

# **UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Privatización de Compañías Estatales: análisis de las falencias en la privatización de Andinatel S.A. y propuesta de un mecanismo que permita hacerlo.**

**TRABAJO DE TITULACIÓN EN CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPUBLICA**

**PROFESOR GUÍA**

**DR. JUAN ISAAC LOVATO SALTOS**

**AUTOR**

**SOFIA MARGARITA ALTAMIRANO BARRIGA**

**AÑO DE PRESENTACIÓN**

**2008**

## RESUMEN

La realización del presente trabajo constituye en determinar que fallas existieron en los intentos por privatizar empresas estatales, en virtud de que existen empresas listas para hacerlo, para lo cual se tomó como ejemplo el análisis de las fallas de la privatización de la empresa telefónica Andinatel S.A. y la propuesta de realizar su venta a particulares usando como medio idóneo el mercado bursátil.

Para una mayor comprensión del mismo se hace un breve estudio del significado y de los procedimientos existentes para privatizar empresas estatales; además, para determinar las fallas de la privatización de Andinatel fue necesario entrevistar a funcionarios que trabajan y trabajaron dentro de dicha empresa.

El trabajo se encuentra dividido en tres capítulos, el primero básicamente hace un breve análisis del origen, objetivos de las privatizaciones y ejemplos de privatización en otros países; el segundo se centra en los procedimientos y métodos para privatizar, mientras que el último capítulo se analiza las fallas en la privatización de Andinatel y se propone el mecanismo que permitirá hacerlo, como también se plantea la reforma de ciertas leyes para lograrlo.

# **INDICE**

## **CAPITULO I**

### **1. PRIVATIZACIONES: ORIGEN, CONCEPTO Y OBJETIVOS.**

1.1 Origen.....	1
1.2 Concepto De Privatización .....	3
1.3 Necesidad De La Política De Privatización .....	8
1.4 Teoría de La Política De Privatización .....	9
1.5 Razones Para Privatizar .....	9
1.6 Objetivos De La Privatización .....	13
1.7 Fines De La Privatización .....	15
1.8 Inconvenientes De La Privatización .....	17
1.9 Modalidades De La Privatización .....	20
1.10 Qué, Porqué, Cómo Y Cuando Privatizar.....	21
1.10.1 ¿Qué Privatizar?.....	22
1.10.2 ¿Por Qué Privatizar?.....	23
1.10.3 ¿Cómo Privatizar?.....	24
1.10.4 ¿Cuándo Privatizar?.....	25
1.11 Privatización En Europa: Reino Unido.....	25
1.1.1 REINO UNIDO.....	25
1.12 En América Latina: Argentina, Chile.....	27
1.12.1 ARGENTINA.....	27
1.12.2 CHILE.....	28

## **CAPITULO II**

### **2. MECANISMOS PARA PRIVATIZAR.....26**

2.1 Servicios Públicos Estatales Privatizables.....	31
2.2 Acciones A Empezar Para Privatizar .....	32
2.3 Elementos De La Privatización.....	33
2.4 Pasos Y Etapas Para Privatizar.....	34
2.5 Procedimiento, Técnicas Y Modalidades Para Privatizar Servicios Públicos.....	35

2.6 Modalidades De Privatización.....	38
2.6.1 Venta Por Acciones En Forma De Amplia Distribución.....	38
2.6.2 Venta A Los Empleados.....	39
2.6.3 Venta A Empresarios Nacionales.....	40
2.6.4 Venta A Empresarios Extranjeros.....	41
2.6.5 Alquiler De La Empresa (En Lugar De Venta).....	42
2.6.6 Apertura A La Competencia De Mercado.....	43
2.6.7 Disolución Formal De Las Empresas Estatales.....	43

### CAPITULO III

<b>3.1 Marco Legal de la Privatización en el Ecuador .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 Casos de Privatizaciones en el Ecuador.....</b>	<b>48</b>
<b>3.3 CASO ANDINATEL:</b>	
3.3.1 Análisis De Los Intentos De Privatización De Andinatel S.A. En Ecuador.....	38
3.3.1.1 Breve Historia De Las Telecomunicaciones En El Ecuador.....	38
3.3.1.2 Naturaleza Jurídica De Andinatel S.A.....	42
3.3.1.3 Falencias En Los Intentos De Privatizar Andinatel S.A.....	43
3.3.1.4 Situación Actual Del Sector De Las Telecomunicaciones.....	51
3.3.2 Propuesta De Mecanismo De Privatización De Andinatel.....	52
3.3.2.1 Capitalismo Popular.....	53
3.3.2.2 Fases Para La Privatización De Andinatel.....	55
I. Elección Del Coordinador.....	55
ii. Elaboración De La Oferta.....	56
Iii. Promoción.....	56
Iv. Oferta.....	57
3.3.2.3 Número De Acciones .....	58
3.3.2.4 Derechos Reconocidos.....	59
3.3.2.5 Tenencia De Las Acciones.....	60
3.3.2.6 Venta A Trabajadores Y Empleados.....	62
3.3.2.7 Principios Básicos Para Privatizar.....	63
3.3.2.8 Normativa.....	64
<b>3.4 PRIVATIZACION EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES.68</b>	
3.4.1 Liberalización Del Sector De Las Telecomunicaciones En La UE .....	68

3.4.2 La Privatización De Empresas De Telecomunicaciones.....	68
3.4.2.1 Chile.....	69
3.4.2.2 México.....	69
3.4.2.3 Perú .....	70
3.4.2.4 Brasil.....	70
3.4.2.5 Colombia.....	71
3.4.3 Grandes Transformaciones En La Telefonía Básica Y Sus Perspectivas.....	72
<b>3.5 CONCLUSIONES</b>	
3.5.1 Resultado De Las Privatizaciones.....	72
3.5.2 Impacto De La Privatización .....	74
3.5.3 Papel Del Estado Tras La Privatización.....	75
3.5.4 Recomendaciones.....	77
<b>BIBLIOGRAFIA-.....</b>	<b>81</b>

## INTRODUCCION

La presente investigación se realizó con el interés de conocer que ha impedido privatizar sectores básicos en la economía, como lo es el sector de las telecomunicaciones, y comprobar que actualmente es posible privatizar empresas estatales de manera transparente y eficaz usando mecanismos utilizados en todo el mundo como es la venta dentro de las bolsas de valores.

En este trabajo se ha analizado el caso específico de las falencias en la privatización de Andinatel S.A., empresa estatal que desde su creación hace diez años, no ha logrado dicho objetivo pese a varios intentos, para lo cual se plantea que el método a privatizar la misma sea realizado por un mecanismo poco usado como lo es mediante el mercado bursátil.

La privatización de empresas estatales es la solución para tener acceso a servicios de primera calidad con costos razonables evitando de esta forma el crecimiento desmesurado e ineficiente del Estado; evitar el despilfarro que supone el mantenimiento de subvenciones continuas a empresas con pérdidas permanentes, y cortar así el déficit del presupuesto el cual debería ser destinado, como recurso público, a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Gracias a la privatización se puede facilitar la superación de las incoherencias directivas de estas empresas, y poder proceder a una racionalización de sus

✓

estructuras directivas, viciadas frecuentemente por factores políticos como más adelante se demostrará en la presente investigación.

**TEMA: Privatización de Compañías Estatales: Análisis de las falencias en la privatización de ANDINATEL S.A. y propuesta de un mecanismo que permita hacerlo.**

## **CAPITULO I**

### **PRIVATIZACIONES: ORIGEN, CONCEPTO Y OBJETIVOS.**

#### **1.1 Origen**

La privatización es una política adoptada por algunos países que se da básicamente a raíz de la Segunda Guerra Mundial, originándose debido a que los Estados que estuvieron inmersos en la guerra quedaron con sus economías deprimidas; es por ello, que para reactivarse nuevamente se indujeron estrategias en las que básicamente el Estado fue el principal actor al haber escasez en el sector privado, lo que tuvo como consecuencia que la gestión del Estado crezca y muchas de las industrias estratégicas en la economía hayan pasado a manos del mismo por lo que se produjo un importante número de nacionalizaciones y constituciones de empresas estatales.

Este sistema de reactivación de la económica a su momento fue necesario y muy práctico y con el paso del tiempo logró la estabilización de las economías y la consecuente reactivación del sector privado.

A inicios de la década de los ochenta se empiezan a cuestionar el hecho de que sigan funcionando muchas empresas a manos del Estado y se empieza a

proponer políticas privatizadoras para así poder manejar a las empresas estatales de manera más eficiente y con una mejor calidad tanto de las empresas como de los servicios.

Países como Estados Unidos en la presidencia de Ronald Reagan son los primeros en ejecutar planes para reducir el papel del Estado en el cual surgieron una gran cantidad de fusiones y adquisiciones por parte de la empresa privada lo que produjo como consecuencia una reducción del déficit y de la deuda pública y la mejora de la calidad de muchas empresas y servicios.

Se puede decir que otro gran actor en impulsar esta nueva corriente fue Gran Bretaña cuando la gestión del gobierno se encontraba en manos de Margaret Thatcher a finales de los años setenta conocida, corriente que también se denominó como "la nueva derecha" en la que prácticamente se abolió la propiedad pública estatal.

"Para este movimiento (Nueva Derecha), el Estado no debe intervenir en la vida económica de los particulares más que para imponer respeto a la ley y al orden y garantizar la defensa colectiva, pero sin limitar en ningún momento la libertad individual."<sup>1</sup>

En definitiva la ideología del "new right" es una variante del neoliberalismo que nació con los gobiernos de Reagan y Thatcher en la década de los ochentas, pero básicamente se basa en el mismo, el cual plantea una mayor injerencia por parte del sector privado en muchas áreas que el Estado ha estado acostumbrado a llevar y únicamente dejar a cargo el control y manejo de áreas

---

<sup>1</sup> Gómez, Acebo & Pombo Abogados "Teoría y Práctica de las Privatizaciones", Madrid, 1997, Pág. 4

estratégicas para el mismo, entendiéndose que la economía debe regularse sola; mientras haya menor injerencia del Estado es mejor.

Con la aparición de esta nueva derecha se implantaron cambios fundamentales en las políticas de Estado sobretodo de países como Inglaterra y Estados Unidos en los que se fomentó la adquisición de acciones de empresas estatales a manos privadas, dando origen a las primeras privatizaciones en todo el mundo y de la reorganización de instituciones estatales.<sup>2</sup>

## **1.2 Concepto de privatización**

Como se dijo anteriormente, las proposiciones de privatización que se debatieron en la década de los ochenta las cuales estuvieron inscritas e inspiradas básicamente, en el modelo neoliberal y en la teoría económica neoclásica la cual se fundamenta en la creencia en que “las fuerzas del mercado distribuyen los recursos, salarios, bienes y servicios más efectivamente y eficientemente que las fuerzas interventoras del Estado. Estas proposiciones están principalmente, referidas a la reducción de la intervención económica del Estado en la sociedad.”<sup>3</sup>

Por privatización se designa, en términos generales, aquellas políticas diseñadas para establecer los principios del mercado en la provisión y distribución de los servicios públicos. Es esta última, la dirección más controversial de la privatización ya que tiene que ver directamente con la distribución social de los recursos.

---

<sup>2</sup> [http://209.85.165.104/search?q=cache:dPZ10CJi\\_-gJ:www.historia-actual.com](http://209.85.165.104/search?q=cache:dPZ10CJi_-gJ:www.historia-actual.com)

<sup>3</sup> <http://www.prolap.unam.mx/maingon1.html>

Definida en un sentido estricto, la privatización se circunscribiría al cambio de titularidad o gestión del sector público al privado lo cual implica la asunción, por los particulares de bienes o actividades económicas anteriormente bajo la titularidad o gestión pública.

“La privatización es un componente esencial del programa de reformas estructurales y modernización de la economía.”<sup>4</sup> La privatización constituye una útil herramienta a través de la cual “el Estado traslada al sector privado la iniciativa productiva y empresarial, mientras pasa a fortalecerse y tornarse eficiente en aquellas áreas en las que debe estar y donde fue perdiendo presencia en las últimas décadas: educación, salud, seguridad y administración de justicia. Paralelamente, el Estado debe adoptar un rol regulador para el buen funcionamiento del mercado. De esta forma, lo público se fortalece y se aproxima a la sociedad, mientras lo privado se convierte en motor del desarrollo económico. Los sectores público y privado no adoptan un papel antagónico o excluyente, sino complementario.”<sup>5</sup>

El economista FAVIO DURAN VALVERDE nos dice que la privatización es “... Traspaso al sector privado de la economía, la producción (distribución) de bienes y servicios que tradicionalmente han estado en manos del sector público...”<sup>6</sup>

Por su parte RONAL D. UTT, economista y director del Departamento de la Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos de América, dice, sobre la base de los estudios realizados en países de diferentes

---

<sup>4</sup> [http://www.nuso.org/upload/articulos/3410\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3410_1.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/arbulu6-9-00.htm>

<sup>6</sup> Durán Valverde Favio, Seguridad Social y Privatización de la Salud, Revista Ciencias Administrativas y Financieras Segundo Semestre, Pág. 13.

continentes, que la privatización es: "... el proceso mediante el cual actividades o empresas que antes eran desempeñadas u operadas por el Gobierno y sus empleados están ahora en manos de compañías o individuos particulares, quienes se encargan de su realización y Administración; a menudo con resultados mucho más satisfactorios en términos de costo y calidad del servicio. El proceso de privatización logra estos resultados reemplazando los monopolios del Gobierno con las presiones competitivas del mercado para estimular la eficiencia, la calidad ya la innovación en la producción de bienes y servicios."

Un concepto de privatización interesante es el enunciado por Roberto Dromi quien encuentra en la privatización el instrumento destinado a estimular la iniciativa privada. Indica además que "Privatizar es desburocratizar. Desburocratizar es lograr que la comunidad empresarial genere los proyectos de obras públicas, analice su rentabilidad, decida la inversión de capitales de riesgo. El Estado decide y controla, ese es su campo de intermediación entre los distintos sectores sociales."<sup>7</sup>

Otro elemento importante de destacar de la definición de DROMI, es, la limitación de la función del Estado en el proceso de privatización a decidir y controlar la estrategia, sin inmiscuirse en los componentes económicos de rentabilidad, riesgo, etc., factores que atraen únicamente al sector privado.

El autor mexicano Enrique Savas afirma que el tema de la privatización apareció por el año de 1983 en un diccionario inglés que lo definía como

---

<sup>7</sup> Dromi Roberto Reforma del Estado y Transformación Nacional ,Buenos Aires Argentina, Ciencias de la Administración 1990, Pág. 83

“convertir en privado, especialmente traspasar (una empresa o industria) del control de la propiedad pública a la propiedad privada”. Este concepto, según el propio Savas, tiene una connotación más amplia: “La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes”<sup>8</sup>

Por lo tanto se puede concluir que la Privatización es un proceso mediante el cual las tareas son transferidas del sector público al sector privado. Este proceso permite a los actores no gubernamentales intervenir cada vez más en la financiación y prestación de servicios asistenciales, y conlleva la introducción de cambios en las funciones y responsabilidades públicas y privadas.

Como instrumento para el desarrollo, la privatización logra esto al transferir servicios, valores y empresas del Gobierno a propietarios y proveedores del sector privado, cuando estos últimos tienen la capacidad de prestar mejores servicios a costos más bajos.

Las experiencias mundiales en cuanto a la privatización demuestran que en países subdesarrollados, en los cuales las privatizaciones estuvieron marcadas en algunos casos por ser procesos oscuros y caracterizados por estar inmersos en casos de corrupción se revela que los costos de los productos o servicios encarecieron por no existir normativa suficiente que regule a dichas empresas como es el caso de Argentina.

---

<sup>8</sup> Savas, E. S.: Privatización. La clave para un mejor Gobierno, México, Ed. Gernika S.A., 1989, Pág. 43

Sin embargo, varios países sí redujeron costos de los productos tras las ventas a empresas privadas como ocurrió en Europa y en algunos casos en Chile; dicho objetivo fue logrado conjuntamente con normas que regulan los costos pues se considera necesario que en servicios que tienen tendencia a ser monopolios ha sido necesario introducir normativa que logra que las tarifas en servicios básicos no sean libres sino controladas por el órgano estatal competente.<sup>9</sup>

En casos como Chile, las tarifas telefónicas locales se encuentran reguladas no siendo así las llamadas de larga distancia puesto que la competencia entre varias empresas hacen innecesaria la regulación.

Si se hace en forma correcta, la privatización brinda un proyecto para el retiro ordenado del Estado de aquellas actividades cuya Administración y prestación resulta más eficiente en manos de la empresa privada.

Es importante entender, que la privatización no implica por fuerza una renuncia de la responsabilidad del Gobierno a suministrar cualesquiera servicios esenciales o de velar por el bienestar general de la población. La privatización sólo reconoce que lo más importante es la calidad y el costo del producto o del servicio proporcionado, y no quien lo proporciona.

---

<sup>9</sup> Claudio Lara Cortés, América Latina: Electricidad, Telecomunicaciones y Agua Potable, Chile, 1998, pág. 149.

### **1.3 Necesidad de la política de privatización**

Cabe mencionar que para determinar claramente la necesidad de introducir una política de privatización es necesario verlo desde distintos puntos de vista para ello es necesario estudiar los distintos factores, sean políticos, económicos y también los factores comerciales.

