sin considerar las economías de escala.
- 4 Se entiende por eficiencia asignativa a la distribución óptima de recursos para la economía en su conjunto. Concentrarse en la eficiencia en el consumo dadas las decisiones productivas implica que la eficiencia productiva y asignativa pueden ser discutidas independientemente; se adopta por consiguiente la visión de equilibrio parcial de la eficiencia económica. Bajo un análisis de equilibrio general en cambio, la ineficiencia productiva implicaría una ineficiencia asignativa, porque los insumos se distribuyen ineficientemente y no existe una estructura superior de producción y consumo (Hemming, Mansoor 1987).
- 5 La eficiencia productiva consiste en la minimización de costos para un nivel dado de producción.

que ingresen al mercado determinaría una conducta socialmente óptima por parte del productor o productores ya existentes. Esta situación derivaría en la innecesaria acción reguladora del Estado, la cual quedaría desplazada por la autoregulación del mercado⁶. En síntesis, los autores mencionados sugieren que el ámbito de los mercados potencial o efectivamente competitivos es más amplio de lo que hasta hace muy poco se creía y, por tanto, la autoregulación del mercado tendría un mayor campo de acción que el que tradicionalmente se suponía.

Baumol Panzar y Willing (1982) afirman, que levantar las barreras aseguraría comportamientos "deseables", incluso en ciertos casos de monopolio natural, toda vez que si el monopolista crea condiciones de rentabilidad para los potenciales ingresantes mediante aumentos de precios, su posición se tornaría vulnerable.

Pero, las ventajas económicas de aumentar el "grado de desafiabilidad"⁷, en ocasiones se vería interferida por la presencia de intereses

-
- 6 Según la teoría de los mercados desafiables, la condición más importante para la existencia de éstos, es la ausencia de "costos hundidos" -costos que no pueden ser eliminados al cesar la producción-, ya que en presencia de estos costos surgen problemas de credibilidad en la regulación a largo plazo. Como resultado de los eslabonamientos intertemporales en las funciones de demanda y costos, las decisiones empresariales de hoy dependerán de las expectativas regulatorias en el futuro. Cabe señalar que esta condición es excepcionalmente verificable.
- 7 Las actividades de una empresa multiproducto se sustentan en un escenario desafiable, sólo si puede producir sus diversos bienes a un precio inferior que un conjunto de empresas especializadas. Con desafiabilidad perfecta, estos especialistas podrían entrar libremente en el mercado; lo cual desalentaría al multiproductor a

opuestos a las desregulaciones. Así, de una parte, los gobiernos pueden tener como objetivo principal incrementar sus ingresos financieros en el corto plazo, tendiendo en consecuencia a mantener los privilegios monopólicos sobre los activos reales privatizables, a pesar de que esto provoque costos en términos de la eficiencia futura. De otra parte, cuando las regulaciones otorgan privilegios, éstas son incentivadas por los propios interesados, es decir por los beneficiarios de los efectos de la regulación.

En definitiva, las economías actuales advierten un mercado de regulaciones, en el que se enfrentan la demanda y oferta, sin que se perciba un consenso sobre la forma y la magnitud en que debería ser afectado o limitado dicho mercado.

1.1.3. Las franquicias competitivas

Las franquicias competitivas o competencia periódica por el servicio implica la licitación de un servicio naturalmente monopólico. Este mecanismo fue propuesto como alternativa política a la estatización de monopolios naturales por Demsetz (1968), y consiste en la concesión⁸ de los derechos de producción o distribución de bienes y servicios a un sólo operador y por un lapso de tiempo determinado. Esta forma de

eleva exageradamente los precios de cualquiera de sus productos. También evitaría el subsidio cruzado desde un tipo de bienes -con exceso de ganancia- hacia otros -de menor rentabilidad-.

- 8 Explotación de ciertas funciones y servicios por parte de agentes privados, pero sin que el sector público -o quien actúe como concedente- pierda su responsabilidad sobre la prestación del servicio principal (Teplitz, Sembitzky 1988).

operación ha sido concebida para introducir la competencia donde ésta no es factible ni deseable.

La franquicia es una invitación al sector privado a competir por el derecho de administrar un monopolio natural. Probablemente el otorgamiento de franquicias resulte más apropiado cuando el monopolio natural pueda descentralizarse, ya que en términos de eficiencia es conveniente que el sector privado administre pequeños y no grandes monopolios (Kay y Silberston 1984).

La adjudicación podría efectuarse bajo una subasta del tipo sugerido por Demsetz, según la cual la competencia tendría lugar a través de las ofertas por la franquicia; el ganador sería el operador que se comprometiera a ofrecer el bien o servicio al menor precio unitario. Teóricamente, si la licitación se desarrolla en un contexto competitivo, una subasta (Hadwick-Demsetz) reduciría la ganancia del operador al nivel competitivo, al inducir precios de oferta iguales a los costos de producción. Con este mecanismo se evitarían supuestamente las ineficiencias del monopolio natural.

Otra forma de adjudicación consistiría en otorgar el contrato al productor que ofrezca la suma fija más alta por la franquicia. Bajo este esquema, los valores de las ofertas posiblemente reflejarán las expectativas de ganancias descontadas de dicho monopolio durante la duración del contrato, por cuanto la adjudicación le otorgaría derechos monopólicos. Si bien este mecanismo de adjudicación proveería ingresos al gobierno (contrariamente a la subasta Chadwick-Demsetz) esto se lograría a expensas de la eficiencia asignativa, puesto que el operador tendría la posibilidad de imponer precios monopólicos.

La literatura sobre el tema sostiene que las franquicias competitivas son particularmente convenientes cuando los gobiernos desean con-

trolar las características del producto o servicio que se pretende adjudicar, o en aquellos casos en que la provisión será financiada a través de subsidios explícitos. Sin embargo, como lo señalan Vickers y Yarrow (1985), Kay y Silberston (1984), las franquicias competitivas, al igual que las mencionadas formas alternativas de desestatización, enfrentan dificultades para demostrar -concluyentemente- su superioridad económica respecto a la propiedad pública.

Hasta aquí se han enunciado las formas más frecuentes de desestatización ensayadas, pero en vista de que las privatizaciones son hoy el centro del debate económico, a lo largo del documento se examinarán específicamente las cuestiones implícitas en un proceso de transferencia de activos, por ser el instrumento de desestatización que mayores simpatías ha despertado entre los "policy-makers". Queda claro, entonces, que la transferencia de activos corresponde a la definición más restrictiva del concepto de privatización, y es sólo uno de los aspectos parciales de un proceso de desestatización económica.

1.2. Justificaciones teóricas para las privatizaciones

Para algunos autores⁹, el elemento decisivo para el cambio de estrategia en las políticas públicas es la constatación de ineficiencias evidentes en la gestión gubernamental. Según este criterio, la empresa pública no ha podido cumplir plenamente con los roles que originalmente se le con-

9 Veáse, por ejemplo, Alchian (1965); Baumol, Panzar y Willing (1982); Borchering et.al. (1982); Llach (1990); Piffano (1990); y Walters (1987).

fieron: principalmente acelerar el proceso de acumulación de capitales y lograr una asignación eficiente de los recursos.

En lo relativo al tema de la acumulación de capitales, las necesidades crecientes de financiamiento de las empresas públicas, esencialmente en los países en desarrollo, han significado una carga presupuestaria incompatible con la actual crisis fiscal, o una demanda de fondos incapaz de ser cubierta por la estrechez de los mercados de capitales característicos en estos países. En lo concerniente a la eficiencia asignativa, las empresas públicas, como oferentes monopólicos en el mercado de productos, no se definían técnicamente como monopolios naturales, lo que sumado a la imposibilidad de quiebra o de desplazamiento de la propiedad a través de los mecanismos del mercado de capitales (take over) y a la manipulación de las mismas para conseguir objetivos no comerciables, llevarían a las empresas públicas a engendrar ineficiencias operativas, distanciándolas de su rol inicial de corrector de las "fallas" del mercado.

Los críticos del desempeño de las empresas públicas señalan que éstas se han convertido en factor distorsionante para el sistema y una carga financiera para el Estado. Sustentan sus afirmaciones en varios estudios empíricos que parecerían demostrar que los costos de producción de bienes ofrecidos por empresas públicas son superiores a los costos de las empresas privadas (Borcherding et.al. 1982¹⁰).

-
- 10 Debe ponerse especial atención en los aspectos específicos de la comparabilidad de rendimientos entre empresa pública y privada, puesto que la mayor limitación en tales comparaciones surge de los distintos objetivos asignados a cada tipo de empresa. Además, también existe información empírica que contrasta la afirmación anterior (véase Millward et. alt. 1982 y, Domberger y Pigot 1986).

De un modo más específico, las principales fuentes de ineficiencia generalmente asociadas con la propiedad pública están referidas a la interferencia política, al fracaso burocrático y al tratamiento preferencial otorgado a las empresas públicas.

1.2.1. Interferencia política

Se señala que las empresas públicas estarían sujetas a distintas formas de intervención, en especial, en lo relativo a las políticas de precios, remuneraciones y empleo. A criterio de los partidarios de este enfoque, la influencia del gobierno se extiende más allá de lo necesario para asegurar que las empresas cumplan con sus objetivos económicos, financieros y sociales. Manifiestan que los políticos imponen desordenadamente su propia racionalidad, sin consideraciones de eficiencia ni criterios de racionalidad macro y microeconómica.

1.2.2. Fracaso burocrático

Los argumentos en este sentido se fundamentan en la teoría de los derechos de propiedad (Alchian, Furubotn y Pejovich 1972)¹¹, según la cual, debido a la insuficiencia de información de los gobiernos, éstos enfrentan dificultades para suministrar incentivos apropiados a los di-

Debido a esta complejidad, no existen aún pruebas de naturaleza conclusiva al respecto.

- 11 Estos autores definen estos derechos como "el conjunto de relaciones económicas y sociales que definen la posición de cada individuo con respecto a la utilización de recursos escasos". Y añaden que esta definición sería coincidente con las proposiciones del Derecho Romano, el Common Law, y Marx-Engels.

rectivos del sector público y para monitorear su desempeño. Alchian (1965) sostiene que los agentes del sector público cumplen niveles de eficiencia modestos comparados con el potencial de los directivos de las firmas o industrias privadas.

Desde otra perspectiva, la teoría de la Elección Pública (Niskanen 1971), sugiere que los gerentes de empresas públicas aseguran mayores salarios, poder y respaldo que sus contrapartes en el sector privado, formando asociaciones de empleados públicos para la supervisión de sus intereses. Esto da como resultado presupuestos sobredimensionados y condiciones para presiones de estos sindicatos por salarios más altos (por encima de los vigentes en el sector privado), interrumpiendo el suministro de los bienes y servicios esenciales suministrados por el sector público. Esto, a su vez, genera distorsiones en los otros sectores de la economía.

En definitiva, para estos autores, la gerencia de las empresas gubernamentales enfrenta incentivos que no conducen a la eficiencia, ya que ni sus remuneraciones ni sus características están directamente relacionadas con la rentabilidad.

1.2.3. Tratamiento preferencial

Debido al respaldo financiero del gobierno, las empresas públicas no se ven obligadas a observar la disciplina financiera impuesta al sector privado. Teóricamente, éstas no pueden quebrar ni enfrentar el riesgo de desplazamiento de la propiedad a través de los mecanismos del mercado de capitales (Take-over).

Las empresas públicas, por lo general, no tienen que solicitar préstamos al mercado de capitales privado, y si acuden a él, las garantías del gobierno hacen que sean tratadas con privilegios frente a las empre-

sas privadas. Este factor les otorga mayores grados de libertad para operar sin presiones de naturaleza económica. Bajo tales condiciones, es usual que las empresas públicas (debido a que tienen asegurado automáticamente su financiamiento a través del fisco), incurran en sobrecapitalización de activos fijos y circulante, en evaluaciones anti-económicas de proyectos de inversión y en excesos de personal. Estos problemas respaldan la tesis de la ineficiencia del sector público, tanto en la esfera de la producción como en el de la asignación de los recursos.

1.2.4. Ineficiencia productiva y asignativa

En el plano de la **ineficiencia productiva**, los defensores de la privatización subrayan que la ausencia de objetivos claros de rentabilidad económica, alejan a las empresas públicas de la eficiencia productiva. Por consiguiente, si maximizar beneficios implica minimizar costos, y si el primero de éstos requisitos es insuficiente, difícilmente se conseguirán aumentos en la eficiencia productiva.

Asimismo, afirman que los gobiernos debilitan aún más los objetivos de beneficio, al comprometer a las empresas públicas con otras metas de naturaleza no comercial (por ejemplo la maximización del empleo u orientación de las compras de insumos y bienes de capital hacia el mercado interno), que a criterio de los promotores de la privatización, son intrínsecamente conflictivas con la minimización de costos.

También argumentan que las empresas públicas fallan en lograr la **eficiencia asignativa**, entre otros factores, porque poseen pocos incentivos para responder a las demandas del consumidor; problemas de calidad, cantidad, oportunidad y otras características que con frecuencia están presentes en la producción de los bienes y servicios suministrados por las empresas públicas. Para algunos autores, en ciertos casos la ineficiencia productiva lleva aparejada la ineficiencia asignativa, princi-

palmente cuando las empresas están asociadas a un importante poder monopólico.

En síntesis, estos son los fundamentos de los pronunciamientos generales a favor de la transferencia de activos del sector público al privado. A continuación se mencionarán los objetivos específicos propuestos por este tipo de programas y las tesis controversiales.

1.3. Objetivos propuestos por los programas de privatizaciones y controversias teóricas

Si bien existe un amplio grupo de partidarios de las privatizaciones, también es amplio el grupo de aquellos que miran con escepticismo la práctica de estos procesos. Según la versión de estos autores¹², existe una marcada divergencia entre las intenciones declaradas y la acción concreta, los problemas que se mencionan a continuación, así como las evidencias en ciertos países donde se han puesto en marcha programas relativamente amplios, harían ver con escepticismo estos programas. Como se verá, las opiniones controversiales se encuentran precisamente alrededor de los tópicos aludidos por los defensores de la privatización. Los objetivos más frecuentemente mencionados para la privatización están vinculados con los siguientes temas:

12 Veáse por ejemplo: Félix 1992, Helm y Yarrow 1988, Kay y Thompson 1986, Marcel 1989, Vernon 1989, Vickers 1988.

1.3.1. Mejoramiento de la eficiencia

Se afirma que al liberar a las empresas públicas de las distorsiones inherentes a la gestión de estas empresas (interferencia política, fracaso burocrático y tratamiento preferencial) por medio de la privatización, se podrían conseguir significativos incrementos en la eficiencia y la rentabilidad. La lógica que conduce a esta conclusión parte de la hipótesis de que la privatización limitaría la interferencia política en la toma de decisiones, eliminaría el abuso de la posición monopólica de los sindicatos en el sector público, e incrementaría los incentivos a nivel gerencial, ya que los gerentes en el sector privado están obligados a responder a la supervisión eficiente de los accionistas y a la disciplina financiera del mercado de capitales privado. Exigencias que -teóricamente- se traducirían en eficiencia productiva.

También argumentan que la privatización puede beneficiar a las empresas que permanezcan en manos del sector público. Bajo esta óptica, si el gobierno se desprende de un número importante de empresas deficitarias, estaría en condiciones apropiadas para llevar adelante una dirección y desempeño eficiente de las empresas que permanezcan bajo su control. La mayor eficiencia resultaría principalmente de las mejoras introducidas en los mecanismos de incentivos y de control tradicionalmente existentes.

En oposición a las tesis anteriores Marcel (1989) sostiene, que la evaluación de la "eficiencia" se encuentra oscurecida por el problema de las diferentes interpretaciones de este concepto. Los entusiastas de la privatización, asocian eficiencia con rentabilidad financiera; bajo esta acepción, parecería justificarse la crítica a la gestión estatal.

Y aclara, que en teoría económica, el concepto de eficiencia involucra dos dimensiones distintas: **eficiencia productiva**, definida co-

mo la producción a mínimo costo y, **eficiencia asignativa**, definida como la generación de precios y cantidades óptimas desde el punto de vista de la asignación de recursos.

A partir de las definiciones anteriores, un monopolio no regulado que maximice utilidades podría ser rentable pero no eficiente desde el punto de vista asignativo; la condición de estas empresas tendería a oponerse a las presiones competitivas y por tanto, un cambio en el dominio no produciría más que un cambio en la forma de regulación, con pocas perspectivas de impacto sobre la eficiencia económica. De igual manera, una empresa pública podría ser eficiente productivamente, pero ineficiente desde la óptica de la asignación de los recursos, si su política tarifaria es distorsionada por factores políticos.

El autor sostiene que el único caso en que los estudios empíricos entregaron resultados sugestivos en favor de la privatización es el caso de empresas que operan en mercados altamente competitivos o que podrían llegar a serlo. Sin embargo, para alcanzar efectivamente la mayor eficiencia, las privatizaciones deberían ir acompañadas de medidas que permitan aumentar realmente la competitividad de los mercados, tales como la apertura externa, la eliminación de regulaciones restrictivas o la aplicación de controles antimonopolios.

