

# Modernización del Estado

Por Julio Oleas

Luego de la década perdida de los 80, el «Consenso de Washington» aconsejó, entre otras medidas, privatizar las empresas estatales para relanzar el crecimiento económico de América Latina. Argentina, Bolivia y Chile acogieron la idea con extraño entusiasmo; otros países, con una posición fiscal más holgada, hicieron menos caso al nuevo recetario.

Con algún retraso, Ecuador se sumó a la moda. El gobierno de Sixto Durán Ballén expidió la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (Ley 50, R.O. 349 de 31 de diciembre de 1993) que creó el Consejo Nacional de Modernización –Conam– adscrito a la Presidencia de la República y, de hecho, superpuesto al Conade, heredero a su vez de la Junta Nacional de Planificación, y último resabio de la tradición cepalina.

A partir de un diagnóstico que consideraba ineficiente todo lo asumido por el Estado, el Conam propuso un amplio programa de privatizaciones. Telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, generación y transmisión eléctrica, aduanas, servicios postales, seguridad social, cemento, ferrocarriles... debían pasar a la empresa privada –por hipótesis, eficiente. El objetivo inmediato era achicar el Estado y reducir el gasto público para evitar la secular tendencia al déficit fiscal.

El fervor inicial del programa de modernización –mucho más amplio que la simple venta de activos del sector público– se fue diluyendo a lo largo de la década por razones diferentes

a su pertinencia económica. Si la idea de reducir el Estado despertaba polémica –lo sigue haciendo–, la forma de valoración, los mecanismos de venta de las empresas públicas y el uso final que se daría a los recursos provenientes de ellas constituyeron motivo de enconados debates entre grupos de presión política y económica [GESTIÓN 49, 7/98]\*.

Para superar el *impasse*, al menos en cuanto al destino de los recursos, el Congreso creó el Fondo de Solidaridad (R.O. 661 de 24 de marzo de 1995), que fijó el uso de los rendimientos de las privatizaciones exclusivamente en proyectos de «desarrollo humano» [GESTIÓN 14, 8/95]. Pero el escándalo de corrupción que involucró al vicepresidente Dahik, el problema limítrofe de 1995, el corto e ineficiente desempeño de Abdalá Bucaram, el interinazgo de Fabián Alarcón, la crisis económica agravada por el contubernio entre Mahuad y ciertos banqueros y el escaso liderazgo de Noboa han obstaculizado –¿para bien o para mal?– el cumplimiento de la propuesta del Conam.

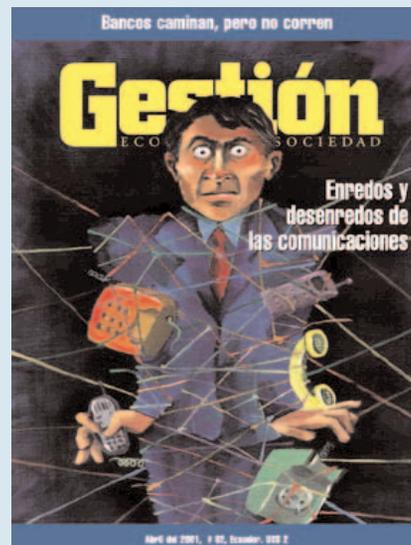
La cobertura de este proceso en los primeros 99 números de GESTIÓN se presenta a continuación, en apretado resumen.

