
LA PRIVATIZACION EN EL CONTEXTO ACTUAL:

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

ALEJANDRO INDACOCHEA C.
NANCY PAULETTE A.

La privatización es un fenómeno que se está dando a nivel mundial. Esta medida se viene implementando en países tales como: Inglaterra, Francia, U.R.R.S., Japón, Chile, México, Checoslovaquia, Hungría, Bolivia, Argentina, Venezuela, etc. En el Perú la privatización está siendo adoptada dentro del actual programa económico del gobierno, como la alternativa para: reducir el déficit fiscal, terminar con la ineficiencia mostrada en la mayoría de los casos por el sector estatal, dar término a la burocracia, liberalizar y reactivar la economía, atraer la inversión privada extranjera; etc. Sin embargo, debido a diferentes sucesos ocurridos recientemente, este proceso se encuentra en una situación que podríamos calificar como de entrapamiento legal. Situación que debería ser superada a la brevedad posible, sobretodo si se desea evitar el fracaso de este proceso.

A pesar de que esta medida se ha venido aplicando en forma indistinta en países con economías totalmente diferentes, tanto en lo que se refiere al sistema económico usado como al nivel de desarrollo alcanzado su aplicación responde a diversas motivaciones.

En la mayoría de los países industrializados, la aplicación de esta medida responde a motivaciones

de carácter ideológico, así como al deseo de dinamizar o fortalecer la economía. Con excepción de la U.R.R.S., país en el que el proceso de privatización obedece a la adopción de un nuevo sistema económico. En los países en desarrollo, este proceso ha sido adoptado, ya sea como la alternativa económica viable a fin de conseguir una mejor asignación de los recursos, terminando con la ineficiencia mostrada en gran parte por el sector estatal; o como la piedra angular dentro de un modelo económico, el cual permitiría el despegue hacia el desarrollo, tal como sucedió en el caso chileno.

Sin embargo, ¿es la privatización un arma tan eficaz cómo parece sugerir esta ola de privatizaciones que se viene dando en el mundo?. En este sentido resulta importante reflexionar seriamente acerca del mito que en algunos casos se estaría creando en torno a la aplicación de esta medida. Experiencias en otros países nos estarían indicando que la privatización "per se", no actúa como una mano invisible en lograr una eficiente asignación de recursos vía una economía de mercado. Siendo lo importante además del proceso en si, una serie de medidas

ALEJANDRO INDACOCHEA C., Profesor de ESAN
NANCY PAULETTE A., Economista, Magister en ESAN

complementarias (de todo orden; macroeconómicas, legales, etc.), a fin de lograr el éxito en la aplicación de un proceso de esta naturaleza. Medidas las cuales varían y dependen del contexto en donde se apliquen.

¿Es la privatización un arma tan eficaz cómo parece sugerir esta ola de privatizaciones que se viene dando en el mundo?

En principio es importante destacar qué es lo que esencialmente deberíamos entender por este proceso. En forma breve podemos decir que consiste básicamente en la transferencia de las actividades económicas del estado a favor del sector privado. Desde el punto de vista del consumidor, la privatización debería significar bienes y/o servicios de mejor calidad sin costos adicionales.

Asimismo, la transferencia puede tomar diversas formas y podemos hablar desde la venta de la empresa estatal hasta la liquidación de la misma. Entre estas tenemos: contratos de arrendamiento, diversos tipos de asociaciones con empresas privadas, como por ejemplo joint venture, transferencias, contratación de servicios a terceros. etc.

Evidentemente detrás de cada una de las formas de transferencia debe existir una cierta rentabilidad para el país bien sea en términos económicos o en términos de eficiencia social. Así tenemos que por ejemplo para el caso de la venta de una determinada empresa estatal, aun cuando esta sea rentable, esta medida podría implicar considerables ingresos para el gobierno; en especial si la empresa en cuestión fue adquirida dentro de un esquema de nacionalización. Por otro lado, si la empresa está sufriendo pérdidas, el gobierno ahorraría por el lado de la disminución de sus requerimientos para subsidios.

Una breve revisión de las experiencias de los procesos de privatización, en algunos países del mundo nos permitirá determinar algunas de las medidas importantes a considerar en la aplicación de este proceso.