A su criterio, en el mundo real de las empresas públicas, especialmente de los países en desarrollo, la dinámica descrita no parece funcionar de tal manera. Las distorsiones en los diversos mercados de bienes y de factores presentes en estos países, dificultan el funcionamiento de los mercados y sugieren la conveniencia de una intervención directa del Estado.

Dentro de esta línea de análisis, Vernon (1989) aclara que medir los efectos de eficiencia relacionados con una transferencia de la pro-

propiedad, es una cuestión muy compleja, debido a potenciales consecuencias dinámicas difíciles de captar a través de los datos disponibles. Previene que el cambio de propiedad de pública a privada constituye una decisión de largo plazo que incidirá en la empresa durante el resto de su existencia. La transferencia podría afectar a todas las partes involucradas: podrían cambiar las políticas gubernamentales, las decisiones gerenciales respecto a la selección de procesos y productos; las tasas de reinversión, las condiciones de trabajo, las relaciones contractuales, etc.

Según este autor, los argumentos políticos en favor de la privatización suelen apoyarse en el supuesto -por lo general no probado- de que habrá efectos dinámicos de eficiencia positivos capaces de compensar posibles efectos negativos de corto plazo. Vernon considera difícil comprobar esta afirmación y una cuestión crucial para la decisión de privatizar. Añade que cualquier estudio serio de los efectos de eficiencia, sean éstos estáticos o dinámicos, deberán hacer distinciones entre los diversos tipos de industria, o al menos, entre aquellas que poseen diferentes estructuras de mercados: monopolios naturales, oligopolios y estructuras competitivas.

La mencionada relatividad de las comparaciones de eficiencia anotadas por los autores anteriores, también se refleja en el terreno empírico. Las mediciones de eficiencia de las empresas públicas y privadas existentes también son poco concluyentes; así, el estudio de Borcherting et.al. (1982) en base a información de más de 50 casos de 5 países, concluye que las empresas públicas operaban generalmente con costos más altos que las privadas. En cambio, Millward et.al. (1982) en base a la información de los Estados Unidos, afirma, por el contrario que no hay fundamentos definitivos para postular la mayor eficiencia de las empresas privadas como una cuestión relativamente inherente al carácter de la propiedad.

En estos resultados, debe considerarse las distintas posturas metodológicas utilizadas para la evaluación de la eficiencia. En este sentido Gerchunoff y Guadagni (1987) sostienen que ambos trabajos tienen mayores coincidencias de lo que aparece a primera vista; buena parte de la superioridad de costos observada por Borchering no sería imputable intrínsecamente a la producción pública, sino al desvío de recursos hacia la consecución de los objetivos no comerciales impuestos por el gobierno.

Por otra parte, en base a los estudios de los dos autores anteriores, el trabajo de Domberger y Pigot (1986), llega a la conclusión de que no se observa superioridad de la empresa privada sobre la pública. Y al igual que en los estudios aludidos, surge como factor preponderante de la eficiencia, las condiciones de competitividad en que se desenvuelve la empresa pública.

En definitiva, reconocen que se puede esperar que los cambios en el dominio induzcan cierto aumento en la eficiencia productiva, pero no existe razón alguna para esperar mejoras en la eficiencia distributiva. Esta es una función que depende de la estructura del mercado y mas no de la titularidad del dominio (Hemming y Mansoor 1988).

1.3.2. Difusión de la propiedad

A través de la privatización, una empresa puede conseguir financiamiento privado. Si la venta de los bienes del sector público aparece atractiva para los pequeños inversores y trabajadores, el proceso de venta ampliaría la base de la propiedad compartida. Esta situación podría resultar favorable para la economía, toda vez que la dinámica empresarial privada posibilitaría el acceso a nuevos mercados, lo que a su vez estimularía el desarrollo de los mercados de capitales locales. Teóricamente, indu-

ciría a una "democracia con posesión de propiedad" (Walters 1987, citado por Marcel 1989).

En este sentido, los escépticos de la propuesta de privatización, particularmente para los países en desarrollo, sostienen que la poca capacidad financiera del pequeño sector privado local¹³, su alta aversión al riesgo, las distorsiones del mercado de capitales, el alto costo alternativo en términos de nuevas inversiones y el escaso atractivo que buena parte de las empresas privatizables ofrecen a los potenciales compradores, contribuyen a que las privatizaciones no necesariamente sean un mecanismo de difusión de la propiedad (Hemming y Mansoor 1988; Marcel 1989).

Dadas las características de los mercados de capitales en estos países, la supuesta difusión de la propiedad no parece posible, sino que por el contrario éstos inducirían a una mayor concentración de la misma. La magnitud de las inversiones requeridas limitarían una amplia distribución de su dominio; la posesión de las acciones generalmente se distribuiría entre unos pocos accionistas del sector privado, fundamentalmente extranjero.

Por consiguiente, la consecuente concentración en la posición de las acciones, aparece incompatible con el objetivo que se propone lograr un modelo, donde la posesión de las acciones tenga una base generalizada.

13 El problema financiero no se limita únicamente a los países en vías de desarrollo, ya que inclusive en los países desarrollados, excepto los más importantes, el movimiento de las bolsas de valores rara vez supera los 5000 millones de dólares.

1.3.3. Atenuación de las dificultades financieras del sector público

Este objetivo se conseguiría a través de dos vías: la primera, eliminando una fuente importante de absorción de recursos consumidos por las empresas públicas que generalmente son deficitarias. La segunda vía, recibiendo recursos líquidos producto de la venta, para financiar gasto público. Agregan, que este proceso teóricamente, podría ir acompañado de una capitalización de las mayores utilidades que generaría la empresa en el sector privado, contribuyendo al desarrollo de los mercados de capitales.

Es decir, la privatización, al estimular el desarrollo de los mercados de capitales locales, conduciría a una reducción del déficit en el sector público, principalmente si éste puede vender las empresas que producen pérdidas.

Por las evidentes dificultades en la inversión pública en los países en desarrollo, éste argumento se ventila con mucha fuerza, pues supuestamente en estos países numerosos proyectos rentables de inversión en obras y servicios públicos no se han podido desarrollar precisamente por las graves restricciones de crédito externo. En tales circunstancias, los recursos provenientes de la venta de activos públicos constituirían fuente alternativa de financiamiento de estos proyectos.

En relación a la mayor disponibilidad de recursos para el Estado, Florio (1990) explica que si bien durante el ejercicio financiero en el que se efectúa la transacción el gobierno registraría una mejora en su liquidez, en el mediano plazo sin embargo, se vería afectada su posición financiera, ya que la transacción debe considerar el valor descontado de los menores ingresos futuros para el erario, debido a los menores beneficios o rendimientos futuros generados por el bien vendido.

El argumento según el cual la disminución de los recursos patrimoniales públicos estaría más que compensada por el menor desembolso futuro de intereses, es válido únicamente bajo la "hipótesis insensata" de equilibrio en el mercado de capitales e información completa. Si se abandona la hipótesis de equilibrio competitivo e información completa, las cosas no se hacen más fáciles, sino más difíciles para un programa de privatizaciones no marginales¹⁴.

Por otra parte, Hemming y Mansoor (1988) añaden que las bondades de la privatización en este aspecto, dependerán también de la firmeza del gobierno para rechazar los pedidos futuros de apoyo directo o indirecto por parte del mercado de capitales privado, a través del respaldo con garantías explícitas o implícitas del gobierno; pues, de suceder esta situación, bien podría no lograrse ningún incremento significativo en la eficiencia. En el mejor de los casos, aún cuando la ineficiencia productiva se redujera considerablemente, los incrementos de eficiencia asignativa en el proceso podrían ser modestos.

De otra parte, refiriéndose a los países latinoamericanos, Félix (1992) hace notar, que la causa básica de los abultados déficit fiscales y los consiguientes problemas de ellos derivados, no se originaron únicamente en el mal desempeño de las empresas públicas. Además, hay otros factores, como el ocurrido a principios de 1980, cuando la mayoría de los gobiernos deudores sobrecargaron sus erarios, al socorrer en forma

14 Florio (1990) sostiene que la privatización sólo puede darse bajo condiciones de asimetría informativa, distinta aversión al riesgo, distinto sistema de ponderaciones intertemporales y, distintos objetivos. Situación que obviamente no corresponde a un equilibrio competitivo.

generosa a grandes empresas y bancos privados, a través de los programas de reconversión de deuda externa.

Agrega Félix, que al ceder los gobiernos a las presiones de los bancos acreedores, también garantizaron ex-post el servicio de la deuda de su sector privado con los bancos extranjeros. Aparentemente, en ese momento los gobiernos no repararon en la sobrecarga financiera que efectivamente implicaba este proceso.

Estos programas significaron que las obligaciones extranjeras del sector privado se "socializaran" como una responsabilidad fiscal, lo cual sumado a la ausencia de controles de la fuga de capitales ocurrida simultáneamente, impidieron que los gobiernos aplicasen impuestos a los beneficiarios a fin de reunir las divisas necesarias para atender el aumento del servicio de la deuda.

Estos factores llevaron a los gobiernos a monetizar los abultados déficit fiscales con créditos de los bancos centrales, lo cual unido a la liberalización de los mercados financieros generaron situaciones explosivas entre tasas de interés y acumulación de la deuda interna. En tales condiciones, los pagos de interés por parte del fisco se inflaron vertiginosamente, provocando espirales autogeneradas deuda-déficit; las altas tasas reales de interés desplazaron las inversiones productivas privadas, en tanto el creciente servicio de la deuda fiscal desplazó la inversión pública (Félix 1992).

Por consiguiente, las dificultades financieras del sector público no pueden adjudicarse únicamente a la escasa eficiencia de la gestión pública, vale decir, al burocratismo, a la interferencia política o al tratamiento preferencial de las mismas, pero empezaron a ser debatidas cuando explota la crisis fiscal como resultado de la crisis de la deuda externa.

1.3.4. Reconversión del aparato público

Este proceso se asocia con el reemplazo de la tradicional estrategia de industrialización sustitutiva, por una de carácter competitiva, capaz de impulsar una rápida reconversión de la base productiva de la economía. Se sostienen que dentro de este proceso, las privatizaciones podrían formar parte de una nueva propuesta orientada a modernizar administrativa y tecnológicamente el aparato del Estado, y en la que competencia y la eficiencia reemplazarían a los roles tradicionales del Estado.

Las aspiraciones de reconversión de la base productiva de la economía han depositado su confianza en la competencia. Sin embargo, Vernon (1989), destaca algunos de los factores que restringen la competencia del mercado:

a) Abrir un mercado a la competencia puede ser poco productivo o incluso resultar contraproducente, pues debe recordarse que por lo general las empresas públicas fueron instrumentos de una estrategia orientada a corregir precisamente las "fallas" del mercado. La posibilidad de que esto ocurra se presenta por varias vías: por ejemplo, cuando una empresa pública posee la estructura de un **monopolio natural**, las limitadas oportunidades para el ingreso de nuevas firmas podría dar como resultado un poder monopólico mucho mayor. Estas limitaciones podrían originarse en la existencia de monopolios con capacidad para ejercer prácticas anticompetitivas.

Llach (1990) discrepa de esta posición, afirmando que la desmonopolización tecnológica ha eliminado o suavizado las condiciones de monopolio natural, entre otros sectores, en la generación de energía, en las comunicaciones y en la telefonía.

Cuando se trata de **oligopolios**, comunes en los países en desarrollo, la situación es incluso más compleja que la del monopolio natural. Es posible -como ya se ha dado en algunos países- consiste en que los posibles compradores de la empresa estatal sean competidores privados que procuran reducir la competencia en los mercados nacionales. Si se trata de una industria cuyas empresas pudieran reducir sus costos unitarios a través de mayores volúmenes de producción, la fusión podría incrementar la eficiencia de la industria en el corto plazo al aprovechar las economías de escala y, simultáneamente, reducirla en el largo plazo por una pérdida de efectos dinámicos positivos (Vernon 1989).

Otra situación, registrada en la experiencia de los países en desarrollo según Vernon, es aquella en que un empresario privado -en situación de oligopolio- trata de adquirir la empresa estatal de la cual obtiene insumos, a fin de colocarse en posición ventajosa frente a sus competidores privados, que también obtienen suministros de esa empresa para su producción. En estos casos, resulta sumamente complicado establecer los posibles efectos sobre la eficiencia. Si bien las nuevas integraciones verticales pueden aumentar la eficiencia de la empresa dominante, la mayor capacidad de esta última para controlar a sus competidores podría provocar el efecto contrario.

b) La competencia podría resultar inadecuada, principalmente cuando las empresas se concentran en actividades con subsidios cruzados o pérdidas; en tales circunstancias, el sector privado sólo impulsaría actividades rentables, en tanto aquellas que producen pérdidas seguirían en manos del Estado.

c) También podrían limitar la competencia las dificultades para delinear regímenes regulatorios eficaces, ante la presencia de oligopolios (y monopolios) en condiciones de poner barreras a la entrada en los mercados de servicios públicos.

1.3.5. Reducción de las presiones políticas

Se asegura que la transferencia de activos sería un medio eficaz para limitar el poder de los sindicatos, el burocratismo y la corrupción estatal. Adicionalmente, se apartaría de la gestión pública, la manipulación política en las negociaciones de las tarifas de los servicios públicos.

Los simpatizantes de las privatizaciones dan por hecho que éstas eliminarían la intervención gubernamental en la toma de decisiones a nivel administrativo. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que aún después de la privatización, en la mayoría de los casos los gobiernos continúan manteniendo ciertos derechos sobre las empresas privatizadas, lo que significa que aún existirá un margen considerable para la interferencia política, ya que nada garantiza que los políticos dejen de interferir en las empresas privatizadas. Claro está, éstos tropezarán con dos limitaciones:

a) El marco regulatorio, que entre otros objetivos, incluye mecanismos de freno a las posibles intenciones de los políticos por afectar las decisiones económicas. Por otra parte, si el marco regulatorio no es lo suficientemente eficiente, habría la posibilidad de que las empresas sean manejadas por grupos de intereses particulares, lo que generaría a su vez enfrentamientos entre los políticos.

b) La intransigencia de los accionistas del sector privado, quienes podrían monitorear la conducta y el funcionamiento de la empresa, únicamente en base a criterios de rentabilidad microeconómica. Situación que impediría a los políticos aventurar intentos de combinar las funciones de dichas empresas con ciertos objetivos sociales, por ejemplo.

Por otra parte, como las privatizaciones contemplan marcos regulatorios, las presiones podrían provenir de los nuevos propietarios del

monopolio u empresa de que se trate. Las autoridades de las empresas también podrían presionar -al igual que los sindicatos- para conseguir incrementos de tarifas, resistir a las propuestas de subvenciones cruzadas, o adoptar actitudes intransigentes con los trabajadores. Estas son consideraciones que sin duda afectarían los objetivos de eficiencia y que por lo mismo deben ser consideradas con detenimiento.

1.4. Síntesis teórica

De lo expuesto en el presente capítulo se concluye que los tópicos aludidos ciertamente no son intrascendentes. Estos se inscriben en el marco de la discusión de uno de los viejos paradigmas del debate económico: clásicos versus keynesianos. La redición de la polarización de estos enfoques, a partir de las críticas presentadas por Friedman (1968) -en base a las ideas expuestas por Phelps- al importante supuesto de expectativas adaptativas recogido en la síntesis neoclásica¹⁵, ha dado lugar en los últimos 20 años, a un "nuevo paradigma" que divide a los economistas entre los "Nuevos Clásicos" y los "Nuevos Keynesianos".

A partir de entonces, los desarrollos teóricos de ambas posiciones procedieron a revisar sus respectivos marcos teóricos, y en consecuencia, al diseño de estrategias de política congruentes con cada posición. Entre otros, la nueva escuela clásica está liderada por Lucas (1972), Sargent (1976), Sargent y Wallace (1976). Lidera a los nuevos Keynesianos Akerlof (1982). Autores que nuevamente traen al debate las posiciones divergentes en la selección de los instrumentos de política econó-

15 El modelo de Friedman llamado la Hipótesis de Expectativas Racionales, es la base de una crítica importante a la síntesis neoclásica.

mica a utilizarse. ¿Cuál es el marco teórico correcto?; el debate macroeconómico aún no ha resuelto. Dilucidar este dilema es el desafío más importante de la investigación económica actual.

Si bien parecería que la hipótesis de expectativas racionales, base de la crítica a la síntesis neoclásica, constituye un supuesto de trabajo más adecuado que el supuesto de formar expectativas mirando el pasado, no necesariamente la introducción de este supuesto implica contradicción con la síntesis neoclásica. Lo que sí queda claro, es que hace falta una revisión de enfoques, que prueben la validez de las controvertidas hipótesis que ahora se ventilan, en ausencia de evidencias y sustentaciones teóricas suficientes.

La corriente privatista se enmarca precisamente dentro de las proposiciones de la nueva escuela clásica. Frente al estado actual del debate, no parece pertinente asumir posiciones extremas, sino más bien ser cautelosos en el análisis de los temas involucrados en el "nuevo paradigma". En lo que respecta a las privatizaciones, un análisis técnico y fundamentado sobre la naturaleza de estos procesos, posiblemente contribuya a aclarar este panorama. En esta perspectiva de estudio se intenta orientar la discusión en los capítulos siguientes.

