

La Privatización en Venezuela

José Miguel Uzcátegui Lima

I FUNDAMENTOS DEL PLANTEAMIENTO

Desde hace un decenio el fantasma de la Privatización recorre el mundo. El proceso iniciado fundamentalmente en los países industrializados, ha contagiado a los países en desarrollo y recientemente al mundo socialista.

La experiencia del Reino Unido, Francia, Alemania, México, Chile, Argentina, Brasil, Malasia y Srilanka, se utiliza como paradigma para los países donde el proceso es incipiente o en los cuales aún existen resistencias políticas de los gobiernos con el apoyo, indiferencia o reservas de sus poblaciones.

Estudios recientes que evalúan esas experiencias, concluyen que la Privatización no se debería considerar como un fin en sí mismo, sino como uno de los muchos medios de ayudar a los gobiernos interesados en fomentar una nueva división del trabajo entre los sectores público y privado, con el fin de aumentar la eficiencia y la contribución al desarrollo tanto de las empresas como del gobierno. Se establecen condiciones para que ese proceso de los resultados esperados. Se recomienda poner en práctica medidas y reglamentaciones apropiadas y flexibles que acompañen al proceso privatizador. No se espera que eso resuelva todos los problemas vinculados a los sectores de las grandes empresas públicas. Se insiste mucho en la consecuencia de desideologizar y desmitificar el concepto. En estos juicios predomina el enfoque economicista y eficiente.

A las empresas del Estado se les enjuicia o se mide su desempeño, con los mismos criterios e índices de evaluación

del rendimiento que se utilizan para las empresas privadas. En la comparación se cuantifican sus déficits, su nivel de endeudamiento, su estructura burocrática y en fin, son los resultados económicos y financieros de las empresas públicas, las que aconsejan su transferencia al sector privado, en cualesquiera de las modalidades o técnicas de privatización. Se analiza la evolución del sector público, el cual se le asimila al Estado y se cuantifica su peso relativo en la economía. El tamaño del Estado y su omnipresencia en la sociedad, es factor determinante de la inhibición del resto de la sociedad civil. El crecimiento exagerado de su intervención en la economía, expresado en mayores gastos de baja productividad, es factor determinante de los déficits fiscales, con su secuela de endeudamiento público crónico, emisiones monetarias inorgánicas y mayores impuestos disuasivos del ahorro, la inversión y el consumo. Se le critica al Estado, que por multiplicarse en la función económica productora, descuida la tarea básica de garantizar las funciones sociales que le son más propias.

A estos planteamientos inspirados en el modelo neoclásico y neoliberal, que privilegia al mercado sobre la regulación estatal y la planificación, se le han opuesto argumentos que defienden la propiedad pública, entre ellos cabe destacar, la crítica de que los mercados no pueden garantizar objetivos económicos y sociales. Además se ha llamado la atención acerca de la inevitable tendencia de ciertos mercados hacia el monopolio y en general hacia la formación de carteles, o acuerdos entre oferentes para restringir la competencia. De igual manera se destaca la mayor facilidad que ofrecen las empresas públicas para alcanzar, mediante una ge-

rencia eficaz, las metas de equidad social, como el acceso a bienes y servicios esenciales a un precio abordable y también al empleo. La intervención del gobierno también se justifica, por la presencia de costos y beneficios externos.

La búsqueda de objetivos sociales implica desplegar un esfuerzo por captar externalidades positivas.

No obstante, la indisciplina fiscal, los endeudamientos crónicos, la corrupción administrativa, el aumento sistemático de la presión tributaria, y la cada vez más ineficiente y costosa prestación de los servicios públicos, ha hecho inclinar la balanza a favor de la privatización. Para movilizar cada vez más aliados para esta causa se han esgrimido, con razón, principios filosóficos, como el de subsidiaridad según el cual "los particulares deben intervenir en la vida económica tanto cuanto sea posible, y el Estado tanto cuanto sea necesario". Además a los planteamientos sobre Privatización, se le ha dotado de más contenido social. Ahora se le agrega el objetivo de la democratización del capital, para evitar la concentración de privilegios, y se busca la transparencia y la legalidad como base orientadora.