Inglaterra y Chile son los países que hasta el momento han tenido la política más agresiva de privatización. Una de las medidas más importantes tomadas durante la administración de Margaret

Thatcher fue precisamente la venta de una buena parte de las empresas estatales del gobierno inglés. De este proceso se han recaudado aproximadamente alrededor de U.S. \$78.000 millones.

Es importante señalar que estas empresas se encontraban en sectores claves que iban desde el sector energía hasta el de telecomunicaciones. Con respecto a los resultados obtenidos, la privatización generó una amplia diseminación de las acciones y el número de accionistas individuales se incrementó de dos millones en 1975 a aproximadamente 10 millones para fines del 1989. Algunas empresas rindieron considerables ganancias, por ejemplo el caso de Jaguar, la misma que fue vendida en 1984. Los que adquirieron sus acciones en esa fecha obtuvieron alrededor de un 500% de rentabilidad cuando la Ford la adquirió para el año 1989.

Otras empresas privatizadas como la British Gas y la British Telecom han generado una gran rentabilidad desde su privatización. Sin embargo parte de este éxito se debe a que aún poseen el monopolio de sus mercados. Situación que no ha impedido que se mejore la calidad del servicio, la misma que tendería a optimizarse si existiera competencia dentro del mercado.

En Chile el proceso se inició en 1974, fecha en que el gobierno tomó la decisión de reducir el tamaño del sector público, el mismo que de 46 empresas en 1970 se había incrementado a 600 a finales de 1973. Este proceso hasta la fecha, el más ambicioso de América Latina y ha tenido dos etapas, originadas por los avances y retrocesos del mismo. Dentro de los factores que causaron el retroceso de la privatización se encuentra principalmente el descuido de los aspectos legales del proceso, los mismos que debieron ir de la mano con este. La ausencia de políticas macroeconómicas que no tomaron en cuenta factores tales como: la capacidad de respuesta del mercado, el alto coeficiente de endeudamiento con que empezaron las firmas recientemente privatizadas, todo lo cual originó la quiebra de muchas de ellas cuando las tasas de interés se elevaron y la recesión afectó la economía durante los años 82/83.

Para 1985, fecha en la que empezó la segunda etapa del proceso de privatización se evitó caer en los primeros errores, asegurando una mayor diseminación de las empresas estatales y creando incentivos para que los trabajadores se conviertan en accionistas.

Con la venta de las empresas públicas chilenas además, se convirtió parte de su deuda externa. Finalmente, a pesar de estos avances y retrocesos el proceso ha sido calificado de exitoso, Chile logró privatizar el 95% de sus empresas estatales. La venta de estas empresas le originó ingresos por un valor aproximado del 15% de su PBI, pero lo que es más importante aún, es que mediante este proceso y las medidas complementarias que tomó el gobierno se ha logrado lo que se ha denominado como el milagro chileno: crecimiento sostenido, aumento de las inversiones, liderazgo en lo que a exportaciones se refiere, participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas a través de una adecuada implementación del accionariado difundido, disminución de la deuda externa chilena; etc.

Japón es uno de los países industrializados que ha optado por un proceso de esta naturaleza con el fin principalmente de dinamizar y fortalecer su economía de mercado. En este sentido tenemos la privatización de los servicios públicos de Telecomunicaciones Japonesas. En 1952, el gobierno Japonés estableció la empresa estatal Nippon Telegraph and Telephone NTT, con el objeto de restaurar y expandir los servicios públicos existentes hasta ese entonces, los mismos que habían sido destruidos en gran parte durante la segunda guerra mundial. Para 1953, creó la empresa estatal Kokusai Denshin Denwa Co KDD, para atender el servicio internacional. Las dos empresas constituían monopolios estatales. En 1979, este sector ya era considerado como uno de los más desarrollados del mundo, sin embargo, el rápido desarrollo tecnológico de la información así como de las telecomunicaciones exigían instalaciones cada vez más sofisticadas. Estas eran muy difíciles de implementar, dentro del contexto que para esa fecha ya habían alcanzado las empresas estatales tales como: sobredimensionamiento, burocracia, falta de flexibilidad en la toma de decisiones, inadecuada adaptación a un entorno altamente exigente. En suma una gestión empresarial muy lenta, con muy poca capacidad de enfrentarse a las nuevas exigencias de este servicio.