II. Impacto macroeconómico de las privatizaciones

Desde una perspectiva teórica, en el presente capítulo se ensayarán diversas hipótesis sobre los posibles efectos macroeconómicos de una programa de privatizaciones no marginales; se intentará identificar los mecanismos de transmisión a través de los cuales se alteraría el contexto global de la economía, de aplicarse un programa de esta naturaleza.

Se advierte que el análisis siguiente no tiene validez general alguna; constituye tan sólo un esfuerzo teórico por ilustrar ciertas cuestiones de la dinámica macroeconómica implícita en una política de privatizaciones. Como se conoce, si no se especifica el "modelo" de una economía, no es posible establecer exhaustivamente la magnitud ni la dirección de sus posibles cambios. Las hipótesis sobre las funciones de comportamiento de los agentes y los parámetros empíricos específicos de la economía bajo estudio serán indispensables para efectuar previsiones sobre los alcances de una política de desinversión pública.

Así pues, los impactos macroeconómicos individualizados dependerán de las características de cada país, de la situación económica por la que atraviesen, de la forma en que se ejecute la política de privatizaciones, de lo que se está privatizando y, de la actitud con la que los diversos agentes sociales involucrados enfrenten esta situación. Se empezará el análisis con los efectos de primer orden sobre las finanzas públicas, utilizando el déficit fiscal como un indicador de la situación

financiera en el contexto de la venta de activos; luego se examinará su impacto sobre la política monetaria, financiera, la balanza de pagos y finalmente, se intentará inferir algunas consecuencias sociales de esta estrategia.

2.1. Impacto fiscal

Las transferencias de activos del sector público al sector privado tienen gran importancia para la sociedad por su efecto presente y futuro sobre las finanzas públicas y la economía global. Estos cambios alteran el volumen y la distribución de los recursos disponibles en la economía; los canales de transmisión a través de los cuales se produce esta interacción se describen a continuación.

Primero, el déficit fiscal sirve de guía en la relación entre actividad gubernamental y la economía en su conjunto. Después de cualquier tipo de ajuste (venta de activos del gobierno por ejemplo), los cambios en el déficit fiscal son considerados como indicadores de la nueva situación fiscal del gobierno dependiendo de la dirección que adopte la política de administración de la demanda agregada (expansiva o contractiva). Especialistas en esta área conciben de esta manera, pues según su criterio, estos ajustes reflejarían factores como la fase del ciclo comercial, el tratamiento de la inflación y el desempleo, entre otros (Heller et. al. 1986; citado por Florio 1990).

Segundo, como el gobierno debe acudir a préstamos para financiar el déficit, su magnitud tendría implicancias sobre la política monetaria y financiera; a su vez la magnitud del déficit y la forma de financiamiento tendría consecuencias sobre la balanza de pagos, factores éstos que también provocan efectos sobre las expectativas y el comportamiento de los agentes sociales, y por tanto, sobre su condición de vida. Para ver de

un modo más específico las consecuencias de un programa de privatizaciones sobre el patrimonio público, Florio (1990) sugiere que es preciso entenderlo como un balance actualizado en el que se traen al presente los flujos futuros¹⁶, sean éstos monetarios o reales. Dentro de esta perspectiva de análisis el autor identifica los siguientes casos posibles:

1. La privatización no tiene efectos sobre el saldo del balance fiscal. Se enfrenta esta situación si la rentabilidad de la empresa es igual en ambos sectores de la economía (privado o público), si la información es simétrica, idéntica actitud al riesgo, igual tasa de descuento financiero y, por consiguiente, el precio de venta de la empresa será igual al monto de su capital. Esta operación tendría efectos sobre el perfil temporal de la actividad, con cambios en la liquidez entre sectores y períodos, pero no se registrarán impactos sobre el patrimonio neto. (Esta es una posibilidad bastante teórica, especialmente en los países de menor desarrollo).

2. La privatización podría significar una ventaja recíproca. Si la rentabilidad de la empresa pública es menor a la obtenida luego de la privatización y, además, reúne las condiciones descritas en el numeral anterior. Esto sería factible si se fija un precio de venta más alto que el valor actual neto (VAN) de la empresa para el sector público y más bajo para el sector privado. (también se trata de un caso hipotético, pues si bien la rentabilidad de la empresa pública podría ser menor a la privada,

16 La regla que permite transformar valores-flujos a valores "fondo" se sintetiza de la siguiente manera: el valor económico de un bien de capital o un precio de mercado en condiciones de equilibrio competitivo es virtualmente igual al flujo actualizado de ingresos futuros, dado un horizonte temporal, una tasa de descuento y previsiones certeras sobre producción y costos (precios y cantidades). (Florio 1990).

las restantes condiciones -simetría informativa, igual actitud al riesgo, igual tasa de descuento- son poco factibles de confirmarse).

3. La privatización es contrabalanceada por la menor tasa de descuento. Esto ocurriría siempre que la tasa de descuento privada sea mayor que la pública; entonces, la menor rentabilidad de la empresa del Estado respecto a la privatizada induciría a este resultado. Esta condición es más probable para privatizaciones marginales, porque en este caso la tasa de rendimiento de la empresa pública es igual o superior a la tasa de descuento del gobierno (rendimientos constantes o decrecientes respectivamente).

4. La privatización generaría un empeoramiento patrimonial. Si hay asimetría informativa a favor del sector público y/o éste es menos adverso que el sector privado. El VAN es distinto para los dos sectores, correspondiéndole al sector público una valoración superior a la del sector privado. Entonces, para llevar adelante una política de privatizaciones, será necesario conceder un premio al comprador, lo cual si bien implicaría un mejoramiento en la liquidez en el año de la transacción, también significaría un empeoramiento patrimonial y de la liquidez futura en proporción al descuento concedido al comprador o compradores.

En definitiva, emitir un juicio general respecto a la ganancia o pérdida del sector público con la privatización no es tarea sencilla, ya que ésta dependerá de un serie de factores específicos y poco predecibles; entre ellos, los cambios ocurridos en la rentabilidad de las empresas, en la reinversión de utilidades, en la política tributaria, en la tasa de descuento, en las distorsiones en los precios de venta de las mismas y, del destino que se de a los fondos obtenidos. De los factores aludidos, el precio de venta y el uso de los recursos de la privatización aparecen como elementos cruciales para determinar el impacto de la privatización sobre el patrimonio del Estado; se examinarán en detalle estos dos factores.

2.1.1. Precio de venta

Sobre este particular, se ensayan varias hipótesis (véase: Florio 1990; Hemming y Mansoor 1988; Marcel 1989). En primer lugar, si el **precio de venta es inferior al valor presente del flujo de ingresos** que el activo generaría en el futuro -situación más frecuente-, en este caso el Estado enfrentaría una pérdida patrimonial que afectaría su posición financiera en el mediano plazo. En la práctica, este resultado sería factible si la empresa tuviera un riesgo tan grande, que las futuras ganancias descontadas serían negativas, en tanto las ganancias actuales fuesen positivas. Bajo estas condiciones, la empresa más bien sería candidata a la liquidación antes que a la privatización.

En segundo lugar, si la venta se efectúa a un **precio de mercado razonable**, entendido éste como equivalente al valor actual del flujo descontado de las ganancias netas de la empresa, luego de haber pagado los impuestos. Si el flujo es positivo en todos los años futuros, el déficit fiscal sería menor en el momento de la venta. Pero, a este déficit inicial menor le correspondería mayores déficit en el futuro, resultado de los menores ingresos corrientes por las ganancias no percibidas.

Añaden, que deben considerarse las distorsiones en el precio de venta derivadas de una subestimación en la valoración privada de la empresa. Uno de los factores que afectaría su valoración se origina en las características específicas de cada mercado financiero. Debido al enorme peso relativo de las empresas públicas, las privatizaciones por lo general imponen fuertes presiones sobre los mercados de capitales, tendiendo a magnificar las distorsiones existentes en la transparencia y fluidez de estos mercados. Esto incidirá directamente en el precio de venta de la empresa.

Las privatizaciones plantean un importante dilema en este campo: por una parte, se cree que la venta de grandes paquetes accionarios posibilitaría incrementar el precio de oferta. Pero por otra parte, los posibles errores en la determinación del precio podrían significar serios costos para el Estado. No obstante, dada la sensibilidad política que conlleva una privatización, los gobiernos tampoco pueden pedir un precio "demasiado alto", ya que de no efectuarse la venta sería considerado como un fracaso político. También se argumenta que el precio de venta interactúa con las metas de privatización a través de las expectativas de los agentes en el mercado bursátil, quienes podrían esperar nuevas ventas por parte del Estado a menores precios.

Finalmente, puesto que la relación entre privatización y déficit fiscal no es una simple relación contable, debe considerarse también la contraparte financiera de dicha operación, es decir, el empleo que se haga de los ingresos percibidos por las privatizaciones en los futuros presupuestos.

2.1.2. Destino de los recursos provenientes de la privatización

Dentro del marco de un modelo de tres brechas -restricción fiscal, de ahorro interno y de divisas- Guerchunoff y Castro (1991) distinguen cuatro casos posibles:

a) Los fondos se destinan a aumentar el gasto corriente¹⁷ o a disminuir impuestos (o ambos). Si los activos vendidos producían beneficios para

17 Se considera gasto corriente entre otros items, al servicio de la deuda, salarios, gastos administrativos, subsidios, etc.

el Estado (reservas petroleras comprobadas por ejemplo), el ahorro del sector público perdería esas utilidades. No obstante, el ingreso de recursos transitorio contrapondría el efecto, con lo cual el nivel de inversión podría no alterarse en el año de la venta o inclusive podría incrementarse transitoriamente. Pero en los años subsiguientes en los que ya no hay la entrada adicional de divisas, el mantenimiento de un nivel de gastos mayor o de menores ingresos públicos se conseguiría a expensas de una menor inversión, mayor deuda o mayores impuestos.

b) Los fondos se destinan para financiar el desequilibrio fiscal vigente. Desempeñando el papel de sustituto de mayor endeudamiento y de emisión monetaria (sin incrementos de gastos ni disminución de impuestos). Este escenario correspondería a una economía en la que el Estado ya no puede acudir al impuesto inflacionario ni al endeudamiento externo por falta de solvencia financiera. En estas condiciones, es probable que la tasa de interés que las autoridades deban pagar para obtener créditos frescos sea superior a la tasa de rentabilidad de los activos privatizados. En este caso, posiblemente el ahorro por el servicio de la deuda pública sería mayor al valor de las utilidades públicas sacrificadas. Claro está, los activos reales como sustitutos de financiamiento representan un recurso agotable.

c) Los fondos líquidos se utilizan para recomprar anticipadamente deuda pública interna o externa para amortizar capital. El resultado fiscal de esta operación es equivalente a una operación contra títulos de deuda, situación que se examinará en detalle en el apartado 2.3.2.

d) Los fondos sirven para financiar nuevas inversiones públicas. En este caso estamos frente a una situación hipotética en que el Estado vive una vida tranquila, sin urgencias financieras y más bien preocupado de las fronteras entre lo público y lo privado. En este escenario, el ingreso de los recursos por privatizaciones no cambiaría la situación de ahorro

del sector público y posibilitaría un mayor nivel de inversión. En los años siguientes en que el Estado ya no recibe los fondos, se volvería al nivel de inversión pre-privatización. Sin embargo, si el Estado altera la composición de su cartera de inversiones, los cambios operados en la rentabilidad podrían afectar sus cuentas de ahorro.

De lo anterior se infiere que la noción generalizada de que la privatización ofrecería dividendos financieros permanentes al gobierno no es correcta. Esta situación sólo sería factible si la privatización implica un incremento en la productividad de las actividades involucradas y si puede desarrollarse dentro de un entorno competitivo en los mercados de bienes y capitales. Es decir, que esta proposición es sólo parcialmente correcta, ya que para que la misma se verifique, deberían cumplirse previamente las condiciones antes mencionadas, las mismas que en países como Ecuador parecen difícilmente verificables.

Como se vio en páginas anteriores, se pueden plantear supuestos menos restrictivos, cuyos resultados pueden tener matices diversos e inciertos, por esta razón no se puede esperar resultados definitivos. Lo que orienta el análisis de los posibles efectos, es la mayor aproximación de los supuestos contenidos en cada hipótesis de comportamiento, con cada entorno en particular. De coincidir varios de los supuestos implícitos en el análisis con lo que refleja la realidad a la cual se aplica los supuestos, las predicciones teóricas podrían servir de guía en la toma de decisiones. Por consiguiente, no se pueden hacer generalizaciones en este sentido: los resultados dependerán fundamentalmente de cuestiones difíciles de establecer sin fundamentación empírica suficiente.

2.1.3. Otros efectos sobre las finanzas públicas

Buiters (1985), recurriendo a un modelo de economía abierta y en base a la hipótesis de país pequeño, encuentra que al recortarse las inversiones públicas se producirían principalmente cuatro efectos:

- a) Un efecto gasto que podría significar reducción del déficit presupuestario en la misma proporción de la inversión cortada. Este efecto sería deflacionario, reduce no el nivel sino la tasa de variación de los precios.
- b) Un efecto directo sobre los ingresos públicos, equivalente a la variación de los flujos de caja derivados de la explotación del capital público. Este efecto es ambiguo; dependerá de cada caso específico.
- c) Un efecto indirecto sobre la recaudación fiscal, resultado de la menor inversión sobre la demanda agregada, y de las posibles rebajas tributarias que deberán otorgarse a los nuevos consorcios
- d) Un efecto sobre la demanda de dinero que, dada una cierta tasa de interés y de inflación, operaría contra el ingreso (o el patrimonio) de los agentes. Estos dos últimos efectos son de signo inflacionario, pero es probable que los dos tipos de efectos se equiparen, o que prevalezcan los efectos inflacionarios.

2.1.4. Privatizaciones y práctica contable: una digresión

Se hace notar que la discusión precedente lleva implícito un problema adicional importante, relacionado con las convenciones contables. Va-

rios autores¹⁸ discrepan sobre la forma actual de contabilizar los fondos provenientes de las privatizaciones. El procedimiento contable adoptado corresponde al recomendado por el FMI, según el cual las "salidas" derivadas de las nacionalizaciones van asimiladas a la acción de prestar y, las "entradas" por privatizaciones a reembolsos, contabilizando totalmente las respectivas entradas y salidas en el año en que éstas se producen.

El fundamento de la crítica se centra en la tesis de que la venta de activos afecta a las finanzas públicas no sólo en el momento que se efectúa la transacción, sino aún después de que ésta se realizó. Así, la privatización de una empresa con superávit financiero implica que el Estado deja de recibir en el futuro el flujo de utilidades que esa empresa habría generado. Además señalan que la venta de activos alteraría directamente la riqueza neta del sector público.

Por esta razón, aún sin tomar en consideración las distorsiones implícitas en presencia de inflación, bajo la óptica de estos autores no se justificaría que una transacción que tiene por "objeto" un bien patrimonial, sea registrada con la técnica descrita. Los críticos señalan que en ausencia de un estado patrimonial del sector público, el procedimiento utilizado es una forma práctica, pero no hace desaparecer de las cuentas del Estado una entrada de dinero (o un desembolso), sino que frente a cualquiera de las dos situaciones (privatización o nacionalización) hay respectivamente disminuciones o adquisiciones de bienes de capital y su correcta valoración es la única manera de determinar si el patrimonio total del sector público ha variado luego de la operación, o

18 Véase por ejemplo: Buiter 1985, Florio 1990, Hills 1984, Hemming y Mansoor 1987 y, Marcel 1989.

si sólo ha cambiado su composición, transformando bienes reales en dinero (o viceversa).

En síntesis, de lo anterior se desprende que al registrar estas operaciones "por sobre la línea"¹⁹, el déficit fiscal del sector público, no ofrece información suficiente para un análisis exhaustivo de la situación fiscal. Puesto que al concentrarse exclusivamente en el flujo de fondos, las cuentas presupuestarias corrientes no logran reflejar lo que acontece en el capital neto del sector público. Los actuales análisis de las cuentas fiscales no consideran la situación patrimonial, por eso es que las privatizaciones aparecen atractivas. Con tal propósito Hills (1984) señala, que sería necesario disponer de un balance que incluya los distintos componentes del cambio en el patrimonio neto de este sector.