Finalmente, se parte de la hipótesis, no suficientemente discutida, de que los agentes económicos privados administran mejor que los gerentes públicos.

Se afirma a menudo, y también con razón, la economía de mercado, se ve obstaculizada y mediatizada por la permanente e irracional intervención del Estado, el cual se ha desviado de sus objetivos esenciales, lo cual ha restado fuerza y dinamismo a la iniciativa privada, al crecimiento tecnológico; ha mutilado la competencia y ha aislado nuestras economías del resto del mundo. Lo cierto es que mucho de los problemas de las empresas públicas no son atribuibles al hecho de que sean de propiedad pública, sino más bien son explicados por la falta de disciplina de mercado. De allí que el problema esencial radica en la carencia de mercados, a la falta de conciencia y voluntad competitiva de nuestros empresarios públicos y privados, los cuales tienden a esconder su ineficiencia, pasividad y comodidad, en la protección regulatoria del Estado.

La Privatización también suele verse como una fuente de disminución de los déficits fiscales. Cuando el proceso es irreversible y las empresas privatizadas

son manejadas en forma más eficiente y rentables, se producirá entonces una mejora presupuestaria. No obstante, la renuncia de las empresas privatizadas a prestar servicios o producir bienes a precios políticos o públicos, para sectores pobres, por lo general dan lugar a nuevas cargas presupuestarias, en subsidios, que refuerzan el gasto público, y por ende contribuyen a aumentar el déficit fiscal.

El balance sobre la Privatización en el mundo, reafirma la creencia de que es un fenómeno esencialmente de países industriales. La extensión mayor de la propiedad pública en los países en desarrollo guarda relación con la estrechez de recursos y de mercados en esos países. Los procesos en éstos países son largos, complejos, polémicos, costosos y reversibles. Las condiciones subhumanas de vida, de gran parte de la población de nuestros países, su muy escasa participación en las decisiones que le conciernen, dificultan la movilización y la conciencia acerca de las ventajas de la privatización. El concepto mismo es visto con ambigüedad y recelo.

Además la Privatización forma parte importante de un modelo económico, que privilegia el capital sobre el trabajo, la ganancia sobre el salario, el ahorro sobre el consumo, que contrapone el mercado a la regulación estatal; que sobrepondera lo económico y subestima lo social. En fin, la Privatización está asociada a los programas de ajustes, que refuerzan una división internacional del trabajo y una especialización productiva, que nos hace más dependientes frente al mundo industrializado, que ha agudizado la brecha social entre nuestros países y que ha aumentado inhumanamente la distribución regresiva del ingreso.

En Venezuela, el planteamiento no difiere en sus fundamentos teóricos de las experiencias de otros países, es parte del fenómeno llamado de la GLOBALIZACIÓN. Las reformas básicas en las esferas cambiarias, financieras, fiscales, comerciales y de precios, obedecen a un mismo patrón internacional, intelectualmente orientado por los organismos multilaterales de crédito, de acuerdo a los intereses de los grandes centros del poder económico internacional.

En nuestro país son variadas las iniciativas en materia de Privatización, de reciente data, con matices e interpretaciones diversas, respecto a su motivación, objetivos, instrumentos y políticas com-

plementarias. Aún no están claros ni los objetivos, ni las metas, ni los sujetos participantes, ni los procedimientos, ni las prioridades. Pareciera existir cada vez más conciencia de que son mayores las oportunidades que las amenazas, pero, no se discuten con propiedad, con rigor técnico, con realismo y sobre todo, no se ha querido vincular el proceso a la posibilidad de un cambio estructural en la sociedad, que conlleve nuevas formas de organización empresarial, basados en la mayor participación de la población y especialmente en la revalorización del trabajo, en primacía sobre el capital. Se trata de utilizar la Privatización como instrumento de cambio social, de reestructuración y de democratización de la economía, emplearla como mecanismo liberador de las fuerzas productivas y potenciador de la capacidad creativa del Venezolano.