## Telecomunicaciones

• Emetel administra un sistema con 5,3 líneas por cada 100 habitantes. Bajos niveles de tarifas, subsidio estatal, marco legal inadecuado, deficiente organización administrativa y politización son los mayores problemas del sector. [GESTIÓN 3, 9/94]

• Comienzan a operar Conecell (enero de 1994) y Otecell (agosto de 1994), concesionarias por 15 años de la explotación del servicio de telefonía móvil, previo un pago de \$ 2 millones. “Porta Celular” y “Celular Power” (luego Bellsouth) incursionan por primera vez en una actividad de la cual el sector público había excluido a cualquier otro operador. [GESTIÓN 11, 5/95]

• La Ley Reformativa a la Ley Especial de Telecomunicaciones (4 de agosto de 1994) faculta vender a la empresa privada el 35% de la Emetel. Se crean el Consejo Nacional, la Secretaría Nacional y la Superintendencia de Telecomunicaciones. [GESTIÓN 26, 8/96]



• El director del Conam anuncia que el precio mínimo de la Emetel es de \$ 2.500 millones (10 de octubre de 1996); una semana más tarde, su presidente informa que se vendería al menos por \$ 4.000 millones. En medio de mensajes contradictorios, la empresa se escinde en dos regionales que debían venderse hasta el 25 de abril de 1997. [GESTIÓN 29, 11/96]

• El Conam divulga que la subasta para la venta del 35% de las acciones de la Emetel se realizará el 16 de septiembre de 1997. Se espera obtener ingresos por \$ 1.000 millones. [GESTIÓN 37, 7/97]

• El Congreso modifica el 19 de agosto de 1997 la Ley Reformativa de Telecomunicaciones y pospone por 45 días el plazo de calificación de las empresas interesadas en Andinatel S.A. y

Pacifictel S.A. La subasta debía cumplirse el 20 de noviembre de 1997. [GESTIÓN 38, 8/97]

- El Consejo de Modernización de las Telecomunicaciones proclama que el precio base de Andinatel S.A. es de \$ 831 millones y el de Pacifictel S.A. de \$ 993 millones. El consorcio Gerasín justifica el descenso de la valoración en las condiciones macroeconómicas adversas por las que atraviesa la región y el país. [GESTIÓN 41, 11/97]

- El 19 de noviembre de 1997 se declara desierto la subasta de venta del 35% de Andinatel S.A. y Pacifictel S.A. [GESTIÓN 42, 12/97]

- El Conam notifica el relanzamiento de la subasta del 35% de las acciones de las telefónicas para la primera quincena de marzo de 1998. [GESTIÓN 44, 2/98; 45, 3/98; 46, 4/98; 48, 6/98]

- La Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador amplía al 51% el límite de participación privada en las empresas del sector. [GESTIÓN 69, 3/2000]

- Luego de cuatro meses de negociaciones, la Telefónica de México (Telmex, privada) compra el 60% del paquete accionario de Conecell en \$ 217 millones. [GESTIÓN 70, 4/2000]

- La Superintendencia de Telecomunicaciones informa que el país cuenta con 1'379.590 líneas telefónicas fijas en tres empresas (Andinatel S.A., Pacifictel S.A. y Etapa). La densidad es de 9,51%. La telefonía móvil tiene 426.866 abonados (52,7% en Conecell y 47,3% en Otecell). [GESTIÓN 77, 11/2000]

- Las tarifas telefónicas del sector residencial se incrementan en más de 200%. [GESTIÓN 77, 11/2000]

- El presidente del Conatel reconoce que la venta de Andinatel S.A. y Pacifictel S.A. ya no es viable debido al avance tecnológico y a la transformación del mercado. Plantea como alternativa la apertura del mercado de telecomunicaciones una vez que el 31 de diciembre de 2001 termine legalmente el período de "exclusividad regulada". [GESTIÓN 82, 4/01]

- El Gobierno fracasa en la concesión de la administración de Pacifictel S.A. y declara desierto el concurso. [GESTIÓN 96, 6/02]

- La nueva Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado somete a su control a Andinatel S.A. y Pacifictel S.A. [GESTIÓN 96, 6/02]

- Luego de retiradas cinco de las siete oferentes, el Conatel asigna a los consorcios locales TV-Cable y Holding Ecuador Telecom dos frecuencias inalámbricas para explotar telefonía fija. [GESTIÓN 98, 8/02]