Esta situación condujo al gobierno japonés a la apertura del sector, terminando de esta manera con el monopolio estatal y más adelante, el gobierno optó por la privatización de estas empresas. A los seis años de implementado este proceso de privatización los resultados obtenidos, se resumen en el logro de un gran dinamismo en el sector generado por la

misma competencia que creó la apertura y en lo que al servicio se refiere, este se ha desarrollado sobre todo en términos cualitativos. Japón actualmente es reconocido internacionalmente como uno de los países líderes en telecomunicaciones.

Evidentemente detrás de cada una de las formas de transferencia debe existir una cierta rentabilidad para el país bien sea en términos económicos o en términos de eficiencia social.

Alemania es uno de los países que a la fecha estaría ganando una posición vanguardista en lo que a privatización se refiere. En este caso el objetivo fundamental es la transferencia de las empresas estatales de Alemania Oriental al sector privado. De un total de 6.000 empresas estatales, ya se han privatizado unas 3.500 empresas, en un lapso de aproximadamente unos 9 meses, es decir, casi 13 empresas por día. El organismo encargado de llevar a cabo este proceso es el "TRUHANDANSTAALD", cuyo objetivo no sólo se centra en la obtención de las mejores condiciones de venta. Sino además, en: asegurar el incremento patrimonial de la empresa a ser vendida, el número de empleos generados, entre otros factores.

Dentro de los países que recientemente han anunciado un amplio programa de privatización tenemos a Checoslovaquia, con unas 4500 empresas estatales por privatizarse las mismas que estarían valorizadas en una cifra aproximada de U.S.\$130.000 millones de dólares.

En el resto de países de América Latina, el proceso ha tomado dimensiones diferentes, en uno de los extremos tenemos a Bolivia, país en el que el proceso se ha mostrado muy tímido debido a la fuerte oposición del pueblo Boliviano. En el otro extremo tenemos el caso chileno, seguido de Argentina y México.

En Argentina hasta la fecha se han privatizado aproximadamente el 40% de las empresas estatales las mismas que significan un 6% del PBI. Este proceso ha ido acompañado de una apertura de los sectores que habían sido monopólicos, como por ejemplo, el caso del servicio telefónico. El mecanismo empleado para la privatización permitió además la conversión de parte de su deuda externa.

México es un caso muy interesante de analizar por las lecciones que deja su proceso, en el cual el gobierno se ha logrado deshacer tanto de sus empresas ineficientes, así como también se ha desprendido de empresas rentables, tales como bancos y siderúrgicas. En total hasta la fecha México ha logrado privatizar el 37% de sus empresas, las mismas que le han generado ingresos equivalentes al 3% de su PBI.

Es interesante señalar que a pesar de que los bancos habían mostrado una buena performance, siendo empresas rentables para el gobierno mexicano, su venta significó considerables ingresos para este, sobretodo si se compara con lo que se pagó por éstos al momento de nacionalizarlos.

En el aspecto legal, la privatización en México, implicó mucho más que la simple transferencia de las empresas públicas al sector privado. Ya que por ejemplo, uno de los objetivos trazados por el gobierno al aplicar este proceso consistía en fomentar la inversión privada en la rama petroquímica secundaria, para lo cual fue necesario cambiar la constitución mexicana. Ya que según esta, la mayoría de las actividades relacionadas a este subsector eran responsabilidad exclusiva del estado.

En este proceso uno de los casos más importantes a señalar lo constituye el de la venta de la Empresa Minera Cananea, la mayor productora de Cobre en el país (representa el 3% de la producción mundial de Cobre). Empresa la cual después de varios intentos fue finalmente subastada luego de ser declarada en bancarota. Siendo vendida a Jorge Larrea, el mismo que con esta compra pasó a tener el control del 90% de la producción nacional, creándose así una situación monopólica. Este caso constituye un claro ejemplo de cómo la privatización "per se" no impide una situación monopólica, hecho que pudo ser evitado si se hubieren aplicado medidas complementarias tales como: la apertura, diseminación de las ventas de las acciones respectivas, etc. En México también se convirtió parte de la deuda externa con la venta de sus empresas estatales.

El gobierno Uruguayo recientemente ha firmado una ley para privatizar parte de las acciones que posee en sectores tales como la telefónica, compañías de aviación, etc.

A octubre de 1990 ya se había completado el primer esfuerzo de privatización por intermedio de

la venta del Banco Comercial. El mismo que fue vendido a un consorcio extranjero privado formado por los bancos Credit Suisse, Chemical y Deutsche Sudamerikanische.

