La privatización de las empresas del Estado

(primera parte)

Escribe
José Alfredo
Martínez de Hoz
Ex ministro
de Economía

La función del Estado en la economía

El principio de la función subsidiaria del Estado significa que el mismo solamente debe intervenir en la economía en forma directa cuando no existe posibilidad o interés de la empresa privada en hacerlo. Es a esta última a quien le cabe la responsabilidad de llevar a cabo la actividad productiva económica, sin perjuicio de la función que le corresponde al Estado de asegurar el control y la orientación global de la misma a través de los grandes instrumentos de política económica y financiera, tales como la impositiva, la cambiaria, la monetaria, la arancelaria, etc.

Es decir, el Estado es el que determina el marco general o las reglas de juego dentro de las cuales la empresa privada es la que lleva a cabo la actividad económica. Solamente en casos muy especiales se justifica que el Estado asuma la responsabilidad empresarial en forma directa.

El principio de subsidiaridad rige también para el Estado nacional con respecto a las provincias, así como de éstas en relación con los municipios.

Este principio así establecido no tiene únicamente una significación teórica o ideológica, sino que su aplicación trae aparejados importantes efectos prácticos.

En primer lugar permite que el gobierno evite la dispersión de recursos materiales y humanos, aumentando así su eficiencia y fortaleciendo al Estado en la realización de sus funciones específicas, especialmente aquellas que no pueden ser delegadas. Como ejemplo pueden mencionarse la administración pública y de la justicia, la de asegurar la aplicación de la ley, el orden y la seguridad pública y las relaciones internacionales.

Paralelamente, aunque son funciones delegables, los recursos privados generalmente son insuficientes para la construcción de la infraestructura económica y social, así como para la atención de los requerimientos de la salud pública y la educación, por cuya razón la intervención del Estado en estas áreas suele ser indispensable.

No hay nada más importante para el Estado que la administración del Estado mismo y de sus funciones fundamentales. Ello requiere una óptima asignación de recursos, de manera que los fondos públicos, que son limitados, no sean utilizados para realizar actividades para las cuales exista capital privado disponible. De lo contrario, como ha sucedido tantas veces en nuestro país cuando una proporción importante del gasto público es absorbida por estas últimas actividades, ello le resta recursos para hacer frente a aquellas funciones del Estado que no pueden ser delegadas al sector privado, tales como la mejor retribución y equipamiento de la administración pública, de la Justicia, de las Fuerzas Armadas y de seguridad, de los maestros y el sistema educativo, así como lo relacionado con la salud pública.

Sin embargo, aun en el caso de que existiese una abundancia de recursos públicos, quedaría por dilucidar la cuestión de la eficiencia. Como regla general la administración por el Estado de empresas u otras actividades parecidas, nunca podrá alcanzar el nivel de la administración privada. En primer lugar por la falta de incentivo personal de orden pecuniario, así como también por la ausencia de un sistema de premios y castigos que estén directamente relacionados con los resultados obtenidos. Además, ciertas reglas de la administración pública no favorecen la agilidad necesaria tanto para tomar decisiones como para llevarlas a cabo, en todo lo cual la administración privada le lleva muchas ventajas. Por otra parte, por lo general los administradores y empleados públicos prefieren no asumir responsabilidades o riesgos. Aquel que no sobresalga en la actividad rutinaria probablemente sobrevivirá en su empleo más tiempo que aquel cuya creatividad o sentido de la iniciativa lo lleva a hacer frente a la responsabilidad del éxito o del fracaso. En este sentido el espíritu burocrático es contrario al progreso.

II - Las empresas del Estado y el programa económico de 1976-80

El programa económico anunciado el 2 de abril de 1976 proclamó como uno de sus pilares fundamentales el de la función subsidiaria del Estado.

A tales efectos debió encarar el redimensionamiento del aparato estatal y de sus funciones, así como la existencia de numerosas empresas que funcionaban en la órbita estatal. Dentro del conjunto de ellas las había de muy diversa naturaleza y funciones, lo cual exigía su clasificación en categorías distintas.

A continuación resumiremos la acción llevada a cabo en cada una de estas categorías principales.

1.- En primer lugar estaban todas aquellas empresas comerciales e industriales anteriormente privadas que se encontraban intervenidas o administradas por el Estado en razón de su falencia, o sea para evitar la cesación de sus actividades y para la presunta protección de las fuentes de trabajo. La mayor parte de ellas operaba con déficit, que debía ser cubierto por el Tesoro nacional, el cual tuvo que hacer frente por este concepto a alrededor de 100 millones de dólares en 1975.

Se encaró de inmediato su devolución al sector privado, tarea que resultó ardua y dificultada por numerosas trabas administrativas, jurídicas y prácticas. Así por ejemplo, en el caso de aquellas empresas que se encontraban en quiebra o sujetas a procesos concursales, la espera de la tramitación de las resoluciones judiciales para poder resolver sobre la enajenación de sus bienes hubiese demorado sin plazo cierto el proceso de privatización o liquidación. Para resolver este problema se sancionó la ley 21.606 que dispuso que, con respecto a las empresas en esta situación, debían enajenarse sus activos en un plazo de 180 días quedando el correspondiente precio depositado a la orden del Juzgado en Valores Nacionales Ajustables.

Numerosas fueron las normas legales que sucesivamente hubo que dictar para superar trabas de todo tipo hasta que se llegó a la sanción de la ley N° 22.177 llamada de privatización de empresas, que creó mecanismos más ágiles para concluir los procesos de privatización, delegando en el Poder Ejecutivo nacional la decisión de los procedimientos y recaudos apropiados. Esta ley, que constituyó el mejor instrumento que pudo lograrse en aquella época, resultó aun así insuficiente para el ritmo deseado de privatización, que se encontraba frecuentemente trabado por normas dictadas en función de la defensa del patrimonio público que impedían una rápida realización de los activos empresarios.

A pesar de estos inconvenientes se procedió gradualmente a transferirlas al sector privado mediante el sistema de licitación pública, por venta de las acciones, de los activos u otorgamiento en concesión o comodato. En caso de que no existiesen interesados se procedía a la liquidación de las empresas con la debida indemnización a su personal. En esta forma durante el período de nuestra gestión se logró eliminar de la órbita pública alrededor de 120 empresas. Algunas pocas de las incluidas en esta categoría aún hoy se mantienen en el sector público por diversas razones, principalmente por no haber estado bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía sino del Ministerio de Acción Social que aplicaba un criterio diferente en este tema (por ejemplo, Opalinas Hurlingham, Compañía Azucarera Las Palmas) u otras que estaban bajo jurisdicción conjunta de ambos ministerios (caso Siam) en los cuales se encontraron dificultades para llegar a un acuerdo sobre cuestiones tales como la base para el ofrecimiento en venta por licitación pública o si debía venderse la empresa como una sola unidad o dividida por sectores de actividades y aun porque en algún caso el administrador de la empresa nombrado por el Estado obstaculizaba en toda forma los esfuerzos de privatización. Los conflictos de jurisdicción resultaron un impedimento para la toma de decisiones rápidas, prácticas y contundentes. A pesar de ello, por ejemplo en el caso de Siam, a la etapa final del gobierno del general Videla se pudo llegar a sancionar por decreto las normas que debían asegurar definitivamente su transferencia al sector privado, pero ellas fueron dejadas sin efecto por el gobierno que lo sucedió.