### Energía eléctrica

- Un pacto entre PRE y PSC facilita aprobación de nueva ley eléctrica que permite la venta inmediata del 39% de los activos del Inecel. Acto seguido, el presidente Bucaram ofrece una reforma urgente para aplacar la oposición de los trabajadores eléctricos. [GESTIÓN 28, 10/96]

- De acuerdo con la ley, en octubre de 1998 debía desaparecer el Inecel como persona jurídica para dar paso a la conformación de nueve empresas de generación, transmisión y distribución. [GESTIÓN 37, 7/97]

- La Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador amplía al 51% el límite de participación privada en las compañías de generación, transformación y distribución eléctrica. [GESTIÓN 69, 3/2000]

- El Conelec interviene la Emelec para que pueda seguir prestando el servicio hasta que se resuelva la concesión. [GESTIÓN 70, 4/2000]

- El presidente Noboa firma el decreto ejecutivo de garantía de financiamiento para la construcción bajo el régimen de concesión del proyecto hidroeléctrico San Francisco; también se formaliza el acuerdo de ratificación del contrato de concesión entre el Conelec e Hidropastaza S.A. y el de construcción entre Hidropastaza S.A. y el consorcio Odebrecht-Ansaldo. [GESTIÓN 70, 4/2000]

- El Consorcio de Consejos Provinciales (Concope) decide impulsar la venta de sus acciones en las empresas de distribución eléctrica y hacerlo de manera conjunta con el 51% de las acciones estatales en manos del Fondo de Solidaridad. [GESTIÓN 81, 3/01]

- El Consejo de Modernización del Sector Eléctrico (Comosel) amplía el plazo para la precalificación de inversionistas extranjeros interesados en comprar más del 51% de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, una vez que hasta el 31 de marzo solo se han presentado la española Unión Fenosa y la norteamericana AES. [GESTIÓN 84, 6/01]

- Se suspende la subasta de las empresas de distribución eléctrica que debía realizarse el 31 de julio de 2001. Para hacer más atractiva la oferta, el Comosel reunió a las distribuidoras en dos grupos (Grupo A: 10 empresas que operan en el callejón interandino -Quito, Sucumbíos, Norte, Santo Domingo, Ambato, Riobamba, Cotopaxi, Bolívar, Sur y Centro Sur- con una facturación de \$ 130 millones en 2000; y Grupo B: 7 empresas del litoral -Los Ríos, El Oro, Manabí, Esmeraldas, Milagro, Santa Elena, Guayas-Los Ríos- con una facturación de \$ 89 millones en 2000). [GESTIÓN 89, 11/01]

- El Comosel extiende el plazo del tramo "Períodos de consultas, respuestas y modificaciones a documentos" hasta el 21 de septiembre de 2001, lo que retrasa la valoración de las empresas distribuidoras de energía hasta el 7 de octubre y la subasta correspondiente hasta finales de octubre. [GESTIÓN 87, 9/01]

- Se suspende por segunda ocasión la subasta de las empresas de distribución eléctrica que debía realizarse el 28 de septiembre de 2001. [GESTIÓN 89, 11/01]



- El Conam informa que entre el 15 y el 20 de noviembre se concesionará la Emelec. [GESTIÓN 87, 9/01]

- Se suspende por tercera ocasión la subasta de las empresas de distribución eléctrica que debía realizarse el 29 de octubre de 2001. [GESTIÓN 89, 11/01]

- Se suspende por cuarta ocasión la subasta de las 17 empresas de distribución eléctrica. La Comisión de Control Cívico de la Corrupción cuestiona la falta de transparencia y de oportunidad económica del proceso. [GESTIÓN 90, 12/01]

- El Conelec inicia el 15 de noviembre de 2001 la venta de las bases para la licitación de la concesión de la distribución y comercialización de energía eléctrica para Guayaquil, a cargo de la Emelec. [GESTIÓN 90, 12/01]

