

Notas sobre la privatización de empresas del Estado

Eduardo Ortiz Ramírez

Manuel F. Garaicoechea

I. CONTEXTO GENERAL DEL PROCESO DE PRIVATIZACION

Los nuevos condicionantes de la acción estatal

El redimensionamiento de la actuación y del espacio que atiende el sector público en Venezuela es actualmente una necesidad y debe consistir en un reajuste de las funciones de orientación y promoción del desarrollo que ejerce el Estado a través de su actividad como productor, consumidor y financista del mismo. Se impone este reajuste en virtud del surgimiento de nuevos factores condicionantes tanto en el escenario nacional como internacional.

Uno de esos condicionantes consiste en la disminución de la disponibilidad de recursos financieros públicos debido a la declinación e inestabilidad de la actividad petrolera y la presión que sobre ellos ejerce el servicio de la deuda externa. Ha disminuido, por tanto, la capacidad del Estado para su intervención directa como productor, consumidor y financista. En las condiciones actuales de la economía venezolana se hace necesario el aumento de la inversión y de las iniciativas de desarrollo de nuevos proyectos y no puede el Estado seguir atendiendo estas necesidades como antes lo hacía.

Por otra parte, el crecimiento registrado en el país y el aumento de la magnitud y la complejidad de las actividades económicas y financieras acometidas, plantean mayores exigencias al Estado en cuanto a sus funciones de orientación y regulación en aras de evitar los efectos perversos del crecimiento inorgánico. Esta "complejización" de la econo-

mía está, a su vez, interrelacionada con la importancia creciente de las relaciones con el exterior, dado el proceso de internacionalización de la economía mundial y el requerimiento que tiene el país en cuanto a la generación de nuevas exportaciones y de una más provechosa inserción en el escenario internacional.

Otro importante condicionante del papel del Estado en la actualidad es el desarrollo de nuevas tecnologías en las áreas de la informática, las biotecnologías y la producción de nuevos materiales. Es fundamental, para el mediano y el largo plazo, el desempeño del país en estas actividades de futuro en la economía mundial (las de servicios son fundamentales para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales). En ello el Estado puede participar a través del fomento de la investigación así como la creación de la infraestructura adecuada.

El Estado y la orientación del desarrollo

Es menester en la actualidad que el Estado, al otorgar mayor atención a su actividad como orientador del proceso de desarrollo, combine su función de regulación de la economía con el mayor libre juego posible de las fuerzas del mercado. Esta liberalización es fundamental para elevar el nivel de competitividad interna e internacional de las empresas tanto privadas como públicas y aumentar el volumen y grado de diversificación de la producción. Esto requiere, obviamente, promover la inversión privada, tanto de origen nacional como extranjero, y concentrar la inversión pública en áreas definidas como básicas y estratégicas. La pre-

cisión de áreas estratégicas es prioritaria dado que el Estado se ha excedido en su desempeño como productor al participar en actividades no fundamentales para el logro de los objetivos centrales del desarrollo (hotelería, legumbres y frutas, entre otras), y se enfrenta con los problemas del déficit fiscal y con la necesidad de estimular una mayor participación del sector privado.

El Estado debería transferir al sector privado aquellas empresas que, no siendo básicas o estratégicas, constituyen una carga desde el punto de vista presupuestario o que complican innecesariamente la acción estatal. Por esta vía, y utilizando los instrumentos adecuados, puede el Estado, además, contribuir al fortalecimiento y democratización del sector privado nacional y a abrir nuevos campos de inversión.

Además de lo relativo a la privatización, los siguientes lineamientos pueden ser fundamentales para la orientación del desarrollo por parte del Estado:

- Mantener la propiedad pública en las empresas básicas existentes y promover la participación privada, nacional y extranjera, en nuevos desarrollos orientados hacia la exportación en forma conjunta con el Estado.
- La propiedad pública fundamentada en la razón de evitar la formación de monopolios privados, sólo debe estimularse en aquellas áreas donde los efectos de estos últimos sean realmente trabas significativas para la consecución de las metas del desarrollo.
- Promover la inversión privada en los procesos de industrialización de los productos minerales,

en forma conjunta o no con el Estado, de acuerdo a las condiciones particulares de los diversos casos (carácter estratégico, interés o no del sector privado).