En el aspecto político resulta claro que muchos de los países que han adoptado la privatización como política de Estado ha surgido de gobiernos de tipo liberal conservador; sin embargo, existe el ejemplo de países como en Francia que la política que se ha adoptado es la de continuidad de los principios y planes del gobierno anterior sea del partido que sea que le suceda al mismo, lo cual es una muestra de desarrollo y de estabilidad política y económica con consecuencias importantes para la economía de los países porque aseguran una mayor inversión.

En el caso de nuestro país si se ha planteado a la privatización como política de Estado en algunos gobiernos, sobretodo a raíz de la promulgación de la Ley de Modernización del Estado, para lo cual se implementaron organismos como el Consejo Nacional de Modernización como necesidad de establecer una política de privatización frente a la ineficiencia del Estado en la prestación de servicios y manejo de empresas.

Los factores económicos y comerciales que indican una necesidad de privatizar tal como expone Ariño Ortiz, pueden ser sintetizados en tres grupos: "la inexistencia o insuficiencia del mercado (esto es, de iniciativa privada y libre

competencia), las razones de equilibrio y reestructuración de la economía nacional y las motivaciones de política social que aseguren un mínimo vital a cada ciudadano (empleo, vivienda, salud y abastecimientos mínimos)".<sup>10</sup>

En nuestro caso la necesidad de introducir a la privatización como política de Estado se deriva debido a la ineficiencia de gran parte de las empresas estatales, las cuales en muchos casos han tenido injerencias de tipo político lo que ha tenido como consecuencia el mal manejo de las mismas y por lo tanto la ineficiencia lo que ha dado como resultado que las mismas generen pérdidas cada vez mayores e insostenibles para el Estado ecuatoriano.

#### **1.4 Teoría económica de la privatización**

Como se dijo anteriormente la teoría económica en la que se basa la privatización esta influenciada por la corriente de pensamiento político y económico denominado la "Nueva Derecha" (New Right).

"Esta Nueva Derecha, inspirada principalmente en los escritos filosóficos del economista político austriaco Friedrich A. Hayek (1899-1992) y el economista norteamericano Milton Friedman, redescubridor de la doctrina monetarista, se asocia a la teoría económica neo-clásica cuya característica principal radica en una nueva interpretación de las teorías que sobre el libre mercado desarrolló el filósofo escocés Adam Smith en el siglo XVIII".<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ariño Ortiz, G.: "La empresa pública", Madrid, tomo II (1981), Pág. 38.

<sup>11</sup> Oxford Concise Dictionary of Politics. Oxford University Press. Oxford. 1996. Pág. 341.

“Con estos elementos doctrinarios, se desarrolla durante el gobierno de Ronald Reagan una nueva economía que periodísticamente se bautizó como “reaganomics”, pero cuya designación más técnica fue la de “supply side economy” orientada a la preferencia por el factor capital y con un marcado énfasis en el libre mercado, la reducción tributaria corporativa, la desregulación, el gobierno reducido y el rol subsidiario del Estado, entre otros rasgos”<sup>12</sup>.

“Esta nueva doctrina económica constituyó una potente revolución dentro de la técnica de producción capitalista. La orientación keynesiana original del Fondo Monetario Internacional, que subrayaba los fallos del mercado y el papel del Estado en la creación de empleo, fue reemplazada, a principios de los años 80, por la sacralización del libre mercado, como parte del nuevo “Consenso de Washington” -entre el FMI el Banco Mundial y el Tesoro de Estados Unidos, sobre las políticas *correctas* para los países sub-desarrollados que marcó un enfoque completamente distinto del desarrollo económico y la estabilización”.<sup>13</sup>

“La agenda de la Nueva Derecha puede ser resumida de la siguiente manera: el Estado no tiene ningún rol como productor y las empresas públicas deben ser traspasadas al sector privado. El supuesto es que la empresa privada administra mejor que el Estado. El status de individuo consumidor debe prevalecer sobre la condición de individuo ciudadano en lo que respecta al concepto de servicio público. El Estado debe asumir un rol subsidiario, como proveedor de servicios que el mercado considera de la esfera del bien público no rentable en dinero directo, como las relaciones exteriores, la defensa, la policía, la emisión de dinero, etc. El estado de bienestar deja de ser un

---

<sup>12</sup> <http://www.propolco.cl/blog/wp-content/archivo/11sem/globalizacion.htm>

<sup>13</sup> Op. Cit. Stiglitz. Pág. 44.

mecanismo social extensivo para orientarse solamente hacia la pobreza más crítica".<sup>14</sup>

### 1.5 Razones para privatizar

A decir de Lautaro Ojeda Segovia<sup>15</sup> existen algunas razones, entre las cuales se pueden citar:

- La principal razón para privatizar a empresas estatales en el país es el *bajo rendimiento e ineficacia* en el manejo y administración de las mismas que tiene como resultado tener productos y servicios de bajos niveles de calidad unido a la corrupción.
- *Desaparecer el monopolio estatal* que resulta en la mayoría de los casos ineficiente; al pasar las empresas públicas al sector privado y romperse los monopolios -abrirse el mercado- se producirá un surgimiento de diversas firmas que entrarán a competir, dinamizándose la economía nacional, por cuanto a mayor número de compañías o negocios, habrá más empleo y más posibilidades de obtener un mayor rango de productos y servicios.
- *Limitar la burocracia* y los gastos innecesarios que generalmente se incurren cuando son empresas estatales, pues al tratarse de empresas privadas, se cuidarían mucho de incurrir en esos gastos, pues podrían quedar fuera de mercado al tener rendimientos más costosos en su producción o funciones.

---

<sup>14</sup> Glasman, Maurice. *Unnecessary Suffering*, Verso, Londres, 1996. Pág. 101

<sup>15</sup> Lautaro Ojeda Segovia, *Bondad y Perversidad de la Privatización*, Ecuador, ILDIS, 1992, Pág. 87

- En materia económica se puede decir que las razones principales es por los déficits y subsidios estatales, inflación, incentivo del afán de lucro, desvío de fondos públicos, despilfarro, sobrecarga fiscal de las empresas estatales, improductividad, ausencia de competitividad, monopolio estatal, significativas pérdidas en las empresas públicas.
- Con relación a temas laborales, una razón constituyen los conflictos laborales causados en razón de la conformación de sindicatos y contratos colectivos en los cuales se ha generado abusos dentro de los mismos por lo que la privatización sería una buena forma de controlar la conformación y funcionamiento de los mismos y limitar su ingerencia excesiva dentro de las decisiones a tomarse dentro de las empresas.
- El factor político es una de las razones que involucran a las empresas y a su funcionamiento, por lo tanto, el privatizar serviría para que las empresas y por lo tanto sus funciones no se vean afectadas por factores políticos.

Como puede verse razones existen muchas, pero lo más importante es tomar en cuenta que el consumidor sería el primer beneficiado al recibir productos o servicios de primera calidad, porque como ya es sabido el Estado muchas de las veces se encuentra rezagado y desactualizado sobretodo en todo lo que tiene que ver con la tecnología.

La implementación de la privatización en algunos Estados es un ejemplo en el cual se puede concluir que son técnicas que sirven para sanear a un Estado al mismo tiempo de modernizarlo y para ello es necesario reducir al mismo

usando la privatización como método para fomentar la productividad y eficiencia.

## **1.6 Objetivos de la privatización**

Según la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado Venezolano<sup>16</sup> un proceso de privatización puede contribuir a:

“a) Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. De manera directa al permitir la aparición de nuevos propietarios y accionistas. De manera indirecta, al facilitarle al Estado la concentración gerencial y de recursos en políticas de mayor impacto social.” “b) Elevar la eficiencia y calidad de un conjunto de bienes y servicios, por ende, de todo el aparato productivo...”

“c) Fortalecer la sociedad civil al abrir nuevos espacios para la participación ciudadana...”

“d) Fortalecer la acción del Estado en los ámbitos en que su presencia es imprescindible...”

Los objetivos que se buscaron en la antigua Venezuela democrática según la Comisión antes mencionada eran los siguientes:

- “Desarrollar los mercados de capital, crear empleos, aumentar la producción de bienes y servicios, propiciar la expansión del sector privado, mejorar la calidad de los servicios públicos, liberar

---

<sup>16</sup> Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, “Opinión de la COPRE sobre el proceso de Privatización”, Caracas, 1990

recursos financieros y gerenciales del gobierno, atraer inversiones extranjeras y promover la competencia.”

- “Simplificar las relaciones de estas entidades con el gobierno central, reestructurar las empresas públicas con mayor impacto en la competitividad, el déficit fiscal y la calidad de vida, reducir las transferencias del gobierno central hacia las empresas públicas, ajustar los precios y las tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas, eliminar las deudas entre empresas públicas, mejorar el entorno competitivo, la disciplina del mercado y a inversión privada en el sector de las empresas públicas, mejorar el entorno regulatorio de la inversión extranjera...”

Así mismo, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>17</sup> considera que pueden distinguirse dos tipos de objetivos de la privatización:

### **PRIMARIOS.**

- Disminuir la iniciativa directa del gobierno en las actividades económicas.
- Exonerar al erario público de la carga que suponen las pérdidas y los gastos de capital de las empresas públicas, y
- Mejorar la eficacia de las operaciones empresariales.

### **SECUNDARIOS.**

- Incrementar el número de accionistas,
- Fomentar el crecimiento de mercados de capital,

---

<sup>17</sup> PNUD, Directrices sobre privatización, Red Interregional sobre la Privatización, División del Programa Mundial y del Programa Interregional, New York, 1990.

- Reducir al mínimo la participación de la burocracia del gobierno en las operaciones de la empresa,
- Obtener ingresos de capital para el erario público, y
- Fomentar la competencia y mejorar la eficacia de las operaciones empresariales

Por lo tanto, muchos de los objetivos de la privatización son positivos tomando en cuenta de que lo que logran es mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incremento en su eficiencia y productividad. Por lo que lo que debe tomarse en cuenta es el buscar mecanismos que permitan solucionar las dificultades de vinculación entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas.

Sin embargo, uno de los mayores objetivos que plantean el instaurar un proceso de privatización es el generar mayores ingresos fiscales y por otra parte es importante debido a que gracias a estos mecanismos se debilitan y empiezan a tener menos fuerza grupos, ya sean políticos, contratistas o los mismos empleados dentro de las decisiones que se toman dentro de las empresas.

### **1.7 Fines de la privatización**

Los fines de la privatización básicamente se centran en lograr eficacia y eficiencia en el manejo de las empresas y en la prestación de servicios; de esta forma lo que se logra es *mejorar la calidad*, en cuanto a la oportunidad, honestidad y fiabilidad de las empresas y servicios de esta forma también se

logra un fin especial y es el *impulsar a la utilización de recursos nacionales*, debido a que gracias a la inyección de capital privado existe la posibilidad de explotar los mismos para que principalmente sean consumidos en el mismo país, tal es el caso del sector hidrocarburífero en nuestro país, puesto que la empresas privadas tienen una mayor capacidad de inversión y de ingresar tecnología que permita procesar los productos derivados del petróleo, lo cual tiene como consecuencia el consumo interno del mismo sin necesidad de importar dichos productos procesados.

Otro fin muy importante es el de *reducir la deuda*, enfrentar la crisis, lograr mayor liquidez del presupuesto estatal, reducir el déficit estatal, equilibrar las finanzas, racionalizar y reducir el gasto público y así también lo que se logra es evitar el monopolio estatal y por lo tanto también reducir la burocracia.

Un fin muy importante también constituye el controlar las fuerzas sindicales que irónicamente tienen mucha fuerza en el sector público, y más bien lo que se debe buscar es incentivar el trabajo pero con mano de obra calificada.

Lograr una mayor libertad en cuanto a lo político y combatir el regionalismo, de esta manera se busca el bien común del país y no sólo de sectores marcados no solo por una ideología política sino en el aspecto geográfico.

El último y el más importante es que por medio de la privatización lo que se busca es la Reforma del Estado, volviéndolo más reducido en sus dimensiones y modernizándolo.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Lautaro Ojeda Segovia, *Bondad y Perversidad de la Privatización*, Ecuador, ILDIS, 1992, Pág. 88

## 1.8 Inconvenientes de la privatización

El inconveniente que se puede encontrar dentro de las privatizaciones es el hecho de que al transferirse obligaciones y servicios inherentes al Estado al transferirse a particulares, asuntos que antes eran competencia de la jurisdicción administrativa, garante de los derechos de los administrados, por obra de la privatización pasan a la órbita del derecho privado, en donde si no se tienen las debidas precauciones puede quedar ausentes ciertos principios como el de legalidad propia de la administración, dejando puerta abierta a que ocurran arbitrariedades, al no actuar con imparcialidad y siguiendo al pie de la letra procedimientos que garanticen el adecuado manejo de empresas que dan servicios fundamentales para el desarrollo de la sociedad.<sup>19</sup>

La oposición en el caso ecuatoriano y en varios países en desarrollo fundamentan sus objeciones en lo siguiente:

- 1) Oposición política de los sindicatos tradicionales de los empleados públicos o de \_\_\_ poderosos grupos de interés.
- 2) Temor de los líderes políticos de que se perderá el control sobre las empresas públicas, o se desfavorecerá a los monopolios étnicos, religiosos, políticos o regionales
- 3) Oposición de los líderes de organizaciones no gubernamentales que temen que los grupos más vulnerables de la sociedad civil queden excluidos de los servicios, o que no tendrían para pagar servicios adecuados a los precios internacionales del mercado

---

<sup>19</sup> Gustavo Penagos, Entidades Descentralizadas, Colombia, Librería del Profesional, 996, Pág. 349

- 4) Recelo público u hostilidad hacia la participación del sector privado en la prestación de servicios que siempre fueron públicos
- 5) Mas flexibilización laboral y reducción de prestaciones y servicios considerados derechos adquiridos.

Actualmente la posición del gobierno de Rafael Correa y de la Asamblea Constituyente, que lo que ha hecho hasta ahora es acatar lo que diga el presidente, siendo su posición negativa a cualquier proceso privatizador; pues considera que las privatizaciones han acabado al país e incluso ha criticado las privatizaciones de la Cemento Nacional y Cementos Selva Alegre por considerar que las mismas se ponen de acuerdo en cuanto a los precios de sus productos y considera que las mismas pudieron haber estado mejor si hubieran estado a manos del Estado.<sup>20</sup>

En cuanto al sector de las Telecomunicaciones el gobierno se encuentra en contra de la privatización del mismo por considerar una amenaza que Carlos Slim, dueño de Telmex y que tiene presencia en casi toda Latinoamérica y aquí en Ecuador con la firma Porta y que también adquirió la empresa ecuatoriana Ecutel que provee servicios telefónicos, de Internet y de transmisión de datos con tecnología inalámbrica; pues considera peligroso el hecho de que una sola persona se esté haciendo cargo del sector de las telecomunicaciones a nivel regional.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> <http://espanol.news.finance.yahoo.com/070514/17/1t17y.html>

<sup>21</sup> <http://espanol.news.finance.yahoo.com/070514/17/1t17y.html>

Los críticos de la privatización consideran que al aplicar este sistema tiene efectos negativos como alza de costos del producto o servicio privatizado por el posible monopolio que pueda surgir por lo que la sociedad se vería afectada directamente<sup>22</sup>.

Existe también la duda de aplicar este método en nuestro país puesto que las privatizaciones en otros países, como en Argentina, fueron procesos dentro de los cuales hubo mucha corrupción alrededor de las mismas, sobretodo a cargo de partidos políticos quienes actuaron a favor de grupos económicos interesados en adquirir empresas estatales.

La negativa en cuanto a la aplicación de la privatización también se centra en la eficiencia de la misma como proceso en sí y a la mejora del servicio o producto que se pretenda dar y si éste será de mejor calidad que el que actualmente el Estado provee. Casos como el de Ecuatoriana de Aviación reflejan que la privatización de la misma fue un mal negocio para el país y peor aun hasta el momento la compañía no ha podido reactivarse<sup>23</sup>.

De las experiencias que el país ha tenido, puede concluirse que los errores que han existido en cuanto a las privatizaciones en nuestro país han sido a consecuencia de normativa incompleta o que no preveyó ciertos puntos importantes. En entrevista realizada para la elaboración de esta tesis, Mónica Villagómez de Anderson, Presidenta Ejecutiva de la Bolsa de Valores, considera que los procesos de venta de Cementos Selva Alegre y Ecuatoriana

---

<sup>22</sup> <http://www.iadb.org/res/ipres/2008/chapter8.cfm?language=sp>

<sup>23</sup> [www.ecuador.us/news/archives/ecuatoriana/ecuatoriana\\_de\\_aviacion\\_](http://www.ecuador.us/news/archives/ecuatoriana/ecuatoriana_de_aviacion_)

de Aviación cumplieron con los requisitos establecidos dentro de la Ley para la venta de las mismas dentro del mercado bursátil, sin embargo, el error radica en que dichas normas fueron muy superficiales y no contemplaron normas que regulen a las privatizaciones en forma global<sup>24</sup>.

### **1.9 Modalidades de la privatización**

Las modalidades de la privatización pueden referirse:

- 1.- A las fuentes de financiamiento: cobro de tarifas, aumento de capital con participación privada.
- 2.- A la producción de la misma: contratación de la gestión, arriendo, franquicia.
- 3.- A la liberalización de un sector: liquidación de empresas públicas.
- 4.- A la venta de una empresa o de sus acciones con indicación expresa del porcentaje accionario que éstas representan y de la clase de acciones y privilegios que éstas tengan, si fuere el caso, o de sus activos.
- 5.- A la cesión de la empresa en administración por un plazo determinado, especificándose si es o no opción de compra.
- 6.- Al otorgamiento de concesiones o permisos especiales de explotación.<sup>25</sup>

Dentro del Libro Teoría y Práctica de las Privatizaciones de Gómez, Acebo & Pombo Abogados se plantean varias modalidades para privatizar que vale la pena mencionar y son:

---

<sup>24</sup> Entrevista a Mónica de Anderson, Presidenta Ejecutiva BVQ, 04-01-08.