- Salomon Smith Barney entrega la valoración de 17 empresas de distribución eléctrica y se anuncia que la nueva subasta –sin fecha– incluirá a las generadoras de propiedad de las distribuidoras. [GESTIÓN 92, 2/02]

- El Comosel fija el 12 de abril de 2002 como nueva fecha para la subasta de las empresas distribuidoras de energía. [GESTIÓN 93, 3/02]

- El Gobierno decide no incluir en la subasta programada para el 26 de abril de 2002 a las 10 distribuidoras eléctricas de la Sierra e intensificar el traspaso de la propiedad del 51% de acciones de las 7 de la Costa. [GESTIÓN 94, 4/02]

- Fracasa reprivatización de Emelec una vez que el directorio del Conelec declara desierto el concurso. [GESTIÓN 96, 6/02]

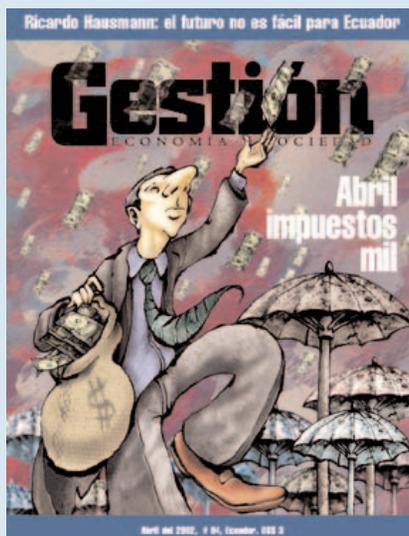
### Sector fiscal

- El nuevo sistema de comercialización y fijación de los precios de los combustibles entra en vigencia el 28 de enero de 1995. [GESTIÓN 14, 8/95]

- Desde septiembre de 1996 se militarizan las aduanas.

- En julio de 1997 se alista un proyecto de reestructura del sistema aduanero para desvincularlo del poder político. [GESTIÓN 37, 7/97]

- El 31 de enero de 1997 se fija el precio máximo al consumidor de los derivados del petróleo. La medida se considera un retroceso en el proceso



de liberalización; sin embargo, se advierte que las comercializadoras no presentan prácticas competitivas. [GESTIÓN 39, 9/97]

- Se crea la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) como entidad de derecho público, con participación pública y privada, duración indefinida, patrimonio propio, domiciliada en Guayaquil y con jurisdicción nacional. [GESTIÓN 41, 11/97]

- El Conam alista un proyecto de ley para crear un Servicio de Rentas Internas –en sustitución de la Dirección General de Rentas– como entidad pública independiente, asesorada técnica y financieramente por el Banco Mundial. [GESTIÓN 41, 11/97]

- El 4 de septiembre de 1998, el Gobierno elimina los subsidios de electricidad, gas y diesel y crea un bono a la pobreza. [GESTIÓN 52, 10/98; G 57, 3/99]

- Durante 1998 los militares siguen administrando las aduanas, hasta que la CAE asuma sus funciones. [GESTIÓN 52, 10/98]

- La demora de la reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas retrasa una intervención real del Servicio de Rentas Internas en la CAE y mantiene los mecanismos de corrupción que facilitan una evasión de alrededor de \$ 300 millones por año. [GESTIÓN 87, 9/01]

- El Conam informa que el 15 de noviembre de 2001 ocho firmas han presentado sus propuestas de estudio para determinar la verdadera situación

del Registro Civil, a fin de iniciar su modernización, detenida por más de seis años. [GESTIÓN 90, 12/01]

### Petróleo

- El 28 de noviembre de 1993 se reforma la Ley de Hidrocarburos, lo que permite convocar a la séptima ronda de licitación petrolera en 1994.