En Venezuela, el Programa ha sido promovido de arriba hacia abajo. Ha sido una iniciativa del Estado y eso explica su escasa credibilidad, su improvisación y sus señales equívocas a la sociedad. Las recientes experiencias de Privatización de hoteles, con participación destacada de la organización de trabajadores, sin juzgar sus interioridades, no ha sido transparente y se ha apoyado en una legislación orgánica, sobre la cual existen cuestionamientos. La iniciativa gubernamental de convertir al F.I.V., mediante una ley en el ente privatizador por excelencia, marcha en paralelo en el Senado de la República con el proyecto de Ley Orgánica de Privatización, promovido por Copei, en discusión en la Cámara de Diputados. Simultáneamente el B.C.V. adelanta el proceso de Privatización de los bancos comerciales de su propiedad, que antes fueron privados y que cambiaron de propiedad en la década de los 60. Respecto a estas últimas gestiones de Privatización bancaria, ya han surgido objeciones que contribuyen a confundir al país, y sembrar dudas acerca de la claridad de los objetivos privatizadores.

II AMENAZAS Y OPORTUNIDADES

En estudio reciente publicado por la Revista Finanzas y Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, se señala que la evaluación de

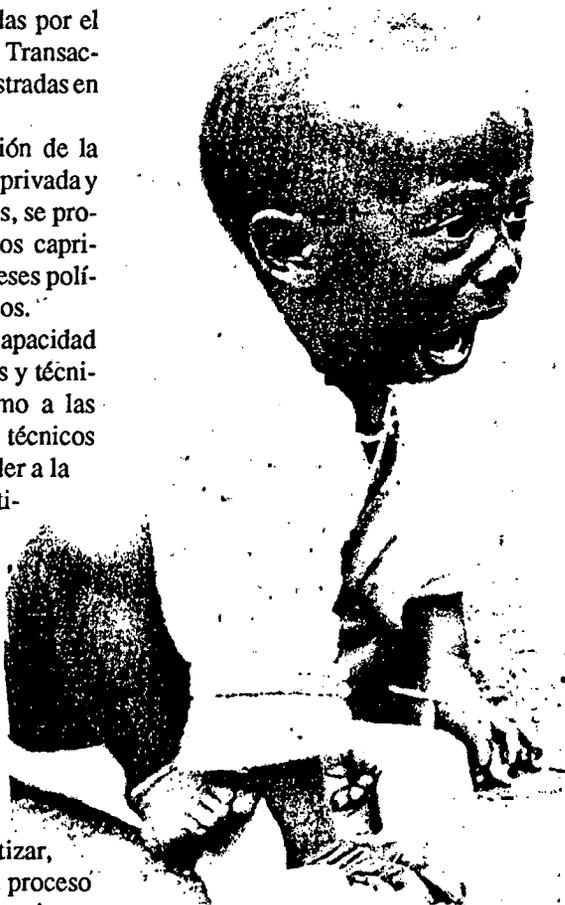
los programas de privatización en el decenio de los 80 "es muy desigual y no se pueden derivar directrices claras para lograr el éxito ni siquiera de los programas que han tenido mejores resultados", "cada operación de Privatización parece tener un historial y dinámica únicos, lo que apunta a la necesidad de adoptar un enfoque caso por caso en vez de tratar de fomentar un modelo estandar simplificado".

A. Entre las AMENAZAS O PELIGROS, se pueden destacar, para los países en desarrollo:

1. Tendencia a la turbulencia inicial de los procesos, debido a la improvisación; y a la voluntad no siempre racional de arrancar a toda costa con la desestatización, lo cual se traduce en readquisiciones por el gobierno de empresas previamente privatizadas.
2. Condiciones Socio-Económicas, coyunturales y estructurales, como ambientes hiperinflacionario y recesivos, que imponen fuertes restricciones a la participación del sector privado.
3. Fuertes tensiones laborales, especialmente en las empresas susceptibles de privatización, lo cual dificulta la concertación para el proceso.
4. Falta de voluntad política de consenso de la rama legislativa, o precaria base de apoyo del equipo político gobernante en la sociedad.
5. Manejo elitescos del programa en el seno de la administración pública, lo cual da lugar a contrafuerzas beligerantes o pasivas que le restan dinamismo al proceso.
6. Manejo inadecuado de la información sobre el programa lo cual da lugar a equívocos, suspicacias y celos.
7. Incipientes mercados de capital y precaria cultura popular en materia de acceso a la propiedad, a través del mercado de valores, y la mejor utilización de las instituciones de ahorro de gremios y sindicatos.
8. Tendencia a la venta a un solo comprador, como única alternativa ante la inexistencia de mercados de capital, y cuando se trata de empresas con un desempeño público deficiente o con dimensiones demasiado pequeñas para justificar una oferta pública. Esto ha sucedido en Brasil, España e Italia. Además se ha corroborado, en