<sup>25</sup> Lautaro Ojeda Segovia, Bondad y Perversidad de la Privatización, Ecuador, ILDIS, 1992, Pág. 146

**A través del mercado financiero.** Procedimiento que consiste en el cambio de titularidad de las acciones y activos de las empresas públicas que pasarán a manos privadas mediante la utilización de los mercados financieros secundarios, como la Bolsa.

**Venta fuera del mercado bursátil.** Aquí la privatización se la hace por otros mecanismos dentro de los cuales el puede usar la licitación como medio para hacerlo y seleccionar al comprador más óptimo y eficiente asegurando la continuidad productiva por esta razón es importante determinar muy bien a los posibles candidatos a dueños para poder privatizar.

**Venta a los Trabajadores.** Método usado por un lado para garantizar la estabilidad laboral y la venta restringida de una parte de las acciones a los trabajadores de la entidad a privatizarse, dicha venta solo se limita a cierto porcentaje del capital social, es así que en países como Francia el Estado permite ceder a los empleados acciones de la empresa siempre que éstas no superen el diez por ciento del capital social.

## **1.10 Qué, Porqué, Cómo y cuando privatizar**

### **1.10.1 ¿Qué privatizar?**

A la hora de determinar QUÉ es lo que se va a privatizar hay que tener en cuenta algunos criterios, de lo cuales se puede citar los siguientes:

1.- *Las empresas públicas situadas en sectores no considerados como estratégicos.*

2.- *Los monopolios públicos.* Esta opción puede realizarse mediante la división del antiguo monopolio público en unidades independientes más pequeñas o mediante la venta de la entidad en su conjunto.

3.- *Las empresas de los sectores estratégicos.* Estas entidades son poco proclives a ser privatizadas; sin embargo, en algunos países se ha dado estableciéndose garantías mínimas para hacerlo.

4.- *La prestación de servicios a los ciudadanos de naturaleza social o asistencial.* Este tipo de privatización es usada alrededor del mundo por autoridades locales o regionales mediante técnicas de contratación y adjudicación administrativas.

### **1.10.2 ¿Por qué privatizar?**

En términos generales, los argumentos del porqué privatizar son los siguientes:

- Se puede desburocratizar el Estado.
- Eliminar las cuantiosas pérdidas que algunas empresas públicas le dejan a la sociedad.
- Despolitización de las empresas públicas, que durante muchos años le han generado poder.
- Algunas de las empresas públicas son ineficientes y representan una carga para los contribuyentes.

Este último argumento es el más importante debido a que los organismos públicos enfrentan ciertas crisis institucionales que les impide no solo alcanzar

adecuadas condiciones de productividad, sino también el éxito de la gestión administrativa y gerencial, elementos que se traducen finalmente en escasa eficiencia. Como consecuencia de ello, los beneficiarios o consumidores de los servicios producidos por el sector público deben pagar un precio más alto por ellos del que prevalecería en el sector privado, bien sea mediante mayores cargas tributarias o vía mayores tarifas. Esto es, que el costo social asumido es relativamente mayor.

### **1.10.3 ¿Cómo Privatizar?**

Existen básicamente las siguientes modalidades:

**1- La adjudicación de la empresa a inversores privados.** Básicamente constituye la venta por medio de un concurso público. Algo fundamental en este punto es el grado de control que se establece al inversor por parte del Estado.

**2.- La libre distribución de las acciones entre los ciudadanos.** Esta vía se encuentra fundamentada en lo que se conoce como "capitalismo popular".

**3- La privatización de las entidades a favor de sus empleados y directivos.** Es un método interesante ya que al ser los propios trabajadores y directivos los poseedores de acciones de la entidad, se genera en ellos un sentimiento de responsabilidad repercutiendo en la producción de la misma.

4.- Al otorgamiento de concesiones, las cuales serán otorgadas al sector privado con el objeto de que este último por su cuenta y riesgo, en las condiciones estipuladas en la licitación y el contrato, planifique y construya una obra pública,

mantenga y mejore una ya existente o preste un servicio público a cambio de recibir una utilidad por sus inversiones y trabajo.<sup>26</sup>

5.- Liquidación de una empresa que tenga un desempeño deficiente; es decir, vender sus activos al sector privado si no se puede hallar un comprador y si las perspectivas de hacer de ella una empresa rentable es poco probable.

#### **1.10.4 ¿Cuándo privatizar?**

Es difícil determinar exactamente cuando debe privatizarse, sin embargo, para algunos autores como existen algunas medidas que nos indican el momento para realizar una privatización. Se puede decir que en base a los objetivos y las políticas económicas y sociales del país; por ejemplo, si se quiere suprimir barreras comerciales, eliminar monopolios.

El momento puede ser cuando por política económica del país se quiere lograr reducir la inflación o el déficit público, el cual muchas veces es generado por el mal manejo y control de empresas públicas los cuales solo generan ganancias para cierto grupo económico pero generan pérdidas millonarias para el Estado.

Otro momento para privatizar ha sido tomado por algunos países en el momento en que las condiciones de la empresa o servicio a privatizarse se encuentra en crisis y es necesario implementar la privatización para sacar adelante a dicho servicio o empresa.

---

<sup>26</sup> Ley de Modernización del Estado, RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993, art. 69

## 1.11 Privatización en Europa: Reino Unido

### 1.11.1 REINO UNIDO

El proceso de privatización en este país se lo vino llevando desde los años cincuenta en el Gobierno de Winston Churchill cuando desnacionalizó empresas de aceros y transportes; posteriormente en los años ochentas empezó el verdadero proceso de privatización llevado a cabo por el Gobierno conservador a cargo de Margaret Thatcher, cuyo programa electoral tenía como efectivo paliar la crisis proponiendo como principal opción la privatización de empresas.

La principal motivación para privatizar radicaba en “la ideología económica del Partido Conservador, basada en la doctrina neoliberal, la cual señalaba que los problemas del sector público debían ser resueltos mediante la posibilidad de que todas las empresas tuvieran la libertad de beneficiarse de las oportunidades del mercado, así como el derecho de los consumidores a la libre elección de los servicios.”<sup>27</sup>

Las privatizaciones en el Reino Unido tuvieron consecuencias positivas como la reducción del déficit público y mejora considerable de la economía.

La forma de privatización para las empresas en este país varió dependiendo de distintos factores como lo eran el tipo de actividad, características del mercado, grado de existencia de sindicatos y la influencia de los mismos en las empresas.

---

<sup>27</sup> Gómez, Acebo & Pombo Abogados “Teoría y Práctica de las Privatizaciones”, Madrid, 1997, Pág. 212

Son muchas las clasificaciones que se han hecho sobre las formas y técnicas de privatización en el Reino Unido desde 1980, sin embargo, se distinguen tres técnicas principales de privatización:

**“i. La venta precedida obligatoriamente por una ley del Parlamento**

Las empresas públicas que han sido creadas por una ley del Parlamento sólo pueden ser privatizadas a través de la aprobación de una nueva ley.

**ii. La venta en ausencia de leyes votadas por el Parlamento**

Cuando las empresas públicas no han sido creadas por una ley del Parlamento y ya ostentaban la forma de sociedad mercantil ordinaria no es necesario adoptar una nueva ley parlamentaria para realizar una privatización, sino que es suficiente con seguir el Derecho de sociedades británico. El estado, siendo un accionista más, puede vender sus acciones como otro particular.

**iii. Ventas realizadas paso a paso**

Hay casos en que ninguna disposición legal prevé la escisión o creación de filiales o entidades de producción de las empresas públicas antes de su creación. Sin embargo, puede ocurrir que una empresa sea parcial o totalmente cedida a manos privadas a través de ventas paso a paso.”<sup>28</sup>

Este tipo de venta ha sido muy criticada como método de privatización, porque no tiene las mismas condiciones de transparencia y legalidad que los anteriores. El Gobierno decide discrecionalmente sobre los diferentes aspectos de la venta (precio, modalidad, procedimiento, elección de comprador, etc.) mientras que el Parlamento no ejerce control alguno sobre la operación.

---

<sup>28</sup> Gómez, Acebo & Pombo Abogados “Teoría y Práctica de las Privatizaciones”, Madrid, 1997, Pág. 216

## 1.12 En América Latina

### 1.12.1 ARGENTINA

Como consecuencia de la crisis de los años treinta provocada por “la Gran Depresión” el gobierno argentino planteo una campaña nacionalizadora. Durante la dictadura militar entre 1977 y 1983 se impuso la política privatizadora en donde se recortó las funciones del estado y sobretodo de los sindicatos la cual toma más fuerza a partir de 1989.

“El 12 de noviembre de 1991, el presidente Carlos Ménem firmaba un Decreto que contemplaba la privatización de todas las empresas estatales de servicios públicos antes del término de 1992.”<sup>29</sup>

El gobierno argentino con la privatización quería alcanzar reducir la inflación y estabilizar la economía y mejorar la calidad de servicios, sobretodo en el sector eléctrico, telecomunicaciones, puertos y transportes.

Para poner en práctica la política de privatización se creó una unidad que formaba parte del Ministerio de Economía, la cual fue una comisión ad hoc a la cual se le implantó medidas de control legislativo para asegurar el proceso.

Varios procedimientos y técnicas se utilizaron para implantar la privatización en Argentina, la más corriente fue la licitación, subasta pública de acciones.

Como consecuencia de las privatizaciones el país tuvo un importante impacto en sus finanzas debido a que se redujo la deuda pública considerablemente; sin embargo, dado a la inestabilidad del país y sobretodo los problemas

---

<sup>29</sup> Gómez, Acebo & Pombo Abogados “Teoría y Práctica de las Privatizaciones”, Madrid, 1997, Pág. 285

monetarios derivados de la devaluación del peso frente al dólar generó inconvenientes en la economía argentina.

Sin embargo, las privatizaciones en Argentina tuvieron características importantes, la mayor, la corrupción la cual estaba fue llevada a cabo por grandes grupos económicos ligados a la política los cuales en algunos casos ofrecieron el diez por ciento del valor de la privatización a quienes se encontraban en puestos claves para permitir llevar a cabo la misma.<sup>30</sup>

Argentina frente al proceso de privatización tuvo una característica especial y es que privatizó casi todas las compañías estatales a excepción de pocos bancos nacionales y provinciales, además de unas pocas compañías de salubridad, lo cual generó descontento debido a que al hacerse en un tiempo tan corto dichas privatizaciones, algunas no llegaron a ser tan beneficiosas para la sociedad. Es así que en el proceso de privatización en este país redujeron a un tercio a los empleados que laboraban para empresas públicas y los valores derivados de las indemnizaciones y liquidaciones a dichos trabajadores fueron cubiertos por el Banco Mundial.

### **1.12.2 CHILE**

En el Gobierno de Salvador Allende (1970-1973) estuvo marcado por gran número de nacionalizaciones con un modelo proteccionista en el que el sector público tenía gran fuerza. Con el golpe militar y con Augusto Pinochet a la cabeza empezó el proceso privatizador (1974-1982) con la característica de que

---

<sup>30</sup> <http://www.fdcl-berlin.de/fileadmin/fdcl/carpio03052004>

todas las empresas nacionalizadas hasta ese entonces fueron devueltas a sus antiguos dueños.

Sin embargo, existen duras críticas al proceso privatizador en su primera fase debido a varias razones: no se aseguraron de sanear aquellas empresas que iban a ser privatizadas, de esta forma algunas no pudieron alcanzar niveles rentables de producción para sus nuevos dueños; por otro lado, los inversionistas se endeudaron altamente con el fin de recuperar dicha inversión pero por lo anteriormente expuesto para muchos fue un fracaso y tuvo como consecuencia que varias empresas privatizadas se recorte personal generando un descontento social a todo nivel y afectando la economía del país aumentando la inflación y la consiguiente devaluación de la moneda.

Por este motivo el Estado encontró como solución viable el adquirir el cincuenta por ciento de varias empresas.

Para la segunda fase, ya con la experiencia de los primeros casos se procuró realizar varias técnicas de privatización dentro de las cuales se distribuyó de una mejor forma las acciones a favor de empleados de las empresas y de la ciudadanía en general, usando el sistema conocido como "capitalismo popular". Dentro de los procesos de privatización, como lo es la venta directa o la licitación se aseguraron de que los inversionistas tengan la solvencia necesaria para reactivar a dichas empresas y generar una mejor producción.

"Para paliar la grave situación económica del país a consecuencia del cambio económico y de las malos procesos privatizadores empleados al comienzo para el año de 1985 el gobierno ideó un programa de ajuste estructural formado por tres componentes:

- a) Equilibrio macroeconómico. El estado adoptó una política de austeridad presupuestaria destinada a reducir el déficit público. Además, se puso en marcha mecanismos para renegociar y convertir la deuda externa.
- b) Reducción arancelaria de 20 puntos porcentuales.
- c) Incremento de la inversión privada<sup>31</sup>

Chile se convierte en un ejemplo a seguir para los países en Latinoamérica, siendo uno de los países que en materia de propiedad tuvo cambios drásticos al haber pasado en los últimos treinta años de una economía mixta a una socialista para terminar en un sistema neoliberal con apertura a la inversión y por adoptar medidas económicas que sirvieron para impulsar de manera positiva a la economía.

---

<sup>31</sup> Gómez, Acebo & Pombo Abogados "Teoría y Práctica de las Privatizaciones", Madrid, 1997, Pág. 296

## CAPITULO II

### 2. MECANISMOS PARA PRIVATIZAR

#### 2.1 Servicios públicos estatales privatizables.

##### **Sobre las áreas a privatizar que podrían ser privatizables en el Ecuador.**

En el Ecuador las áreas que se encuentran en procesos de privatización o deberían privatizarse son las siguientes:

- Puertos
- Vialidad
- Hidrocarburos
- Aeropuertos
- Sector eléctrico
- Empresas Militares
- Aduanas
- Telecomunicaciones

El proceso de modernización y privatización de las telecomunicaciones en el Ecuador sería muy beneficioso por algunas razones, las más importantes es la apertura de los servicios de telecomunicaciones a la competencia, lo cual traerá como consecuencia un alto beneficio para los usuarios de estos servicios, a reflejarse en tarifas justas, calidad de los productos y variedad en la oferta.

La búsqueda de inversión privada en servicios basados en última tecnología en telecomunicaciones. En este sentido, se procederá a desarrollar procesos de

licitación pública para adjudicar bandas de frecuencias para servicios de telecomunicaciones móviles, servicios de banda ancha y servicios de acceso inalámbrico fijo.

La administración privada de Andinatel y Pacifictel es importante para tener como consecuencia una mejora significativa en la eficiencia operativa de estas empresas, con el fin de que alcance un nivel atractivo para los inversionistas privados y sobretodo poner este servicio básico y tan necesario al alcance de la población con un servicio de calidad a costos asequibles.

## **2.2 Acciones a emprender para privatizar**

Según el autor Lautaro Ojeda Segovia en su libro *Bondad y Perversidad de la Privatización*<sup>32</sup> primero que nada debe tomarse en cuenta que no todas las empresas estatales es rentable privatizarlas por lo que la primera acción que se debe tomar es el realizar estudios de rentabilidad y funcionamiento de las empresas estatales. Para ello es necesario que se conformen comisiones que realicen los estudios y se encarguen de hacer viable el proceso de privatización de la empresa estatal que se trate.

Es importante que dentro de los estudios que se realicen se tome en cuenta que la legislación es la parte más importante de la misma por lo que debe, si es el caso, estudiarse y ver las posibles propuestas para la elaboración o modificación de leyes que regulen a las empresas estatales.

---

<sup>32</sup> Lautaro Ojeda Segovia, *Bondad y Perversidad de la Privatización*, Ecuador, ILDIS, 1992, Pág. 56

Otra acción a tomar es ver la posible empresa privada quien podría hacerse cargo del manejo y administración y del control eficiente de las empresas, para ello ver el posible método de privatizar es el aspecto más importante.

### **2.3 Elementos de la privatización**

El autor Eduardo Rodríguez Chirillo en su libro Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización enumera los elementos que constan en toda privatización, a continuación se resume brevemente cada uno<sup>33</sup>.

#### **ELEMENTOS SUBJETIVOS**

- La Administración Pública
- El/Los Adquiriente(s)

#### **ELEMENTOS OBJETIVOS**

- Objeto, contenido y modalidad que se va a usar para el respectivo proceso de privatización
- Causas por las cuales se determinó la privatización
- Finalidad de la privatización

#### **ELEMENTOS FORMALES**

- Procedimiento dentro del cual se va a dar la Privatización.

---

<sup>33</sup> Eduardo Rodríguez Chirillo, Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización, Buenos Aires, 1996, Pág. 281 - 440

## 2.4 Pasos y etapas para Privatizar

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD<sup>34</sup> sintetiza en cinco pasos como se puede llevar a cabo una privatización:

**1. *Objetivos y modalidades.*** Se trata del momento inicial en que es fundamental formular objetivos precisos y establecer la modalidad adecuada en consonancia con ellos. Es necesario concebir detalles y elaborar un calendario de privatizaciones de las empresas y diferenciar la privatización de gestión y la privatización de propiedad.