Promover la inversión pública en áreas industriales y de servicio que incorporen nuevas tecnologías, tengan efectos de expansión y no sean de interés para el sector privado. Las formas mixtas pueden usarse en áreas donde coincidan el interés público y el interés privado y sea conveniente mantener el control estatal por razones de soberanía de la Nación y seguridad del Estado.

Estimular estudios que, en base a perspectivas del desarrollo tecnológico, permitan precisar áreas de producción y perfiles industriales fundamentales para ser fomentadas por el Estado o lograr una inserción más diversificada de Venezuela en el escenario internacional en el mediano y largo plazo.

II. LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS DEL ESTADO

Perspectiva Internacional

Como un componente de las tesis neoliberales puestas en boga en países desarrollados y subdesarrollados a raíz del cuestionamiento de las políticas de corte Keynesiano y de intervención estatal, se ha extendido en gran parte del mundo un movimiento a favor de la privatización de empresas públicas.

Así ha ocurrido en Latinoamérica, en varios de cuyos países el planteamiento ha estado asociado a la proposición o ejecución de medidas dirigidas a reducir y reorientar la intervención estatal, en función de la liberalización de sus sistemas económicos. En realidad privatización, liberalización y apertura externa se han visto así entrelazadas, y presentadas por partidarios del Neoliberalismo, como solución a los problemas económicos y sociales que enfrenta la subregión.

Perspectiva Nacional

El entorno económico actual es realmente problemático en el desempeño de la economía en su conjunto: los desequilibrios externos, el déficit fiscal y la inflación se encuentran entre los principales problemas. Ante el cúmulo de incertidumbres que genera, una salida planteada en el plano nacional es la de la privatización.

En el caso extremo se plantea la privatización como la solución a la expansión excesiva del Estado y a los problemas de desequilibrio interno y externo que presenta la economía venezolana. El Estado, en esta concepción, debe retirarse de su actividad en distintas facetas de la vida productiva y darle todas las posibilidades de propiedad y gestión a la iniciativa privada. Una especie de reduccionismo estatal termina así responsabilizando a la intervención del Estado de buena parte de los problemas que padece la economía y la sociedad venezolana.

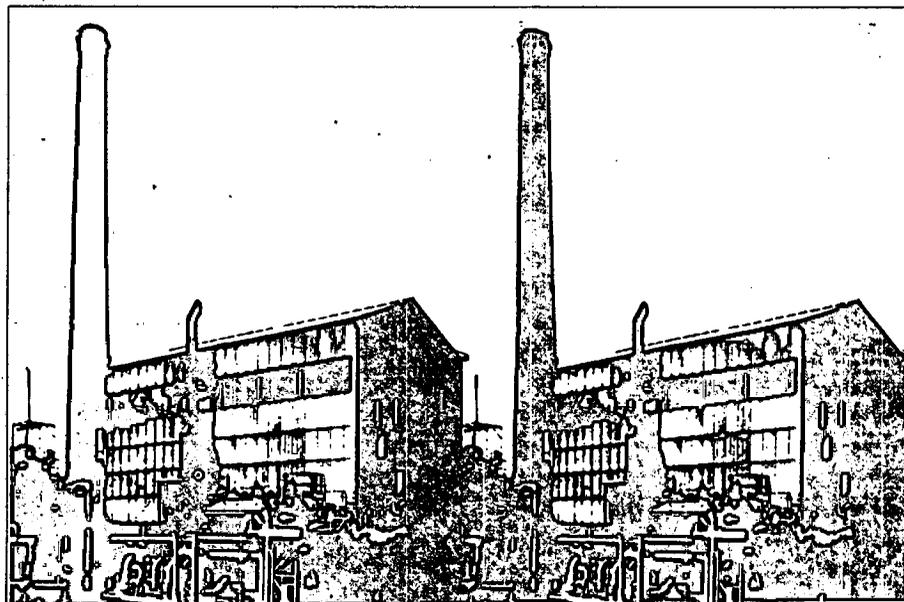
La Privatización: Su Justificación

Hay que reconocer que en Venezuela la privatización es una necesidad. Esto, en virtud de que el desarrollo industrial con proteccionismo excesivo y paternalista, sin establecimiento de límites y metas en el