En Venezuela el proceso involucra la venta de bancos, la de la aerolínea nacional, la telefónica, las telecomunicaciones etc. El proceso en este caso contempla una serie de medidas adicionales. En este punto es importante señalar la apertura que se ha previsto en los sectores estratégicos. Es decir el permiso de ingreso a empresas privadas a radios de acción que eran exclusividad del gobierno.

Colombia a pesar de implementar un proceso de privatización muy cauto, hasta la fecha está obteniendo excelentes resultados en lo que a atracción de capital privado extranjero se refiere. Sobretodo si consideramos la presencia histórica de la guerrilla y el famoso cartel colombiano. Así podemos citar el caso de la venta de una importante fábrica papelerera, la misma que fue vendida a la firma W.S. Grace Paper. Otro ejemplo lo constituye la venta de la participación que el gobierno poseía en la planta ensambladora de automóviles Sofasa; participación que fue vendida a la firma francesa Regi Renault en el orden del 75% y los 25% restantes fueron vendidos a la firma japonesa Toyota Motor Company Mitsu Ltd. En este caso, la privatización se lleva a cabo mediante un organismo rector, el Instituto de Fomento Industrial (I.F.I.), el mismo que además de dirigir el proceso se encarga de detectar el interés en el sector privado por las empresas del sector estatal. Una de las formas más usadas en este proceso ha sido la de la venta a través de los Bancos de Inversión y Corredores de Bolsa a quienes el gobierno solicitaba la colocación respectiva de las acciones.

En el Perú, este proceso tiene como objetivo fundamental: acabar con la ineficiencia mostrada por el sector público la cual se traduce esencialmente en una abultada carga para el tesoro. Sin embargo a pesar de que se ha vendido un porcentaje mínimo de las empresas públicas (las más fáciles de vender), este proceso se encuentra en una situación -tal como ya lo señalamos- de entrapamiento político y legal. El mismo que de no ser superado podría ocasionar el fracaso de la privatización, sobretodo si consideramos el actual contexto internacional, en el que se esta dando una ola de privatizaciones.

Portanto, es necesario tener en claro que al optar por una alternativa como ésta, se ingresa en forma automática a un esquema totalmente competitivo, en

lo que a atracción del capital privado extranjero se refiere. Competencia que estaría dada, con el resto de países que actualmente vienen implementado la privatización. En este sentido es importante señalar que el éxito dependerá esencialmente de la estrategia de marketing empleada hacia el exterior. Estrategia que para el caso peruano adquiere una especial relevancia, si consideramos que hasta hace poco, el Perú encabezaba la lista de los diez países con mayor riesgo de inversión en el mundo.

Es necesario tener en claro que al optar por una alternativa como ésta, se ingresa en forma automática a un esquema totalmente competitivo, en lo que a atracción del capital privado extranjero se refiere.

Afortunadamente, en la actualidad esta concepción adversa del Perú está cambiando debido a una serie de factores tales como: la reinserción al mundo financiero internacional, la ayuda de la Comunidad Económica Europea la formación del grupo de apoyo, el éxito obtenido por el gobierno en el control de la inflación, reglas de juego definidas y estables (sobre todo si se las compara con el gobierno anterior), etc. Es importante destacar aquí que este cambio también se debe al esfuerzo desplegado por el Jefe de Estado en presentar la nueva imagen del Perú hacia el exterior, con una economía de mercado libre, apertura a la inversión privada extranjera, a la misma que se le ofrece una serie de ventajas y seguridad. Entre las cuales vale la pena destacar la garantía de la "Multilateral Investment Guaranty Association", que es nada menos que la ventanilla del Banco Mundial para garantizar las inversiones extranjeras, además de otros beneficios adicionales, entre los que podemos señalar: la no obligación de entregar las divisas al Banco Central de Reserva, así como el permiso sin límites para la remisión de las utilidades respectivas al exterior, etc.

La estrategia de marketing debería contemplar en forma especial además, el problema de la subversión y del narcotráfico. La ausencia de una política clara en estos aspectos podría aumentar drásticamente el riesgo por inversión, en este sentido Colombia ha manejado con éxito estos problemas.