2.2. Impacto sobre el ahorro y la inversión

Como se señaló, el gobierno debe recurrir a préstamos para financiar el déficit, de su magnitud dependerá el impacto sobre la política monetaria y financiera. Estas variables macroeconómicas se verían afectadas por las privatizaciones en la medida que se alteren las decisiones de inversión

-
- 19 La práctica de registrar los ingresos por venta de activos como un determinante del déficit, en lugar de considerarlo una fuente de financiamiento de éste, desvirtúa el resultado final del balance fiscal favoreciendo la privatización. Lo correcto sería distinguir entre el déficit público entendido como necesidades financieras y, como variación en el patrimonio neto del sector público. El segundo concepto incluye como financiamiento del déficit las transacciones de activos -registradas sobre la línea en las cuentas fiscales- y las variaciones en el valor real de los activos y pasivos del sector público, no registrados por las cuentas fiscales.

y simultáneamente lo haga alguno de los componentes del ahorro sectorial. Concretamente, las privatizaciones no marginales tendrían un impacto sobre el ahorro, la inversión y sobre la composición de la cartera de los distintos agentes económicos, por cuanto estas operaciones absorben fondos de ahorro privado con efectos sobre el sistema financiero. En esta sección se examinará su impacto a través de dos componentes, el ahorro y la inversión.

2.2.1. Impacto sobre el ahorro

En el **corto plazo**, es decir, el período durante el cual se lleva adelante la privatización, en lo relativo al ahorro privado, la compra de acciones de empresas públicas entraría a competir con la inversión productiva en la captación de recursos disponibles por la economía, a menos que simultáneamente se produjera un cambio de iguales proporciones en alguno de los restantes componentes de la cartera del sector privado; en tal caso se produciría "crowding out" en la inversión; igual efecto se generaría al incrementarse el endeudamiento interno del sector público.

La situación anterior depende, además, del comportamiento de los restantes agentes económicos que conforman la oferta de instrumentos financieros al sector privado doméstico. Así, en cuanto al sector público, su ahorro no se reducirá si la totalidad de los fondos por privatizaciones fueran destinados a nuevas inversiones o a reducir su pasivo neto. Si en cambio éste se utiliza para cubrir desequilibrios de la cuenta corriente "ceteris paribus" se registraría una disminución ex-ante del ahorro nacional.

Marcel (1989) sostiene que en el corto plazo, la única forma en que las privatizaciones posiblemente tengan un impacto creciente sobre el ahorro, sería en el caso en que los activos públicos son vendidos a extranjeros. Este podría ser el caso de un país con severas restricciones

de financiamiento externo, pero, siempre y cuando, las privatizaciones no pasen a sustituir otras fuentes de financiamiento de la cuenta corriente, lo cual es muy poco probable en las actuales condiciones de financiamiento de los países de menor desarrollo.

En el **largo plazo**, el efecto de un programa de desinversión pública sobre el ahorro privado, según el autor, dependería básicamente de dos factores ya mencionados en la sección 2.1: los cambios en la rentabilidad de las empresas una vez privatizadas y la reinversión de esas utilidades. Por un lado, es posible esperar que la privatización de empresas públicas traiga consigo aumentos en su rentabilidad. En este caso, el Estado inclusive podría obtener una ganancia de capital con la privatización; debe tenerse presente, sin embargo, que este aumento de rentabilidad podría implicar sacrificar eficiencia asignativa.

En este punto, cabe aclararse que los esperados aumentos de rentabilidad se originarían en diversas fuentes. Bajo una primera hipótesis, provendrían de los incrementos tarifarios y de la reducción de costos. Es decir que la mayor rentabilidad emergería de la transferencia de ingresos de los consumidores a los consorcios privados y, de las ganancias de eficiencia. Cuanto mayor sea la masa de beneficios que se recupere y mayor la propensión marginal a ahorrar de este sector respecto al resto de la economía, mayor sería la capacidad de inversión. Un segundo escenario menos probable, sería aquel en el cual la privatización se efectuaría sin ajustes tarifarios. En este caso, la venta sería más difícil, el precio de la empresa se reduciría y la rentabilidad de los nuevos propietarios sería resultado del menor precio de transferencia y en la reducción de costos. Aquí, la transferencia de recursos es desde el Estado hacia los empresarios privados.

Por otro lado, en lo relativo a la reinversión de utilidades, el autor señala que pueden esperarse dos efectos contrapuestos sobre la valora-

ción de una empresa. a). Podrían disminuir las utilidades distribuidas en el período correspondiente y b). Aumentaría la vida útil de la empresa y su rentabilidad futura. El efecto neto dependería por tanto de la rentabilidad de la inversión y de la tasa de descuento aplicada.

En definitiva, de lo anterior se concluye que una política de privatizaciones que involucre una disminución importante en la retención de utilidades tendría un efecto ambiguo y quizá negativo respecto a las posibilidades futuras de acumulación en la economía.

2.2.2. Impacto sobre la inversión

Teóricamente, las privatizaciones trasladarían oportunidades de inversión desde un Estado en quiebra con escasas oportunidades de financiamiento, hacia operadores privados con amplio acceso a los mercados de capitales externos. Con la venta de los activos, simultáneamente el Estado dispondría de recursos líquidos que podrían invertirse en aquellos sectores que no tienen rentabilidad privada, pero sí rentabilidad social, de manera que se incrementaría la inversión.

Guerchunoff y Castro (1991) sostienen que la tesis anterior lleva implícitos dos supuestos esenciales:

- 1) Que los fondos para la compra de los activos, así como los destinados a nuevas inversiones en las empresas privatizadas, constituirían un ingreso de capital. En cambio, la literatura sobre el tema ilustra que en la mayoría de las experiencias de privatización, los planes de inversión han sido financiados principalmente con las utilidades retenidas provenientes de los ajustes de precios y de las facilidades otorgadas por las nuevas regulaciones, más no con ingresos de capital fresco. Es decir, que no se

trata de una entrada de capital como se percibe, sino de un autofinanciamiento²⁰.

Para estos autores, el único escenario en que el financiamiento de las inversiones a través de utilidades retenidas podrían asegurar un incremento en la formación de capital del conjunto del sector privado, sería en el caso que la nueva distribución del ingreso implique una diferente propensión a la inversión de los agentes que se benefician (o perjudican) en dicho proceso. Aspectos éstos muy difíciles de cuantificar.

Por consiguiente, cuando las inversiones se financian fundamentalmente con utilidades retenidas, no existen argumentos muy sólidos para afirmar que las privatizaciones permitan reactivar las inversiones en una magnitud importante. Peor aún si se trata de una economía donde la formación bruta de capital está descendiendo.

2) El segundo supuesto es el asumir que el Estado reinvierte los recursos obtenidos por la venta de los activos. En el apartado 2.1.2. se indicó que de las diversas alternativas posibles, la menos probable sería precisamente, la de emprender nuevos proyectos de inversión. Por otra parte, esta hipótesis se basa en el supuesto restrictivo de que la tasa de descuento deberá reflejar correctamente los costos de oportunidad financiera, lo cual no necesariamente ocurre. De acuerdo con la experiencia de algunos países, el Estado ha asignado los fondos de las

20 Así como el financiamiento de los nuevos consorcios a través de los mecanismos del mercado doméstico de capitales desplazaría a los viejos proyectos de inversión, el autofinanciamiento puede asociarse a un efecto similar de "crowding out", ya que los cambios de precios relativos asociados a las privatizaciones reducen la rentabilidad de los sectores correspondientes.

privatizaciones, a recomprar deuda o a financiar gasto corriente. De manera que no debería asumirse la hipótesis anterior como general, sino sólo como un supuesto optimista, ya que para el caso ecuatoriano quizá es la menos factible, dadas las restricciones financieras existentes actualmente.

2.2.3. La inversión extranjera en el marco de las privatizaciones

Asimismo, los procesos de privatizaciones traen nuevamente a la discusión el tema de los efectos de la inversión extranjera. En los países de menor desarrollo, este problema se expresa en diversas dimensiones: a través de las operaciones de conversión de deuda en capital, mediante las propuestas de operaciones conjuntas entre empresas estatales y extranjeras y en el contexto de propuestas de inversiones de cartera por parte de extranjeros. En este sentido, Vernon (1989) llama la atención sobre algunos de los inconvenientes económicos vinculados a la inversión extranjera directa en los países en desarrollo. Con relación a los argumentos tradicionales sostiene:

a) Las privatizaciones ampliarían las oportunidades de obtener utilidades monopólicas, derivadas del grado de protección existente en los mercados domésticos, especialmente en industrias sustitutivas de importaciones; b) Las utilidades pueden ser remitidas al extranjero a través de la aplicación de precios de transferencia²¹; y, c) Cuando la

21 El problema de los precios de transferencia se plantea también en relación con las industrias de exportación; los insumos para la subsidiaria y las exportaciones de ésta podrían tener un nivel de precios que implique una pérdida neta para la economía del país

repatriación de utilidades representa para la economía del país en cuestión una pérdida que sobrepasa el valor de la tecnología y del capital aportados por los inversionistas extranjeros.

Los temas que el autor considera novedosos respecto de la inversión extranjera en el contexto de la privatización son: a) La conversión de la deuda en capital. Según esta operación, el Estado recibiría el valor de su capital accionario en una empresa estatal a través de la cesión de una parte de la deuda externa del país, por parte del comprador, lo que deberá también estudiarse en profundidad antes de emprender un proceso de privatizaciones.

b) Establecimiento de empresas conjuntas con inversionistas extranjeros (joint-venture) en que algunos exportadores estatales de materias primas procurarían integrarse a la cadena de elaboración de éstas para sus principales mercados externos, estableciendo para ello empresas conjuntas. Las consecuencias económicas de este tipo de inversiones son muy complejas, y una vez más, se requieren estudios cuidadosos en el terreno empírico.

2.3. Impacto sobre el sector externo

Son varios factores a través de los cuales un proceso de privatizaciones podría afectar la posición de la balanza de pagos. Principalmente, deberían considerarse cuatro factores: a) si las privatizaciones se efectúan contra divisas en efectivo, b) si la venta de activos es a través de las operaciones tipo Swap; c) el tema de las utilidades potencialmente remitibles al exterior; y, d) los posibles cambios en los precios relativos.

(Vernon 1989).

2.3.1. Privatizaciones contra divisas en efectivo

Si la transferencia de activos es efectuada enteramente contra pagos en efectivo (reservas petroleras por ejemplo), tal como se señaló en el apartado 2.1.2., el impacto dependerá del destino que se dé a los recursos obtenidos y del nivel de utilidades que generaban las empresas en poder del Estado.

De producirse esta situación y dependiendo de las restricciones que operen en la economía -fiscal, de ahorro interno o de divisas-, si los recursos no se invierten en actividades que incrementen la rentabilidad en el sector de bienes transables, no se pueden esperar beneficios permanentes, ya que si bien se eliminaría el servicio de la deuda externa pública, en su lugar aparecerían los efectos perversos futuros. De otra parte, si las privatizaciones incrementan la productividad general de la economía, podría incrementarse las exportaciones netas, darse una repatriación de capitales, y si además, el comportamiento de los ahorros y la inversión del sector privado son coherentes con la privatización la economía real se vería alterada y en consecuencia también su posición externa.

2.3.2. Privatizaciones contra títulos de deuda

Si la venta de activos se efectúa enteramente contra títulos de deuda, los efectos dependerán de si el ahorro por servicio de la deuda como consecuencia de la capitalización es mayor, menor o igual que las utilidades netas remitibles al exterior, por los nuevos propietarios privados en los años futuros²². Dentro del contexto de un modelo de tres brechas, Guerchunoff y Castro (1991) examinan tres alternativas:

22 Las utilidades netas remitibles no son únicamente las correspondientes a la proporción del capital integrado con títulos,

a) **Privatizaciones beneficiosas a través de Swap.** Serían favorables para las cuentas fiscales permanentes siempre y cuando la masa de interés que se dejaría de pagar por cancelación de deuda fuese mayor que la rentabilidad de las empresas en poder del sector público.

b) **Privatización perjudicial a través de Swap.** Se daría esta situación si los intereses ahorrados serían menores que las utilidades públicas que se dejarían de percibir.

c) **Privatización neutra a través de Swap.** Si los intereses y utilidades públicas se equiparan.

2.3.3. Utilidades remitibles al exterior

En general, los análisis existentes coinciden en sostener que al inicio del proceso habría un ingreso de capitales por la parte de la transferencia que se realiza en efectivo, y una "suspensión" de los pagos al exterior durante el tiempo que los nuevos propietarios financien los planes de inversión con utilidades retenidas. Pero posteriormente, de no producirse otros cambios en la economía real que permitan proyectar un clima de estabilidad y confianza, las utilidades empezarían a remitirse al exterior. El resultado neto más bien podría ser negativo en términos de balanza de pagos.

Esta situación afectaría las exportaciones netas del país, fruto de las alteraciones en los precios relativos inducidas por la privatización y por las posteriores salidas de capitales derivadas de la remisión de

sino que comprenden el total de las utilidades netas después de inversiones y pagos de impuestos.

utilidades. A su vez, el ingreso de recursos se agotaría y la situación externa podría deteriorarse, exigiendo un ajuste del tipo de cambio real. Por lo expuesto, los autores sostienen que el impacto de la privatización sobre el sector externo no es ambiguo, sino más bien perverso.

2.3.4. Efectos sobre los precios relativos

El tema de los precios relativos es otro aspecto conflictivo de la privatización, ya que las empresas públicas trabajan por lo general con tarifas subsidiadas. Al ser transferidas al sector privado, los nuevos consorcios en las negociaciones de compra exigen importantes incrementos en las tarifas o precios de los bienes, lo cual induciría efectos inflacionarios. Esto significa que las privatizaciones conllevan un cambio en los precios relativos a favor de los nuevos propietarios de las empresas y en perjuicio de los usuarios de los servicios públicos transferidos.

Es decir, si se privatiza o se concesionan servicios públicos sin un adecuado marco regulatorio -que proteja a los usuarios-, las posibles mejoras en la eficiencia productiva solamente aumentaría las utilidades remitibles y, paradójicamente, acentuaría aún más la restricción externa, en lugar de atenuarla como se persigue.

2.4. Impacto social

Como todo instrumento de política económica, las cuestiones vinculadas a los costos sociales son un elemento crucial en el diseño de estrategias de crecimiento económico; generalmente éstas plantean disyuntivas que llevan implícito problemas teóricos aún no resueltos por la propia teoría macroeconómica. Como se señaló en la sección 1.5., la privatización es precisamente uno de estos conflictivos temas, pues lleva inmersa la discusión respecto a la legitimidad de esta estrategia como política

socialmente "óptima". No es este documento el lugar para entrar en esta discusión; los problemas que están involucrados no son específicos de las privatizaciones y rebasan el alcance del presente trabajo.

Sin embargo, a la luz de los elementos recogidos, y con el afán de proporcionar algunas pautas sobre las consecuencias sociales desde una perspectiva macroeconómica se intenta identificar algunos canales específicos a través de los cuales podría afectarse las condiciones de vida de los distintos agentes sociales involucrados en este proceso. Luego de las privatizaciones, es de esperar posiblemente mayores niveles de rentabilidad para los consorcios privados, aunque los consumidores recibirán el efecto del incremento de las tarifas o precios de los bienes y servicios suministrados por las ex-empresas públicas, como resultado de la eliminación de los subsidios a determinados bienes y servicios de consumo; por ejemplo, energía eléctrica, comunicaciones, transporte y ciertos alimentos. Se hace notar que éstos son a su vez insumos para la producción de otros bienes y servicios, lo que acelera el impacto inflacionario.

Además, podría disminuir el número de ocupados y quizá mantenerse los salarios reales -por las restricciones financieras-; habría una transferencia de fondos al sector público, cuyo impacto dependerá del nuevo patrón de gastos de este sector; probablemente se afecten los servicios de salud, educación y vivienda que el Estado ofrece a la ciudadanía, pues el objeto de las privatizaciones, como se vio en 1.3., no es precisamente atender este tipo de demandas.

A más de la eliminación de los subsidios, con la transferencia de activos se permite a los nuevos consorcios privados ajustar las tarifas a niveles de rentabilidad económica. Esta transferencia de ingresos desde los consumidores hacia el consorcio privado, perjudica directamente a los usuarios de los servicios públicos transferidos. En concreto, la pobla-

ción deberá enfrentar posiblemente un incremento de tarifas en los servicios privatizados e incremento de precios en los otros bienes que demanda; en tanto que para determinados estratos significaría el congelamiento de los salarios reales, posible desempleo y pérdida de asistencia social por parte del Estado. Estos efectos, podrían cuantificarse a través de los cambios en la distribución del ingreso, tema que es especialmente difícil generalizar dentro del contexto de las privatizaciones. A lo sumo, se puede inferir algunas cuestiones, pero con bastante imprecisión e insuficiencia empírica.

Vernon (1989) sostiene que en los países de menor desarrollo, la mayor parte de los subsidios no están dirigidos a los pobres, sino a los estratos urbanos de medianos ingresos. De igual manera, los trabajadores estatales afectados con la privatización serían principalmente de los estratos medios. En consecuencia, el autor sostiene que no sería correcto suponer que los cambios en los subsidios y en el empleo provocados por la privatización afecten principalmente el ingreso de los pobres. Agrega que sería más difícil aún prever los cambios en la distribución del ingreso a más largo plazo. No obstante, reitera en la necesidad de evidencia empírica que fundamente cualquier afirmación.