2. Otra categoría estaba compuesta por aquellas empresas que siempre fueron estatales, en el sentido que fueron creadas en la órbita pública como empresas para realizar actividades industriales y comerciales. Algunas de ellas tenían una variada participación de capital privado y en muchos casos se encontraban organizadas bajo el régimen de empresas mixtas. La filosofía que originó una gran proporción de esta categoría de empresas es aquella que se basa en la concepción pionera o sea que su creación debía aplicarse a los casos en que existiese un sector económico importante o estratégico que se deseaba desarrollar y para cuyo propósito no había en ese momento capital privado disponible. El concepto era que en estos casso el Estado debía comenzar a llevar a cabo esta actividad y desarrollarla y que una vez que se hubiese tornado viable, el Estado debía retirarse y proceder a su entrega al sector privado. Este segundo paso en la realidad no ocurría, sea porque las empresas nunca se transformaron en atractivas para la actividad privada, por ser deficitarias o, en el caso excepcional que lo fueran, entonces surgía una fuerte resistencia de sus administradores de entregar al sector privado la resultante de sus esfuerzos.

Ejemplos típicos de esta categoría se encuentran en el área de la siderurgia, de la petroquímica, de la química y de ciertas actividades mineras. En algunos casos tenían un monopolio en su correspondiente sector y en otras coexistían con la actividad privada.

Para estas empresas, cuando no había posibilidad de su transferencia total al sector privado, la política era invitar al mismo a adquirir acciones, ya sea en una posición mayoritaria o minoritaria según los casos. Cuando existía ya esta participación privada, se estimulaba un aumento de la proporción de la misma, con el propósito que a través de los años gradualmente se fuera transformando la empresa en totalmente privada.

En algunos casos especiales, con la finalidad de promocionar cierto tipo de industrias, el Estado no sólo les otorgaba beneficios impositivos temporarios, sino que suscribía una proporción minoritaria de sus acciones para proporcionar capital de inversión, las que debían ser rescatadas por la empresa privada al cabo de un determinado número de años.

Existe también un grupo de empresas de características muy especiales que fueron creadas y administradas por las Fuerzas Armadas en la jurisdicción del Ministerio de Defensa o en el de cada una de dichas fuerzas. La mayor parte estaba en el área del Ejército, especialmente dentro del complejo llamado Fabricaciones Militares y abarcaban tanto la manufactura de armas, tanques y vehículos blindados, pólvora y productos químicos relacionados, así como otras actividades que iban desde la minería y la extracción de materias primas hasta insumos de acero, petroquímicos y productos terminados, correspondientes no sólo a actividades estrictamente militares sino también a otras cuyos productos (por ejemplo discos para arados) eran vendidas al sector privado civil.

En el área de la Marina se encontraban los astilleros (compitiendo con los privados) y en el de la Fuerza Aérea la producción de pequeñas aeronaves (militares y civiles), misiles y algunos vehículos, junto con el planeamiento, construcción y administración de los principales aeropuertos del país.

La filosofía que originó esta categoría tan especial fue la de la defensa y seguridad nacional, pues se consideraba que ello era una responsabilidad militar que no podía ser delegada a la empresa privada. Como es notorio, el concepto opuesto existe en gran parte de los países industrializados, tales como los Estados Unidos donde el Estado o las Fuerzas Armadas encargan la fabricación a empresas privadas de productos o equipos requeridos para finalidades militares. Los resultados prácticos en ambos casos parecen apuntar a que esta última es una modalidad más eficiente que la primera, incluso con mejores resultados para la defensa y seguridad nacional y sin ningún daño para las mismas.

En cualquier forma y a pesar de estas diferencias conceptuales, hacia el final del período de nuestra gestión se notaba una cierta tendencia en el pensamiento militar de admitir que las Fuerzas Armadas deberían reducir sus actividades industriales a aquellos campos directamen-

Cont. en pág. 20

Privatización de empresas del Estado

Viene de pág. 18

te relacionados con la fabricación de armamentos en sus diversas formas.

Como ejemplo de las dificultades encontradas para encarar este sector, pueden citarse dos casos ilustrativos en materia de petroquímica y de acero, en los cuales el Ministerio de Economía realizó un importante esfuerzo para lograr la total o parcial privatización de algunas empresas importantes.

El polo petroquímico de Bahía Blanca abarcaba la planta de etileno de General Cerri que era propiedad en 100% de Gas del Estado, seguida de la planta de etileno llamada Petroquímica Bahía Blanca (cuyas acciones pertenecían en 49% a empresas privadas y 51% a diversos organismos del Estado: 17%, YPF; 17%, Gas del Estado; 17%, Fabricaciones Militares) y las plantas satélites para los productos derivados del etileno (30% Fabricaciones Militares y 70% privado). Este era un caso que el Ministerio de Economía consideraba que podría ser tomado como un ejemplo de un proceso de privatización, puesto que en esta área existía posibilidad e interés privado para adquirir las acciones de las cuales podrían desprenderse los organismos oficiales. En una reunión del gabinete nacional el suscripto, en su carácter de ministro de Economía, propuso formalmente que todas las acciones en manos de los diversos organismos del Estado relativos al polo petroquímico de Bahía Blanca debieran ser inmediatamente vendidas por licitación pública a interesados del sector privado (debe recordarse que YPF y Gas del Estado se encontraban en la jurisdicción del Ministerio de Economía). Esta política fue aprobada en dicha reunión con el consentimiento del entonces ministro de Defensa, pero desafortunadamente en la próxima reunión semanal de gabinete este último manifestó que Fabricaciones Militares, que se encontraba en su jurisdicción, se oponía a desprenderse de sus acciones, así como a la medida en general, en virtud de considerar que debían mantener su presencia como accionista hasta lograr la terminación exitosa del complejo petroquímico. Este ejemplo constituye a nuestro juicio un caso típico de confusión conceptual sobre la necesidad de la propiedad de acciones en manos de organismos oficiales para el logro de objetivos de política del Estado, que pueden asegurarse igualmente o mejor con los diversos medios de control que el Estado tiene a su disposición. Estos, en el Estado moderno, son suficientemente poderosos para lograr dichas finalidades sin necesidad de que sea accionista a través de algún organismo público. Esta falta de acuerdo tornó imposible el proyecto de privatización.

En otro caso, el de Petroquímica General Mosconi (cuyas acciones se encontraban repartidas en 50% entre YPF y Fabricaciones Militares) se logró acuerdo sobre la conveniencia de su transferencia al sector privado, lo que fue aceptado en principio por Fabricaciones Militares, pero no se alcanzaron resultados que aseguraran el cumplimiento del objetivo debido a diferencias de opinión con respecto a aspectos procesales o referentes a la base para el precio en el cual se ofrecería la venta.

• **Siderurgia**

En el área de la industria siderúrgica, el Ministerio de Economía llevó adelante, con la colaboración de Somisa, una larga y difícil negociación para obtener el acuerdo de un grupo de empresas japonesas para invertir 50 millones de dólares en acciones de Somisa y transformarse así en socios minoritarios de la misma. Ello permitiría no sólo llevar a cabo una parte importante del plan de expansión de dicha empresa sino también aseguraría las ventajas del aporte de la tecnología y las prácticas de administración privada. El acuerdo con el grupo de compañías japonesas fue firmado el último día hábil de nuestra gestión (27 de marzo de 1981), pero lamentablemente bajo el gobierno que sucedió al presidente Videla no se llevó a cabo lo acordado.

Como ejemplos de realizaciones positivas concretas en esta categoría puede mencionarse la ley que dispuso la liquidación de la Flota Fluvial del Estado (por razones de obsolescencia y operación deficitaria) y el cierre de IME (Industrias Mecánicas del Estado) dependiente esta última de la Fuerza Aérea.