tiempo, ha conducido a dos resultados que ameritan urgente atención. Por una parte, se ha conformado un sector empresarial privado cuyos bajos niveles de eficiencia y productividad determinan una escasa competitividad internacional, existiendo en el mercado interno poca competencia interempresarial, dado el carácter oligopólico o monopólico de muchas ramas de la producción.

De otro lado, ha ocurrido un crecimiento desmedido del área descentralizada de la administración pública con el objeto de atender mediante organismos ad-hoc, diversos y numerosos objetivos. Dentro de ella se ha formado un sector de empresas y organismos heterogéneos, desde el punto de vista de su composición, de la pluralidad de objetivos y de las formas jurídicas adoptadas. Así, se han utilizado las más variadas modalidades jurídicas, encontrándose Entes Descentralizados en la línea del Derecho Público y otros en la del Derecho Privado. De esta manera tenemos en el escenario de la Administración Descentralizada: Institutos Autónomos, Organismos Públicos Corporativos, Organismos Públicos Asociativos, Fundaciones, Asociaciones Civiles y Compañías Anónimas. La ausencia de una Ley que norme la constitución y funcionamiento de dichos entes ha estimulado esta dispersión.

En general se reconoce que, al la-



do de las empresas básicas en manos del Estado por razones de estrategia y de política económica, han sido transferidas al sector público numerosas empresas en las que la gestión privada ha fracasado o insolventes en el pago de los préstamos que le han sido concedidos por organismos públicos. En adición a ello, el Estado ha creado empresas para fomentar sectores económicos claves, llenar vacíos, prestar servicios públicos diversos, apoyar políticas de desarrollo industrial y regional. En esta dinámica influyeron los ingresos fiscales relativamente abundantes que se presentaron en períodos pasados. A la actualidad el sector de empresas públicas y gran parte del área descentralizada, salvo pocos casos de empresas rentables, constituyen una carga para el Estado tanto desde el punto de vista financiero como administrativo.

Dentro del conjunto de políticas que se pueden implementar para combatir tal ineficiencia, reducir el peso que ello significa en el gasto fiscal y contribuir así a disminuir el déficit del sector público, figura la privatización, entendida como proceso de transferencia total o parcial de entes productivos de bienes y servicios al sector privado. Su justificación nace del hecho mismo de que puede ayudar a resolver uno de los graves problemas del estilo de desarrollo practicado; o sea, la heteroge-

neidad económica, jurídica y administrativa del sector de empresas del Estado y las ineficiencias de allí derivadas.

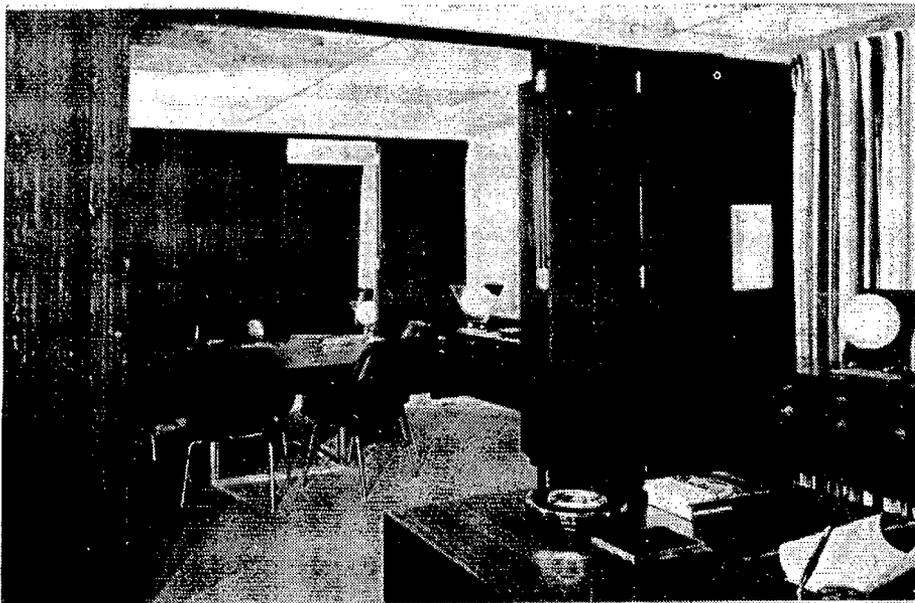
Es justificado, por tanto, el planteamiento de que el Estado debe retirarse de ciertos sectores de la economía. También lo es que el Estado debe vender o privatizar algunas empresas que no son fundamentales para su gestión en la consecución del desarrollo económico. Pero la privatización no puede constituirse en la solución de todos los problemas económicos y sociales de la Sociedad Venezolana.