En definitiva, en términos globales, los costos sociales de la mejora a corto plazo del balance público, acompañado de una política fiscal restrictiva y suponiendo fijos la tasa de interés y el tipo de cambio, ejercerían su impacto sobre la sociedad principalmente a través de los cambios en los precios relativos, la inflación, el nivel de empleo y la distribución del ingreso. A la mejora real de la liquidez financiera transitoria del sector público, se confronta una posible disminución de su patrimonio neto. A largo plazo, el aumento de la eficiencia productiva debe ser lo suficientemente importante como para contrarrestar los posibles efectos negativos sobre el bienestar de los consumidores, lo que no está asegurado con la simple dinámica del mercado.

III. Experiencias de privatizaciones y conflicto de objetivos: estudios de caso

Examinar la experiencia internacional en materia de privatizaciones, podría proporcionar algunos fundamentos para reflexionar sobre la legitimidad de esta estrategia como instrumento tendiente a revertir la inestabilidad macroeconómica de los países que la ejecutan. En el capítulo anterior se vio que para cualquier previsión en este sentido será indispensable analizar las características macroeconómicas cruciales de cada país, esto es, conocer el escenario económico y social vigente, las funciones de comportamiento de los agentes y la manera en que se llevó adelante la política de privatizaciones.

En virtud de lo anterior, en el presente capítulo se abordará el estudio de estos aspectos; se examinará por separado las experiencias de privatización en Argentina, Brasil, Chile y en el Reino Unido con el propósito de evaluar los aciertos y errores que estos procesos han arrojado y, discernir sobre posibles implicancias para un país como el Ecuador.

Se hace notar que el examen de los programas de privatización que se presentará en las páginas siguientes, no constituyen una evaluación personal de la autora; respetando la opinión de los respectivos autores, se resumen los principales puntos de vista contenidos en los estudios de

evaluación de cada país. Por lo mismo, las referencias a los casos mencionados no ofrecerán una visión exhaustiva desde el punto de vista de la eficiencia macroeconómica, ni microeconómica, y, mucho menos incluirá consideraciones de la economía del Bienestar. Lo que parece útil subrayar es el debate sobre los problemas surgidos en los países correspondientes.

3.1. Argentina

3.1.1. Escenario macroeconómico

Elevado déficit fiscal estructural, poca capacidad de financiamiento a largo plazo, alto endeudamiento externo e interno, hiperinflación e incertidumbre que debilitaron aún más los mercados domésticos de capitales, patrón regresivo de distribución del ingreso, empresas públicas fuertemente descapitalizadas y servicios de baja calidad, escaso poder regulador del Estado e importantes conflictos sociales, configuraron el entorno macroeconómico pre-privatización en Argentina.

En la economía argentina predominaba un patrón de crecimiento y de distribución del ingreso con alto componente de subsidios en los precios públicos; el Estado no podía cobrar impuesto inflacionario ni colocar deuda voluntaria y, los desequilibrios en las empresas públicas llegaron al punto en que sus pérdidas acumuladas a lo largo de 25 años -según estimaciones de Guerchunoff y Vicintini (1990)- fueron equivalentes al stock de su deuda externa.

En un escenario con las características descritas, el gobierno argentino llevó adelante a partir de 1989, un amplio programa de privatizaciones de sus principales empresas públicas, iniciándose el proceso con ENTEL, monopolio estatal de telecomunicaciones, los servicios

viales y la venta de reservas petroleras; luego se extendieron a los sectores de energía eléctrica (DEBA-ESEBA), telefonía (TELECOM) y, aeronavegación (Aerolíneas Argentinas), entre otras.

3.1.2. Objetivos propuestos

El trabajo de Guerchunoff y Castro (1991), identifica los siguientes cinco objetivos: "1) poner límite a los factores corporativos que han dominado la vida interna de las empresas (con el consecuente aumento de la eficiencia productiva); 2) estimular inversiones orientadas a rehabilitar los servicios públicos y a modernizar las industrias; 3) obtener a través de la venta de activos financiamiento adicional para el sector público y asignarlo a inversiones con alta tasa de retorno *social* (salud, educación, vivienda popular, seguridad pública, etc.); 4) reducir los desequilibrios fiscales y contribuir a consolidar los planes de estabilización; 5) moderar la restricción externa a través del intercambio de activos reales por deuda en manos de los bancos acreedores" (Guerchunoff y Castro 1991).

3.1.3. Resultados alcanzados

Luego de un examen detallado de las finanzas públicas argentinas y tomando en consideración tres casos de privatización: el monopolio estatal de comunicaciones ENTEL, el mantenimiento de servicios viales y la venta de reservas petroleras comprobadas, en una primera aproximación al análisis (parcial), Guerchunoff y Castro (1991) encontraron los siguientes resultados: en el caso de ENTEL sostienen que se registró una ganancia fiscal permanente, resultado del canje de un mercado protegido por deuda externa barata²³.

23 Los autores advierten que esta operación no se puede aplicar a

En el caso de Servicios Viales el resultado fue también positivo para las cuentas fiscales argentinas, por cuanto al establecer un responsable con derecho a obtener rendimientos, y que financia una parte de las inversiones viales, el Estado "libera" un impuesto que tenía afectación específica. Finalmente en el tercer caso (reservas petroleras), encontraron que hay una pérdida fiscal derivada del hecho de convertir activos valiosos en gasto corriente. Los tres casos de privatización examinados arrojaron resultados diversos, lo cual lleva a la conclusión que aún en el marco de una evaluación parcial es difícil hacer generalizaciones, tesis sostenida a lo largo de este volumen.

Por otra parte, se sabe que la relación entre privatizaciones y déficit fiscal no se limita a la simple relación contable, sino que simultáneamente ejerce influencia en otras esferas de la economía. Desde esta perspectiva, los autores concluyen que los resultados de la experiencia de privatización argentina son ambiguos en el largo plazo. De lo anterior se infiere, que las prioridades de la política de privatizaciones en la Argentina no parecen responder a los objetivos inicialmente propuestos.

1. En cuanto a incrementar la eficiencia global. Si bien perdieron influencia los poderes corporativos y se registraron incrementos en la eficiencia productiva, los autores enfatizan en el hecho que estas ganancias de eficiencia no se distribuyeron en el conjunto social. Los ajustes tarifarios -desfavorables a los usuarios-, la preservación de mercados protegidos y el escaso poder regulador del Estado, contribuyeron a

otros servicios públicos, por cuanto el monto de deuda externa asignado para transacciones de esta naturaleza es limitado. Además, cuando se trata de servicios públicos más extendidos (gas, electricidad o agua) el ajuste de precios es mucho más costoso para la sociedad.

generar cuasi-rentas que incrementaron los precios de transferencia de los activos, a costa de los consumidores.

2. Respecto el estímulo a las inversiones. Esta experiencia tampoco confirma tal proposición. En la práctica, la situación es ambigua, si bien éstas podrían incrementarse en los sectores privatizados, sin embargo se reducirían en el resto de la economía.

3. En relación al financiamiento adicional para el sector público. En la revisión efectuada por los autores se señalan que, sin duda alguna, éste ha sido el objetivo prioritario en la práctica de privatizaciones en la Argentina. Concretamente, éstas sirvieron de fuente de financiamiento de corto plazo para el sector público, y, medio de postergación de pagos a los acreedores externos, a través del canje de deuda por activos. El impacto fiscal definitivo resultante fue ambiguo.

4. Respecto las mejoras en la posición externa. Los resultados son contradictorios con los propósitos declarados, esta restricción más bien se agudizaría. En definitiva, como bien lo señalan los autores, las privatizaciones en Argentina llegaron a reemplazar las fuentes de financiamiento perdidas, a costa de sacrificar en el largo plazo posibilidades de ahorro público, ahorro interno y externo. "Así, las privatizaciones terminan incorporándose más al capítulo de la política económica de corto plazo... que al capítulo de la reforma estructural de la empresa pública y del régimen de incentivos" (Guerchunoff y Castro *ibid.*). Discutir la legitimidad de esta estrategia en un escenario macroeconómico como el argentino es ciertamente difícil, sobre todo si no se dispone de alternativas coherentes y viables.

3.2. Brasil

3.2.1. Escenario macroeconómico

Brasil emprendió parcialmente su primer proceso de privatizaciones en el Gobierno de José Sarney. Más tarde, en 1990 Collor de Mello lanza un programa más ambicioso, en el marco de una agudización de los desequilibrios macroeconómicos, caracterizados por un estancamiento de la producción, escasa capacidad para generar empleo, concentrada distribución del ingreso y la riqueza, sobreendeudamiento, atraso en el servicio de la deuda, serios problemas de marginación social, con un Estado sobredimensionado y con creciente déficit fiscal alimentando la inflación al borde de la hiperinflación.

El proceso de privatizaciones brasileño incluyó un programa de macroestabilización centrado en la congelación de los activos financieros privados, y en reformas tributarias y arancelarias; además se introdujeron salvaguardas contra la repetición de las fallas de las privatizaciones argentinas y chilenas.

3.2.2. Objetivos propuestos

a) Aliviar las dificultades financieras del sector público y reducir la magnitud del ajuste fiscal; b) incrementar el ahorro interno con miras al crecimiento económico; c) redefinir el rol del Estado con énfasis en la consecución del bienestar social; d) conseguir eficiencia económica.

3.2.3. Resultados alcanzados

Werneck (1989) efectuó el análisis de algunas empresas públicas privatizadas (Electrosiderurgia Brasileira, Celuloides, bienes de capital, textiles) y llegó a las siguientes conclusiones:

a) Que la contribución de las privatizaciones a las dificultades financieras del sector público brasileño no fueron tan importantes, ya que éstas sólo sirvieron de alivio a la restricción fiscal, y más no al cambio estructural de la política.

Añade que este mecanismo sólo lograría un cambio estructural en el patrimonio neto, favoreciendo la liquidez pero no proporcionaría impacto fiscal permanente; además, afirma que existe un "trade-off" entre el valor de los activos y las condiciones de venta (el pago al contado hace bajar el valor de venta) Según sus estimaciones, el déficit fiscal brasileño (4% del PIB en 1988) no se llegaría a cubrir con venta de activos. En definitiva, el autor sostiene que la venta de activos públicos no constituye, en principio, una forma de reducir el déficit fiscal, pero si representa una forma de financiarlo a corto plazo.

b) Respecto a las posibilidades de aumentar el ahorro interno, Werneck señala que existe restricción en el ahorro agregado, y que por tanto, pasar la responsabilidad de la inversión pública a la privada, no cambia la situación, ya que los fondos para incrementar el ahorro y por tanto la inversión, tienen que generarse en contextos quizá más difíciles que antes de la privatización. Si no hay ingreso de capitales foráneos o repatriación de capitales, la presión sobre el mercado de capitales doméstico es la misma si no hay cambio estructural del gasto. El efecto final en la tasa de interés es ambiguo, según las preferencias del público por activos financieros.

Werneck (1989) sostiene que si no hay estímulo al ingreso de capitales externos no hay posibilidades de ahorro interno, pero, llama la atención en el sentido de que no se puede aventurar que cuanto mayor inversión extranjera se conseguirá un incremento sostenido del ahorro agregado; lo único que se puede intuir es que tendrán un más fácil acceso temporal al financiamiento externo.

c) Agrega que en el proceso de privatizaciones brasileño no ha existido preocupación por la eficiencia económica; sólo se ha conseguido eficiencia productiva. Y advierte que quizá exista un "trade-off" entre eficiencia económica y precio de venta, ya que para conseguir la eficiencia se tendría que vender los activos por debajo del valor de mercado, lo que a su vez plantea problemas en la operación. A estas limitantes en el proceso de privatizaciones, deben sumarse las altas tasas de inflación imperantes en la economía brasileña, haciendo más incierto el panorama.

d) El autor también analizó la composición de la deuda externa brasileña, por empresas y sectores, y encontró, que las ramas más endeudadas son aquellas empresas intensivas en capital: petróleo, electricidad, siderurgia y teléfonos. En este sentido, indica que sería interesante pensar en operaciones de reconversión de deuda externa como cambio de deuda por acciones, pero siempre y cuando, se pueda ceder el manejo de las empresas junto con sus obligaciones; caso contrario, no debería haber interés en este tipo de transacciones. En síntesis, refiriéndose al caso brasileño el autor considera que "se puede defender el programa de privatizaciones de varias formas, pero no puede verse como una alternativa indolora de ajuste fiscal" (Werneck 1989).

3.3. Chile

3.3.1. Escenario macroeconómico

Según Marcel (1989), el inicio del proceso de privatizaciones chileno ocurrió en una época de ajuste de sus finanzas públicas (1985), en presencia de una fuerte restricción del gasto público y elevado endeudamiento de este sector, intentaron equilibrar el presupuesto sin incrementar la carga tributaria sobre el sector privado. Simultáneamente, pusieron en ejecución la Reforma Previsional de 1980; la situación financiera por su parte, apenas empezaba a recuperarse de la crisis de 1982, el fondo de pensiones (AFP) continuaba acumulando y precisando de instrumentos financieros que las respaldaran y le ofrecieran mayores oportunidades de inversión financiera. La Bolsa de Comercio también mostraba signos del colapso de 1982 y su recuperación estuvo perturbada por la ausencia de activos sólidos y de bajo riesgo.

La privatización de las empresas públicas chilenas coincidió también, con la "reprivatización" de bancos importantes y de las empresas que el Estado tomó bajo su responsabilidad durante la crisis de 1982-83. Durante el período que duró el proceso (1985-88) tuvo lugar una importante reorganización en la economía privada chilena, caracterizada por una disminución de la importancia relativa de lo financiero y por la compra de numerosas empresas por parte de inversionistas extranjeros favorecidos con la facilidades de venta de las empresas -con pagarés de la deuda externa-.

El acelerado proceso de privatizaciones chileno es destacado como el experimento más radical aplicado hasta 1989 en los países en desarrollo y alcanzó hasta principios de ese año a 33 empresas públicas,

la mayoría de las cuales correspondieron a servicios públicos y a empresas productivas que en el pasado fueron consideradas como estratégicas.

Cabe señalar que previa la privatización de las mismas se llevaron adelante importantes procesos de reorganización tendientes a mejorar su rentabilidad económica y a racionalizar su gestión; estos hechos permitieron que al momento de efectuarse la privatización, las empresas se encontraran en buenas condiciones de eficiencia, rentabilidad y niveles de endeudamiento; además, tampoco adolecieron del grado de burocratización y politización imperante en las empresas de otros países en desarrollo, factores que favorecieron su proceso de venta.

Es decir, que al momento de la privatización, si bien estuvieron presentes en la economía chilena ciertos desequilibrios macroeconómicos, el grado con que éstos se manifestaron fue inferior al de otras economías en desarrollo; no estuvieron presentes ni la ineficiencia ni el desequilibrio financiero que caracterizaba a las empresas públicas de estos países. Sin embargo, era necesario una importante modernización del Estado, capaz de reemplazar con instrumentos más eficientes el rol desempeñado hasta entonces por las empresas públicas.

3.3.2. Objetivos propuestos

De manera explícita, con el programa de privatizaciones las autoridades chilenas perseguían: a) un mejoramiento de las cuentas fiscales; b) financiar nuevos proyectos de inversión pública y apoyar el desarrollo del mercado de capitales; c) diversificar la propiedad e incrementar la inversión real; d) conseguir eficiencia en la gestión pública, despolitizar el manejo de las empresas del Estado y eliminar la absorción de recursos públicos.

3.3.3. Resultados alcanzados

Marcel (1989) afirma que la experiencia concreta muestra que nunca los objetivos antes señalados consiguieron alcanzarse simultáneamente y que la confusión de prioridades hace que rara vez alguno de ellos sea logrado plenamente.

a) Respecto al mejoramiento de las cuentas fiscales, el programa chileno revela que si bien éste tuvo un significativo impacto sobre la caja fiscal, al considerar sus efectos a largo plazo, el resultado sobre las finanzas públicas será negativo. Este proviene de las pérdidas sufridas por el Estado al vender sus empresas a precios inferiores al valor económico de las mismas. En efecto, buena parte de los recursos obtenidos con las privatizaciones fueron destinados a préstamos para privatizaciones, variaciones en el capital de trabajo, reducciones de deuda interna y otros usos, antes que a inversiones que generen un flujo de mayores ingresos en el futuro.

En el corto plazo en cambio, la venta de activos del sector público, posibilitó el ingreso de recursos "frescos" hacia el Estado, reduciendo el déficit fiscal medido en el presupuesto, lo cual desde un punto de vista estrictamente de corto plazo, apareció como una operación óptima.

b) En relación a la inversión pública, en la experiencia chilena, Marcel encontró que los fondos obtenidos no han sido mayormente asignados a este propósito. El grueso de estos ingresos ha servido para financiar la cuenta corriente del sector público, en particular para cubrir el costo fiscal de las rebajas tributarias aplicadas durante los últimos años. La fracción restante de estos ingresos -como ya se señaló- fueron distribuidos al interior de la cuenta capital, afectando la cartera del sector privado.

c) En lo que se refiere al Impacto sobre la inversión global, Marcel concluye que debido a que en el mismo período que se llevaron adelante las transferencias de activos, se verificaron grandes transferencias de recursos hacia el sector privado (tanto de las privatizaciones así como de las rebajas de impuestos y demás medidas destinadas a auxiliar empresas y bancos altamente endeudados) el desempeño de la inversión privada no es claro, y es aún insatisfactorio.