3.- Otra categoría muy especial de empresas estaba formada principalmente por compañías industriales que no se encontraban bajo la administración del Estado, pero en las cuales sobre el curso de los años entidades financieras estatales como el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro habían adquirido una proporción variable, pero en algunos casos sustancial, de sus acciones. Existieron distintos motivos para estas adquisiciones de acciones. En muchos casos se originaron en planes vigentes en épocas anteriores para promover el ahorro privado desempeñando una función de alguna manera semejante a la que hoy realizan los fondos comunes de inversión, es decir una cartera de tenencia accionaria administrada por dichas entidades financieras. Otros casos nacieron como consecuencia de la suscripción por el Banco Nacional de Desarrollo de una determinada proporción de acciones en relación con un proyecto industrial como una manera de promover el mismo y proveer capital de inversión. Otras acciones fueron tomadas en garantía por créditos otorgados por la entidad financiera y habían pasado a sus manos al hacerse efectiva dicha garantía.

Bajo estos diferentes sistemas tanto el Banco Nacional de Desarrollo como la Caja Nacional de Ahorro y Seguro eran tenedoras de una proporción variada de acciones de alrededor de 400 empresas industriales. Al respecto se dispuso que ambas instituciones emprendieran una acción directa para transferir estas acciones al sector privado. Ello fue realizado a través de ventas en la Bolsa de Comercio o mediante licitaciones públicas y de esta manera al final de nuestro período se había logrado que estas instituciones se desprendieran de la totalidad de sus acciones en doscientas de las cuatrocientas compañías comprendidas en esta categoría. Este procedimiento fue inevitablemente lento, puesto que dependía en alguna medida de la situación del mercado de capitales y de la variación de los niveles de precio en la Bolsa de Comercio. También era un factor complicante el hecho de que la mayor parte de estas empresas distribuían dividendos en forma de acciones, lo cual incrementaba la tenencia accionaria de las entidades de crédito oficiales al mismo tiempo en que se procuraba su enajenación.

4.- En el sector bancario no ha existido un monopolio del Estado aun en las épocas de regímenes estatizantes tales como el de la llamada nacionalización o centralización de los depósitos. Pero a través de los años tanto el gobierno nacional como los provinciales fueron creando bancos estatales con funciones comerciales y de fomento que coexistieron con aquellos pertenecientes al sector privado, llegando a absorber en aquella época alrededor de 40% de los depósitos de todo el país. En la esfera nacional los más importantes son, como es bien conocido, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Nacional de Desarrollo y el Banco Hipotecario Nacional. Con respecto a las provincias existe un banco oficial en cada una de ellas, que en algunos casos es de carácter mixto con un porcentaje variable de capital privado. Al respecto se procuró sin mayor éxito, incrementar gradualmente esta participación. Paralelamente, se impulsó fuertemente la modernización y mayor eficiencia de los bancos pertenecientes al Estado nacional.

La privatización de las empresas públicas

(2ª Parte)

Escribe
José Alfredo
Martínez de Hoz
Ex ministro
de Economía

Está es la segunda parte de la nota del ex ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, sobre privatizaciones que se empezó a publicar ayer. Este artículo retoma el tema sobre las bases del publicado en el "Buenos Aires Herald" el 29 de mayo y el 5 de junio pasados, ampliando los conceptos y actualizándolos con la finalidad de analizar las posibilidades futuras del proceso de privatización en la Argentina a la luz de la experiencia recogida entre 1976 y 1980.

5.- En cuanto al campo de los seguros, está abierto a la empresa privada aunque existe la Caja Nacional de Ahorro y Seguro y el Instituto Nacional de Reaseguros. En algunas provincias funcionan compañías de seguros de propiedad del Estado provincial. Tampoco se tuvo éxito en la promoción de un esfuerzo de privatización de las mismas.

6.- Con respecto a los medios de comunicación de televisión y de radio, durante el gobierno de 1973-76 la mayor parte de la red había sido estatizada (llegaban a 85 en manos del Estado). En principio la decisión del gobierno a partir de abril de 1976 fue que no debía existir más que una estación estatal de radio y televisión en cada una de las jurisdicciones nacionales y provinciales, debiendo transferirse todas las demás al sector privado a través de un procedimiento de licitación pública. Este programa, que no se encontraba bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía, fue comenzado pero luego interrumpido y en la actualidad se encuentra paralizado.

7.- Una categoría totalmente distinta de empresas estatales es aquella que comprende a las grandes empresas de servicios públicos tales como los ferrocarriles, el subterráneo, las centrales de energía eléctrica (termo e hidroeléctricas así como nucleares), las telecomunicaciones, las Obras Sanitarias, la Marina Mercante y Aerolíneas Argentinas. Con excepción de porciones relativamente pequeñas de algunas de estas áreas, el Estado tenía virtualmente un monopolio en ellas. En el caso de la navegación aérea de cabotaje existió el caso de la empresa Austral que en 1979, debido a dificultades económicas y de explotación y con el fin de evitar su liquidación y mantener la competencia en este campo, el Estado se hizo cargo de la compañía con el propósito de refinanciar sus deudas, reorganizarla y luego venderla al sector privado en licitación pública. Lamentablemente, este proceso de reprivatización que estaba en marcha fue interrumpido con posterioridad a la terminación de la presidencia del general Videla y esta empresa aún continúa administrada por el Estado.

Con respecto al petróleo, la exploración y la producción se encontraban virtualmente bajo un sistema de monopolio estatal a través de YPF, aunque en diversos períodos esta empresa del Estado actuó recurriendo a contratistas privados para realizar diversas actividades. Para las refinerías de petróleo, en cambio, existían empresas privadas actuando paralelamente a YPF. En cuanto a la extracción y distribución de gas natural ella se encontraba en forma monopólica en manos de Gas del Estado.

La transferencia global al sector privado de todas las empresas comprendidas en esta categoría era prácticamente imposible de llevar a efecto tanto por la naturaleza de sus actividades, como el monto del capital necesario y la relativa ineficiencia de las empresas.

• Filosofía preexistente

A ello habría que agregar la filosofía política preexistente. En efecto, fuertes corrientes dentro de la opinión pública nacional sostenían que este tipo de empresas debían ser mantenidas en manos del Estado. Por su parte, las empresas privadas no estaban interesadas en hacerse cargo de ellas, debido a las experiencias previas de estatización o nacionalización, expropiación o retaceo del ajuste de las tarifas que podían cobrar por sus servicios. Además, la mayor parte de ellas presentaban elevados déficit operacionales, a los cuales había que añadir las inversiones necesarias para llevar adelante la modernización de su infraestructura y de su equipamiento, todo lo cual las transformaba en poco atractivas para su transferencia al sector privado.

Tomando en consideración estas características, se encaró la situación desde un doble aspecto:

a) Por una parte un programa tendiente a mejorar la eficiencia de dichas empresas y eliminar su déficit;

b) Por el otro lado un programa de "privatización periférica", que implicaba que aunque estas empresas continuasen siendo propiedad del Estado debían transferir la mayor parte posible de sus actividades al sector privado a través de contratos de obras y servicios, lo que resultaría en que las mismas pudieran ser más eficazmente realizadas por empresas privadas.

c) Con respecto al primer programa mencionado, las empresas estatales más importantes dentro de esta categoría fueron transformadas en sociedades de capital en forma similar a las sociedades anónimas privadas, para ponerlas en condiciones de accionar con la agilidad de la empresa privada, pero también con la responsabilidad de la misma. Es decir, aunque el Estado fuese el propietario de la totalidad de sus acciones, debían operar sin impedimentos de reglamentaciones burocráticas que impidiesen su agilidad y eficiencia, pero también sin privilegios para que estuviesen acicateadas por el espíritu de la competencia.

De esta manera se les exigió que llevasen toda la documentación requerida por el Código de Comercio, tales por ejemplo inventarios y balances, que en muchos casos no existían y hubo que elaborar trabajosamente. También se dispuso la implantación en dichas empresas de sistemas para la determinación de sus costos, que en muchos casos no se conocían. (Queda a juicio del lector la conclusión sobre la eficacia y eficiencia que puede tener una empresa que trabaja sin costos conocidos, sin inventarios y sin balances confeccionados de acuerdo a las reglas que rigen para las empresas privadas. Como es evidente, todo ello recae sobre las sufridas espaldas de la población consumidora o usuaria).