La nacionalización del Hierro y del Petróleo, así como la creación y la gestión Estatal en las Empresas Básicas de Guayana, han tenido que ver con el logro de una infraestructura económica importante para el país, en términos de generación de divisas y de efectos significativos en la articulación del aparato productivo. El Estado no puede entregar esta infraestructura que se creó y que está en su poder, después de un largo proceso que ha significado una acumulación significativa de experiencias y una gestión económica que en los resultados de algunas empresas debe catalogarse de provechosa. La sociedad venezolana no puede transitar de la nacionalización y la creación y gestión de las Empresas Básicas a la venta, a la liberalización indiscriminada del es-

pacio atendido por las organizaciones económicas estatales o la desnacionalización.

Conviene precisar los lineamientos que deberían guiar el proceso de privatización, en la economía venezolana.

- La privatización no constituye la solución de todos los problemas que enfrenta el desarrollo del país ni tampoco es un proceso de fácil y rápido cumplimiento. Son diversos los problemas que hay que enfrentar, para lo cual se requiere diseñar políticas bien definidas, así como instrumentos legales apropiados a fin de descargar al Estado de actividades que complican innecesariamente la gestión pública y la consecución de las metas del desarrollo.
- La privatización debe ser un elemento fundamental de la estrategia y la política de solución de los problemas del sector público, dirigidas a lograr elevar la eficiencia y la productividad o rendimiento de las empresas y demás entes que lo conforman. El esfuerzo debería ir más allá de traspasar las empresas del Estado que significan un gravamen para el presupuesto del gobierno central en cuanto a erogación de subsidios y transferencias para mantenerlas en funcionamiento.
- La privatización debe realizarse, fundamentalmente, por la vía de la democratización del capital, estimulando a través de formas adecuadas de propiedad y de venta de las acciones, la participación de empleados y obreros, así como de pequeños y medianos ahorristas a través del mercado de capitales. Esto último ampliaría las formas empresariales mixtas más allá de la exclusiva asociación con representantes del capital nacional y extranjero y contribuiría a fomentar el desarrollo del mercado de capitales.
- Hay que evitar que la privatización conduzca a un reforzamiento de las tendencias a una mayor concentración del poder económico y al beneficio de grupos ya privilegiados. También, debe evi-



tarse que la privatización dé lugar a procesos de transnacionalización perjudiciales a los intereses de la nación y a la desnacionalización del capital en áreas fundamentales o estratégicas. En todo caso, se acepta que puede abrir nuevos campos de inversión al sector privado en áreas que han permanecido en manos del Estado.

Ambito y Dimensión Sectorial de la Privatización

La privatización debería remitirse a empresas que, no teniendo el carácter de estratégicas desde el punto de vista de la soberanía e independencia de la Nación, la seguridad del Estado y los objetivos del desarrollo, pueden ser manejadas por el sector privado con mejores resultados en términos de eficiencia y rentabilidad.

Ello significa que la transferencia de empresas públicas a manos privadas abarcaría no sólo empresas rentables, sino aquellas que no siéndolo pueden ser objeto de transformaciones y mejoramientos que permitan lograr esa finalidad. En caso contrario, lo que estaría planteado sería su liquidación mediante procedimientos eficaces, sin descartar las posibilidades de reestructuración o fusión.