Dentro de los aspectos que podríamos calificar como técnicos a considerar en la estrategia de marketing se destaca el de la valuación de las empresas, en este punto es importante señalar que no existe una fórmula única para valorizar una empresa y que su valorización dependerá de una serie de factores entre los que destacan: la situación económico-financiera de la misma, su entorno, el goodwill o intangible de la firma. Es decir la capacidad de la firma para generar beneficios futuros adicionales a los que normalmente genera. En este aspecto lo importante es entender que la cifra resultante luego de haber aplicado el criterio técnico más adecuado deberá ser considerada como la base para entrar en un proceso de negociación, el mismo que debe tener en cuenta el costo de oportunidad del inversionista.

Esto no significa, sin embargo que la estrategia de marketing deba descuidar el resto de factores claves en lo que se refiere a la atracción del capital privado extranjero. Tales como: la situación de la industria o el sector en donde se desea atraer la inversión, el potencial de crecimiento económico, la accesibilidad a los recursos naturales y humanos, los costos de producción, la calificación de la mano de obra, etc.

Para terminar, es importante destacar que las experiencias de privatización en otros países del mundo nos indican que efectivamente la privatización "per se" no resulta un arma eficaz en lo que a una asignación eficiente de recursos se refiere. Sino que es necesario tomar una serie de medidas complementarias que aseguren el éxito en la aplicación de un proceso como este. Dentro de las medidas complementarias destacan las de tipo macroeconómico, las cuales deberán dar una apertura al sector, permitiendo así el ingreso de firmas privadas, sobretodo en aquellos casos en donde existe una situación monopólica. En este sentido Inglaterra y México constituyen excelentes ejemplos en donde la privatización sin medidas complementarias, logra eficiencia en la gestión empresarial pero no evita situaciones monopólicas, que aparte de generar distorsiones en el mercado, por la falta de competencia le ponen un límite al aumento de la eficiencia. En las medidas macroeconómicas, tenemos además la creación de incentivos adecuados a la inversión privada extranjera, capaces de competir con los ofrecidos por otros países. La creación de un organismo encargado del proceso de la privatización, el mismo que además de sus funciones detecte los sectores de especial interés para la inversión privada extranjera, así como

realice todas las acciones pertinentes para concretar esos intereses. Por otro lado se deberían crear los mecanismos adecuados para asegurar una diseminación eficiente de las acciones de las empresas a ser vendidas.

Las experiencias de privatización en otros países del mundo nos indican que efectivamente la privatización "per se" no resulta un arma eficaz en lo que a una asignación eficiente de recursos se refiere.

En cuanto al aspecto legal, es importante que la reglamentación se vaya adecuando conforme avanza el proceso de privatización. En especial para no servir de obstáculo al proceso mismo, pero por sobretodo superar el entrapamiento legal en que se encuentra el D.L. 674, el mismo que esencialmente busca la promoción de la inversión privada dentro de las empresas del estado.

Finalmene, es oportuno señalar que la privatización implicaría una redefinición del sector privado nacional. El mismo que debería adecuarse al nuevo contexto económico.

BIBLIOGRAFIA

1. SAVAS, E.S. Privatization, New York: Chathan House Publishers Inc., 1989.
2. PARADA, Rigoberto. Aspectos Conceptuales, Privatización de Empresas en Paradigmas de Administración, Chile, Universidad de Chile, Dic. 1990.
3. TESORO, José Luis. la Privatización el mundo y en la Argentina. En Administración de Empresas, Núm. 235 y 239. 1989.
4. AVALOS MANCO, Rafael. Consideraciones sobre la Política de Privatización. En Gestión, Perú, Junio de 1991.
5. SIGMUND, Paul. Chile: Privatización, Reprivatización, Hiper Privatización. En Estudios Sociales, Chile, Trimestre 4, 1989.
6. SETTEMBRINO Hugo, La Privatización de las Empresas Públicas. En Administración de Empresas. 1989.
7. H. NANKANI. Las Lecciones del Proceso de Privatización en los Países. En Desarrollo. En: Finanzas y Desarrollo, F.M.I., Banco Mundial, 1990.
8. REUTER, Piden Privatizar Proyecto de Gasoducto Bolivia-Brasil. En: Noticias de Hoy, Banco Inter-Americano de Desarrollo, 1991.
9. REUTER, Uruguay Sigs Privatization Bill into Law. En Noticias de Hoy, Banco Inter-Americano de Desarrollo, 1991.