Paralelamente se sancionó una ley que eliminó las exenciones impositivas que hasta entonces las favorecían. De esta manera se sinceraba su costo operativo que no era en verdad conocido y permitía que en adelante este aspecto pudiese ser mejor controlado.

Todo ello era importante también a la luz del nivel de los precios y tarifas que cobraban estas empresas por sus servicios. Mientras por un lado se estableció la política de eliminar la práctica de los niveles políticos que luego requerían un subsidio del Tesoro para cubrir sus supuestos costos, paralelamente se les exigía un esfuerzo para mejorar su eficiencia y reducir dichos costos para eliminar el concepto tan pernicioso de que las tarifas debían ser fijadas según el concepto del "costo-plus" (o sea el reconocimiento de "cualquier costo" (o volumen de gastos) más una determinada utilidad), lo cual no incentivaba un esfuerzo de mejoramiento por parte de las empresas.

Paralelamente por la ley 21.801 de 1978 se creó la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) con la finalidad de ejercer el control externo de las empresas de propiedad total o mayoritaria del Estado nacional. Sus funciones abarcan el control de legalidad, de auditoría y de gestión.

La combinación de todas estas medidas produjo ya ciertos frutos dentro de nuestro período (1976-80). Hacia el final del mismo las empresas habían efectuado una reducción de personal que llegaba en promedio a 30% y comparando el volumen de su producción o servicios con el número de su personal la productividad de las más importantes de ellas se había incrementado en promedio en alrededor de 60%.

Mientras que al principio de 1976, 14 de estas empresas debían ser subsidiadas por el Tesoro nacional para cubrir su déficit operativo (sin contar sus inversiones), en 1978 el número de las empresas en estas condiciones se había reducido a dos: ferrocarriles y Encotel.

También se logró un importante progreso con respecto al financiamiento de los proyectos de inversión de las empresas estatales. Para 1979-80, en el caso de las empresas más importantes, un promedio de 50% del volumen de su inversión estaba cubierto por ingresos corrientes, es decir con el precio de la venta de sus productos o servicios, y el saldo se financiaba con crédito interno e internacional, sin subsidio del Tesoro. Este porcentaje es importante para la Argentina, pues debe recordarse que en el sector privado el promedio de financiamiento de un proyecto de inversión se distribuye generalmente en 30% de capital propio y 70% de crédito.

• Ferrocarriles

Un caso especial estaba representado evidentemente por los ferrocarriles. El Tesoro nacional debía hacer frente a un subsidio equivalente a 2 millones de dólares diarios y sus ingresos corrientes sólo cubrían 80% de sus gastos en personal.

Al respecto se encaró un importante programa de reorganización y de racionalización. La red ferroviaria, aproximadamente de 40.000 km, había sido construida en los días en que no existía transporte por camión que en la actualidad absorbe más de 90% del total de las mercaderías transportadas. El ferrocarril no podía competir con el camión dentro de un radio de 500-600 km, mostrándose en cambio muy apto para el transporte a larga distancia de materiales de gran peso o volumen (granos, minerales, vino, derivados del petróleo, materiales de construcción, etc.). Por tal motivo, se procedió a la clausura y en algunos casos al levantamiento de las vías de ferrocarril y ramales antieconómicos, así como también de las correspondientes estaciones que no estaban en condiciones de competir con el camión. El programa abarcaba la clausura de 20% de las vías, cantidad que no pudo alcanzarse porque al final del período faltaba aún la aprobación del Poder Ejecutivo para ciertos ramales. La clausura de vías comprendió la de 42% de las estaciones. El transporte de pasajeros, que daba fuertes pérdidas fue reducido en 50% y el personal que alcanzaba a los 156.000 agentes, en 40%. Es así que en el período de 5 años, se produjo una reducción neta de alrededor de 60.000 agentes de todas las categorías, sin que se produjeran situaciones negativas en el campo gremial o social, ya que se contempló debidamente la situación del personal a través de una ley que preveía una indemnización por despido especial y un programa de entrenamiento para prepararlos para su ubicación en otros campos de actividad económica.

Paralelamente, las inversiones en el ferrocarril fueron incrementadas en aquellos rubros en que tenía ventajas comparativas sobre las otras formas de transporte, dándose prioridad a las obras de mejoramiento y renovación de vías en las líneas principales, la renovación del parque locomotoras diesel eléctricas y el parque de vagones especializados para las cargas de materiales adecuadas al transporte ferroviario. Asimismo, luego de una larga y trabajosa negociación se firmó y aprobó por decreto el contrato de electrificación del Ferrocarril Roca (primer tramo).

b) La privatización periférica.

Este programa fue llevado a cabo en amplias áreas de sectores donde sus resultados, si bien no eran tan visibles como el de la transferencia global al sector privado de toda una empresa, tuvieron en la práctica efectos sumamente positivos sobre el gasto público y la eficiencia, que no han sido valorados suficientemente.

Tomando algunos ejemplos, puede mencionarse el caso de los ferrocarriles en que se decidió que los talleres debían ser cerrados si eran obsoletos o transferidos al sector privado, por considerar que ésta era una tarea no esencial al transporte en sí mismo y que podía ser realizada en forma más eficiente y menos costosa por el sector privado. También se privatizaron tareas de renovación y mejoramiento de vías.

Al mismo tiempo, importantes transportadoras —tales como compañías cerealeras— fueron estimuladas para proveer sus propios vagones y contenedores, arrendando al ferrocarril las vías y las locomotoras. La operación de algunos trenes de pasajeros también fue transferido a compañías privadas bajo contratos especiales —como por ejemplo el coche-motor de la línea Formosa-Embarcación—. Los

Cont. en pág. 23

Privatización de empresas del Estado

Viene de central

estudios estaban bastante adelantados para considerar la posibilidad de aplicación de esta solución a todo el ferrocarril conurbano que producía fuertes déficit , proyectándose pasar su administración y explotación a empresas privadas sin alterar la propiedad de la infraestructura y el equipamiento existente.

Asimismo se modificó la legislación con la finalidad de autorizar a las compañías exportadoras a construir o equipar puertos fluviales y elevadores terminales de granos. También se estimuló a las asociaciones de cooperativas a adquirir instalaciones portuarias de la Junta Nacional de Granos para su modernización y ampliación con nuevas construcciones (el puerto cooperativo de San Lorenzo, sobre el Río Paraná, recientemente inaugurado, es un resultado de esa política inaugurada entonces).

Se intentó aplicar iniciativas semejantes a los pequeños puertos pesqueros del Atlántico Sur pero sin el mismo éxito que en el caso anterior.

Con la finalidad de reducir el monto de la inversión pública se encaró la realización de importantes obras públicas mediante la construcción privada retribuida por peaje. El caso más exitoso fue el del Gasoducto Centro-Oeste y sus instalaciones complementarias.

También se impulsó fuertemente la participación del sector privado en los programas de exploración y explotación de petróleo, a través de una gran diversidad de formas desde los contratos de riesgo (a través de la ley Nº 21.778) hasta los de perforación y recuperación secundaria. Se hizo factible, asimismo, la modernización y ampliación de la capacidad de refinería privada en el país.