**2. *Identificar las condiciones*** macroeconómicas en la aplicación de la privatización para asegurar la credibilidad legal y la declaración de una política de privatización.

**3. *Arreglos institucionales.*** Es importante crear un organismo técnico con la necesaria competencia para conducir un proceso y establecer la logística institucional de la oferta o ventas privadas.

**4. *Aplicación.*** Preparar a las empresas para la privatización elaborando un balance saneado y organizar una oferta pública en la cual deberá estar determinado el precio y las técnicas de venta.

**5. *Medidas subsiguientes a la privatización.*** En este punto se refiere a la creación, modificación o derogación de disposiciones y dentro de éstas la elaboración de un plan para la utilización de los beneficios.

---

<sup>34</sup> PNUD, Directrices sobre privatización, Red Interregional sobre la Privatización, División del Programa Mundial y del Programa Interregional, New York, 1990.

## **2.5 Procedimiento, Técnicas y Modalidades para privatizar servicios públicos**

El autor español Gaspar Ariño<sup>35</sup> en su libro Economía y Estado sugiere en su obra traspasar o vender propiedades o servicios del Estado a particulares; haciéndolo de dos maneras y es mantener la empresa pública pero privatizar su gestión o lo que en latín se lo conoce como la “depublicatio” que es la devolución de la tarea a la sociedad, dejando de ser ésta del Estado.

Marston Lance<sup>36</sup> enumera catorce pasos que podrían darse en un proceso de privatización en cuatro etapas a continuación enumeradas:

### **Primera Etapa: Desarrollo institucional**

1. Organización de la privatización
2. Balance del contexto político
3. Crear coaliciones con el sector privado
4. Elaborar estrategias y pautas

### **Segunda Etapa: Elección de objetivos**

5. Resumen de política
6. Balance organizativo
7. Balance comercial
8. Análisis estratégico

### **Tercera Etapa: Transferencia de la privatización**

9. Estimación de valor
10. Fijar condiciones y solicitar transferencia

---

<sup>35</sup> Gaspar Ariño, Economía y Sociedad, Marcial Pons, Madrid, 1993

<sup>36</sup> Hanke, Steve. Preparativos para la privatización: lista de etapas para la persona que toma decisiones

11. Evaluar y elegir al comprador

12. Negociar y realizar la transferencia

**Cuarta Etapa:** Vigilancia de los resultados

13. Establecer los mecanismos regulatorios y de supervisión

14. Vigilar el comportamiento

A decir de Lautaro Ojeda Segovia en su libro "Bondad y perversidad de la Privatización"<sup>37</sup> los procedimientos para privatizar a su vez pueden ser vistos desde otro punto de vista como, por ejemplo, el proceso *económico* dentro del cual podría estar previsto la venta de acciones, compra de títulos, obtención de inversión extranjera; en el *ámbito administrativo* en empresas atractivas para el sector privado lo conveniente es de manera inmediata intentar solucionar los conflictos laborales que existan dentro de la empresa a ser privatizada.

Cuando hablamos de procedimientos siempre debe tomarse en cuenta lo que es el *área legal* la cual es sumamente importante porque se orienta a la creación, modificación, extinción de leyes que permitan la privatización de las compañías estatales; la cual, en la mayoría de casos va de la mano con las políticas públicas que deben ser coherentes al proceso de privatización.

Debe tomarse en cuenta que las empresas a ser privatizadas son aquellas que bien son ineficientes o también se encuentran quebradas o en liquidación, para lo cual es necesario el estudio y consecuentemente el diagnóstico de la empresa o servicio a ser privatizado.

---

<sup>37</sup> Lautaro Ojeda Segovia, Bondad y Perversidad de la Privatización, Ecuador, ILDIS, 1992, Pág. 67



Un factor importante que debe ser tomado en cuenta dentro de los procedimientos para privatizar empresas estatales, es la situación de los trabajadores.

Por el hecho de que su estabilidad laboral al momento de privatizarse la empresa podría verse afectada porque pueden verse expuestos a despidos y a un sin número de cambios; sin embargo, en la mayoría de procesos de privatización se ha optado por buscar una fórmula en la que no se afecte su estabilidad y es por un lado el hecho de darles un pequeño poder dentro de la empresa, ya sea de manera administrativa o cediendo un porcentaje de las acciones para lo cual el PNUD señala posibles concesiones a los trabajadores en la oferta de acciones "tales como reservas para su asignación, precios de concesión o descuentos, acciones gratis como bonos de lealtad, concesión de ayuda financiera.

Cabe recalcar que el PNUD propone la transferencia o venta de acciones dándoles preferencia a los trabajadores desplazados por el hecho de privatizar la empresa, algo que es cuestionable en algunos casos porque la privatización se puede suscitar por muchas razones, pero entre ellas puede estar el mal desempeño del personal y el abuso cometido por aquellos por lo que considero debe ser un procedimiento muy bien estudiado y en un porcentaje bajo como reconocimiento únicamente a trabajadores honestos y dedicados.

## 2.6 Modalidades de Privatización:

- A las fuentes de financiamiento: Cobro de tarifas, aumento de capital con participación privada.
- Producción de la misma: contratación de la gestión, arriendo, franquicia.
- Liberalización de un sector: liquidación de empresas públicas.<sup>38</sup>
- Venta de empresas o acciones
- Cesión de administración con opción o no a compra
- Otorgamiento de concesiones o permisos para explotar
- Venta pública a través del Mercado de Valores

Existen varias formas de privatizar empresas estatales, según el autor Edwin P. Geiger en su libro "Privatización y Política Económica"<sup>39</sup>, existen siete formas básicas para hacerlo, aunque pueden existir combinaciones entre una y otra para hacerlo.

### 2.6.1 Venta por acciones en forma de amplia distribución

Es un método catalogado como fácil si cumplen requisitos fundamentales; para ello la empresa estatal que se está vendiendo debe ser sólida y bien conocida y atractiva, en segundo lugar que exista un mercado de acciones que funcione bien y el último pero no menos importante es la existencia de una extensa clase media en la sociedad con ahorros considerables y capaz de ahorrar.

Condiciones que parecen fáciles, sin embargo, en países como el Ecuador, el cual es un país en vías de desarrollo no se da tomando en cuenta que

<sup>38</sup> Lautaro Ojeda Segovia, Bondad y Perversidad de la Privatización, Ecuador, ILDIS, 1992, Pág. 146

<sup>39</sup> Edwin P. Geiger, Privatización Política Económica, San José, Costa Rica, 1992, Pág. 21

organismos como la Bolsa de Valores son poco conocidos y usados por la gran mayoría de la población, además de que dadas las circunstancias económicas de los últimos años la capacidad de ahorro es mínima para el común denominador de la población. Hasta la actualidad en nuestro país no han existido privatizaciones con venta de acciones distribuidas en un buen número de accionistas. A lo largo de la historia los países con más éxito en la aplicación de este método de privatización resultan ser los más poderosos como lo es Inglaterra, Francia y Alemania.

Sin embargo, resulta difícil pero no imposible para los países en vías de desarrollo el usar este método para lo cual lo que se debe realizar es un buen “mercadeo” para lo cual la publicidad por todos los medios para dar a conocer que la empresa está a la venta en la que debe constar la información completa y fácil de entender de lo que constituye la compra de acciones y sobretodo en esta publicidad, como todo negocio de venta, lo más atractivo debe ser el precio de las acciones ya sea de forma individual o por paquete y los descuentos que puedan existir a partir de cierto número de acciones, el cual debe estar ajustado a la capacidad adquisitiva del común denominador de la población para que resulte atractiva y tenga buena acogida dentro del mercado..

### **2.6.2 Venta a los empleados**

Cabe recalcar que esta venta se la hace a empleados de todos los niveles que se encuentren laborando en la empresa a privatizar.

Es muy probable que en este caso los empleados no tengan una capacidad muy grande de ahorro por lo cual debe preverse mecanismos para hacerlo, como por ejemplo puede hacerse por medio de descuentos en las acciones que compren; pago a plazos de las acciones; o en último caso participación de las utilidades, utilizándola en el pago de las acciones.

Deben crearse planes para convertir a los empleados en accionistas, para lo cual una forma interesante y usada por países que ya lo han hecho es poner en manos de un fideicomiso el capital de la empresa o por lo menos una parte del mismo y a medida que los trabajadores reciban dividendos (por esa colocación, o por participación de las utilidades), o que reciban beneficios que provengan de incentivos al plan, como lo puede ser incentivos tributarios, como por ejemplo en Estados Unidos se permitió que no graven impuestos sobre las ganancias distribuidas entre los trabajadores con el fin de comprar acciones; también dentro de este plan los empleados pueden usar ahorros propios, las acciones del fideicomiso se van distribuyendo individual y proporcionalmente entre los empleados hasta que lleguen a poseer todas las acciones que estuvieron en el fideicomiso.

Este método es muy interesante debido a que constituye un incentivo a que los trabajadores de la empresa se vuelvan más eficientes y por lo tanto la empresa surja en todo nivel. Además, permite que los trabajadores no vendan a grupos interesados ya que el fideicomiso lo prohíbe.

### **2.6.3 Venta a empresarios nacionales**

Constituye un tipo de venta que tiene desventajas; entre las cuales podemos citar la experiencia administrativa que les permite reestructurar

una empresa estatal y hacerla más eficiente, así como también que los compradores cuentan con recursos a través de créditos bancarios para realizar la inversión necesario. Sin embargo, en este método también podemos encontrar varias desventajas porque generalmente quienes adquieren las empresas son pequeños grupos con capacidad económica grande.

El factor fundamental para que este tipo de venta suceda es la transparencia en el proceso, debido a que es muy importante establecer mecanismos que aseguren que el gobierno reciba el mejor precio posible por la propiedad nacional que vende.

Es importante destacar que en este método de venta el riesgo de fracasar o de tener éxito debe ser asumido por el comprador en su totalidad, por lo que no se permite ni ventas parciales ni a plazos. En este punto es cuestionado la venta parcial de empresas, lo que las convierte en empresas mixtas, una de las razones por las que se suele convertir por un tiempo en empresas mixtas a las mismas es debido a que en algunos casos las acciones se han vendido a cientos o miles de accionistas inexpertos, por lo que el Estado suele retener dicho porcentaje por un tiempo para asegurar una cierta supervisión efectiva de la administración. Tan pronto como haya administración estable y capaz el Estado procede a vender las acciones que le quedan.

#### **2.6.4 Venta a empresarios extranjeros**

Es un método un poco difícil debido a que muchos podrían tildarlo de neocolonialismo en el sentido de que la adquisición de una empresa por

parte de una empresa extranjera puede ocurrir que exista un control indirecto por parte del país de donde provenga la compañía, es decir, muchos pueden pensar que la adquisición de empresas estatales pueden limitar la toma de decisiones por parte del Estado porque las mismas pueden afectar a los países de donde provienen los inversionistas, podemos tomar como ejemplo el caso de Occidental en nuestro país, en el cual el hecho de haber dictado la caducidad del contrato para la explotación del bloque quince puede ser un pretexto para la no extensión del ATPDEA y también afectó a las negociaciones del TLC como muchas veces se escuchó en los noticieros o en artículos de la prensa<sup>40</sup>; o también es discutible en los casos en que, por ejemplo, se quiera vender una empresa de producción de productos como armas el cual se considera debe ser propiedad de nacionales.

Por otro lado puede ser ventajoso si quien compra abre el mercado al punto de exportar, que implemente tecnología que haga crecer a la misma o por el hecho de que al ser compradores extranjeros pueden ofrecer un mejor precio que los nacionales.

### **2.6.5 Alquiler de la empresa (en lugar de venta)**

Es un método el cual no significa una privatización total. Es un método en el cual el Estado se deshace de la operación de la empresa alquilándola a una compañía privada y permaneciendo como su propietario. Sin embargo, no es un método muy usado debido a que existen empresas de tipo industrial,

---

<sup>40</sup> Informativo del Ministerio

RR.EE.<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/extracto/ano2007/agosto/ext027.htm>. Agos 07

las cuales requieren de un mantenimiento constante y de actualización y mejoramiento de la maquinaria por lo que en estos casos resulta difícil separar la propiedad de la operación; por este motivo este método es más usual en las empresas de servicios

#### **2.6.6 Apertura a la competencia de mercado**

Este método no consiste en privatizar las empresas estatales directamente, sino en someter a la empresa estatal a la prueba del mercado competitivo, lo que podría significar una extinción progresiva.

Para ello lo que primeramente se hace es eliminar los privilegios y subsidios otorgados a la empresa estatal, de manera que ésta tenga que competir en iguales condiciones con sus similares privadas.

#### **2.6.7 Disolución formal de las empresas estatales**

Es un método usado cuando la empresa no puede venderse porque resulta no ser atractiva para nadie a consecuencia de que la empresa genera pérdidas año tras año. En definitiva sucede cuando la empresa se ha convertido en lo que se conoce vulgarmente como "elefantes blancos".

La disolución formal se la considera en verdad una privatización, en el sentido de que el gobierno se sale de la actividad empresarial y la función económica a cargo de la empresa del Estado será asumida luego por una compañía privada, sin consumir fondos públicos.

Con este método el sector público tiene un ingreso en efectivo porque permite vender los activos de la empresa disuelta y genera mayores ingresos al país, uno de ellos los impuestos

## CAPITULO III

### 3.1 MARCO LEGAL DE LA PRIVATIZACION EN EL ECUADOR

La ley de modernización del Estado, fue expedida en el año de 1993 con el fin de apalear la crisis económica que había en aquel tiempo, además de que la misma seguía el modelo utilizado en otros países latinoamericanos los cuales habían optado por aplicar un modelo que permita cambiar la dirección de la economía, de forma que para ello debían resurgir las empresas privadas. Es por ello que dentro de los considerandos de esta ley establece que el Estado ecuatoriano se perjudicó al tomar a su cargo el manejo de empresas que fueron privadas, las cuales llegaron a ser duras cargas para el mismo. Razón por la cual se plantea en la ley aplicar la política de privatización y concesión de servicios llevados a cabo mediante procesos transparentes<sup>41</sup>.

La ley tiene como objetivos principales los siguientes:

- Descentralización y Desconcentración Administrativa, la cual es el proceso mediante el cual una entidad u organismo del Gobierno Central transfiere atribuciones, facultades u obligaciones de que gozaba a favor de otra entidad que es descentralizada ya sea territorialmente o funcionalmente. La descentralización comprende también la creación de nuevas entidades para que ejerzan en el ámbito regional o provincial o de manera especializada funciones originalmente atribuidas al Gobierno Central.

---

<sup>41</sup> Ley de Modernización del Estado, RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993, Segundo Considerando

- Desburocratización, Eficiencia Administrativa y Económica y Racionalidad Administrativa, eliminando el abuso por parte de entidades estatales y promoviendo la agilidad y eficiencia de las mismas.
- Desmonopolización, Privatización y Delegación de Servicios Públicos a la Iniciativa Privada para eliminar compañías estatales que llegaron a ser para el Estado “elefantes blancos” que producían pérdidas al Estado.

En cuanto a la privatización, que es el tema central que concierne al presente trabajo de titulación, la Ley de Modernización y su Reglamento en resumen estipulan:

- La participación de las empresas mixtas o privadas para la privatización se puede hacer bajo varias figuras como lo son: mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa de acuerdo con la ley.
- En la misma ley se reconoce que la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables cuya propiedad inalienable e imprescriptible pertenece al Estado, podrá hacerse a través de empresas públicas, mixtas o privadas.<sup>42</sup>
- **Modalidades para privatización.-**
  - a) Aporte total o parcial al capital de sociedades por acciones;
  - b) Arrendamiento mercantil o negocios fiduciarios;
  - c) Concesión de uso, de servicio público o de obra pública, licencia, permiso u otras figuras jurídicas reconocidas por el derecho administrativo;

---

<sup>42</sup> Ley de Modernización del Estado, RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993, art. 41

c) Venta;

d) Transformación, fusión, escisión y liquidación de empresas estatales o mixtas; y,

e) Cualquier otra modalidad que mediante Decreto determine el Ejecutivo y que esté amparada por Ley ecuatoriana<sup>43</sup>.

**Mecanismos.-** Los procesos de desmonopolización y privatización de las actividades del Estado, se realizarán mediante uno o más de los siguientes mecanismos.

a) Por licitación pública nacional o internacional para la presentación de ofertas;

b) Por oferta en la Bolsa de Valores de una parte o la totalidad de las acciones de propiedad de la entidad u organismo que se oferte;

c) Por suscripción pública de acciones o subasta pública; y,

d) Por cualquier otro mecanismo jurídico siempre que se encuentre amparado y

reconocido por la Ley ecuatoriana<sup>44</sup>.

Para lograr los objetivos anteriormente indicados con la Ley de Modernización se creó el CONAM – Consejo Nacional de Modernización organismo adscrito a la Presidencia de la República siendo un órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos la Ley de Modernización.

---

<sup>43</sup> Ley de Modernización del Estado, RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993, art. 42

<sup>44</sup> Ley de Modernización del Estado, RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993, art. 56

Cabe recalcar que esta ley estipula cambios trascendentales en la legislación ecuatoriana como lo es:

Concedió mediante el artículo 47 de la Ley de Modernización del Estado; que se ejerza libremente actividades económicas y presten servicios que estaban impedidos de ejercerlos con anterioridad donde el Estado ejercía dicha actividad monopólicamente, exceptuándose lógicamente las actividades que puedan incidir en la seguridad nacional del Estado.