- El Gobierno propone privatizar el oleoducto para aumentar los volúmenes de extracción de crudo y elevar la capacidad de transporte de 325 mil barriles por día a 450 mil. Se argumenta que la privatización incrementará la eficiencia de la empresa estatal. El costo estimado de este proyecto es de \$ 600 millones: \$ 250 millones para construir nuevo oleoducto, \$ 240 millones para infraestructura necesaria para evacuar crudos pesados –en el ramal Villano Baeza- y \$ 75 millones para ampliar capacidad de almacenamiento y despacho en Lago Agrio y Baeza. [GESTIÓN 1, 7/94]

- La Corporación Financiera Nacional ofrece financiar mediante fiducia \$ 120 millones para ampliar el Sote (Sistema de Oleoducto Transecuatoriano) a 410 mil barriles por día, entre Baeza y Balao, para crudo de 24,4° API. [GESTIÓN 39, 9/97]

- Petroecuador anuncia la ampliación de la capacidad de transporte del SOTE en 80 mil barriles por día a un costo \$ 121 millones, financiados mediante un fideicomiso. [GESTIÓN 41, 11/97]

- La Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador autoriza al presidente de la República a determinar la empresa o consorcio de empresas que construirán el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), previos informes positivos del ministro de Energía y del Procurador General del Estado. [GESTIÓN 69, 3/2000]

- La Comisión de Análisis y Evaluación de las propuestas para construir el oleoducto de crudos pesados califica a dos de las tres oferentes (OCP Limited y Williams Brothers, mientras que el Cuerpo de Ingenieros del Ejército es descartado por no tener personería jurídica y por carecer de financiamiento). [GESTIÓN 76, 10/2000]

- Williams Brothers se retira del proceso y queda OCP Limited como única calificada para construir el oleoducto de crudos pesados. [GESTIÓN 78, 12/2000]

- OCP Limited ofrece construir el oleoducto de crudos pesados en 20 meses a partir de la autorización de construcción. [GESTIÓN 79, 1/01]

- Se firma el contrato de construcción del oleoducto de crudos pesados a costa y riesgo de la empresa constructora. La obra tendrá 503 km de longitud, con una capacidad de transporte máxima de 518 mil barriles por día y una capacidad sostenible de 450 mil barriles por día. Su operación será totalmente independiente del SOTE. [GESTIÓN 81, 3/01]

### Transporte

- El 22 de julio de 1994 el Ministerio de Obras Públicas entrega al Consejo Provincial del Guayas la administración de las carreteras de la provincia, incluido el cobro de los peajes. La concesión abierta por la entidad regional es ganada por el Consorcio Ecuapistas; la Contraloría encuentra “falencias y omisiones,” inexistentes según el informe del director ejecutivo del Conam.

- En julio de 1994, el Ejecutivo firma un decreto de venta de Ecuatoriana de Aviación en el que establece la forma en que se realizará el proceso de transferencia. [GESTIÓN 3, 9/94]

- El 18 de noviembre de 1994, el Consejo Provincial de Pichincha concede al consorcio Tribasa-Colisa la administración y mantenimiento de la Autopista General Rumiñahui. No se observan varios requisitos legales, como el informe del Procurador y la aprobación del Ministerio de Obras Públicas. [GESTIÓN 22, 4/96]

- En abril de 1995 se convoca a licitación internacional para privatizar los ferrocarriles. [GESTIÓN 31, 2/97]

- El 6 de junio de 1995, Ecuatoriana de Aviación se convierte en compañía anónima para iniciar el proceso de venta de acciones que se suspende días más tarde por disposición del Plenario de las Comisiones Legislativas. [GESTIÓN 14, 8/95]

- El 14 de agosto de 1995 se venden \$ 32,9 millones en acciones de Ecuatoriana de Aviación. Es la única privatización satisfactoriamente cumplida en ese año.