Otra forma de racionalización del sector público, de redimensionamiento del Estado nacional y de descentralización económica está ejemplificado en la aplicación del principio de subsidiariedad entre la Nación, las provincias y los municipios. Bajo este programa se transfirieron a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires diversos servicios y obras públicas, tales como las escuelas primarias y establecimientos hospitalarios, sistemas energéticos, de irrigación, de distribución de gas natural y comunicaciones, puertos fluviales y obras sanitarias (Obras Sanitarias de la Nación quedó reducida a la atención de los servicios del Gran Buenos Aires). Paralelamente se transfirió a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el sistema de subterráneos y se creó en Ferrocarriles Argentinos la gerencia metropolitana cuyo objetivo era preparar la transferencia de los ferrocarriles metropolitanos a las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en forma conjunta, objetivo este último que, si bien no alcanzó a cumplirse en el período, quedaron los estudios y trabajos realizados en condiciones de ser continuados.

• Principio

Como principio de orden general se estableció que si bien corresponde a la Nación la responsabilidad por las redes troncales de servicios como la distribución de energía eléctrica, gas natural y comunicaciones, las provincias y los municipios podían y debían efectuar y explotar las obras y servicios secundarios y complementarios para acoplarse a la red troncal en su respectiva jurisdicción.

Se estimuló la participación privada a nivel municipal en materias tales como la distribución de energía eléctrica y de gas natural y las comunicaciones telefónicas. En estos casos se formaron cooperativas con el apoyo de los gobiernos municipales para la construcción, instalación y prestación de estos servicios bajo diversas formas, incluyendo aquellas en que la cuota de inversión de los ciudadanos participantes está incluida en la factura mensual que paga por el servicio, quedando bajo su propiedad las instalaciones y equipos correspondientes.

También cabe mencionar la acción llevada a cabo a través de organismos descentralizados del Estado que, aunque no revisten la forma propiamente de empresas, son importantes desde el punto de vista del gasto público. Uno de los casos más exitosos de aplicación de esta política de privatización fue la realizada a través de la Dirección Nacional de Vialidad, cuya dotación fue reducida de 19.600 agentes a 8340 durante nuestro período de gestión. Esto se logró tanto en base a la racionalización como a la transferencia al sector privado del mantenimiento de caminos, de la contratación de las inspecciones de obras y de la realización de proyectos y estudios. A fines de 1980, 75% de la red nacional vial estaba bajo conservación contratada con empresas privadas mediante licitaciones públicas. Asimismo fueron transferidas a las correspondientes administraciones de vialidad provinciales alrededor de 10.500 km. de rutas.

Dentro de la esfera de la privatización, puede incluirse la venta dispuesta por el Estado nacional de 1407 inmuebles.

Para concluir con la enumeración necesariamente sumaria de los ejemplos que pueden mencionarse en este capítulo de la privatización periférica, cabe destacar que mediante la misma se pudo lograr un importante crecimiento en la realización de ciertas obras y servicios recurriendo a la inversión privada, o sea sin aumentar el gasto público. Vale la pena mencionar los tres siguientes ejemplos:

a) El gasoducto Centro-Oéste, construido por inversión privada, hoy transporta alrededor de 25% de la totalidad del gas natural que fluye por el sistema de gasoductos en el país;

b) Los elevadores construidos por las empresas cerealeras privadas en el Río Paraná a raíz de la autorización concedida por la ley Nº 22.108 de 1979 en los primeros 9 meses de 1985 han realizado más de 34% de la totalidad de los embarques de granos que se efectúan por instalaciones fijas en el país, es decir que en este caso se amplió la capacidad de embarque de nuestros elevadores en esa importante proporción mediante la inversión privada. Esta proporción se elevará aun más a raíz de la reciente inauguración del Puerto Cooperativo de San Lorenzo.

c) En el caso de la exploración y explotación de petróleo la participación privada en la misma, a través de diversas formas de contratos, creció desde prácticamente cero en 1975 hasta alrededor de 35% en 1978-80.

III - Comentarios finales sobre el período 1976-1980

Es indudable que después de 30 años de una orientación predominantemente estatizante, la acción de reorganización, racionalización y redimensionamiento del Estado, así como la privatización de empresas estatales como parte del mismo programa, requirió un esfuerzo tremendo para revertir las estructuras existentes y la mentalidad predominante.

El programa era necesariamente lento y difícil debido a la rigidez y a la resistencia al cambio de las propias estructuras administrativas, así como de la mentalidad e intereses no sólo de los miembros de la administración pública, de sus empresas y de su personal y los correspondientes sindicatos obreros, sino también de diversos sectores privados relacionados tales como proveedores, contratistas u otros con intereses semejantes, incluyendo algunas empresas privadas ineficientes que actúan concurrentemente en el mercado con las empresas del Estado y que les interesa operar bajo un paraguas de alto costo e ineficiencia.

Es obvio que no se podía revertir totalmente en cinco años una situación que se había enquistado durante treinta años. La acción empeñada, lenta al principio, fue cobrando ímpetu a medida que se iban sobreponiendo los obstáculos iniciales, tanto físicos como legales y mentales. Hacia el final del período ya se notaba un cambio notable en la aceptación de ciertos principios y en la posibilidad de su realización.

• Continuidad

Por ello, habiéndose efectuado los esfuerzos más difíciles en el período 1976-80, si hubiese existido una continuidad en la acción emprendida durante los años siguientes, tanto las medidas ya tomadas como las semillas sembradas con tanto esfuerzo hubieran producido ya frutos aun más importantes que los que han podido verificarse.

A pesar de ello considero que, por encima de la consideración de los casos individuales, el logro más importante que se ha conseguido y que permanece es el de una suerte de cambio de mentalidad, el de haberse producido un cierto consenso sobre la necesidad de reducir el tamaño del Estado, sus funciones y la esfera de sus actividades, así como la importancia del reconocimiento de que el sector privado debe ser el principal factor de la producción y la administración económica empresaria.

Al respecto resulta interesante comparar las plataformas electorales de los partidos políticos que intervinieron en las elecciones generales de 1973 con aquellas de 1983 (tendencia acentuada aun en las recientes elecciones de renovación parlamentaria de noviembre de 1985). Podrán advertirse cambios de lenguaje, de concepción y hasta de mentalidad.

Por su parte, los anuncios oficiales que se han venido efectuando durante los meses pasados con respecto al tema de la privatización de las empresas públicas, aunque en algunos casos faltos de coherencia e insuficientes, son también indicios en ese sentido y por sobre todo, de la dirección en que la presión de la opinión pública está llevando a la administración del gobierno.

COLUMNISTAS

La privatización de las empresas públicas

(Tercera parte)

Escribe
José Alfredo
Martínez de Hoz
Ex ministro
de Economía

Esta es la tercera parte de la nota sobre privatizaciones que escribió el ex ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz. Antes de entrar en tema, vale una aclaración del autor referida a la primera parte de la nota: La planta de generación Cerri a que se hace referencia es la de etano, no de etileno como se consignó erróneamente. Hecha la aclaración ésta es la tercera parte del artículo.

IV- Acción futura de privatización de empresas estatales

La experiencia del período 1976-80 se ha referido a grandes rasgos, confirma que la privatización de empresas estatales, aunque dificultosa y en algunos casos complicada, debe retomarse sin demoras por las consecuencias positivas que tendría sobre la evolución de la economía argentina.

Al respecto debe tenerse presente que ella produce tres efectos principales que pueden darse conjunta o separadamente:

1.- Una reducción del gasto público. Para destacar la importancia de ello, debe recordarse que, de acuerdo a un reciente estudio sobre el gasto público en la Argentina realizado por FIEL, las empresas del Estado representan 35% del total del gasto público en nuestro país.

2.- Una disminución de los requerimientos de inversión en el sector público al ser reemplazada por inversión privada. Este es probablemente el más inmediato e importante resultado que pueda obtenerse.

3.- Una mayor eficiencia en las correspondientes actividades económicas a cargo de estas empresas.