Lo estipulado en la Ley de Modernización fue consolidada y extendida en la Constitución vigente en su artículo 249 en el cual se permite la delegación al sector privado para la prestación de servicios públicos, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley.

Así mismo la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana publicada en el R.O. 33 de Marzo del 2000 la cual modifica en varios puntos la Ley de Modernización del Estado y modifica la Ley del Fondo de Solidaridad al cual en el artículo 30 de la misma da la facultad al FS junto con el CONAM a establecer programas de beneficio social por medio de procesos de modernización y privatización para lograr dichos fines.

Actualmente el CONAM, organismo que no cumplió con los objetivos por el cual fue creado ha sido ahora reemplazado por la SENPLADES mediante decreto Ejecutivo 302 de fecha 8 de febrero del 2007 en el cual se dispuso la fusión por absorción del Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM y la Secretaría Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio

(SODEM) en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)<sup>45</sup>; siendo ahora este organismo el competente para el análisis de cualquier proceso privatizador.

### 3.2 CASOS DE PRIVATIZACIONES EN EL ECUADOR

Desde principios de la década de los años 90 se inicia en Ecuador un arduo debate acerca de las modificaciones y reestructuración de empresas y servicios públicos, es por ello que amparados en la Ley de Modernización y más tarde reforzado por la Ley Trole II se procedió privatizar varias empresas.

Dos son los casos que valen la pena citarse para la elaboración del presente trabajo, la privatización de la compañía **Cementos Selva Alegre S.A.** y **Ecuatoriana de Aviación.**

Cementos Selva Alegre S.A. fue creada en 1974 como compañía anónima y en el 75 se convierte en compañía de economía mixta, con la participación de los sectores público y privado, para la fabricación de cemento

En el año 1994 el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Corporación Financiera Nacional, entidades que conjuntamente decidieron, de acuerdo al plan de desinversión llevado por el gobierno de Sixto Durán Ballén, vender sus participación accionaria del 98.5% mediante la Bolsa de Valores. Porcentaje que sería dividido en 51% del capital social en paquete y el 47.8% fraccionadamente. Estableciéndose esta modalidad para vender a distintos

---

<sup>45</sup> <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=8509&hl=true>

accionistas en caso de poder hacerlo; sin embargo, en la práctica la mejor oferta la realizó la compañía alemana Finlatam Vermögensverwaltungs quien luego de cinco años, tiempo que duró el proceso de venta debido a cuestiones de carácter político, adquirió el 26 de octubre de 1999 la totalidad del paquete accionario en venta, es decir del 98.5%<sup>46</sup>

Posteriormente Finlatam decide vender dicho porcentaje y el 29 de diciembre del 2004 es adquirida por la compañía francesa Lafarge quién pago por dicho porcentaje 130 millones de dólares.

Actualmente Lafarge ha logrado incrementar la producción del cemento en un 12%. En el mercado nacional es la segunda en el mercado acaparando el 20% de la venta de cemento luego de la multinacional suiza Holcim que adquirió la Cemento Nacional que al momento tiene el 50% del mercado.

Se considera que la venta de Cementos Selva Alegre, hoy en día llamada Lafarge Cementos S.A. es uno de los casos de privatización más exitosos que han existido en el país.

Sin embargo contrasta con el caso de la venta de Ecuatoriana de Aviación, que así mismo fue vendida en el mercado bursátil, aunque en este caso que fue el único en el que el Estado ecuatoriano eligió mantener el 49% del capital.

---

<sup>46</sup> Documentación sobre el proceso de venta que reposa en los archivos de la Bolsa de Valores de Quito.

Ecuatoriana dejó de operar en 1993 e inició un proceso de privatización. Dos años después, la aerolínea de origen brasileño VASP –que, en 1995, adquirió el 50% de las acciones – y el grupo Eljuri compraron 21.947 acciones de la empresa local por \$ 32,9 millones, incluidas las rutas, los derechos de tráfico y activos. Se iniciaron operaciones a Miami y Nueva York un año después; también a otros doce destinos en América Latina<sup>47</sup>.

Esta actividad se realizó regularmente hasta el 2000, cuando la Federal Aviation Administration (FAA) le retiró a VASP el permiso de vuelo para entrar a EE.UU.<sup>48</sup> todo marchó bien hasta que el 5 de enero de 2000 un montacargas de la compañía EMSA chocó al avión A 310, obligándolo a permanecer en tierra durante 45 días, lo que provocó, en una temporada alta, la suspensión de los vuelos a Nueva York. El perjuicio superó los \$5 millones y la imagen de Ecuatoriana de Aviación empezó a deteriorarse. En agosto, una vez reparada la nave, EEUU retiró el permiso para aterrizar en sus pistas a esa nave, debido a los incumplimientos de VASP.

Eso obligó a suspender los vuelos a EEUU y el saldo negativo empezó a aparecer en las cuentas de Ecuatoriana y, en octubre, las rutas a Brasil, Chile y Argentina tuvieron que ser canceladas. La compañía VASP fue posteriormente vendida al hoy quebrado Lloyd Aéreo Boliviano<sup>49</sup>

<sup>47</sup><http://www.eluniverso.com/core/eluniverso.asp?page=noticia&id=9&tab=1&contid=979DCA3B50C1475EA5F9A4BA60D098EB>

<sup>48</sup><http://www.eluniverso.com/core/eluniverso.asp?page=noticia&id=9&tab=1&contid=979DCA3B50C1475EA5F9A4BA60D098EB>

<sup>49</sup> <http://www.hoy.com.ec/Suplemen/blan224/byn.htm>

En noviembre del 2000, LanChile propuso un convenio comercial, que le permitía a Ecuatoriana no solo volver a utilizar sus frecuencias, sino pagar liquidaciones laborales y mantener una plantilla de 180 empleados. LanChile ponía su infraestructura técnica, recursos económicos y aviones, y Ecuatoriana, que a cambio recibiría un valor mensual por pasajero embarcado y las frecuencias.

Las operaciones conjuntas se llevaron a cabo con normalidad hasta mayo de 2002, cuando la Dirección de Aviación Civil (DAC) suspendió el permiso a Ecuatoriana por una deuda de \$3 millones. El 30 de junio venció formalmente el contrato con LanChile, y en julio, el presidente de Ecuatoriana, Jose Luis Buzzone, anunció su reestructuración.<sup>50</sup>

Actualmente Ecuatoriana de Aviación no opera y el Estado no obtiene frutos de su inversión en dicha sociedad.

Los dos casos anteriormente expuestos son dos ejemplos de privatizaciones en los cuales en el un caso se la consideró como exitoso y en el segundo como un fracaso completo.

Es por ello que tomando en cuenta las experiencias que ha habido hasta hoy día el presente trabajo de titulación tiene como objeto proponer un mecanismo dentro del cual, el porcentaje que el Estado esté vendiendo, sea mediante un

---

<sup>50</sup>[www.supercias.gov.ec/Paginas\\_htm/Mercado/investigacion/Concurso%20Monografias/Tercer%20Lugar](http://www.supercias.gov.ec/Paginas_htm/Mercado/investigacion/Concurso%20Monografias/Tercer%20Lugar)

proceso transparente y equitativo en el cual la sociedad no solo sea testigo del mismo sino también parte de él.

Los procesos de privatización anteriormente citados que se han realizado hasta la presente fecha en nuestro país no han contado con una normativa especial que realmente asegure que las privatizaciones se hagan de una mejor manera.

Ambas privatizaciones han corrido suertes distintas, es por ello que lo primordial es establecer que en las privatizaciones es necesario vender un porcentaje significativo pero no muy grande a una compañía que pueda hacerse cargo de la empresa, pero también dejar que otro número de acciones vayan repartidas a personas naturales o jurídicas que quieran formar parte del paquete accionario. De esta forma se evita que el socio mayoritario tome decisiones que afecten a la compañía y por lo tanto a la sociedad, debido a que las mismas estarán sujetas a las decisiones de los otros accionistas, es así que se puede evitar posibles monopolios (caso Lafarge) o malas administraciones (caso Ecuatoriana de Aviación). Por estas razones el método de utilizar el capitalismo popular como mecanismo para la venta de las acciones es el más óptimo como más adelante se citará en el presente trabajo.

### **3.3 CASO ANDINATEL:**

#### **3.3.1 Análisis de los intentos de privatización de Andinatel S.A. en Ecuador**

Para comprender cuales han sido los obstáculos que no han permitido la privatización de Andinatel, es necesario hacer una breve síntesis de lo que ha

sucedido en el sector de las telecomunicaciones en nuestro país hasta llegar a la creación de esta empresa.

### **3.3.1.1 Breve Historia de la Legislación de las Telecomunicaciones en el Ecuador**

- 1949 – creación de la Empresa de Teléfonos de Quito – ETQ
- 1952 – creación de la Empresa de Teléfonos de Guayaquil – ETG
- 1972 - creación del Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones – IETEL el cual Integró el sector de las telecomunicaciones
- 1992 publicación de la nueva Ley Especial de Telecomunicaciones, la cual creó:

EMETEL – Empresa Estatal de Telecomunicaciones, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, autonomía administrativa, económica, financiera y operativa, y domicilio principal en la ciudad de Quito.

SENATEL - Secretaría Nacional de Telecomunicaciones - organismo encargado de la ejecución de las políticas de telecomunicaciones en el país.

SUPTEL - Superintendencia de Telecomunicaciones - encargada de cumplir y hacer cumplir las resoluciones del CONATEL, controlando y regulando el espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones.

- 1993 – promulgación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la

Iniciativa Privada, creándose así el marco legal para la reforma de la Administración Pública y la capitalización y modernización de las empresas de este sector. Esta ley prevé la transferencia de la prestación de los servicios públicos, incluyendo los de telecomunicaciones. Para cumplir dichos programas se creó:

CONAM - Consejo Nacional de Modernización – el cual delegó el proceso de modernización de las telecomunicaciones a la Comisión de Modernización de las Telecomunicaciones – COMOTEL.

- 1995/Agosto – publicación de la Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones, que regula los procedimientos para llevar adelante el proceso de modernización y delegación de la explotación del servicio público de telecomunicaciones al sector privado, mediante subasta internacional.
- 1995/noviembre - promulgación el Reglamento General de la Ley Especial de Telecomunicaciones y de la Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones, en el Registro Oficial No. 832.
- El Art. 43 de la Ley Reformatoria a la Ley Especial, señalaba que: EMETEL se transforme en sociedad anónima, sujeta a las disposiciones contempladas en la Ley de Compañías.

Creación del CONATEL - Consejo Nacional de Telecomunicaciones, con la representación del Estado, para ejercer, en su nombre, la función de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones. Además, es representante del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT.

De conformidad con esta ley, la SENATEL es el ente encargado de la ejecución de las políticas de telecomunicaciones en el país, y la SUPTEL deberá fiscalizar y hacer cumplir las resoluciones del CONATEL, controlando el espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones.

- Mediante resolución No. 96.1.1.12132 del 31 de julio de 1996, emitida por la Superintendencia de Compañías, se aprueba la transformación de EMETEL en EMETEL S.A., resolución que se inscribe en el Registro Mercantil del cantón Quito, el 3 de octubre de 1996.
- El Art. 45 de la Ley Reformatoria mencionada, determina que, luego de la inscripción en el Registro Mercantil del cantón Quito, EMETEL S.A. se escindirá en el número de compañías anónimas que recomienden los estudios que, para el efecto, llevarán a cabo consultores internacionales debidamente calificados. De estas sociedades, una debería tener su domicilio en la ciudad de Quito y otra en la ciudad de Guayaquil. También se manifestó en ellas que el 35% de sus acciones serían vendidas por medio de subasta internacional. El restante 65% estaría repartido entre el Estado, quien conservaría el 55% de las acciones de EMETEL, mientras el otro 10% pasaría a manos de los trabajadores de esta empresa.
- Mediante escrituras públicas de escisión y rectificatoria de escisión, legalizadas ante el notario Vigésimo Séptimo del cantón Quito el 26 de septiembre y el 14 de noviembre de 1997, respectivamente, se establece la división de EMETEL S.A. Estos testimonios de escritura son

presentados en la Superintendencia de Compañías, con la solicitud para su correspondiente aprobación.

- El 17 de noviembre de 1997, la Superintendencia de Compañías aprueba la escisión y solicita al Registrador Mercantil del cantón Quito, Distrito Metropolitano, la inscripción de las escrituras de la resolución aprobatoria y la creación de ANDINATEL S.A.<sup>51</sup>
- En marzo de 2000, se expidió la Ley de Transformación Económica del Ecuador - Trole I, la cual modifica nuevamente el marco legal vigente y señala que “todos los servicios de Telecomunicaciones se brindarán en régimen de libre competencia”. Esta Ley, en la parte correspondiente a la composición accionaria de las telefónicas nacionales, contempla para su privatización dos opciones: la primera es la venta de hasta el 51% de las acciones propiedad del Fondo de Solidaridad; y, la segunda, se refiere al derecho preferente en la suscripción de acciones de dichas empresas.<sup>52</sup>

### 3.3.1.2 Naturaleza Jurídica de Andinatel

- No nació de un cuerpo legal como lo fue la Ley Especial de Telecomunicaciones como lo fue en el caso de EMETEL S.A. sino de un acto societario denominado “transformación”, otorgado por escritura pública y siguiendo el procedimiento determinado por la Ley de Compañías hasta culminar con su inscripción en el Registro Mercantil que le dio personería jurídica.

---

<sup>51</sup> Ayuda memoria Andinatel año 2002

<sup>52</sup> <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae41.pdf>.

- A raíz de la transformación de Andinatel en sociedad anónima surgieron conflictos con respecto a los organismos de control sobre la misma, en este caso la disputa se dio básicamente si la Contraloría debía ejercer control a la empresa puesto que la figura de la misma la hace pertenecer al sector privado y al tener una personería jurídica distinta a la de los socios el patrimonio de la misma venía a ser privado y ya no público.

El conflicto surge debido a que dentro de la Ley Orgánica de la Contraloría vigente hasta esa época no estaban incluidas las sociedades anónimas cuyas acciones eran estatales. El conflicto termina cuando se promulgación de una nueva ley que dentro del Art. 4 de la misma permite a la Contraloría controlar a las personas jurídicas de derecho privado con participación estatal.<sup>53</sup>

- Como compañía anónima forma una persona jurídica distinta de sus socios.
- El único socio que la conforma hasta el momento es el Fondo de Solidaridad, como delegado del Estado, con el 100% de las acciones.
- El Fondo de Solidaridad está amparado por el artículo 250 de la Constitución y por la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad publicado en el Registro Oficial No. 661 de 24 de marzo de 1995 el cual fue creado como "organismo de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y régimen administrativo propios"<sup>54</sup>, el cual es representante del Estado ecuatoriano en la propiedad del patrimonio nacional, dentro del cual constan "los recursos económicos resultantes de la aplicación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones

---

<sup>53</sup> Suplemento Registro Oficial N° 595 de 12 de junio de 2002, Art. 4

<sup>54</sup> Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, Registro Oficial 529/22-feb-2005, Art. 1

y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada”<sup>55</sup> por lo tanto será el beneficiario del producto de la venta de acciones de Andinatel S.A. El cual con las utilidades que le da la compañía financia a nivel nacional programas de desarrollo para los sectores de la salud, educación, saneamiento ambiental y remediación de los efectos causados por fenómenos naturales.

### **3.3.1.3 FALENCIAS EN LOS INTENTOS DE PRIVATIZAR ANDINATEL**

La promulgación de la Ley de Modernización del Estado en el año 1993 fue el inicio para dar paso a una nueva política del país en la cual se dio paso a las privatizaciones de ciertos sectores dentro de los cuales se encontraba el sector de las telecomunicaciones; es por ello, que como se mencionó en anteriores páginas para lograr con dicho objetivo el sector de las telecomunicaciones sufrió varias transformaciones para llegar con este fin y es el hecho de haber transformado a EMETEL en sociedad anónima para inmediatamente de ese acto escindirla en Andinatel y Pacifictel S.A.

Los procesos de privatización fueron iniciados en el Gobierno de Sixto Durán Ballén y continuaron hasta el gobierno de Fabián Alarcón, período en el cual el Presidente del CONAM era Rodrigo Paz quien manifestó en un artículo del diario Hoy que la disposición contenida en el Art. 45 de la Ley Reformatoria a la Ley de Telecomunicaciones de concretar la subasta del 35% de las acciones del Fondo de Solidaridad de las dos telefónicas Andinatel y Pacifictel no fue

---

<sup>55</sup> Reglamento a la Ley del Fondo de Solidaridad. Decreto Ejecutivo 3399, R.O.S. 864 17/Ene/1996, Inciso primero de los Considerandos.

posible realizarla debido a oposición por parte de grupos empresariales, políticos y por parte de los dirigentes sindicales de Andinatel.

Así mismo adujo que “Para las telefónicas se hicieron reformas importantes con los bloques legislativos, incluso con los opositores. Quince días antes de la subasta del 17 de noviembre de 1997, vino a Quito el vicepresidente de Telefónica de España a confirmar su participación. Lo mismo hizo Stet de Italia. Otras tres firmas querían demorar porque respondían a intereses de aquí y de afuera.