Si se trata de que el Estado tenga un nuevo rol como productor, debería ceñir su actuación a las actividades estratégicas, sean éstas las abarcadas por las empresas básicas o aquellas que deben estimularse como nuevas líneas de producción. Estos criterios determinan la revisión rigurosa que deberá hacerse en cuanto a la gran cantidad de empresas que, en distintos sectores, el Estado ha venido operando.

Se puede aproximar que el Estado ha abordado áreas no fundamentales en relación con los criterios planteados. Por ejemplo, debería precisarse si es fundamental para el estímulo del desarrollo económico el que el Estado tenga bajo su control cinco empresas dedicadas al envasado de frutas y legumbres; once em-

presas dedicadas a la fabricación de cemento, cal y yeso, veintidós entes en hotelería y hospedaje, entre otras tantas que podrían anotarse. Apartando el tercer grupo, en la mayoría de los restantes entes el Estado participa con más del 50% del Capital Social.

Algunos problemas que enfrenta la privatización

La privatización ejecutada en forma sistemática y coherente implicaría un cambio que, conjuntamente con el resto de medidas dirigidas a promover una economía mixta orgánica, originaría resistencias por parte de segmentos de la población, cuyos sistemas de vida y de producción han estado fundamentados en el modelo de desarrollo proteccionista y de amparo estatal.

Deben preverse, entonces, las políticas y acciones orientadas a vencer tales resistencias, ofreciendo soluciones adecuadas a los problemas que a esos grupos de población se les puedan causar a la vez que haciendo del conocimiento público los beneficios económicos, financieros y sociales que se derivan del proceso de privatización del mismo. Una de esas acciones debe ser la que atienda a los probables grupos de desempleados que pueda originar este último.

Importancia singular a este respecto representa la mentalidad empresarial formada a través de décadas de protección y asistencia estatales, la cual requiere ajustarse a métodos de trabajo más competitivos, pero también más gratificantes en términos de progreso y aun de acumulación de capital.

De otro lado, debe reconocerse que las empresas estatales privatizables no siempre aparecen como suficientemente atractivas para el inversionista privado, por el bajo grado de rentabilidad o situaciones confusas desde el punto de vista contable, que entorpecen los procesos de avalúo.

Especial cuidado y análisis merece el hecho de que conviene sopesar la privatización con el mantenimiento de empresas estatales que

puedan ser objeto de recuperación en sus niveles de eficiencia y rentabilidad en base a programas de reorganización y/o mejoramiento de la productividad. Un caso similar es el de empresas que, habiendo sido privatizadas, sigan requiriendo protección arancelaria, exenciones tributarias y otras medidas de asistencia estatal. En ambos casos se pueden tener reservas sobre la pertinencia de la privatización.

Formas y procedimientos de privatización

La venta pública de acciones, en forma total o parcial, podría constituir la forma principal de transferencia de empresas públicas al sector privado. En consonancia con ello, debería estimularse el desarrollo del mercado de capitales.

Su entrega en fideicomiso a grupos determinados (gremios, sindicatos, socios, etc.), con clara especificación de objetivos y responsabilidades podría constituir una vía intermedia de transferencia, para promover el manejo eficiente de algunas empresas públicas. En esta línea, pueden también mencionarse el arrendamiento y los contratos de servicios con empresas privadas.

III. CONCLUSIONES

La privatización puede ser un instrumento importante para el mejoramiento en el desempeño del sector público y para implementar las reorientaciones que deben ejecutarse en la Economía Venezolana. Pero no es una panacea ni tampoco un proceso de fácil realización. Dado el cúmulo de aspectos que abarca sería fundamental que la gestión a desarrollar sea encomendada a una instancia pública que centralice su ejecución. Así mismo que su formulación y ejecución forme parte de un programa estratégico global que contemple entre otros aspectos la optimización del rol del Estado y la profundización de la democracia social y de la participación ciudadana en la conducción del desarrollo.