A partir de la puesta en marcha del plan austral el 14 de junio de 1985, se han efectuado diversas manifestaciones por parte de las autoridades, aun desde los más altos niveles, sobre la necesidad y el propósito de encarar una acción privatizadora. Con anterioridad se había creado una comisión que debía estudiar las posibilidades prácticas de llevar a cabo esta acción y ahora muchos de los aspectos pertinentes parecen concentrarse en una nueva secretaría de estado denominada de Promoción del Crecimiento que ha sido creada recientemente.

° Plan

Aún no se ha dado a conocer un plan global al respecto. Las manifestaciones que se han realizado por parte de las autoridades han tocado aspectos parciales del problema y a veces en forma contradictoria. Se ha acuñado una frase de alguna manera feliz —aunque no suficiente—, que propone "la privatización del crecimiento". Según se interpreta, ello implica que se dejaría de lado todo intento de privatizar lo preexistente para que nuevas actividades a emprender se o la ampliación de las ya existentes sean encomendadas a la empresa privada, saliendo así de la órbita estatal.

Esto significa desde ya un adelanto importante, puesto que implicaría sumar recursos privados para lograr el crecimiento de sectores que de otra manera no podrían hacerlo por la falta de disponibilidad de recursos públicos. Sin embargo, es más conveniente que esta privatización del crecimiento se realice sobre la base de la inversión privada genuina y no del simple financiamiento privado para la construcción de obras o realización de servicios públicos, pues ello sólo implicaría un paliativo financiero y no una verdadera sustitución de la inversión pública por la privada con la consiguiente reducción del gasto público.

Consideramos, por otra parte, que la acción privatizadora no debe limitarse a los casos de posible crecimiento sino que debe retomarse la acción de privatizar empresas y actividades del Estado que se encuentran actualmente en función, tanto porque ello es necesario y beneficioso para la evolución de la economía nacional como porque en algunos casos sería muy difícil separar el crecimiento de la situación preexistente.

Al respecto resulta alentador que se hayan presentado a la Cámara de Diputados proyectos de ley que parecen coincidir con este enfoque y que amplían y agilizan en forma importante las normas de la ley 22.177 de privatización de empresas.

° Análisis

Un análisis exhaustivo de las distintas posibilidades de llevar a cabo la acción privatizadora superaría los límites del presente artículo. Sin embargo, la enunciación de algunos ejemplos podrá ser útil para confirmar la factibilidad de realizar una acción positiva en este terreno, aun en casos muy diversos.

Los ferrocarriles, que siguen constituyendo uno de los casos más serios y difíciles de encarar, y que según recientes manifestaciones oficiales producen en la actualidad un déficit cercano a los 3 millones de dólares diarios, presentan distintos aspectos que, sin ser globales, pueden tener influencia en lograr la disminución del déficit y el desempeño de ciertos aspectos de la actividad ferroviaria con mayor eficiencia.

En primer lugar existe la posibilidad que, sin transferencia de la propiedad de activos físicos, se contrate la administración de ciertos servicios del ferrocarril con grupos privados. El más importante de éstos podría ser la administración de los ferrocarriles metropolitanos caso que, como he mencionado, se encontraba en avanzada etapa de estudio a fines de nuestro período de gestión. Ello implica la ventaja de que este servicio, que es uno de los que origina una proporción importante del déficit ferroviario, pueda ser tomado a su cargo por uno o varios grupos privados. Es decir, no se les transferiría la propiedad de la red ni de las instalaciones y equipos sino que simplemente existiría un contrato de administración mediante el cual compañías privadas tomarían a su cargo la prestación del servicio correspondiente corriendo por su cuenta las pérdidas o los beneficios que esta explotación produjera, con el consiguiente alivio del déficit estatal.

Cont. en pág. 27

Privatización de empresas del Estado

Viene de pág. central

Además, cabe recordar que en el caso de los ferrocarriles metropolitanos, ellos prestan sus servicios a los ciudadanos que habitan la ciudad de Buenos Aires y las localidades del conurbano de la provincia del mismo nombre, cuyo déficit es cubierto por el Tesoro nacional con cargo a los habitantes de todo el país que no reciben beneficio alguno por la explotación de este servicio. Este sería un motivo adicional (de raigambre federalista) para encarar una acción del tipo descripto, semejante al que en su momento inspiró la transferencia del Subterráneo de la Ciudad de Buenos Aires a su Municipalidad durante nuestra gestión.

Queda un amplio campo para estimular que empresas privadas que llevan a cabo el transporte de materiales o productos de cierto volumen tales como granos, vinos, minerales, materiales de construcción, prosigan con la acción ya iniciada y provean sus propios vagones arrendando el uso de las vías y locomotoras a Ferrocarriles Argentinos.

Cabe insistir también en la privatización de los talleres ferroviarios, que no hacen a la esencia del servicio y cuyas tareas pueden ser realizadas más eficientemente por el sector privado. En este aspecto puede recordarse que al final de nuestra gestión estaba prácticamente listo para ser transferido al sector privado el taller de Roque Pérez y que bajo las autoridades que nos sucedieron quedó sin efecto.

El almacenamiento, transporte y embarque de granos

Otro rubro en que existe todavía un amplio margen para continuar con experiencias positivas ya efectuadas es el de la construcción de instalaciones para el almacenamiento, transporte y embarque de granos. Ello es indispensable si se considera que una de las metas de nuestra política económica es aumentar en 50% la producción de granos pasando de los 40 a los 60 millones de toneladas, lo que significaría prácticamente la duplicación de los volúmenes exportables puesto que la producción ampliada estaría prácticamente en su totalidad destinada a la exportación. La importancia de este tema es clara si se tiene en cuenta que en la actualidad las exportaciones de granos proveen alrededor de la mitad de la totalidad de los ingresos de las divisas provenientes de nuestras exportaciones.

En el pasado se han estudiado iniciativas para la formación de una compañía de elevadores de granos con la participación de los diversos sectores privados y sobre la base de la red existente que está actualmente a cargo de la Junta Nacional de Granos del Estado. Ello podría conducir no solamente a una mayor eficiencia en la administración del sistema sino también a favorecer la ampliación de las instalaciones existentes mediante recursos provistos por el sector privado.

• Los puertos

En materia portuaria, el tema no se reduce a los granos sino a todo el movimiento de importación y exportación que se realiza a través de las instalaciones correspondientes. Está suficientemente probado que debemos realizar un gran esfuerzo para aumentar nuestro comercio internacional y que las posibilidades de nuestro crecimiento económico están íntimamente ligadas a ello. Son públicas y notorias las deficiencias que padecen nuestras actuales instalaciones portuarias y su régimen en general, con costosas sobreestadías de buques que no sólo encarecen las correspondientes operaciones sino que también impiden una mayor agilidad en los embarques y desembarques que traban la evolución de nuestro comercio exterior. La modernización de nuestras instalaciones portuarias y la construcción de nuevas instalaciones y equipamientos complementarios podría ser llevada a cabo no sólo a través de la inversión privada sino también de la misma administración y explotación de las nuevas instalaciones así como de los mismos puertos, por parte de la empresa privada. Los servicios de dragado también pertenecen a este rubro.

• Entel

En cuanto al problema de Entel y del sistema telefónico, quizás resulte interesante el relato de la experiencia que se tuvo durante el período 1976-80 al respecto. La reacción inicial a los primeros intentos de privatización del sistema, fue negativa, lográndose solamente llevar a cabo una privatización periférica a través de la contratación con empresas privadas para la construcción de plantas externas, mantenimiento y otras tareas semejantes. Pero con respecto a la operación del servicio telefónico no se obtuvieron en un principio respuestas favorables. Por un lado existía una resistencia a una privatización de esa naturaleza tanto por parte de Entel como por aquellos que consideraban que las comunicaciones constituyen un elemento esencial a la seguridad nacional y que por lo tanto deben ser operadas por el Estado. Con referencia a esta tesis, no parecía importar demasiado que las comunicaciones telefónicas fueran insuficientes e ineficientes y por tanto produjeran más bien un efecto negativo y no positivo en cuanto a la seguriad nacional se refiere. Al respecto cabe preguntarse dónde está mejor atendida la seguridad nacional, si en aquellos países donde el sistema de comunicaciones telefónicas funciona eficientemente y ampliamente aunque esté operado por empresas privadas (como en los Estados Unidos) o en aquellos como es el nuestro en que el sistema es estatal, pero de gran insuficiencia e ineficiencia.