A las 22:00 del 17 de noviembre, las dos operadoras reiteraron su compromiso. Pero a las 09:00 del 18, Telefónica de España anunció que se retiraba por instrucciones de su presidente. La explicación fue que el precio era muy alto y la apertura en Brasil merecía primera atención, cuando habían pasado seis meses en esto. Fue un boicot. Tragándome mi orgullo, fui a España a invitarlos a que intervinieran en el nuevo proceso, e incentivamos a empresas estadounidenses, mediante gestiones directas con el asesor principal del presidente Clinton que nos recibió en la Casa Blanca. En esos días se nombró presidente de la Junta Monetaria a Francisco Swett, una de las personas con imagen negativa para cualquier plan, visto desde afuera. Automáticamente se retiraron los norteamericanos y la española”.<sup>56</sup>

Dentro de este primer intento de subasta, las empresas calificadas para participar en el proceso de subasta fueron: (las norteamericanas GTE

---

<sup>56</sup> <http://www.hoy.com.ec/Suplemen/blan191/byn.htm>

International Telecommunications y MCI International, la española Telefónica, la italiana STET International Netherlands y la asiática Korea Tele-com.)

Tanto el primer y segundo proceso los cuales debieron realizarse el 19 de noviembre de 1997 y el 23 de abril de 1998 respectivamente fracasaron por el retiro de las empresas que ya habían sido calificadas las cuales se excepcionaron de seguir participando dentro del proceso debido a la "inseguridad jurídica dado que continuamente hubo cambios en las bases del proceso, además de la fuerte oposición política"<sup>57</sup>.

El proceso propuesto en la Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones<sup>58</sup> para vender el 35% de las acciones de Andinatel tuvo normas muy generales para el proceso privatizador de la misma y daba cabida a un primer paso para la privatización de las telefónicas; no se observa en ellas impedimento alguno para llegar a concretarse dicho proceso, es por ello que la privatización de la Empresa no se logró básicamente por manipulación política generando la desconfianza de los posibles inversores. De haberse concretado este primer paso para la privatización, seguramente para esta época Andinatel pudo haber estado en manos privadas en su totalidad, comparando que las privatizaciones de empresas en muchos países se las hizo en períodos cortos de tiempo usando mecanismos similares.

Entre los años 1998 y 1999 se procedió a la contratación de consultores internacionales como asesores del gobierno en el proceso de privatización de

---

<sup>57</sup> <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae41.pdf>.

<sup>58</sup> Registro Oficial No. 770, 30 de Agosto de 1995

las dos operadoras nacionales, sin embargo, por presiones políticas tampoco logró concretarse este objetivo.

En el Gobierno de Jamil Mahuad se inició un nuevo proceso de privatización, en el que se buscaba elevar el porcentaje de venta de las acciones al sector privado y para ello implementar una reforma legal que permita hacerlo; sin embargo, dado a la grave crisis bancaria se destruyó el intento de aprobar dicha ley debido a la destrucción de la mayoría gubernamental dentro del Congreso.

Como efecto de la crisis y dado al mal control del sistema financiero y bancario tuvo como consecuencia el aumento de la participación estatal en la economía, un ejemplo de ello es la creación de organismos como la Agencia de Garantía de Depósitos AGD.

En la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano se reformaron los procesos de privatización, es así que en el año 2000 se promulga la Ley de Transformación Económica del Ecuador de las denominada Ley Trole I, la misma que agregó disposiciones transitorias a la Ley Especial la misma que disponía lo siguiente:

“La transferencia de acciones de propiedad del Fondo de Solidaridad a compañías de telecomunicaciones, o del derecho preferente para suscribirlas, se llevará a cabo mediante procedimientos públicos competitivos, en igualdad de condiciones para todos los interesados. Para este propósito, el Fondo de Solidaridad pondrá a disposición de los interesados un porcentaje de hasta el 51% de acciones con derecho o voto o de suscripción de acciones con derecho

a voto en el capital de la empresa. El precio base de la venta será el valor proporcional que resulte de la valoración de las empresas como negocio en marcha, para cuyo efecto se considerará el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico, así como valores intangibles que sean técnicamente admisibles. La valoración será realizada por consultores que acrediten experiencia, solvencia, y serán seleccionados mediante licitación pública internacional”.<sup>59</sup>

Este nuevo intento de privatizar el sector de las telecomunicaciones, además de aumentar el porcentaje a venderse dio paso a realizar cualquier procedimiento para lograr la privatización, dentro del cual se dio mayor apertura en cuanto a la forma de hacerlo, modificando que la venta ya no se la realice mediante subasta pública internacional sino cualquier otro procedimiento lo que supuso iba a generar mayor interés a los inversores.

Para el criterio de posibles inversionistas esta disminución del porcentaje de las acciones para el Estado de Andinatel no tuvo un cambio significativo y tampoco resultó atractivo para la inversión debido a que el porcentaje estatal seguía siendo significativo, lo cual unido a la inseguridad jurídica tampoco hubo avances en cuanto a este nuevo intento de privatización.

A partir del año 2001, y dado a continuos avances en cuanto a tecnología nuevamente se intentó fijar nuevas estrategias para las telecomunicaciones. La nueva estrategia incluyó:

---

<sup>59</sup> Ley Para la Transformación Económica del Ecuador, 2000, Art. 55

“Emitir regulaciones que permitieran una apertura controlada del sector de las Telecomunicaciones; licitar las bandas de frecuencias (WLL, LMDS y PCS), a fin de permitir e impulsar el ingreso de nuevos servicios y tecnologías al País; contratar Operadores Internacionales que se encarguen de la administración de ANDINATEL y PACIFICTEL y para lograrlo se propuso una nueva ley de telecomunicaciones.”<sup>60</sup>

En el año 2002 se plantea que tanto Andinatel como Pacifictel estén bajo una administración internacional para lo cual se inició un nuevo proceso en el cual calificaron las empresas: América Móvil, SWEDTEL, ATT Latin America, Detecon, Telefónica de España, Empresas Públicas de Medellín; y, Brasil Telecom.

Nuevamente la oposición política truncó este esfuerzo modernizador, por lo que se decidió postergar, una vez más, la iniciativa gubernamental.

En 2002 el CONAM inició dos procesos licitatorios para concesionar a la empresa privada la administración de las telefónicas, lo que finalmente no sucedió. El Presidente Lucio Gutiérrez encargó al Fondo de Solidaridad la preparación de una nueva licitación con la figura jurídica de concesión.

En el gobierno de Alfredo Palacio también se dispuso que el FS contrate la administración temporal de Andinatel S.A. y Pacifictel S.A. para mejorar su eficiencia, elevar su rendimiento, asimilar tecnología y prepararlas para

---

<sup>60</sup> <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae41.pdf>.

desenvolverse en un entorno de libre competencia; sin embargo, ninguno de los procesos culminó.

En noviembre del 2005 el Presidente Palacio mediante Decreto Ejecutivo dispuso se constituya una Comisión para la venta de las empresas a manos del Fondo de Solidaridad bajo la modalidad de capitalización popular; sin embargo, por presiones de varios sectores hasta el momento no ha logrado concretarse este proyecto.

A lo largo de estos trece años desde que han sido promulgadas la Ley de Modernización y las Reformas a la Ley de Telecomunicaciones ningún intento de privatización en el sector de las telecomunicaciones dentro de todo este tiempo ningún proyecto pudo concretarse; por ello, se puede concluir que los fallidos intentos de privatizar Andinatel se dieron por las siguientes razones:

- Andinatel siempre ha sido una empresa estatal la cual es considerada como botín político para todo gobierno, todo intento de privatización fracasó por la oposición de sectores políticos afines al gobierno de turno.
- Inseguridad jurídica para los posibles inversionistas, no sólo por los constantes cambios en las bases de las subastas sino también porque dentro de este lapso de tiempo el país ha tenido hasta el momento ocho gobiernos que reflejan la grave crisis del país.
- Fuerte oposición por parte del propio sindicato de Andinatel que en todo intento de privatización han intervenido y obstaculizado su conclusión.

- Fallas en cuanto a los organismos creados para el objetivo como lo es el CONAM que nunca ha contado con las herramientas suficientes para poder aplicar ideales y poder ejecutar los procesos.
- La función del Fondo de Solidaridad se ha visto opacada debido a que este organismo también tiene gran influencia política en cuanto es administrador de empresas de sectores importantes para el país; se ha desvirtuado la función del mismo puesto que su objetivo más importante es combatir la pobreza; sin embargo, sus administraciones han sido poco fructíferas a lo largo de este tiempo, entidad que se considera un botín político y que tiene altos niveles de corrupción por los valiosos recursos que la misma administra<sup>61</sup>.
- A lo largo de más de diez años de intentos de privatizar Andinatel ambas propuestas hubieran podido realizarse, la reforma a la Ley Especial de Telecomunicaciones que dio paso a la venta de un mayor porcentaje de acciones mediante cualquier procedimiento competitivo dio mayor apertura, es por ello que a raíz de su promulgación han surgido propuestas de privatizar Andinatel mediante la venta en el mercado bursátil que resulta ser el mecanismo idóneo que garantice igualdad de condiciones a los inversores.

---

<sup>61</sup> <http://www.mercuriomanta.com/sistema.php?name=noticias&file=print&sid=13931>

### 3.3.1.4 SITUACION ACTUAL DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

Como se ha podido constatar el factor decisivo para que la privatización de Andinatel no se haya dado hasta el momento han sido los constantes bloqueos políticos. Existen fallas jurídicas, sin embargo, estas pueden ser pulidas para lograr un proceso de privatización con las leyes vigentes al momento, las cuales son:

- “- En la actualidad se encuentra vigente la Ley No. 94 que Reforma la Ley de Telecomunicaciones y Ley de Régimen del Sector Eléctrico
- El Fondo de Solidaridad está amparado por el artículo 250 de la Constitución y por la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad publicada en el Registro Oficial No. 661 de 24 de marzo de 1995.
- Actualmente Andinatel sigue teniendo la forma de sociedad anónima y así lo ha ratificado la Procuraduría General del Estado y resoluciones del Tribunal Constitucional.
- La Constitución contempla la posibilidad de vender las acciones del Fondo de Solidaridad
- El artículo 30<sup>62</sup> de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana señala que para la generación de recursos *“el Fondo de Solidaridad podrá vender acciones de su propiedad”*, lo que implica enajenación del capital de dicho Fondo y, del mismo modo, se plantea la posibilidad de que el Fondo

---

<sup>62</sup>Registro Oficial N° 693 de 11 de mayo de 1995

de Solidaridad pueda “constituir fideicomisos mercantiles con acciones de su propiedad”<sup>63</sup>

- Con el actual gobierno del Presidente Rafael Correa el clima en cuanto a inversiones es completamente inestable, las actuaciones del régimen han generado inseguridad jurídica lo que ha tenido como consecuencia poca inversión extranjera en este primer año de Correa, lo cual se ha visto reflejado en el poco crecimiento económico durante el primer año de mandato, el más bajo en los últimos años<sup>64</sup>.

- La posición de la actual Asamblea Constituyente sigue el discurso del gobierno, por lo tanto, la nueva Constitución se encamina más a seguir la política de la Nacionalización de recursos y de empresas que originariamente eran estatales y que han sido privatizadas. De hecho en los últimos meses se han hecho duras críticas en cuanto a la privatización de Cementos Selva Alegre que hoy en día está en manos de la Compañía francesa Lafarge, compañía que es criticada por tener cerca del 99% de las acciones siendo el único dueño de la misma<sup>65</sup>.

### **3.3.2 PROPUESTA DE MECANISMO DE PRIVATIZACIÓN DE ANDINATEL.**

La modalidad que se sugiere para la privatización de Andinatel S.A. es hacerlo a través del mercado financiero, específicamente por medio de la Bolsa de Valores, organismo en el cual la venta de las acciones se realizará principalmente a través de la Oferta Pública de Venta (OPV).

<sup>63</sup>[http://www.supercias.gov.ec/Paginas\\_htm/Mercado/investigacion/Concurso%20Monografias/Tercer%20Lugar%20.pdf](http://www.supercias.gov.ec/Paginas_htm/Mercado/investigacion/Concurso%20Monografias/Tercer%20Lugar%20.pdf)

<sup>64</sup><http://el-federalista.blogspot.com/2007/08/ecuador-con-psima-nota-en-crecimiento.html>

<sup>65</sup><http://espanol.news.finance.yahoo.com/070514/17/1tl7y.html>

Es necesario recalcar que en países como Francia e Inglaterra la mayoría de privatizaciones se hicieron por medio de este mecanismo, según un estudioso de la experiencia privatizadora inglesa, señala que los motivos han sido los siguientes:

- a) Que la Bolsa es el lugar natural de cambio de propiedad de todas las sociedades mercantiles
- b) Que, gracias al gran número de adquirientes convocados en las ventas bursátiles, éstas tienden, en líneas generales, a maximizar el precio.
- c) Que, a diferencia de las ventas "privadas" a los adquirientes, la venta bursátil escapa de las críticas.
- d) Que permite el desarrollo del accionariado salarial y popular.<sup>66</sup>

La venta por medio del mercado de valores ofrece a los usuarios que el dinero invertido pueda rendir una buena utilidad además que la información brindada por el mercado de valores es información veraz dando al inversor más confianza y tranquilidad para hacer cualquier transacción.

El Estado Ecuatoriano, designará una comisión que deberá ser delegada por el dueño de las acciones de Andinatel, es decir el Fondo de Solidaridad, comisión que será la encargada de realizar un análisis de la situación financiera y de rendimiento de Andinatel S.A. y también será quien se encargue de avaluar la misma y del costo de cada acción, debiéndose determinar si las mismas

---

<sup>66</sup> Santini, J.J., "L'économie Britannique: Le choix Liberal", NED, LDF, 1984, Pág. 4853

saldrán al mercado con un valor fijo o variable lo que dependería en este caso de la oferta y demanda de las acciones en el mercado bursátil, lógicamente adjudicándose a las mejores propuestas.

El objetivo que se busca por medio de esta técnica privatizadora es la creación de un accionariado popular, dentro del cual las acciones serán destinadas a pequeños inversores quienes deberán ser calificados previamente con el objetivo de que dichos inversores sean personas naturales o jurídicas no solo con buena capacidad de pago, sino también una buena trayectoria comercial para generar un mayor interés para los otros inversores; entendiéndose que muchos de los inversores pueden ser, por ejemplo, algunas microempresas exitosas.

### **3.3.2.1 CAPITALISMO POPULAR**

“El esquema de participación ciudadana, o participación popular en las sociedades de capital público, comúnmente se denomina “capitalización popular”, por oposición a la capitalización corporativa, que es el mecanismo más tradicional de capitalizar compañías del sector público. La capitalización popular hace que los ciudadanos sean parte del proceso de privatización, porque se les permite acceder a la participación accionaria directa en las compañías estatales. La capitalización popular hace práctico este principio y entrega títulos de acciones a cada uno de los ciudadanos para que reciban los dividendos directamente. Esto supone que el colectivo de ciudadanos serían accionistas de compañías públicas junto con una gran corporación privada

generalmente extranjera. A veces continuaba participando el Estado, en un mínimo porcentaje".<sup>67</sup>

El hecho de que la ciudadanía tenga dominio de las acciones de la compañía es que tendría como consecuencia positiva la veeduría ciudadana dentro de la toma de decisiones de la empresa al tener representación dentro de la Junta de Accionistas.

Anteriormente ya se han hecho intentos para privatizar con este método, por lo que en 1995 se quiso crear un organismo que procure que las telefónicas Andinatel y Pacifictel entren en venta por medio de la Bolsa de Valores, para llevar a cabo este proyecto y hacerlo legal se promulgó el Decreto Ejecutivo 710 publicado en el Registro Oficial No. 140 de martes 8 de noviembre de 2005 dentro del cual "se constituyó la Comisión para la capitalización popular de las empresas de telefonía fija de propiedad del Fondo de Solidaridad, que debía establecer los lineamientos apropiados para evitar la concentración de la inversión y así garantizar la participación de la mayor cantidad de ciudadanos y lograr la conciliación de la propuesta con el deber establecido en leyes anteriores de permitir la participación accionaria de trabajadores y jubilados del sector".<sup>68</sup>

Además del decreto emitido por el Presidente Palacio, la venta por medio de la bolsa de valores se encuentra tipificada en el artículo 17 del Reglamento a la

---

<sup>67</sup> [http://www.supercias.gov.ec/Paginas\\_htm/Mercado/investigacion/Concurso%](http://www.supercias.gov.ec/Paginas_htm/Mercado/investigacion/Concurso%20)

<sup>68</sup> [http://www.supercias.gov.ec/Paginas\\_htm/Mercado/investigacion/Concurso%20Monografias/Tercer%20Lugar%20.pdf](http://www.supercias.gov.ec/Paginas_htm/Mercado/investigacion/Concurso%20Monografias/Tercer%20Lugar%20.pdf)

Ley del Fondo de Solidaridad<sup>69</sup>, lo que permite usar este mecanismo para la privatización de Andinatel.

### **3.3.2.2 FASES PARA LA PRIVATIZACION DE ANDINATEL**

Dentro del libro Teoría y Práctica de las Privatizaciones de Gómez Acebo & Pombo<sup>70</sup> Abogados se sugieren métodos y fases para la venta por medio de la oferta pública los cuales en resumen consisten en los siguientes:

#### **i. Elección del coordinador.**

Para el caso de venta de empresas, generalmente se sugiere que el coordinador sea una entidad, preferiblemente un banco de inversiones, el cual además de desempeñar funciones generales de asesoramiento, designará un grupo de bancos comerciales que actuarán como colocadores de los títulos, con independencia de que se utilice también el conducto bursátil.