Agrega que, tomando en cuenta que las acciones de empresas privatizadas son un sustituto más cercano de la nueva inversión, es altamente probable que el programa de privatizaciones haya tenido un efecto "crowding out" sobre la inversión privada chilena. Debe sumarse a lo anterior, el efecto negativo que las privatizaciones tuvieron sobre el ahorro y la inversión de las propias empresas privatizadas.

d) En cuanto a la eficiencia del sector público, las características de las empresas chilenas restan validez a este aparente propósito, por cuanto la mayoría de éstas, antes de ser privatizadas fueron eficientes y rentables en condiciones similares -quizá más exigentes- que las enfrentadas por el sector privado. Situación que se originó en los cambios de su sistema tarifario como en la reformulación de sus objetivos y, de la práctica de programas de racionalización administrativa y financiera emprendidos con anterioridad. Como se señaló al inicio de esta sección, estas empresas no adolecieron de la burocratización y politización registrada en otros países.

En definitiva, el trabajo de Marcel (1989) sobre la experiencia chilena, entrega las siguientes lecciones: i) una privatización precipitada o mal ejecutada puede significar importantes costos económicos o políticos, al punto de afectar a la economía global y el riesgo de una posible reversión del proceso.

ii). La privatización de grandes empresas públicas de un país en desarrollo, difícilmente podrá realizarse si no existen las condiciones estructurales necesarias para movilizar recursos privados en la magnitud requerida sin generar grandes desajustes macroeconómicos. Ilustra que en el caso chileno, las privatizaciones llevadas adelante durante 1985-89 contaron con la ventaja de poder operar a través de un mercado financiero más desarrollado y, la posibilidad de poder recurrir a nuevos recursos de ahorros generados a través del sistema de fondos de pensiones. Esto, unido a la liberación de fondos de indemnizaciones para los empleados públicos que participaron en el sistema de "capitalismo liberal", más la aplicación de sistemas de conversión de deuda externa, permitieron reducir el potencial efecto desestabilizador de la transferencia de estos activos sobre la economía.

iii) La experiencia chilena también evidencia que a pesar del esfuerzo gubernamental desplegado, existieron límites a la velocidad con que el gobierno intentó imprimir al proceso. En este sentido, el programa chileno fue tan vertiginoso que le implicó grandes pérdidas patrimoniales al sector público. El autor considera que particularmente en Chile, el costo político de un posible fracaso de las privatizaciones tuvo un mayor peso en las decisiones en cuanto a la valoración de las empresas.

Esta situación ejerció gran influencia sobre el comportamiento de los potenciales compradores de los activos ofrecidos; si éstos perciben que el Gobierno tiene la intención de privatizar a cualquier precio, evidentemente limitarán los precios de oferta. Esto, más la falta de claridad en las metas definitivas de privatización, proporcionaron el marco menos apropiado para una valoración adecuada de las acciones de las empresas públicas en venta.

iv) También deben tomarse en cuenta los posibles cambios en la política de inversión y ahorro de las empresas como resultado de su

privatización. En el caso chileno, Marcel (1989) asegura que hay un claro "trade-off", entre la decisión de atraer nuevos inversionistas privados y el ahorro de las empresas privatizadas, las mismas que han optado por distribuir la totalidad de sus utilidades.

v) Un último elemento a considerar al momento de diseñar un programa de privatizaciones se refiere a las consecuencias futuras que éste ocasionaría, ya que la privatización puede tener importantes efectos sobre la situación patrimonial del sector público y, por lo tanto, sobre su capacidad para generar ingresos o comprometer gastos en el futuro. Asimismo, se deberá poner atención en las perspectivas del sector privado; concluye el autor señalando: "tras este estudio somos escépticos en cuanto a que la privatización de empresas públicas sea realmente una panacea para los problemas económicos o financieros de cualquier país como lamentablemente se la ha presentado en el calor del debate público" (Marcel 1989).

3.4. Reino Unido

3.4.1 Escenario macroeconómico

La observación de la experiencia de privatización británica aplicada durante la década 1979-89, ofrece una buena ilustración de un programa a gran escala. En aquel entonces, la economía británica estuvo caracterizada por desarrollos económicos favorables: una larga época de estabilidad, relativo desequilibrio fiscal, alta capacidad de financiamiento a largo plazo tanto de origen interno como externo, mercados de capitales sólidos e importantes, entorno competitivo en los demás mercados, una estructura adecuada de precios relativos, e inclusive, el Estado disponía de poder regulador.

No obstante, el sector público en el Reino Unido había alcanzado una notable extensión y mostraba síntomas de un pobre desempeño de las empresas públicas, lo que sirvió de justificación para la implementación de esta estrategia. Su amplio programa abarcó a las principales empresas públicas; entre ellas se mencionan: British Telecom, British Gas, Amersham International (firma electrónica), British Rail (ferrocarriles británicos), British Airways (Aeronavegación británica), la National Freight Company (fletes cargueros), Redheads (talleres de reparación naval), etc.

3.4.2. Objetivos propuestos

a) Disminuir los déficit registrados en el sector público y conseguir una administración financiera más eficaz; b) acceder a la financiación del sector privado, ampliar la propiedad compartida y estimular el desarrollo de los mercados de capitales; c) Mejorar el desempeño de las empresas públicas, a través de limitar el alcance de la interferencia política, incrementar los incentivos a nivel gerencial e imponer la disciplina financiera de los mercados de capitales privados.

3.4.3. Resultados alcanzados

Las estimaciones realizadas por Florio (1990) para el período 1979-89 sugieren, que el precio de venta de las empresas privatizadas tuvieron un descuento a favor del comprador y por consiguiente la posición patrimonial del sector público empeorará en el futuro, a pesar de que su liquidez mejoró en el corto plazo. El autor argumenta que los efectos patrimoniales desfavorables son tanto más probables cuanto más premios le otorga el gobierno al comprador sobre el precio de venta de los bienes de capital; estos premios no son imputables solamente a errores técnicos, sino que se originan también en las distorsiones presentes en

los mercados de las empresas privatizadas: información asimétrica, distintas percepciones del riesgo y distintos vínculos y oportunidades entre el sector público y el privado. Desde una perspectiva parcial, cabe señalar que la situación de las empresas post-privatización han mejorado sus ganancias.

En segundo lugar, Florio insinúa que las privatizaciones en gran escala, en presencia de constantes premios para los compradores iniciales, puede traer efectos distorsionantes sobre las tasas de ahorro de las familias y sobre las inversiones reales del sector privado, no compensadas por las inversiones públicas y privadas. La tasa de ahorro de las familias británicas durante el decenio examinado cayeron drásticamente y paralelamente ocurrió un "boom" del consumo y de las inversiones inmobiliarias.

Junto a las mayores rigideces en la oferta, provocadas por el estancamiento de las inversiones privadas y públicas, le siguieron los temores inflacionarios, un prolongado déficit de la balanza comercial, y una desocupación persistente. Asimismo, los resultados iniciales de los intentos del gobierno británico para alentar la tenencia de acciones por parte de accionistas individuales fueron poco significativos, ya que éstos finalmente vendieron sus paquetes accionarios a instituciones financieras. Pese a todo, recientemente la privatización ha logrado un importante éxito al garantizar una mayor tenencia de accionistas individuales (Hemming y Mansoor 1988).

En tercer lugar, las expectativas de limitar la interferencia política, no parece relevante, ya que la transferencia de un monopolio público al privado implica aceptar someterse a un control regulador. Así, en el Reino Unido, paralelamente a la privatización de la British Telecom, crearon la agencia reguladora OFTEL, reconociendo simultáneamente la preservación de la posición monopólica de la empresa. Igual cosa

sucedió con la venta de British Gas. Por tanto, debe tenerse presente que la privatización de los principales monopolios públicos lleva implícito cierto tipo de interferencia gubernamental a través de las regulaciones.

Finalmente, Florio (1990), en relación al caso británico concluye que "Hay razones para creer que las políticas de privatización a gran escala actuantes en el decenio han contribuido, con otros y tal vez más importantes factores, a la determinación del actual cuadro macroeconómico desfavorable" (Florio 1990). Por su parte, Hemming y Mansoor (1988) señalan que es difícil evaluar el impacto de las privatizaciones sobre la eficiencia económica en un país como el Reino Unido, y retoma la conclusión de Brittan (1986), quien sostiene que la conclusión se resume a "es un poco mejor que nada" y "es un poco peor que nada". El pesimismo de estos autores, también se refleja en el trabajo de Kay y Thompson (1986).

Pese a que existe ciertas dudas con respecto al impacto económico general del programa de privatizaciones inglés, éste ha conseguido el interés del público británico y de todo el mundo.

3.5. Privatizaciones en otros países

La información disponible sobre experiencias de privatización, aunque aún es incompleta, es mucho más rica que hace pocos años atrás. De acuerdo con esta literatura, son considerados programas importantes de privatización los emprendidos por países como el Reino Unido, Francia, Japón, Alemania, Italia, y, entre los de menor intensidad las experiencias de Canadá, España y los Países Bajos. De los países en desarrollo, se destacan los procesos de Chile, Malasia y Nigeria.

Entre los países que han comenzado a implementar una estrategia privatista figuran Argentina, Bangladesh, Brasil, Costa de Marfil, Filipinas, Jamaica, Kenia, México, Perú, Senegal, Singapur, Sri Lanka y Zaire, entre otros. Independientemente de los objetivos propuestos y de los progresos relativos que las experiencias privatizadoras han alcanzado, el interés por esta estrategia parece mundial.

Entre los propósitos principales que motivaron a la privatización en éstos países figuran: el de reducir los recursos gubernamentales que van hacia el sector empresario (Alemania, España, Senegal, Nigeria); la necesidad de obtener recursos para reducir los déficit presupuestarios (Argentina, Canadá, Brasil, los Países Bajos); también se menciona la necesidad de mejorar la eficiencia a través de la promoción del sector privado (Malasia, Sri Lanka); y en otros casos, el objetivo fue volver a privatizar empresas exitosas que habían sido estatizadas (Bangladesh, Chile, Filipinas).

Pese a los múltiples objetivos explícitos o implícitos asociados a la privatización y, del apoyo externo que han conseguido, se percibe una brecha entre las intenciones declaradas y los resultados alcanzados. De una parte, se registran experiencias catalogadas como exitosas, correspondientes a los países europeos (ciertos autores incluyen a Chile). De otra parte, también se registran ejemplos de logros poco importantes ejecutando programas relativamente amplios (Kenia, Jamaica, Perú).

En síntesis, quizá sea demasiado prematuro evaluar la eficiencia económica de los programas mencionados; inclusive, planes aparentemente ambiciosos y más antiguos como el del Reino Unido, aún no han generado los resultados esperados. Posiblemente las iniciativas más recientes todavía necesiten tiempo para su evaluación. Lo único que queda claro, es que existe una divergencia entre la retórica declarada y la intención real de hacerlo. Esta situación obliga a reflexionar sobre los

problemas prácticos que necesitan ser superados con anterioridad a la implementación de una estrategia privatizadora en países en desarrollo como el Ecuador.

3.6. Problemas de instrumentación

El estudio de los casos examinados en este capítulo, muestra que efectivamente la práctica de las privatizaciones podría entrar en contradicción con objetivos alternativos. La literatura identifica al menos seis grandes problemas:

a) Las restricciones a la competencia. Son pocos los casos en que la privatización haya llevado consigo claros incrementos en la competencia. En Gran Bretaña por ejemplo, el gobierno a través de las regulaciones ha preservado las restricciones a la competencia en los mercados atendidos por ciertas empresas privadas; en unos casos, para asegurar un mejor precio de venta de estas empresas (British Airways y British Telecom), y en otros, en virtud de las economías de escala a su favor (National Express). De igual manera, la fijación de tarifas de servicios públicos ha resultado menos eficiente de lo que se esperaba y poco eficaz en el control de aspectos subsidiarios al servicio básico prestado por la empresa (British Telecom).

b) Escaso poder regulador del Estado. En la implementación de estas políticas, se hace evidente el problema de la verdadera capacidad del Estado moderno para regular a los monopolios naturales y oligopolios que están en condiciones técnicas de poner barreras a la entrada en los mercados de servicios públicos, lo cual relativiza aún más el papel de las políticas de privatización, ya que estas políticas, teóricamente, sólo arrojarían beneficios sociales si las regulaciones que se establecen son capaces de garantizar la eficiencia. Este dilema es particularmente

relevante para el caso argentino, que según Guerchunoff y Vicintini (1990), consideran a este país como un "laboratorio del fracaso de las regulaciones". Añaden, que los problemas de regulación se potencian en un contexto de debilidad estatal y de inestabilidad macroeconómica; el poder corporativo se haría más fuerte y tendería a capturar las rentas monopólicas independientemente de que la propiedad sea pública o privada.

Asimismo, las experiencias muestran que las comisiones encargadas de la determinación de tarifas y regulaciones en general, también pueden estar sujetas a manipulación política similar a la asignada a las empresas públicas.

c) Problemas de tasación y distorsiones en los mercados de capitales.

El caso británico pone de manifiesto, que aún en los ambientes financieros sofisticados, donde rutinariamente se comercian grandes volúmenes de acciones y se dispone de asesoramiento eficiente con facilidad, es difícil establecer el valor de mercado de una empresa antes de su venta²⁴. Estos problemas se magnifican en los países en desarrollo, en donde ni el sector privado, ni el mercado de capitales se encuentran suficientemente desarrollados como para presentar oportunamente una tasación apropiada. Y en el mejor de los casos, si se logra determinar dicho valor,

24 Entre los factores que contribuyen a esta dificultad se mencionan: el tamaño de la empresa, la incertidumbre en relación con el tamaño del mercado en el cual a de funcionar la empresa, el impacto de los controles regulatorios que acompaña la privatización y, la forma en que enfrente el sector privado las oportunidades de mejorar la eficiencia. Además, se encuentran los problemas derivados de las diferencias de criterios, contables, bursátiles y económicos.

el reducido tamaño de los mercados de capitales locales, limitaría la capacidad de financiar la privatización con recursos domésticos.

Llach (1990) discrepa de la afirmación anterior, argumentando que ésta es demasiado fuerte, especialmente si se toma en cuenta el impresionante proceso de desarrollo, movilización e internacionalización de capitales ocurrido en los últimos años, en comparación con la década del 50 o 70. Según este autor, la intensa movilidad de capitales se da en un contexto de multipolarismo y creciente competencia en los mercados de bienes y de capitales, situación que conduce a una mayor desafiabilidad en los mercados de servicios públicos.

Por consiguiente, el supuesto de la necesidad de un mercado de capitales desarrollado como condición previa a la privatización, sólo sería sostenible si se imponen a este proceso las condiciones de que se desea una estructura de capital atomizada, y que las empresas públicas "no deben" desnacionalizarse en el curso de la privatización. Añade que si se levantan estos dos supuestos, la privatización sería perfectamente posible sin un mercado de capitales desarrollado.

d) Aplicaciones inapropiadas. Los procesos de privatización aplicados, por lo general no respondieron al patrón de política que la reciente normativa internacional aconseja. Guerchunoff y Castro (1991) afirman que la práctica argentina, en lugar de transferir a operadores privados compañías saneadas, con suficiente capacidad gerencial y con sus respectivas regulaciones que maximicen la eficiencia -conforme las recomendaciones-, por el contrario se vendieron empresas en crisis y asociadas a reformas regulatorias y de precios que posibilitaron la generación de cuasi-rentas. Por otra parte, la práctica de las privatizaciones verifica que la opción manifiesta de los gobiernos ha consistido en darle poca importancia al saneamiento y han procedido por facilidad y rapidez a privatizar primero las empresas más rentables, reteniendo las más defi-

citarias, lo que en cierta forma contradice uno de los objetivos de la privatización.

e) Escenarios de inestabilidad macroeconómica. Las experiencias analizadas revelan que si se trata de economías en desequilibrio macro-económico (como la argentina o brasileña), con alta inflación perdurable y en consecuencia con alto grado de incertidumbre en los agentes económicos, los procesos privatistas no sólo no pueden no traer ganancias de eficiencia sino que, incluso, según Guerchunoff y Vicentini (1990) en relación al caso argentino, podrían terminar parcialmente bloqueadas por las distorsiones de precios relativos y por la falta de claridad sobre la marcha futura de la economía.

En definitiva, los autores sostienen que en contextos como el mencionado, contrariamente a los objetivos propuestos, las nuevas políticas regulatorias podrían tener efectos perversos en la asignación de recursos y en la eficiencia productiva. Señalan que un equilibrio fiscal estable, una reducción creíble y duradera de la tasa de inflación y un fortalecimiento del poder regulador del Estado son **condiciones necesarias**, para que las privatizaciones puedan tener efectos socialmente benéficos.

f) Escenario financiero internacional adverso. Las políticas de privatización también deberán enfrentarse con los problemas de financiamiento externo, en su propósito de estimular la afluencia de capital extranjero. En este campo, los países latinoamericanos no sólo deberán competir entre sí para atraer las corrientes de capitales, sino que además, deberán competir con los países de Europa Oriental, también ansiosos de inversión y préstamos externos. Adicionalmente, deberán enfrentar una época de deflación global de los activos y la deuda en todo el mundo, situación que estaría reduciendo las corrientes internacionales de fondos para inversión directa y para préstamos (Félix 1992).