Cabe destacar que cuando se le planteó al sector privado, a través de las compañías internacionales más importantes en este campo, la posibilidad de interesarse en la operación total o parcial del servicio de comunicaciones telefónicas, su actitud también fue negativa, a pesar de que propusimos vincularla a una importante licitación para la provisión del equipamiento telefónico, incorporando al correspondiente pliego una cláusula que otorgara preferencia en la adjudicación a las empresas que aceptasen asumir total o parcialmente la operación del servicio. Como justificativo de su falta de interés en asumir la misma, adujeron el riesgo de que un gobierno futuro las sometiese a un nivel de tarifas que las tornasen insuficientes y aun llegase a expropiarlas o estatizarlas de acuerdo a cómo evolucionasen las tendencias políticas. Es evidente que estaba pesando sobre su estado de ánimo la experiencia sufrida en el país a partir de 1947.

• Sistema

Luego de muchos meses de estudio de diversas soluciones factibles, se llegó a elaborar un posible sistema que surgió en relación al proyecto de la instalación de 600.000 líneas y sus correspondientes centrales telefónicas a través del sistema de conmutación semielectrónica en lugar de la mecánica existente hasta entonces.

Este proyecto se concretó en una licitación pública internacional y la provisión de los correspondientes equipos fue finalmente otorgada en 50% a la firma japonesa NEC, 25% a la Siemens Argentina y 25% a la Standart Electric Argentina. Como en el país se encontraba ya instalada otra firma internacional, la Ericsson de origen sueco, que tenía a su cargo el servicio en algunas provincias del Noreste y del Noroeste (CET en Entre Ríos y CAT en Salta, Santiago del Estero, Tucumán, San Juan y Mendoza), se conformaba así la existencia de cuatro tecnologías originadas en cuatro importantes compañías internacionales, cuyos respectivos sectores de operación podían ser distribuidos geográficamente. A raíz de ello surgió la idea de que Entel podría transformarse en una compañía "holding" con cuatro subsidiarias, cada una de las cuales tendría a su cargo una determinada área geográfica y estaría compuesta por una de cada una de las cuatro compañías internacionales y por Entel. El aporte de capital de esta última estaría representado por las instalaciones y el equipamiento existente, mientras que las compañías internacionales efectuarían su aporte a través de los equipos necesarios para la modernización y ampliación del sistema. La operación de las cuatro sociedades estaría a cargo de cada una de las correspondientes empresas privadas. Esta solución parecía aceptable tanto para aquellos interesados en que el Estado no se desprendiese totalmente de su presencia en materia de comunicaciones telefónicas, como también el de obtener la participación de la empresa privada para reemplazar la inversión pública por la privada en la modernización y ampliación del sistema y luego en su operación para lograr su mayor agilidad y eficiencia. A pesar de las buenas perspectivas que esta solución presentaba, lamentablemente no pudo finiquitarse antes de la terminación del período de la presidencia del general Videla a fines de marzo de 1981. Con posterioridad esta iniciativa no fue proseguida, salvo el intento que se realizó con propósitos semejantes bajo la presidencia del general Galtieri cuando el ingeniero Carlos Dietl era interventor de Entel y el Dr. Roberto T. Alemann ministro de Economía.

Por otra parte, existe ya en el país una experiencia positiva a nivel municipal para la participación del usuario no sólo en la financiación sino en el aporte de capital, juntamente con una empresa proveedora de las instalaciones y equipos correspondientes, para el establecimiento de redes telefónicas en los correspondientes municipios, con el apoyo y participación de las autoridades municipales y su operación por parte de sociedades o cooperativas constituidas por los aportantes. Este sistema siempre ha sido utilizado para la distribución del gas natural en algunos municipios del país.

COLUMNISTAS

La privatización de las empresas públicas

(Ultima parte)

Escribe
José Alfredo
Martínez de Hoz
Ex ministro
de Economía

Esta es la cuarta y última parte de la nota del ex ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, donde reseña lo hecho durante su gestión en el tema de privatizaciones y lo que a su juicio debería hacerse.

Entre los procedimientos de orden general para la transferencia de empresas del Estado al sector privado la más usada comúnmente ha sido la licitación o remate público. La exigencia legal de que ello se efectuase con base y la práctica de fijar ésta en un nivel demasiado elevado, condujo en muchas ocasiones a la imposibilidad o al retardo de la venta. Esta situación debe corregirse. Resultaría conveniente además, en algunos casos recurrir a las figuras del arrendamiento y de la administración por un determinado número de años con opción a compra. Se han presentado al Congreso dos proyectos de ley (ver **Ambito Financiero** *de agosto 7 y de setiembre 18 de 1985) cuyo propósito sería el de agilizar los procedimientos dispuestos por la ley de privatización 22.177. Como ambas proponen derogar esta ley, debe cuidarse que al incorporarse a los proyectos las normas con la finalidad antedicha se conserven en el nuevo texto las reglas de la ley 22.177 cuya vigencia resulta útil y en algunos casos indispensable al proceso de privatización.*

Hay también otros procedimientos que pueden utilizarse para ampliar las alternativas posibles para la privatización de empresas estatales. Una de ellas sería la colocación de sus acciones a través de ventas en la Bolsa de Comercio u otros medios tales como el "underwriting" por ciertas empresas especializadas que se ocuparían de recolocarlas en manos de inversores o ahorristas privados. Es claro que estos procedimientos u otros parecidos requieren la existencia de un mercado de capitales que pueda absorberlas, lo que ha sido dificultado en la Argentina por el desarrollo del proceso inflacionario. Sin embargo, cuando se logre una cierta estabilización de la moneda ésta puede resultar una alternativa válida, pudiendo incluso favorecer el desarrollo del mercado de capitales si se ofreciesen determinados incentivos para la adquisición de estas acciones.

A través de esta vía podría lograrse también la participación de pequeños y medianos accionistas en las empresas hasta ahora estatales, incluso de servicios públicos, lo que resultaría un medio para que la población se encontrase vinculada e interesada directamente a la operación de estas empresas y de sus resultados. Esta sería una excelente forma de "capitalismo del pueblo". Experiencias de este tipo han sido realizadas con éxito en países como Brasil y Colombia.

Otra vía para la colocación de acciones de empresas estatales que se privaticen sería distribuir una determinada proporción de las mismas entre sus empleados y trabajadores. En este caso podríamos tener un ejemplo de una especie de "capitalismo obrero", que podría resultar realmente positivo para la creación de un espíritu de eficiencia y responsabilidad en la operación de dichas empresas.

Tanto este caso como el anteriormente mencionado de participación accionaria "del pueblo" podrían contribuir a asegurar la continuidad de la política de privatización.

• Legislación

Evidentemente un programa de esta naturaleza requeriría la reforma de algunos aspectos de nuestra legislación referente a las empresas o sociedades del Estado en las cuales el mismo tiene la propiedad total o parcial de sus acciones o de su capital.