#### **ii. Elaboración de la Oferta.**

Por oferta pública puede entenderse, aplicando este concepto a la privatizaciones al "procedimiento bursátil por el cual personas físicas y jurídicas

---

<sup>69</sup> Decreto Ejecutivo 3399, Registro Oficial Suplemento 864 de 17 de Enero de 1996

<sup>70</sup> Gómez, Acebo & Pombo Abogados "Teoría y Práctica de las Privatizaciones", Madrid, 1997, Pág. 87

son invitadas a adquirir acciones de una empresa pública puesta en venta, total o parcialmente.”<sup>71</sup>

En esta fase, la entidad vendedora debe calibrar el valor de mercado de Andinatel; para ello, se deberá recurrir a expertos independientes para que evalúen la situación patrimonial y financiera de Andinatel y así poder determinar el tamaño y calendario de la oferta, el tipo de registro, la preparación de documentos jurídicos necesarios para la venta y el establecimiento de una serie de sistemas y métodos financieros para facilitar el traspaso de titularidades. Asimismo, también deberán determinarse los garantes de la emisión (principales y secundarios) y acometer los cambios necesarios en materia de gestión y organización para hacer posible la venta.

### **iii. Promoción.**

Dado que los objetivos de una OPV son la distribución amplia de las acciones y la maximización de los ingresos, la entidad vendedora tratará de que su oferta despierte el mayor interés posible entre los inversores; para ello, habrá de ser capaz de ofrecer una empresa rentable y competitiva o, al menos, con razonables perspectivas de rentabilidad. Por tanto, cuando la empresa elegida para la OPV sea deficitaria, será prácticamente inevitable llevar a cabo un saneamiento financiero previo de la entidad, anulando o refinanciando el pasivo, a efectos de convertirla en un producto atractivo para el público.

---

<sup>71</sup> Eduardo Rodríguez Chirillo, Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización, Buenos Aires, 1996, Pág. 433

Posteriormente, y tal como ha demostrado la práctica, es necesario emprender una campaña publicitaria intensiva para incentivar a los futuros compradores, haciéndoles llegar la noticia y las ventajas de la OPV.

Al tiempo que se lleva a cabo la labor de promoción, el coordinador se encarga de sondear la emergente respuesta del mercado a efectos de empezar a determinar el precio de los títulos comercializados.

#### **iv. Oferta.**

Se trata de la fase final de la OPV, y consiste en la salida al mercado de los títulos objeto de la privatización con su correspondiente precio (fijo o mínimo). Previamente, las entidades financieras colocadoras deben tener ya a disposición de los inversores los correspondientes prospectos y formularios de suscripción.

Si quiere llegarse a un accionariado popular lo que se sugiere es que la venta de las acciones se la haga con un precio fijo, así se evita que grupos económicos más fuertes tengan beneficio.

Generalmente para que el accionariado sea popular se tiene que dar prioridad a personas naturales, imponiendo un número máximo de adquisición de acciones por persona.

Se puede dar una serie de ventajas a los particulares para que compren las acciones como por ejemplo es la asignación de acciones gratuitas a partir de cierto monto de compra o concesión de aplazamiento de pago o la reducción del precio de venta.

### **3.3.2.3 NUMERO DE ACCIONES**

Del Estudio que se realice acerca de la situación actual de la compañía se puede determinar el precio y consecuentemente el número de acciones por persona, es por ello que por ejemplo en Alemania para la privatización de la Compañía Volkswagen se la transformó en sociedad anónima y por ley se estableció que "sólo podían suscribir 5 acciones quienes tuvieran una renta no superior a 16.000 marcos y para los empleados se admitieron hasta 10. La operación admitía descuentos especiales de 10, 20 y 25% según la renta y la composición de la familia con la condición de que no fueran vendidas en el lapso de 2 años"<sup>72</sup> esto fue con el objetivo de que las mismas acciones que se compraron a precios excepcionales sean vendidas inmediatamente a grupos económicos poderosos, por lo que se desvirtuaría la figura de accionariado popular. Por lo tanto, será necesario establecer lineamientos claros en cuanto a este punto, siendo lo más importante que al ser un mecanismo de accionariado popular las limitaciones en cuanto a la adquisición de acciones sean congruentes y deben dar las facilidades para el acceso del pequeño inversor que es el elemento básico en la figura de accionariado popular.

---

<sup>72</sup> Matzke, O., "El Accionariado Popular en Alemania", Deusto, Bilbao, 1964, Pág. 88

Los accionistas que hayan tenido privilegios al momento de comprar acciones también estarán sujetos a un tratamiento distinto, en el sentido de que para evitar la reventa de las acciones por parte de los particulares a grupos inversores, se debe asegurar que por medio de leyes específicas se impida y se imponga a los accionistas particulares beneficiados por dichos privilegios en la obligación de conservar sus títulos durante un período mínimo de tiempo. En Francia este período es de año y medio mientras que en el Reino Unido es de tres años

#### **3.3.2.4 DERECHOS RECONOCIDOS**

Es importante destacar los derechos que dentro de la figura de capitalización popular debe existir, es así que el autor Eduardo J. Rodríguez Chirillo en su libro *Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización*<sup>73</sup> cita los cuales son los siguientes:

- a) El derecho a la asignación o adjudicación preferente: Este derecho es considerado el más importante debido a que generalmente para la venta de las acciones ya se tienen listos los porcentajes para la venta de las acciones de la compañía, es así que por ejemplo se puede dar un 40% de las acciones para accionariado popular, pero en caso de que las órdenes de suscripción superen este porcentaje el 60% restante debe ser nuevamente distribuido con el fin de que se de preferencia al accionariado popular.

---

<sup>73</sup> Eduardo Rodríguez Chirillo, *Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización*, Buenos Aires, 1996, Pág. 306-307

- b) El derecho de pago fraccionado de los títulos adquiridos. Es un derecho que resulta ser lógico cuando lo que se quiere llegar son a accionistas de todo nivel económico, es por ello que el pago para la adquisición de las acciones puede hacerse en partes lo que limita el uso de dichas acciones hasta estar pagado la totalidad de las mismas
- c) El derecho de ser adjudicado en una mínima cantidad de las acciones que ha solicitado suscribir que no es más que determinar el número mínimo y máximo de acciones para así satisfacer la demanda de ellas.

### **3.3.2.5 TENENCIA DE LAS ACCIONES**

Al implementarse la figura de accionariado popular y las ventajas que este conlleva así como puede ser beneficioso pueden haber aspectos negativos que pueden surgir y que en caso de surgir deben haber medidas que eviten que los mismos ocurran.

El tema se centra en que una vez que las acciones han sido compradas debe estar regulado la posterior venta de las mismas, ya que en diversos países se ha dado que luego de realizada la venta y a la primera ocasión que el precio de las mismas suben sus dueños proceden a vender al mejor postor, el cual generalmente son los accionistas con mejor capacidad económica en la misma empresa. No se debe prohibir la venta de las mismas, sin embargo, debe propenderse a que las mismas tengan un tiempo mínimo de tenencia obligatoria por parte de los dueños y en lo posible que los mismos que inicialmente la compraron sigan manteniendo sus acciones, pues de no ser así

talvez desvirtúe la figura de accionariado popular con mayor razón si es que las acciones adquiridas tuvieron descuentos o ventajas al momento de la compra.

Debe ser analizado este punto debido a que se debe tener cuidado de que el control de la empresa pueda llegar a estar en manos de un grupo que pueda ser que su interés no esté centrado en el beneficio común de la sociedad al ser un servicio de primera necesidad sino que respondan a intereses de otro tipo.

Para evitar posibles inconvenientes al momento de realizarse posteriores ventas, sería conveniente que se constituya un fideicomiso mercantil, el cual tendría como objeto que las acciones que quieran ser vendidas nuevamente entren en este fideicomiso para que el mismo se encargue de su administración y así se garantice que las acciones no sean vendidas a grandes grupos que puedan llegar a tener el control completo de la empresa. De esta forma la figura de capitalismo popular no se desvirtúa por lo que sería un mecanismo que asegure la igualdad de condiciones de los accionistas de Andinatel.

Respecto a este último punto también debe estar previsto la limitación del porcentaje máximo de dominio de las acciones, el cual es recomendable hasta un 15 o 20%. Es así que por ejemplo, en Francia la "Ley de Privatización que posteriormente se modificaría por la ley 89-465 autorizó al gobierno a oponerse a toda toma de participación que superara el 10% de la empresa."<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Eduardo Rodríguez Chirillo, Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización, Buenos Aires, 1996, Pág. 311

### 3.3.2.6 VENTA A TRABAJADORES Y EMPLEADOS

La venta de Andinatel puede traer conflictos en cuanto a la oposición por parte de los trabajadores de la misma quienes han demostrado estar opuestos a la venta de la misma.

La venta de acciones a los trabajadores estuvo previsto en la Ley Reformatoria a la Ley<sup>75</sup> Especial de Telecomunicaciones, dentro de la cual se establece que el 10% de las acciones de Andinatel serán vendidas a sus trabajadores.

Para incentivar a los mismos se puede hacer descuentos especiales en la venta de las acciones e incluso en algunos países se han dado ventajas como por ejemplo por la compra de dos acciones la tercera resulta gratis, métodos que se han usado para lograr incentivar que los adquieran. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para la adquisición de los mismos y para que apliquen los descuentos se debe tomar en cuenta factores como el tener un contrato laboral, un tiempo mínimo de permanencia en la empresa que puede ser por lo menos de cinco años.

También pueden acogerse a esta modalidad los trabajadores que hayan trabajado anteriormente para Andinatel pero por un período no menor a cinco años.

La privatización de Andinatel supone que dentro de la misma va a haber cambios de estructura entre las cuales consta la remoción de puestos de trabajo, es por ello como medida incentivadora para la venta de acciones a

---

<sup>75</sup> Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones, R.O. 832 Noviembre / 1995, Art. 45

trabajadores se realizaron el sistema de “venta forzosa”, esto ocurrió en la privatización de la compañía eléctrica de Chile, Chilectra<sup>76</sup> se puso en práctica un sistema de venta “forzoso” a los trabajadores, por cuanto se les adelantaba el cincuenta por ciento de indemnización por los años de servicio con la obligación de emplear mínimo el ochenta por ciento de dicha suma en la compra de acciones de la compañía. Dentro de un período de dos años con este sistema de venta y a su vez de anticipos de indemnización la empresa Chilectra pasó a ser de capital cien por ciento privado, dentro del cual los trabajadores tuvieron un porcentaje el cual representó un doce por ciento del mismo. Este proceso es un ejemplo exitoso de privatización dentro del cual existió una variedad de accionistas sin dejar a un lado a los trabajadores, llevando a una buena solución al problema de los sindicatos de los trabajadores de las mismas.

### **3.3.2.7 PRINCIPIOS BASICOS PARA PRIVATIZAR**

Paral el autor Gustavo Penagos, la doctrina ha señalado como principios básicos que rigen la privatización<sup>77</sup>:

1. La transparencia, con el fin de evitar actos ocultos, privilegios, tráfico de influencias, lo cual depende del buen control

---

<sup>76</sup> Eduardo Rodríguez Chirillo, Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización, Buenos Aires, 1996, Pág. 341

<sup>77</sup> Gustavo Penagos, Entidades Descentralizadas, Colombia, Librería del Profesional, 1996, Pág. 346

2. La publicidad, la cual pretende informar a la población de las entidades que serán objeto de privatización, con el propósito de lograr la mayor concurrencia de personas en el proceso.
3. La igualdad. Este principio es uno de vital importancia, más aun para la aplicación del método de accionariado popular, el cual se encuentra amparado por a Constitución Política en su artículo 24.

### **3.3.2.8 NORMATIVA**

Como ya se ha mencionado anteriormente, si bien es cierto Andinatel es una entidad que pertenece al derecho privado por su figura de sociedad anónima, sin embargo, sus acciones al ser dueño en su totalidad el Fondo de Solidaridad se debe seguir normativa que regulan inversiones, las cuales son:

➤ **Ley de Descentralización del Estado y Participación Social – R.O. 169, 08/OCT/1997)**

**Art. 34** Inversión de Recursos del Sector Público.-Las inversiones, colocación de recursos y compraventa de activos financieros de todo origen, a través del mercado financiero y de valores, deberán efectuarse equitativamente por región, de manera que el 50% de dichas operaciones se dirija a la sierra y oriente y el otro 50% se destine a la región costa e insular.

➤ **Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Área Tributario-Financiera - R.O.S. 78 de 01/12/1998**

**Art. 17.- Depósitos e Inversiones de las Instituciones Públicas.-** Los fondos del Estado, de sus instituciones autónomas o no autónomas y de las empresas en las cuales es su propietario o accionista en más del cincuenta y uno (51%), que se coloquen en el Sistema Financiero Nacional Privado, deberán efectuarse previa subasta pública universal y comprobable o a prorrata del patrimonio técnico de las referidas entidades del Sistema Financiero.

➤ **Decreto Ejecutivo 589-2000**

**R.O. 128 de 26/07/2000**

Inversiones de las Instituciones del Estado

**Art. 1. -** Las inversiones, colocación de recursos y compraventa de activos financieros de todo origen, que realicen directa o indirectamente, las instituciones del Estado, autónomas o no; los organismos y dependencias de la Función Ejecutiva, sus entidades y organismos adscritos o dependientes; los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley, para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado, como de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública; las empresas o sociedades cuyo capital esté integrado por aportes de las entidades u organismos antes referidos y aquellas en las que el Estado sea propietario de acciones o participaciones que superen el 51 % de su capital suscrito; las asociaciones de servidores públicos, fondos de jubilación, fondos de cesantía y fideicomisos, que reciben y/o

administran, directa o indirectamente, asignaciones o transferencias de recursos públicos que representen el 20% o más del total de sus ingresos anuales; deberán realizarse obligatoria y exclusivamente a través del mercado financiero y/o del mercado de valores del Ecuador.

➤ **Instructivo para el Control y Vigilancia de las Inversiones del Sector Público por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros R.O.**

**734 de 30/12/2002** Reformado por la Resolución de la Superintendencia de Bancos y Seguros 535, R.O. 53 de 02/04/2003

Reglamento que da la normativa a seguir para las inversiones, dentro de las cuales se encuentra inversiones en las bolsas de valores.

➤ **Codificación De Resoluciones Expedidas por el CNV – S.R.O. 8 De Marzo De 2007**

**TITULO VII CAPITULO II**

**Art. 8.-** Obligaciones de las instituciones del sector público cuando contraten casas de valores.

**Art. 9.-** Obligaciones de los intermediarios y operador del sector público.

Leyes que en resumen estipulan los procedimientos a seguir por parte de las entidades públicas al momento de la convocatoria y calificación de intermediarios como es el caso de las Casas de Valores y de los procesos posteriores a la selección de la misma y de las transacciones que llegaren a realizarse.

➤ **Codificación de Resoluciones Expedidas por el CNV – S.R.O.**

**8/Mar/2007**

TÍTULO II SUBTÍTULO IV CAPÍTULO I Sección III.- Art. 30 y siguientes:

Subasta Serializada e interconectada para las inversiones y compra venta de activos financieros que realicen las entidades del sector público y privado.

### **3.4 PRIVATIZACION EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES:**

#### **3.4.1 Liberalización del sector de las Telecomunicaciones en la UE**

La Unión Europea comenzó su debate sobre la liberalización del sector de las telecomunicaciones en 1987 con la publicación por la Comisión del “Libro Verde sobre el Desarrollo del Mercado Común de los Servicios y Equipos de Telecomunicaciones” que supuso un primer paso hacia la introducción de la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones europeos.

En el actual contexto de Unión Europea como un mercado único, la “creación de unas redes de telecomunicaciones europeas que integren los principales elementos del mercado común en materia de servicios y equipos, bajo un sistema de interconexión con los sistemas públicos”<sup>78</sup>, es un elemento esencial para las empresas que en él actúan.

---

<sup>78</sup> Gómez, Acebo & Pombo Abogados “Teoría y Práctica de las Privatizaciones”, Madrid, 1997, Pág. 34

Básicamente lo que la Unión Europea ha logrado hasta el momento es que se ha establecido un marco legal regulatorio dentro del cual se promueve la libre competencia y la liberalización de las telecomunicaciones, sector que básicamente se encuentra en manos de empresas privadas que se encuentran reguladas por las respectivas leyes de telecomunicaciones y leyes de competencia.

### **3.4.2 La privatización de empresas de Telecomunicaciones**

Entre las décadas de los ochenta y noventa se procedió a privatizar las empresas de telecomunicaciones de países como Chile, Perú, México, Brasil y Colombia, países que dentro de Latinoamérica han tendido con el tiempo a desarrollar no sólo los servicios básicos a prestar sino en general su economía.

#### **3.4.2.1 CHILE**

Año de privatización: 1988 – 1990

Empresas: Compañías de Teléfonos de Chile (CTC) y Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) – Empresas que daban niveles técnicos y un servicio no tan ineficiente pero incapaces de endeudarse para proveer cada vez un mejor servicio; es por ello que la privatización fue la mejor forma de hacerlo.

Método usado: Venta de acciones

### **3.4.2.2 MEXICO**

Año de privatización: 1990 - 1992

Empresa: TELMEX

Método: Venta de acciones en las cuales se adueñan inicialmente se adueñan del 51% de las acciones inversionistas mexicanos (Grupo Carso y Seguros de México), el 24,5% de acciones es comprado en aquella época por la BELL y el 24,5% restante FRANCE TELECOM.