- En febrero de 1997 se anuncia que se invitará al sector privado a presentar ofertas para la concesión del sistema ferroviario. [GESTIÓN 31, 2/97]

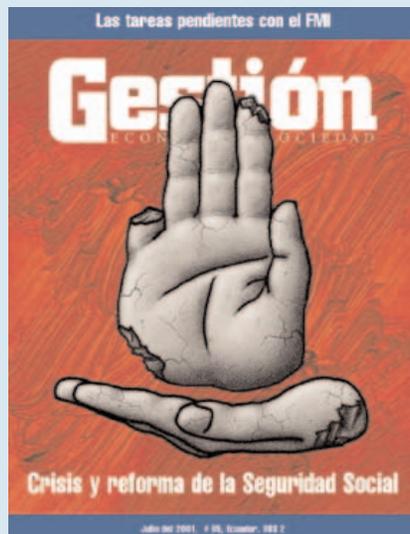
- El Programa Sectorial del Transporte elaborado por el Conam establece que la construcción de dos aeropuertos –uno en Quito y otro en Guayaquil– son obras de prioridad nacional. [GESTIÓN 37, 7/97]

- El proceso de privatización de Ecuatoriana de Aviación tiene problemas porque el Ecuador fue colocado en categoría 2 por las autoridades aeronáuticas internacionales, lo que limita la operación en los EE.UU. [GESTIÓN 71, 5/2000]

- La Corporación Aeropuerto y Zona Franca de Quito firma un contrato con el gobierno de Canadá como primer oferente bajo la modalidad “swiss challenge” para construir el nuevo aeropuerto de Quito. [GESTIÓN 85, 7/01]

- El Banco Bilbao Vizcaya Argentina es seleccionado como banco de inversión para la concesión del servicio aeroportuario de Guayaquil. [GESTIÓN 91, 1/02]

- La Canadian Commercial Corporation, entidad oficial del Canadá, recibe la concesión para construir y operar por 30 años el nuevo aeropuerto de Quito. [GESTIÓN 98, 8/02]



### Seguridad social

- El Conam propone transformar el IESS en el Instituto Ecuatoriano de Pensiones, crear una Superintendencia de Pensiones y abrir el mercado a las administradoras de fondos de pensiones (AFP). [GESTIÓN 10, 4/95]

- El 26 de noviembre de 1995 la consulta popular falla en contra de la modernización del sistema de seguridad social. El IESS mantiene su condición monopólica. [GESTIÓN 18, 12/95]

- Puesta en vigencia la Constitución Política de 1998, la Comisión Interventora del IESS inicia un plan integral de reestructuración y prepara un proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Social. [GESTIÓN 55, 1/99]

- El Congreso asume la discusión del proyecto de Ley de Seguridad Social presentado por la Comisión Interventora del IESS. [GESTIÓN 82, 4/01]

- El Congreso aprueba la Ley de Seguridad Social. [GESTIÓN 85, 7/01]

- El Tribunal Constitucional conoce las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra varios artículos polémicos de la Ley de Seguridad Social. [GESTIÓN 89, 11/01]

- Tras la declaratoria de inconstitucionalidad de 21 artículos, el Congreso aprueba una nueva Ley de Seguridad Social renuente a la modernización del sistema. [GESTIÓN 90, 12/01]

### Sector agrícola

- En febrero de 1994 la CFN ofrece en venta el 98% de acciones del Ingenio Aztra por \$ 24 millones. Con \$ 100.000 adicionales, el grupo Isaías se convierte en dueño absoluto del ingenio. Para unos, el Gobierno estaba deteriorando las empresas para luego venderlas; para otros, la mejor opción del Estado era vender activos problemáticos e improductivos. [GESTIÓN 3, 9/94]

- El 13 de junio de 1994 la Ley de Desarrollo Agrario recoge en lo básico la propuesta generada por las Cámaras de Agricultura: liberar el mercado de tierras en perjuicio de la propiedad comunitaria, liberar los precios de los productos agrícolas y orientar el sector hacia la exportación. Los campesinos reaccionan contra la norma. [GESTIÓN 1, 7/94]

\*Entre corchetes el número de la revista, el mes y el año.