Las referencias anteriores parecen sugerir que la privatización de empresas públicas podría resultar menos apropiada en los países en desarrollo, y que en las condiciones actuales parecería más razonable emprender en el saneamiento y racionalización de las empresas, antes que en la privatización. Insinúan esta conclusión los trabajos de Florio; Helm Yarrow; Kay y Thompson; Marcel; Vickers; entre otros.

The first part of the book is devoted to a general survey of the history of the subject. It begins with a discussion of the early attempts to explain the origin of life, and then proceeds to a more detailed examination of the various theories which have been advanced. The author then turns to a consideration of the evidence which has been accumulated in support of each of these theories, and finally reaches a conclusion as to which of them is the most probable.

The second part of the book is devoted to a more detailed examination of the evidence which has been accumulated in support of each of these theories. The author begins with a discussion of the evidence in support of the theory of spontaneous generation, and then proceeds to a consideration of the evidence in support of the theory of biogenesis.

The third part of the book is devoted to a more detailed examination of the evidence which has been accumulated in support of each of these theories. The author begins with a discussion of the evidence in support of the theory of spontaneous generation, and then proceeds to a consideration of the evidence in support of the theory of biogenesis.

IV. Reflexiones finales

El presente estudio ha estado estimulado por la proximidad de la aplicación de la estrategia de privatizaciones en el escenario económico ecuatoriano; éste parece ser uno de los instrumentos primordiales con que contará el Programa Económico del nuevo gobierno. Las preocupaciones que aparecen con frecuencia en el debate nacional, procuran una respuesta a interrogantes como, ¿qué son las privatizaciones?; ¿cuáles son sus implicancias?; ¿hacia dónde vamos?

Desde una perspectiva macroeconómica, sería interesante avanzar en el análisis teórico de cinco preguntas esenciales: ¿los problemas de las empresas públicas son intrínsecas al carácter de la propiedad?; ¿cuáles son los mecanismos de transmisión y en que dirección se podría afectar la situación de la economía?; ¿cuáles son las lecciones surgidas de las experiencias de privatización internacionales?; ¿son las privatizaciones una alternativa para contribuir a corregir los desequilibrios macroeconómicos imperantes?; y finalmente, ¿se pueden enfrentar los desafíos presentes por otras vías?

Las interrogantes planteadas no son fáciles de responder; es más, la mayoría de ellas son conflictivas y ni siquiera tienen respuestas definitivas en el marco de la teoría económica. Las cuestiones en ellas implícitas, constituyen problemas de política económica que no pueden resolverse en el contexto del presente trabajo, y quizá ni en un ensayo teórico mucho más amplio. Por lo mismo, si se pretende examinar con

seriedad el tema de las privatizaciones, es preciso ser rigurosos en el análisis y cautos en las afirmaciones, ya que aún no se dispone de respuestas conclusivas sobre la materia.

Los elementos expuestos a lo largo del presente trabajo intentan aproximarse a ciertos aspectos que ilustren estas respuestas, todavía muy precarias, pero que ojalá sirvan de pautas para un fructífero debate sobre las conflictivas relaciones entre el Estado y la sociedad.

4.1. Empresas públicas y carácter de la propiedad

La justificación económica para las privatizaciones pone de relieve las ineficiencias evidentes en la gestión gubernamental; el deficitario rendimiento económico de las empresas públicas en comparación con las privadas; la carga financiera que éstas representan para el Estado; la interferencia política; la manifiesta mala administración; la corrupción; el abuso del poder de ciertos gremios del sector público; la ausencia de criterios de rentabilidad económica, y, los problemas de calidad, cantidad y oportunidad, con frecuencia presentes en la producción de los bienes y servicios por éstas suministrados.

Basándose en estos argumentos, aparentemente, el margen para una privatización resulta amplio. Si bien el mejoramiento de la eficiencia, la difusión de la propiedad, la disminución de los desequilibrios fiscales, la reconversión del aparato público, la reducción del poder de los gremios del sector público, las necesidades de financiamiento adicional, el incremento del ahorro interno, y, el apoyo al desarrollo del mercado de capitales, son objetivos extremadamente deseables, no parece que los problemas antes citados, así como las intenciones de resolverlos se encuentren determinados exclusivamente por el carácter de la propiedad.

Generalmente, se sostiene que la propiedad privada es más eficiente que la pública, y las evidencias son poco concluyentes al respecto, especialmente en los países industrializados. Sin embargo, debe tenerse presente que la valoración anterior lleva implícita funciones objetivo distintas para cada tipo de empresa, situación que condiciona la comparabilidad entre éstas. No basta con señalar que la empresa privada es más eficiente que la pública, además hay que preguntarse ¿es más eficiente para qué?. Solo cuando se entre en el análisis de los aspectos que diferencian realmente a las funciones objetivo de las empresas estatales de las de sus congéneres en la empresa privada, se estará otorgando un tratamiento apropiado a las evaluaciones sobre la eficiencia de éstas empresas.

Desde esta óptica, no existen fundamentos definitivos para postular la mayor eficiencia de las empresas privadas como una cuestión relativamente inherente al carácter de la propiedad. De los estudios empíricos realizados, lo que surge como factor preponderante de la eficiencia son las condiciones de competitividad en que se desenvuelve la empresa pública. A partir del carácter dual del concepto de eficiencia -productiva y asignativa-, se puede esperar que los cambios de dominio conlleven ciertos aumentos en la eficiencia productiva, pero no existe razones para esperar mejoras en la eficiencia distributiva. Esta última es una función que depende de la estructura del mercado y de la economía, más no de la titularidad del dominio. Sustentan esta conclusión, los elementos expuestos particularmente en la sección 2.4.

Es necesario poner énfasis en el carácter distintivo de las funciones objetivo de estas empresas, por cuanto de ellas se desprenden los diferentes resultados que suelen presentarse como demostrativos de la superioridad de las empresas privadas frente a las públicas. Así, por ejemplo, siguiendo la línea de análisis de Canitrot (1984); definida una política macroeconómica global, ambos tipos de empresas, tanto públi-

cas como privadas, actuarán en respuesta a la misma. Cada empresa responderá tomando en cuenta los niveles y variaciones de los agregados macroeconómicos considerados dentro de la política ejecutada, y procesarán esta información a través del mecanismo de decisión orientado a la optimización de su función objetivo correspondiente (maximización de beneficios).

Pero, en el caso de las empresas públicas, eso no es todo; deberán cumplir una tarea adicional, que no se exige a las empresas privadas: la de servir como instrumentos activos de la política global. Esta doble función es identificable con claridad, entre otros ejemplos, en la fijación de las tarifas de servicios públicos; supongase por citar un caso, que la redefinición de la política económica comprende determinar el nivel de los salarios, el tipo de cambio y la tasa de interés. Sobre esta base, las empresas elaboran sus cálculos de costos y precios y definen su nivel de rentabilidad. Las empresas públicas, si no hubiera restricciones adicionales, podrían hacer lo mismo, estableciendo un nivel de tarifas y de magnitud de prestaciones del servicio que consideren conveniente.

Pero, si la política global incluye una decisión sobre las tarifas mismas -subvenciones-, esta sobre-especificación de funciones anula la autonomía de la empresa pública para cumplir con la función de maximizar beneficios. En un panorama de largo plazo, suele ocurrir lo mismo con los programas de inversiones.

Por consiguiente, para las empresas privadas la naturaleza de su función objetivo es clara: se trata de maximizar beneficios en base a criterios de corto o largo plazo. En las empresas públicas en cambio, su función es difícilmente apreciable ya que incorpora otras consideraciones de naturaleza social como prestar servicios en áreas geográficas o estratos de población determinados, no obstante su baja rentabilidad. Esta diferencia es tan sólo una parte del problema puesto que las

empresas públicas no solamente deberán servir a una función objetivo más compleja, multidimensional, y, con frecuencia conflictiva entre sus propios componentes, sino que además deberá rehusar con frecuencia a esa misma función objetivo, para sujetarse a reglas de decisión que le son impuestas desde arriba.

Las empresas públicas se comportan, en consecuencia, ajustándose a dos mecanismos de decisión superpuestos. Uno que es propio a toda empresa -maximizar beneficios-, y otro que responde al papel activo que se les asigna en tanto instrumentos de la política económica global. No siempre son contradictorios en sus resultados, pero lo son con alguna frecuencia, sobre todo si se abusa de este papel. En algunas ocasiones, la política global es tenue o permisiva, y las empresas pueden ganar autonomía para operar en atención a sus necesidades específicas. Otras veces la propia política económica global da prioridad a esas necesidades y contempla la autonomía de las empresas como una modalidad de su operación. Pero esta situación no siempre es aplicable, y no hay ninguna razón definitiva e inmutable para que así lo sea. También, hay ocasiones en que la política global se excede y anula explícitamente la autonomía de las empresas (Canitrot 1984).

Este dilema de las empresas públicas, entre fines específicos y fines globales, genera una tensión permanente en su comportamiento. **No hay regla de oro que permita definir conductas óptimas y que sea aplicable a cualquier situación; por lo mismo, tampoco hay un patrón inmutable de eficiencia que haga posible calificar de manera inequívoca la gestión de cada administración y de sus agentes.** Esta imprecisión que se origina en la propia naturaleza pública de las empresas, introduce elementos imponderables en sus programas operativos, y abre un amplio campo de las decisiones al arbitrio de sus gestores. Sin embargo, no se puede negar que el **uso abusivo** de esta facultad de arbitrio ha llevado a reiteradas distorsiones en el desempeño de las empresas públicas.

Frente a los problemas aludidos, la respuesta es la de buscar soluciones institucionales y prácticas operativas tendientes a proteger a las empresas públicas de las perturbaciones de la política global. Garantizando su autonomía, las empresas podrían ajustar sus conductas a funciones objetivo propias, definibles con mayor precisión. Existe una amplia literatura relacionada con la lógica microeconómica de funcionamiento de las empresas públicas, factible de ser ejecutada en cuanto esta autonomía pueda ser alcanzada. No se trata de ignorar las cuestiones macroeconómicas, porque éstas penetran en las empresas a través de la magnitud de los cambios en los agregados macroeconómicos relevantes, sino de asegurar a la empresa pública la capacidad de procesar estos datos conforme los criterios de la empresa privada. La intención de privatizar las empresas públicas puede considerarse, en este contexto, como una forma radical de garantizar la autonomía.

Canitrot advierte, que la validez de las reflexiones anteriores está condicionada a la visión macroeconómica que se adopte para el análisis. Cuando se recomienda relevar a las empresas públicas de toda función como instrumento activo de la política global, se parte de una valoración baja, nula o negativa, de dicha función instrumental. Pero, para otras visiones de la macroeconomía, que asignan un papel positivo a la regulación de los mercados, especialmente cuando éstos están distorsionados, el deslinde entre lo que le corresponde o no hacer a la empresa pública, es mucho más impreciso, y da paso a las conductas conflictivas que ya se hicieron referencia.

En los países en desarrollo, donde predominan las "fallas" del mercado, y los problemas sociales son incomparables en relación a lo que ocurre en los países industrializados, no parece pertinente dejarse arrastrar por la corriente que objeta toda regulación al funcionamiento de los mercados. En nombre de la abstracción del equilibrio fiscal, no

puede desconocerse la importancia real de los objetivos sociales. De allí la prudencia que amerita el tema de las privatizaciones.

Para estas concepciones alternativas, la lógica de lo macroeconómico ciertamente entra en conflicto con la lógica microeconómica. Y plantean hasta qué punto puede negarse, por ejemplo, el efecto inflacionario de un programa de recuperación del nivel real de tarifas de servicios públicos; el resabio inflacionario generado por todo programa de modificación de precios relativos; o, ¿en qué medida un atraso tarifario utilizado como medio para contener la inflación, tendería a incrementarla por la vía de su incidencia positiva sobre el déficit público?

Sobre la forma de responder a estas preguntas, se discute y se continuará haciéndolo por mucho tiempo; como se señaló en la sección 1.4. Las complejas relaciones entre el Estado y la sociedad reditúan la polarización de los enfoques en la teoría económica. Pero el sólo hecho de plantear estos tópicos en las discusiones, revela la legitimidad de la función instrumental de las empresas públicas en el contexto de la política global y, en consecuencia, de la limitación a que éstas son sometidas en la consecución de sus objetivos específicos.

4.2. Mecanismos de transmisión y dirección de los cambios en la economía

La transferencia de activos del sector público al sector privado, alteran el volumen y la distribución presente y futura de los recursos disponibles en la economía. Los canales de transmisión a través de los cuales se produce esta interacción son los cambios en el déficit fiscal, en la política monetaria y financiera, en la balanza de pagos y, en las expectativas y comportamiento de los agentes sociales.

Así, después de la transferencia de activos, los cambios en el déficit fiscal son considerados como indicativos de la nueva situación fiscal del gobierno, dependiendo de la dirección que se le imprima a la nueva política de administración de la demanda (contractiva o expansiva) Como el gobierno deberá recurrir a préstamos para financiar el déficit, su magnitud ejercerá influencia sobre la política monetaria y financiera; paralelamente, la magnitud del déficit y la forma de financiamiento tendrán consecuencias sobre la balanza de pagos.

Con el propósito de ilustrar desde una perspectiva teórica, los posibles efectos macroeconómicos de un programa de privatizaciones en países en desarrollo, a continuación se sintetizan las posibles consecuencias fiscales, de ahorro e inversión, del sector externo y sociales. Se reitera que los impactos macroeconómicos individualizados dependerán de las características de cada país, del entorno económico imperante, de la forma en que se lleve adelante la política de privatizaciones y, del comportamiento de los distintos actores sociales involucrados.

a) Impacto sobre el balance fiscal. No se puede emitir un juicio general respecto la ganancia o pérdida del sector público con la privatización, ya que este resultado dependerá de factores específicos e inciertos como los cambios ocurridos en la rentabilidad de las empresas, de la reinversión de utilidades, de la nueva política tributaria, de la tasa de descuento, de las distorsiones en los precios de venta, y, especialmente, del destino que se de en los futuros presupuestos a los fondos recibidos por la privatización, toda vez que debe tenerse presente que la relación entre déficit fiscal y privatizaciones no se limita a una simple relación contable.

Es decir, no se pueden esperar resultados definitivos; aún al interior de un mismo país esto no es factible, como se vio en el caso argentino, dependiendo del tipo de empresa. Estos pueden ser distintos en cada caso. Lo único que orienta sobre los posibles efectos macroeco-

nómicos, es la mayor aproximación de los supuestos adoptados a los rasgos característicos de un país. De coincidir varios de los supuestos implícitos, con la realidad a la que se aplica el análisis, las predicciones teóricas podrían servir de guía en la toma de decisiones. Por consiguiente, los resultados dependerán fundamentalmente de cuestiones de hecho, difíciles de establecer sin sustentación empírica individualizada y suficiente.

b) Impacto sobre el ahorro y la inversión. Las privatizaciones no marginales tendrían un impacto sobre estas variables, por cuanto estas operaciones absorben fondos de ahorro privado con efectos sobre el sistema financiero, en la medida que se alteren las decisiones de inversión, y a su vez cambie alguno de los componentes del ahorro sectorial.

En el corto plazo, el ahorro sectorial se vería afectado, según el comportamiento de los agentes económicos que conforman la oferta de instrumentos financieros. En cuanto al sector público, su ahorro no se reduciría si la totalidad de los fondos por privatizaciones fueran destinados a nuevas inversiones o a reducir su pasivo neto; si, en cambio, se destinan a cubrir desequilibrios de la cuenta corriente, "ceteris paribus", se produciría una disminución ex-ante del ahorro nacional. En cuanto al sector privado, ocurriría que para un monto dado de ahorro privado, las inversiones en acciones de empresas públicas, entrarían a competir con la inversión productiva en la reserva de recursos disponibles por la economía.

En el largo plazo, el efecto de un programa de esta naturaleza sobre el ahorro y la inversión privados dependerán básicamente de los cambios en la rentabilidad de las empresas una vez privatizadas, y de la reinversión de esas utilidades. Por un lado, puede esperarse aumentos en su rentabilidad, pero por otro lado, también puede esperarse dos efectos contrapuestos: podrían disminuir las utilidades distribuidas y

aumentar la vida útil de la empresa y su rentabilidad futura. Por tanto, el efecto neto dependerá de la rentabilidad de la inversión y de la tasa de descuento aplicada.