encuestas recientes realizadas por el Banco Mundial de una 530 Transacciones de Privatización registradas en unos 90 países.

9. En los casos de Privatización de la gestión, o en la adjudicación privada y directa de empresas públicas, se producen escogencias o avalúos caprichosos, para favorecer intereses políticos, económicos o nepóticos.
10. Tendencia a subestimar la capacidad gerencial de los trabajadores y técnicos de la empresa, así como a las organizaciones de equipos técnicos externos que pudieran acceder a la gerencia de la empresa privatizada. A éste respecto, llama la atención la fuerte inclinación a darle un peso relativo insignificante a los trabajadores y a los técnicos en la composición accionaria, lo cual los descarta hasta como fuerza de equilibrio en las decisiones de la empresa.
11. La decisión política de privatizar, debe ser consecuencia de un proceso previo de evaluación del funcionamiento de las empresas del Estado, que profundice las causas esenciales de sus problemas, la naturaleza de la empresa, sus roles sociales, económicos y estratégicos, en fin un análisis Costo-Beneficio, de su desempeño pasado, presente y potencial, y la capacidad de corrección de sus desajustes dentro de la esfera pública, o en la modalidad de empresa mixta. Evitar el síndrome de la leyenda negra de las empresas públicas.
12. Ausencia de políticas macroeconómicas y sectoriales apropiadas y oportunas que garanticen el cumplimiento de los objetivos concertados de la privatización y generen los incentivos necesarios para complementar el proceso, en un ambiente competitivo, democrático y con equidad social.
13. Por lo general, los planes de privatización adolecen de objetivos y metas claras de protección a los trabajadores de las empresas, sometidas a procesos de reestructuración y reconversión de su organización y funcionamiento.
14. La falta de monitoreo y seguimiento del proceso de privatización, puede conducir, en ambientes financieros turbulentos y caracterizados por la



¡Con eso de la privatización quieren convertir los males públicos en bienes privados!

incertidumbre, al traspaso de propiedad de las empresas hacia los bancos o a grupos económicos de dudosa reputación, dando lugar a graves distorsiones morales y desajustes en las políticas crediticias y en las estrategias de desarrollo sectorial y regional.

15. Uno de los costos sociales que suele surgir, tiene que ver con la reducción de los servicios por parte de las empresas privatizadas. Para evitarlos será menester establecer mecanismos de subvención a las empresas, o de subsidio directo a la población afectada.
16. Finalmente, un factor restrictivo importante es la inexistencia de una legislación antimonopolio o de protección a la libre competencia, que la norme, y penalice las prácticas que la restringe.

B. Oportunidades de la privatización

Hipotéticamente la privatización:

1. Es un proceso de redimensionamiento del Estado, para hacerlo más fuerte, eficiente y justo.
2. Es un instrumento para mejorar la asignación de recursos, racionalizar el gasto público, movilizar racionalmente el ahorro privado, favorecer la repatriación de capitales y fomentar las inversiones extranjeras.
3. Es una vía para promover un cambio en las relaciones tradicionales de la empresa capitalista para favorecer las formas cooperativas, cogestionarias, autogestionarias, en la organización empresarial.
4. Genera un movimiento de opinión favorable a un mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y su familia, conforme a los valores de la dignidad de la persona humana.
5. Crea un clima propicio para motorizar y acelerar en forma simultánea, el proceso de descentralización económica y el robustecimiento de la participación de la comunidad local.
6. Moviliza fuerzas de opinión y voluntades para modificar los términos de la relación, entre el estado y la sociedad civil, para avanzar en la democratización de la Democracia.
7. Fomenta la economía de mercado, sustentada en la preeminencia de lo social sobre lo económico donde predomine la competencia, y la libre concurrencia; donde los trabajadores aumenten su capacidad de decisión y de aprovechamiento de los beneficios del esfuerzo productivo.
8. Crean las condiciones para realizar a fondo una reestructuración de las empresas públicas y para adelantar en general, una reforma integral de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, en todos sus niveles.
9. Genera un clima positivo para despartidarizar la gerencia pública e institucionalizar la carrera del servicio civil en la administración pública.
10. Favorece una mejor inserción de la economía nacional a los procesos de globalización e internacionalización, salvaguardando la soberanía nacional en la toma de decisiones de política económica y en la formulación y ejecución de la estrategia de desarrollo.
11. Permite crear las bases para diseñar una campaña contra: la corrupción en la esfera pública, el financiamiento