El Estado a su vez establece un Fideicomiso que restringe la transferencia y posesión de las acciones y para el efecto la única forma era el voto en bloque. El gobierno solo retuvo el 4,6% de las acciones para el Estado.

### **3.4.2.3 PERU**

Año de inicio de privatización: 1991

Empresa: Compañía Peruana de Telecomunicaciones (CPT) y Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)

Método: Venta mediante Licitación. Para el efecto se conformó la "Comisión de Promoción Privada en Telecomunicaciones" que fue la antecesora del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). Las bases de la licitación incluían adquirir el 20% de CPT y el 35% de ENTEL, con derecho a la gestión de las dos empresas. La adjudicación fue dada a la empresa Telefónica de España ofreciendo para ello 2.002 millones de dólares que constituían más del doble del monto base establecido por el

gobierno. Para 1995 se fusionan las dos empresas a manos de Telefónica y tomó el nombre de Telefónica del Perú (TDP).

#### **3.4.2.4 BRASIL**

Año de Privatización:

Empresas: TELEBRAS, Teléfonos del Estado de Sao Paulo (TELESP)

Método: Subasta por medio de la Bolsa de Valores

#### **3.4.2.5 COLOMBIA**

Año de Privatización

Empresas: Empresa de Telefonía Departamental de Antioquia (Edatel), Empresa de Telefonía de Manizales (Emtelsa), Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB)<sup>79</sup>

Como resultado la inversión extranjera directa en infraestructura y servicios públicos fue alta en la década de los noventa debido principalmente:

- Los procesos de privatización, y
- Concesión de las empresas estatales de servicios públicos.

Sin embargo, en los últimos años se ha observado una desaceleración de la inversión como consecuencia de:

- Ciclo recesivo en la economía mundial (crisis del sector telecomunicaciones a nivel internacional),

---

<sup>79</sup> Claudio Lara Cortés, América Latina: Electricidad, Telecomunicaciones y Agua Potable, Chile, 1998, Pág. 46

- Inestabilidad macroeconómica de algunos países de la región, y
- Inestabilidad política de otros países.

“En general, el flujo de inversión extranjera directa en Latinoamérica se redujo en el año 2003 a US\$ 29.000 millones, cifra bastante menor que el promedio de 1990-2002, equivalente a US\$ 38.000 millones y un 25% inferior a la del año 2002. (Fuente: CEPAL)”<sup>80</sup>

### **3.2.3 Grandes Transformaciones en la telefonía básica y sus perspectivas**

En el Ecuador es importante abrir el camino a la privatización de las telecomunicaciones no sólo de Andinatel sino también de Pacifictel. En la actualidad el porcentaje de telefonía fija a nivel nacional no llega ni al 11% de la población; mientras que la telefonía móvil tiene aproximadamente un 60% de abonados a nivel nacional. Es sorprendente la diferencia de cobertura de ambos tipos de telefonía, aun más cuando la telefonía móvil tiene pocos años de vida al lado de la telefonía fija.

La privatización, la inyección de nuevo capital que permita invertir y traer una mejor tecnología hará posible que la telefonía fija que se considera un servicio básico pueda llegar a todo el país.

---

<sup>80</sup> <http://www.iadb.org/sds/conferences/infrastructure/SanRoman-DC.pdf>

La Gran transformación que debe sufrir este sector es la de replantear los costos en cuanto a los costos de las llamadas, se deben eliminar los subsidios y poner costos reales a este servicio.

### **3.5 CONCLUSIONES**

#### **3.5.1 Resultado de las Privatizaciones**

1. Mejora de la eficiencia debido a que se reduce considerablemente la injerencia política sobretodo en la toma de decisiones y sobretodo porque disminuye el abuso por parte de los sindicatos
2. La difusión de la propiedad para pequeños inversores y trabajadores, lo que conllevaría a una dinamización de la economía desarrollando los mercados de capitales locales.
3. El método de capitalización popular daría como resultado que la gente se interese por mover sectores de la economía con el simple hecho de adquirir acciones de una entidad estatal y también los mercados de valores se volverían más conocidos como método transparente para realizar inversiones.
4. El servicio de Andinatel se haría más eficaz y eficiente dentro del mercado debido a que gracias a la inyección de nuevo capital y al tener mayor capacidad para invertir y endeudarse pueden constantemente brindar un servicio con última tecnología.
5. Si llegara a privatizarse completamente se vuelve más competitivo y estaría en iguales condiciones que otras operadoras.

6. Andinatel ya no tendría que pasar por demasiados procesos administrativos en cualquier toma de decisión debido a que actualmente tiene demasiados órganos de control como es el Fondo de Solidaridad, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Telecomunicaciones que lo que tiene como consecuencia es la demora en la aplicación de cualquier decisión que pueda tomarse lo que actualmente le hace perder ventaja frente a los competidores.
7. En caso de lograrse la privatización no sólo de las empresas telefónicas sino también de las eléctricas los servicios básicos llegarán a mayor parte de la población mejorando el nivel de vida de la gente.
8. En cuanto a los trabajadores éstos se regirían por el Código de Trabajo y ya no habría conflicto si están o no regulados por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
9. El principal beneficiado de este proceso es la sociedad, el porcentaje de personas con acceso a este servicio básico aumentaría considerablemente.
10. El Fondo de Solidaridad contaría con más recursos para lograr con sus objetivos.
11. Los subsidios pueden ser modificados y estarían destinados a beneficiar a sectores específicos de la sociedad.

### **3.5.2 Impacto de la Privatización**

- Reducción del gasto público.

- En el ámbito fiscal se cobrarán mayores ingresos debido al pago de impuestos
- Actuación subsidiaria del Estado
- Reducción de empleos pagados por los contribuyentes
- Aumento en el número de empleos pagados por los consumidores
- Reducir el sector público para construir un sector privado que sirva de instrumento de transformación y de creación de una nueva estructura económica de mercado.
- Mantener un clima social en el cual genere confianza y credibilidad en los procesos de privatización con el objeto de mantener un clima social favorable y propicio para atraer a los inversores.
- La economía se dinamizaría, la capacidad adquisitiva de ciertos grupos aumentaría.
- La sociedad tendría acceso a este servicio básico y gracias a la inyección de nuevo capital los proyectos de Andinatel de proveer de servicio de cable, de Internet tendría como consecuencia una evolución no sólo de la telefonía fija sino también del sector de las telecomunicaciones en general.
- Los precios no necesariamente van a subir, tomando en cuenta que tanto para empresas telefónicas ya sean públicas o privadas para ajustar las tarifas se adecuan sus tarifas de acuerdo a la demanda, incluso existe una tendencia mundial a la baja de tarifas para llamadas internacionales debido al gran porcentaje de población que ha emigrado a otros países<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2007/septiembre/27/opinion1255479.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2007/septiembre/27/opinion1255479.html)

### **3.5.3 Papel del Estado tras la Privatización**

Lo que con la privatización se busca no es el objetivo único de la reducción del Estado, sino el papel que el mismo debe tener dentro de la economía y de la sociedad en general; sino que si la privatización es bien encaminada busca el fortalecimiento del Estado en otros sectores donde su presencia es esencial.

Lo importante es plantear políticas y medidas claras para el efecto, siendo necesario la reestructuración del marco legal dentro del cual no existan vacíos legales para una privatización transparente y que sobretodo asegure el destino de los recursos y evite que se conformen nuevos monopolios, en este caso, privados.

Para que el Estado logre un control adecuado deberían crearse organismos que se dediquen al control de las actividades realizadas por las empresas privatizadas, las cuales deben controlar que el servicio sea adecuadamente provisto; que los precios tengan concordancia con la calidad del servicio y sobretodo promover que exista competencia para que las empresas que prestan servicios de telefonía se vean obligados a mejorar cada vez sus productos.

El Estado debe preocuparse en crear un ambiente propicio para las inversiones y para el cumplimiento de la ley por parte del inversor y por parte del mismo Estado. El papel del Estado se debe concentrar en crear, modificar, extinguir normas que regulen a todos quienes conforman la sociedad. Debe procurar y

preocuparse, por ejemplo, que empresas como las de telefonía móvil paguen los impuestos que les corresponden. En general, centrar sus fuerzas en puntos débiles y que sólo le corresponden al Estado.

El papel más importante que debe tener el Estado es cuidar y controlar de manera eficiente a empresas que manejan sectores importantes de la economía y de la sociedad como lo es el de las telecomunicaciones y evitar a toda costa que éstos tengan que volver a manos estatales como ha ocurrido en otros países en los cuales por falta de control estatal las empresas privatizadas se volvieron perjudiciales para el Estado para lo cual se tomaron correctivos de volver a nacionalizar dichas empresas.

#### **3.5.4 Recomendaciones: proponer la reforma de la Ley para permitir la privatización de Andinatel S.A.**

- Promulgación de una Ley de Competencia en la cual se prohíba monopolios públicos y privados y que de manera especial aseguren la libre competencia en sectores estratégicos como lo es el de las Telecomunicaciones para brindar un servicio eficiente y a costos asequibles para toda la población.
- Eliminar al Fondo de Solidaridad el cual fue creado para combatir la pobreza y no para administrar las empresas más importantes, a lo largo de los diez años de intentos de privatizar Andinatel, este organismo ha demostrado siempre ser parte de los gobiernos de turno y no ha logrado con satisfacción sus funciones.

- Modificar el Artículo 250 de la Constitución en la parte que dice "...Sólo sus utilidades se emplearán para financiar, en forma exclusiva, programas de educación, salud y saneamiento ambiental...", debido a que resulta incongruente que si el objetivo del FS es combatir la pobreza este inciso no permite, por ejemplo, la REINVERSION de las utilidades para duplicar o triplicar las mismas para luego de esto poder financiar cualquier proyecto en materia de salud, educación, etc.

Además, el citado artículo 250 de la Constitución es contrario al artículo 30 de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana debido a que en ella se establece que **"el Fondo de Solidaridad podrá vender acciones de su propiedad"** lo que implica enajenación del capital de dicho Fondo y, del mismo modo, se plantea la posibilidad de que el Fondo de Solidaridad pueda **"constituir fideicomisos mercantiles con acciones de su propiedad"**, "estas acciones no constituyen utilidades sino que son el capital mismo del fondo de Solidaridad, lo cual constitucionalmente está prohibido gastarse, por tanto contradice el artículo 250 de la Ley Fundamental"<sup>82</sup>.

- Modificar el art. 55 la ley Trole que y dar paso a que se pueda privatizar más del 51% de las acciones de empresas en las que la totalidad de sus acciones es dueño el Estado, de esta manera se atraería a la inversión extranjera y generaría mayor seguridad jurídica al limitar al mínimo el porcentaje de participación estatal. A su vez se debería modificarse dicho porcentaje dando 10% para los empleados de Andinatel 35% para un operador de reconocida trayectoria al cual se le adjudicaría este

---

<sup>82</sup>[http://www.supercias.gov.ec/Paginas\\_hm/Mercado/investigacion/Concurso%20Monografias/Tercer%20Lugar%20.pdf](http://www.supercias.gov.ec/Paginas_hm/Mercado/investigacion/Concurso%20Monografias/Tercer%20Lugar%20.pdf)

porcentaje para el buen manejo y control de la compañía y el resto del porcentaje a pequeños grupos inversores o personas naturales que representen el accionariado popular de la empresa.

- Reforma dentro estatutos sociales de Andinatel los que se encuentran en la Escritura de Escisión de EMETEL en Andinatel y Pacifictel constante en la cláusula donde constan los estatutos sociales de Andinatel, dentro del cual el artículo octavo plantee que el derecho de preferencia pueda ser un derecho renunciable de forma voluntaria, de esta forma el Estado puede como no ejercer este derecho de preferencia de suscripción de acciones al momento de realizarse inyección de nuevo capital por parte de los nuevos inversionistas.
- El Ecuador debe tener claro que no sólo las leyes ecuatorianas deben ser respetadas sino también los Tratados Bilaterales de Inversión y cualquier tratado internacional. Es de vital importancia que para generar inversión extranjera exista respeto a estos tratados y antes de firmarlos deben estar de acuerdo en un punto básico que es la solución de controversias dentro del mismo y respetar las disposiciones contenidas en los mismos.
- Emitir leyes que regulen y controlen a empresas que tengan participación pero de manera especial, de esta forma debe entenderse que estas leyes deben dar a los organismos de control procesos más eficientes y cortos para la aprobación de cualquier decisión y así permitir que estas empresas sean competitiva en el mercado y que funcionen más rápido.

- Determinarse que los empleados de Andinatel se encuentran regidos bajo el Código de Trabajo y no por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Debería emitirse un Reglamento Especial que regule las indemnizaciones de dichos empleados, de esta se limitarían los montos tan altos de indemnización que al momento reciben los empleados de las empresas telefónicas fijas.
- Finalmente para lograr el objetivo de la venta de Andinatel debería emitirse el Reglamento para la venta del mismo vía mercado bursátil que tome en cuenta las reformas antes expresadas; dentro del cual debe constar no sólo los procedimientos de la venta; también debe preverse los requisitos específicos para los interesados en adquirir acciones ya sean personas naturales o jurídicas; también que debe prever los casos de segundas ventas de acciones, indemnización de trabajadores. En definitiva, dar paso a que la Bolsa de Valores sea el Organismo designado para realizar el proceso de venta por ser caracterizado por su transparencia.

**BIBLIOGRAFIA.-**

- Ariño Ortiz, G.: "La empresa pública", Madrid, tomo II (1981).
- Claudio Lara Cortés, América Latina: Electricidad, Telecomunicaciones y Agua Potable, Chile, 1998.
- Dromi Roberto Reforma del Estado y Transformación Nacional ,Buenos Aires Argentina.
- Durán Valverde Favio, Seguridad Social y Privatización de la Salud, Revista Ciencias Administrativas y Financieras Segundo Semestre.
- Eduardo Rodríguez Chirillo, Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización, Buenos Aires, 1996.
- Edwin P. Geiger, Privatización Política Económica, San José, Costa Rica, 1992.
- Gaspar Ariño, Economía y Sociedad, Marcial Pons, Madrid.
- Glasman, Maurice. Unnecessary Suffering, Verso, Londres, 1996.
- Gómez, Acebo & Pombo Abogados "Teoría y Práctica de las Privatizaciones", Madrid, 1997.
- Gustavo Penagos, Entidades Descentralizadas, Colombia, Librería del Profesional, 1996.
- Hanke, Steve. Preparativos para la privatización.
- Lautaro Ojeda Segovia, Bondad y Perversidad de la Privatización, Ecuador, ILDIS, 1992.
- Matzke, O., "El Accionariado Popular en Alemania", Deusto, Bilbao, 1964.
- Santini, J.J., "L`économie Britannique: Le choix Liberal", NED, LDF, 1984.
- Savas, E. S.: Privatización. La clave para un mejor Gobierno, México, Ed. Gernika S.A., 1989.
- Oxford Concise Dictionary of Politics. Oxford University Press. Oxford. 1996.

**DOCUMENTOS.-**

- Ayuda memoria Andinatel año 2002

- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, "Opinión de la COPRE sobre el proceso de Privatización", Caracas, 1990.

- PNUD, Directrices sobre privatización, Red Interregional sobre la Privatización, División del Programa Mundial y del Programa Interregional, New York, 1990.

## **NORMATIVA.-**

- Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, Registro Oficial 529/22-feb-2005.

- Ley Para la Transformación Económica del Ecuador, 2000.

- Ley Reformativa a la Ley Especial de Telecomunicaciones, R.O. 832 Noviembre / 1995.

- Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, R.O. 169, 08/OCT/1997)

- Ley de Mercado de Valores, R.O. 367 de 23/07/1998

- Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Área Tributario-Financiera - R.O.S. 78 de 01/12/1998

- Decreto Ejecutivo 3399, Registro Oficial Suplemento 864 de 17 de Enero de 1996

- Decreto Ejecutivo 589-2000 R.O. 128 de 26/07/2000

- Codificación de Resoluciones emitidas por el CNV – R.O.S. 7/Mar/2007

- Reglamento a la Ley del Fondo de Solidaridad. Decreto Ejecutivo 3399, R.O.S. 864 17/Ene/1996.

- Instructivo para el Control y Vigilancia de las Inversiones del Sector Público por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros R.O. 734 de 30/12/2002 Reformado por la Resolución de la Superintendencia de Bancos y Seguros 535, R.O. 53 de 02/04/2003

- Registro Oficial N° 693 de 11 de mayo de 1995

- Registro Oficial No. 770, 30 de Agosto de 1995

- Suplemento Registro Oficial N° 595 de 12 de junio de 2002.

**Páginas Web.-**

<http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae41.pdf>.

<http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/arbulu6-9-00.htm>

<http://www.hoy.com.ec/Suplemen/blan191/byn.htm>

<http://www.iadb.org/sds/conferences/infrastructure/SanRoman-DC.pdf>

<http://www.prolap.unam.mx/maingon1.html>

<http://www.propolco.cl/blog/wp-content/archivo/11sem/globalizacion.htm>

[http://www.supercias.gov.ec/Paginas\\_hm/Mercado/investigacion/Concurso%  
Administración 1990, Pág. 83](http://www.supercias.gov.ec/Paginas_hm/Mercado/investigacion/Concurso%20Administraci3n%201990)