Es decir, que en principio esta política podría tener un efecto ambiguo y quizá negativo. Sin embargo, siendo rigurosos en el análisis, las respuestas definitivas estarán determinadas, una vez más, por estudios empíricos técnicamente fundamentados para cada caso. Asimismo, es importante prevenir que las privatizaciones, bajo nuevas formas, revive la discusión de los efectos de la inversión extranjera; problema que se expresa a través de la conversión de la deuda en capital, las operaciones conjuntas entre empresas estatales y extranjeras, y, en el marco de propuestas de inversiones de cartera por parte de extranjeros. Las consecuencias económicas de este tipo de inversiones son muy complejas; para emitir juicios concluyentes, es preciso disponer de los estudios mencionados.

c) Impacto sobre el sector externo. Los factores que podrían afectar la situación de la balanza de pagos son privatizaciones contra divisas en efectivo, venta de activos a través de operaciones tipo Swap, el tema de las utilidades potencialmente remitibles al exterior, y, los posibles cambios en los precios relativos. La magnitud y dirección con que estos factores incidirían sobre el sector externo, también son indeterminados. En la sección 2.3., se expusieron algunas hipótesis de comportamiento en este sentido. En base a ello, bajo determinadas condiciones en los mercados, y adoptando el supuesto de presencia de restricciones de ahorro interno, externo y fiscal, los análisis sugieren que el impacto de las privatizaciones sobre el sector externo no es ambiguo, sino más bien perverso.

d) Impacto social. Frente a los mayores niveles de rentabilidad para los consorcios privatistas, los consumidores deberán enfrentar aumentos de

tarifas en los servicios públicos y en el nivel general de precios de los bienes y servicios ofrecidos, pérdida de sus empleos en algunos casos, quizá congelamiento de salarios real, y probablemente se afecten los servicios de salud, educación y vivienda que el Estado ofrece a la ciudadanía. La cuantificación de los cambios en la distribución del ingreso, es especialmente difícil dentro del contexto de las privatizaciones.

En definitiva, parecería que a la mejora real de la liquidez transitoria del sector público, e incrementos de los beneficios de los nuevos consorcios; se contraponen una posible disminución en el patrimonio neto, incertidumbre respecto las posibilidades futuras de acumulación de la economía, y empeoramiento de la posición externa y de las condiciones de vida de importantes estratos sociales.

4.3. Lecciones de la experiencia internacional

El examen de las experiencias de privatización expuestas brevemente en el capítulo tercero, correspondientes a los casos de Argentina, Brasil, Chile y el Reino Unido, ilustran sobre las características específicas de estos procesos. En primer lugar, se encuentra que el escenario macroeconómico imperante en cada uno de estos países fue distinto. Así, Argentina y Brasil experimentaban significativos niveles de inestabilidad macroeconómica, empresas públicas fuertemente desequilibradas y casi ningún poder regulador del Estado.

En Chile, por su parte, si bien estuvieron presentes ciertos desequilibrios macroeconómicos, el grado con que éstos se manifestaron fue bastante inferior en comparación con Argentina o Brasil. Aquí no estuvieron presentes la ineficiencia ni el desequilibrio financiero que caracterizaba a las empresas públicas de los países anteriores. La economía británica, en cambio, estuvo caracterizada por desarrollos econó-

micos favorables, una larga época de estabilidad, relativo desequilibrio fiscal y poder regulador del Estado. Es decir, que el punto de partida en todos los casos estuvieron caracterizados por entornos diferentes, elemento que es imprescindible considerar a la hora de calificar la eficiencia de los programas privatistas ejecutados.

En cuanto a los objetivos, de una u otra forma, éstos han sido coincidentes, y en la práctica, han estado fundamentalmente orientados a la obtención de financiamiento adicional para el sector público. Las evaluaciones efectuadas sobre la eficiencia económica de los programas de privatización en los países estudiados indican, que éstas aún no han generado los resultados esperados, y pese a que existe divergencias de apreciación, queda claro que hay una brecha entre la retórica declarada, la intención real de hacerlo y, la posibilidad de conseguirlo. Hecho que previene sobre los problemas prácticos que necesitan ser superados con anterioridad a la implementación de una estrategia privatizadora.

Al respecto, la literatura identifica al menos seis grandes problemas: las restricciones a la competencia, preservadas por los procesos privatistas (Reino Unido); el escaso poder regulador del Estado (Argentina); problemas de tasación y distorsiones en los mercados de capitales (Reino Unido, Brasil, Argentina); aplicaciones inapropiadas; inestabilidad macroeconómica (en casi todos los países); y, un escenario financiero internacional adverso. Los estudios sobre privatizaciones insinúan, que en presencia de los problemas mencionados, las privatizaciones de empresas públicas, podrían resultar menos apropiadas en los países en desarrollo.

4.4. Privatizaciones, ¿alternativa para el Ecuador?

A lo largo del presente estudio, se ha venido sosteniendo que los "méritos" de las privatizaciones se verán influenciados por los factores económicos, sociales y políticos de cada país en cuestión, y dependerán de los parámetros de comportamiento específicos. De modo que por el momento, sin una evaluación cuantitativa apropiada, no se puede hacer afirmaciones definitivas para el caso ecuatoriano. Los estudios ilustran que para países en desarrollo, surgen dudas acerca de si sería pertinente la aplicación de programas de privatizaciones; las condiciones necesarias y suficientes para que un programa de esta naturaleza sea exitoso, parecen difícilmente verificables en estos países.

La viabilidad y la conveniencia de la privatización, así como de los tipos de empresas que deberán privatizarse, son cuestiones complejas, que no pueden calificarse a priori. Como se ha reiterado, para ello se precisa de cuidadosos estudios empíricos que fundamenten las decisiones. Lo único que surge del análisis teórico anterior es que parece poco probable que la privatización facilite la promoción de la competencia en países en desarrollo, ya que **la privatización no es condición necesaria ni suficiente** para crear un mercado competitivo o disputable como se pretende.

Es cierto que en las condiciones actuales de la economía ecuatoriana, no se puede negar la crisis del Estado y sus empresas, así como la necesidad de emprender cuanto antes una reforma del Estado. Pero no es menos cierto que no son sólo el Estado y sus empresas los que están en crisis, es también el sector empresarial privado, la sociedad, las instituciones, es el sistema en su conjunto. Es evidente que lo que está implícito en el mayor énfasis en el mercado y la iniciativa privada, es el agotamiento de la estrategia proteccionista de la economía, desgaste que

por diversas razones -algunas de ellas expuestas en el apartado 1.4.3.- se han traducido en una crisis del Estado.

De todos modos, cualesquiera sean los méritos de la privatización y el alcance de su instrumentación, parece pertinente continuar manteniendo sectores de empresas públicas, capaces de responder con mayor autonomía a su compleja función objetivo. Recuérdese que en los países desarrollados (EEUU y Francia por ejemplo), el Estado mantiene bajo su poder importantes sectores de empresas públicas.

4.5. Desafíos presentes

Las conclusiones del presente estudio intentan proporcionar algunos elementos que contribuyan a orientar a la comunidad científica y a las autoridades nacionales en sus discusiones acerca de las privatizaciones. Por lo señalado, en las condiciones actuales de la economía ecuatoriana, las privatizaciones no parecen ser una estrategia pertinente para moderar los desequilibrios macroeconómicos presentes. Por consiguiente, surge la interrogante, ¿qué hacer, hay otras alternativas viables?

Recuérdese que la empresa estatal no es la única forma de propiedad pública. Si bien en los países en desarrollo la noción de empresa pública está asociada únicamente con la concepción estatista-centralizada, en el mundo industrializado contemporáneo, sin embargo, la definición no es tan restringida; comprende formas de propiedad tales como empresas autogestionarias, empresas mixtas con administradores privados, empresas municipales con participación de los usuarios, cooperativas y accionariado de los trabajadores.

Esta forma de operación del sector público, ha permitido diversas relaciones de organización y control que "compiten" entre sí, generando

bajo determinadas circunstancias, resultados considerados favorables para el desarrollo social. En las condiciones que se desenvuelve la sociedad moderna, las posiciones extremas guiadas por una concepción estatista-centralizada, o por una concepción privatista -que ignore los peligros de la concentración de la propiedad-, no parecen responder a las exigencias inmediatas de la Reforma del Estado.

Pasar de una economía establecida en monopolios estatales o privados centralizados y protegidos, hacia una estructura empresarial descentralizada y competitiva, que incluya la difusión de la propiedad, el saneamiento y racionalización de las empresas públicas, abre una área temática de investigación que representan un interesante desafío, reto en el cual, los problemas de la participación social y su vinculación con la racionalidad económica, son el punto crucial del análisis. Dentro de este marco, emprender en el diseño de los elementos de una propuesta de reformulación económica del Estado es un desafío urgente.

Así como se ha despertado el interés por conocer los aspectos asociados a las privatizaciones, es necesario también emprender el análisis de una propuesta descentralizadora y competitiva del Estado. Es probable que se pueda incrementar la eficiencia recurriendo a políticas menos inequitativas que las privatizaciones. Entre ellas se citan: el mejoramiento de los mecanismos de control e incentivos existentes en las empresas públicas, la creación de las condiciones para que éstas puedan aprovechar de los beneficios de un criterio racional con mayor autonomía; las reformas a los incentivos impositivos para fomentar el ahorro; las reformas a la ley de servidores públicos, a los sindicatos, entre otras.

Parecería que la atenuación de los efectos perturbadores de las variables macroeconómicas en la conducta de las empresas, y la ampliación de la importancia de su propia racionalidad microeconómica,

estaría condicionada a la moderación de la inestabilidad global de la economía. La privatización es una solución unilateral que desconoce la utilidad de las empresas en tanto instrumento legítimo de las políticas globales, cualesquiera sea su naturaleza jurídica. No debe olvidarse que la estabilidad macroeconómica es la condición de eficiencia microeconómica de las empresas.

Finalmente, si a pesar de lo anterior se opta por la privatización, por qué no explorar técnicas de privatización que no necesariamente impliquen transferencias de propiedad o de dominio. Las implicancias de contrataciones de servicios externos o las concesiones de prestación son técnicas que sin llegar a ser una desnacionalización ni total ni parcial, posiblemente puedan crear las condiciones de disputabilidad, y surtir efectos similares en términos de elevar la competencia y rentabilidad. De cualquier modo, debería profundizarse en el estudio de los métodos, técnicas y estrategias de privatización.

Existen actividades -conexas a los monopolios- que pueden contratarse con el sector privado mediante la licitación; el otorgamiento de franquicias ofrece algunas oportunidades, también inciertas, pero interesantes de analizarse. Especialmente si el monopolio puede descentralizarse, ya que en términos de eficiencia la teoría económica aconseja, que es preferible que el sector privado controle pequeños y no grandes monopolios. Debe tenerse presente, sin embargo, que en la práctica, el otorgamiento de franquicias, si no se regula adecuadamente, también podría dar lugar a conductas abusivas.

En definitiva, los elementos anteriores llevan a la conclusión, que el camino hacia la eficiencia en el sentido amplio, no parece ser único, aunque controversial y difícil, avanzar en el diseño de una propuesta de reformulación económica de la empresa pública, alternativa o comple-

mentaria a la privatización, parece ser una obligación para los diseñadores de políticas económicas modernas.

Bibliografía

Alchian, A. y Demsetz, H. Production, information costs and economic
1972 organization. American Economic Review. LXII.

Borcheding, T. Pommerehne, W. y Schneider, F. Comparing the efficiency
1982 of private and public production: the evidence from five
countries. Journal of Economics Supplement 2. Bos. Musgrave
y Wlsemann ed. New York.

Baumol, W. Panzar, J. y Willing, R. Contestable markets: and the theory
1982 of industry structure. Harcourt Brace Jovanovich. New York.

Buiters, W. A Guide to public sector debts and deficits. Economic Policy
1972 no.1.

Canitrot, A. Comportamiento de las empresas públicas. mimeo. Instituto
1984 Torcuato Di Tella.

Demsetz, H. ¿Why regulate utilities? Journal of Law and Economics. no.
1968 12.

Domberger, S. y Piggot, J. Privatization and Public Enterprise: A survey.
1986 The Economic Record.

Félix, D. Privatización y retracción del Estado en América Latina.
1992 Revista de la CEPAL no. 46.

Florio, M. Privatizzazioni su larga scala: effetti di bilancio e impatto
1990 macroeconomico. En *Economia Pubblica*. anno 20. no. 4-5.

Furubotn, E.C. y Pejovich, S. Property rights and economic theory: a
1972 survey of recent literature. *Journal of Economic Literature* X.

Guerchunoff, P. y Guadagni, A. Elementos para un programa de
1987 reformulación económica del Estado. Serie Documentos de
Trabajo DTE. no. 152. Instituto Torcuato Di Tella.

Guerchunoff, P. y Visintini. Privatizaciones en un contexto de inflación
1990 e incertidumbre. En *Economía de las Empresas Públicas*, ed.
Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires. Editorial Tesis.
Agosto.

Guerchunoff, P. y Castro, L. La Racionalidad macroeconómica de las
1991 privatizaciones (El caso Argentino). mimeo. Instituto Torcuato
Di Tella.

Helm, D. y Yarrow, G. The assessment: The regulation of utilities.
1988 *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.4. no.2.

Hemming, R. y Mansoor, A. Privatization and public enterprises. Oc-
1988 casional paper no. 56. International Monetary Fund.
Washington D.C.

Hills, J. Public assets and liabilities and the presentation of budgetary
1984 policy. en J. Hills et. al., *Public Finances in Perspective*. Institute
for Fiscal Studies. London.

Kay, J. y Silberston, A. The new industrial policy -Privatisation and
1984 competition. Midland Bank Review. London.

Kay, J. y Thompson, D. Privatization: A policy in search of a rationale.
1986 Economic Journal.

Llach, J. La nueva economía institucional y la desestatización de las
1990 empresas públicas. En *Economía de las Empresas Públicas*, ed.
Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires. Editorial Tesis.
Agosto.

Millward, R. The Comparative performance of public and private owner-
1982 ship. en E. Roll. ed. *The Mixed Economy*. Macmillan. London.

Marcel, M. Privatización y Finanzas Públicas: el caso de Chile, 1985-
1989 1988. Colección Estudios CIEPLAN. no. 26. Santiago de Chile.

Niskanen, W. Bureaucracy and representative government. Chicago.
1971

Teplitz y Sembitzky. Regulación, Desregulación o Re-regulación.
1989 Documento de Trabajo. Banco Mundial.

Vernon, R. Aspectos Conceptuales de la Privatización. Revista de la
1989 CEPAL no. 37.

Vickers, J.S. y Yarrow, G.K. Privatization: an Economic Analysis.
1988 Cambridge. Mass., MIT Press.

Werneck, R. Aspectos macroeconómicos da privatizacao no Brasil.
1989 Pesquisas e planejamento económico. Vol.19. no.2. Río de
Janeiro (IPEA)

Yarrow, G. Privatization and economic performance in Britain. ed. The
1989 Mixed Economy. Macmillan.London.

ULTIMAS PUBLICACIONES DE ILDIS

Larrea, Fernando/Mena, Patricio
LA NUEVA FAZ DEL AMBIENTE
Manual de Ecología para Comunicadores Sociales
Quito, ILDIS, 1992, 98 pág.

Pacheco Prado, Lucas
LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA. CRISIS ACADEMICA Y
CONFLICTO POLITICO
Quito, ILDIS, 1992, 186 pág.

Frank, Erwin/Patiño, Ninfa/Rodríguez, Martha (comp.)
LOS POLITICOS Y LOS INDIGENAS
Quito, ILDIS/ABYA-YALA, 1992, 160 pág.

Varios autores
INDIOS
Quito, ILDIS/EL DUENDE/ABYA-YALA, 1992, 525 pág.

Varios autores
EL RETO A LA ECONOMIA MUNDIAL
Quito, ILDIS/EL DUENDE/ABYA-YALA, 1992, 374 pág.

Rojas, Carlos
ABASTECIMIENTO POPULAR URBANO EN GUAYAQUIL,
SERIE GUAYAQUIL FUTURO
Quito, ILDIS, 1992, 98 pág.

Creamer, Germán
REDISTRIBUTION, INFLATION AND ADJUSMENT POLICIES
Quito, ILDIS, 1992, 250 pág.

Becker, Alfredo/Suárez Leonardo
LA CRISIS DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN GUAYAQUIL,
SERIE GUAYAQUIL FUTURO
Quito, ILDIS, 1992, 79 pág.

ULTIMAS PUBLICACIONES DE CEPLAES

Archetti, Eduardo

EL MUNDO SIMBOLICO Y SOCIAL DEL CUY

Quito, CEPLAES, 1991, 167 pág.

Fundación Natura/CEPLAES

MUJER Y MEDIO AMBIENTE

Quito, Fundación Natura-CEPLAES, 1991, 179 pág.

Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo/CEPLAES

MECANISMOS DE CONVERSION DE DEUDA. ALCANCES Y
LIMITACIONES

Quito, CEPLAES, 1990, 116 pág.

ACDI/CEPLAES

ENTRE LOS LIMITES Y LAS RUPTURAS: LAS MUJERES
ECUATORIANAS EN LA DECADA DE LOS 80

Quito, ACDI/CEPLAES, 1992, 427 pág.

CEPLAES/IICA/ILDIS

ESTADISTICAS AGROPECUARIAS 1970 - 1992

Quito, CEPLAES.

(En prensa)