subrepticio de la actividad política con recursos públicos, el clientelismo y otras rémoras que se han enquistado en la Organización Administrativa del Estado.

RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA PRIVATIZADORA

La Privatización solo será posible y viable en Venezuela si cuenta con el concurso entusiasta y proactivo de los Trabajadores. —Esta realidad les da mayor capacidad negociadora—. Debe aprovecharse la discusión Legislativa sobre la materia, para optimizar la cuota mínima a garantizar en la composición accionaria de las empresas a privatizar.

1. Debe evitarse caer en la euforia del accionariado obrero, como mecanismo de participación en las nuevas empresas reestructuradas. — Tanto el Capitalismo Popular como el Capitalismo Laboral, se convierten en una ilusión que termina en frustración, cuando no se producen en la sociedad los grandes cambios estructurales en lo social y económico. Se debe buscar el cambio de modelo de desarrollo, donde se revalorice el rol del trabajo y del trabajador.
2. La aprobación de una Ley Orgánica de Privatización, que derogue la Ley Orgánica que regula la Enajenación de Bienes del Sector Público no afectos a las Industrias Básicas, debe suponer una contraprestación en derechos y privilegios para los Trabajadores.
3. La experiencia privatizadora en la mayoría de los países ha dejado un saldo de desajustes en la situación de los Trabajadores de las empresas. Debe garantizarse tanto en la Ley Orgánica como en todos los acuerdos puntuales de negociación que los derechos de los Trabajadores van a quedar garantizados.
4. Los Trabajadores deben organizarse y promover las reformas legales necesarias para garantizar un mejor aprovechamiento de sus ahorros, en Cajas de Ahorro, Instituciones Crediticias, E.A.P. etc., que pueda ser canalizado hacia programas de adquisición de empresas que por su tamaño y naturaleza, sean susceptible de pasar a ser poseídas y administradas en forma directa por los trabajadores.

5. Las concesiones o administraciones delegadas, que suponen formas de privatización sin desposeimiento por parte del sector público, tiende a constituirse en la etapa previa y de mayor viabilidad en los programas de privatización. Los Trabajadores deben hacer alianzas y contratar los servicios de profesionales independientes para participar en las licitaciones sobre gerencia de empresas privatizar.
6. Los Trabajadores Organizados deben liderizar el programa de microempresas que adelanta el Ministerio de la Familia con apoyo técnico y financiero de organismos multilaterales. Esta experiencia permite popularizar e identificar capacidades gerenciales ocultas en el país que puedan ser potenciadas para la promoción de la cogestión y la autogestión de las empresas por los trabajadores.
7. Debe apoyarse la idea de crear un Fondo de Inversión Social o de Fomento de la Privatización destinado a atender los costos sociales del proceso.
8. La reformulación del concepto de privatización implica asumir una posición ideológica comprometida con la causa de los trabajadores, supone interesarse fundamentalmente por el con quién y para quién privatizar. Los promotores actuales de la privatización en Venezuela sólo han invitado a opinar acerca del qué y el cómo de la privatización. Se trata de enfrentar una tesis pragmática que le interesa muy poco el aspecto humano del problema. Sólo les interesa los resultados en términos económicos sin importarles mucho al hombre como sujeto y objeto del esfuerzo privatizador.