Entre las principales formas societarias en que participa el Estado (además del caso en que el Estado puede ser accionista en una sociedad regida por el derecho societario común —Ley de Sociedades Comerciales 19.550 que establece las normas para las sociedades privadas— como regímenes especiales pueden mencionarse las **sociedades de economía mixta** *regladas por el Decreto Ley 15.349/46 (ratificado por la Ley 12.962) como asociaciones de capitales públicos y privados para la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios públicos;* **las sociedades anónimas con participación mayoritaria estatal** *regidas por la Ley 17.318 que se encuentran incorporados a la Ley de Sociedades Comerciales 19.550 y las denominadas* **sociedades del Estado** *regidas por la Ley 20.705 que están constituidas por el Estado nacional, los Estados provinciales, los municipios, los organismos estatales o las mismas sociedades del Estado, con exclusión del capital privado y cuyo objetivo puede ser industrial, comercial o de explotación de un servicio público. La Ley 20.705 prohíbe su transformación en otro tipo jurídico o la administración de capital privado, aunque se admite la transformación inversa de una sociedad de economía mixta, de una sociedad anónima con participación mayoritaria estatal o una emprea del Estado en sociedad del Estado. En cualquier forma éstas son algunas de las leyes cuya modificación habría que considerar en el caso de adoptarse alguna de las fórmulas de privatización sugeridas.*

El panorama internacional

Es indudable que el tema de la privatización de las empresas estatales excede el ámbito de la Argentina y se encuentra en pleno debate y realización en muchos países del mundo. Así pueden encontrarse ejemplos en países tan diversos como Japón, Turquía, Bangladesh, Pakistán, Alemania Occidental, Italia, Canadá, México, Brasil, Colombia y Gran Bretaña.

En Francia, la estatización de las más importantes empresas industriales realizadas al comienzo del gobierno socialista de Mitterrand no ha resultado exitosa y el problema se encuentra en revisión. Allí también existen iniciativas para llevar algunas de las empresas nacionalizadas a colocar sus acciones en manos privadas a través de la Bolsa de Comercio.

En México, noticias recientes (ver **Ambito Financiero** *del 13/9/85), dan cuenta de un importante proyecto de proceso de privatización de empresas estatales en ese país con conceptos que implican toda una definición, tales como las siguientes: "La venta de estas empresas no disminuirá la fuerza del Estado ni implicará la pérdida del manejo político o económico del país, sólo agilizará los procesos productivos"... "La fuerza del Estado no depende de su volumen sino de su eficacia"... "Lo importante no es el precio a lograr por las empresas, sino el ahorro que su venta supondrá para los presupuestos federales".*

Otro ejemplo interesante e importante es el programa de privatización que ha estado llevando a cabo el gobierno conservador de Gran Bretaña. Bajo el mismo el Estado ha vendido porcentajes que varían desde 100% hasta 50,2% en empresas tales como British Aerospace, British Telecom (compañía de teléfonos), British Petroleum, Britoil, Enterprise Oil, British Gas Onshore Assets, Cable & Wireless (telecomunicaciones), Associated British Ports, Sealink, Amersham International Jaguar, National Freight Company (transportes) British Raul Hotels International Airadio, British Sugar Corporation, British Technology y algunos más.

Para 1986 se ha anunciado el propósito del gobierno de vender el saldo de 49% de acciones de Britoil que siguen en su poder, lo mismo que el saldo de 48% de las que le quedan en British Aerospace aunque se limitaría a 10% el máximo que pueda adquirir un solo accionista en esta compañía. También se propone privatizar British Airways, así como otros casos de realización [illegible] tales como

British Shipbuilders, warship building yards (siete astilleros navales para la construcción de barcos de guerra, dos de los cuales han sido ya vendidos), The Royal Ordnance Factories, así como la mayor parte posible de los aeropuertos del país (British Airport Authority) y proporciones sustanciales de la British Steel (acerías), Rools Royce, British Leyland y el National Bus Company. Con respecto a este último cabe recordar el caso del fuertemente deficitario servicio de transportes de la ciudad de Buenos Aires que fue privatizado exitosamente en la Argentina durante la presidencia del Dr. Arturo Frondizi en 1961 siendo ministro de Economía el Dr. Roberto Alemann y ministro de Obras y Servicios Públicos el Ing. A[illegible]. Hoy el sistema funciona eficientemente y sin déficit para el Estado con los bien conocidos y característicos colectivos privados que transitan las calles de Buenos Aires.

La venta de British Telecom (la equivalente a Entel) fue la operación más grande de todas las realizadas, produciendo un ingreso neto de aproximadamente 4000 millones de libras esterlinas. Esta venta, que abarcó 50,2% de las acciones, atrajo dos millones de inversores individuales, especialmente por la política de vender las acciones "baratas" para hacerlas más atractivas para pequeños accionistas. Se otorgó una prima especial a aquellos que mantuvieran las acciones en su poder por un mínimo de tres años y hasta el presente 80% de los compradores iniciales así lo han hecho. Se planea vender el saldo de las acciones en manos del Estado en el curso de 1986, logrando de esta manera la transferencia total de la empresa al sector privado.

Probablemente el caso más exitoso de privatización en Gran Bretaña hasta el presente ha sido el de la Compañía de Transportes (National Freight Consortium). En febrero de 1982 algo más de 10.000 de sus empleados (sobre un total de 23.000) compraron 83% de las acciones de la compañía. Para que ello fuera posible, como los empleados disponían solamente de 6 millones de libras esterlinas, se obtuvo financiación por 84 millones de libras de un grupo de bancos británicos que sólo conservaron 17% del total [illegible]

tuvo financiamiento adicional a través de un sistema d[illegible] "leasing-borrowing" (arrendamiento con opción a compra). Una vez efectuada l[illegible] privatización de esta forma la productividad de la empresa se incrementó en 35% las ganancias operacionales y de ventas de activos se incrementaron en 49% y 36% respectivamente y el valor de las acciones se elevó de 1 libra a 8,6 libras. Si el desarrollo futuro de la compañía exige la emisión de acciones y su colocación a través de la Bolsa de Valores, se piensa en la posibilidad de introducir una reglamentación que asegure la existencia de un porcentaje mínimo de acciones en manos de los empleados.

Dentro del conjunto de ventas programadas para 1986 el caso de la privatización de British Gas es indudablemente el más importante, puesto que se proyecta transferirla totalmente al sector privado por un precio de aproximadamente 8000 millones de libras esterlinas o sea el doble del precio de British Telecom. Esta compañía, que produce beneficios operativos y no déficit a pesar de pagar fuertes impuestos al Estado, tiene el monopolio de la distribución de gas natural así como una serie de actividades relacionadas con dicho elemento, [illegible] elaboración de más de la mitad del consumo doméstico británico y aproximadamente 1/3 de la energía industrial, abarcando asimismo alrededor de 75% del mercado de artículos del hogar basados en el gas. Es de destacar que los campos petrolíferos pertenecientes a British Gas ya habían sido privatizados con anterioridad (British Gas Onshore Assets), quedándole en la actualidad su red de distribución. Tal como en el caso de British Telecom, las acciones que se venderán de British Gas estarán destinadas a los empleados y a inversores individuales.

De esta lista de ejemplos que se ha enumerado, surge la conclusión de que existe una variada gama de formas por medio de las cuales pueden lograrse privatizaciones totales o parciales, aun en casos que inicialmente presentan algunas dificultades pero que, una vez superadas, han producido importantes beneficios a la comunidad y al Estado.

Es evidente que en cada país existen características especiales, lo mismo que para cada una de las empresas en cuestión. Por ello, lo que sea posible en un caso quizás no lo sea para otro. Pero parece también evidente que con alguna imaginación, junto con una muy firme convicción y decisión para llevar a cabo este programa, así como mucho coraje político y una persistente continuidad, existe un amplio campo en que el proceso de privatización en la Argentina puede ser retomado con éxito y resultados beneficiosos para el Estado, para la comunidad y por lo tanto, para la Nación en su conjunto.