



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

¿SON NECESARIAS LAS PRIVATIZACIONES EN AMÉRICA LATINA?

RAFAEL PAMPILLÓN

Catedrático de la Universidad San Pablo-CEU
Profesor del Instituto de Empresa, Madrid

Los funcionarios de los gobiernos malgastan los fondos públicos. Creo que en la empresa privada no pasa eso (Arteaga, 1999). El Estado ya demostró ser un mal administrador. Antes estaba manteniendo a mucha gente que no hacía nada (García, 1999).

¿Son, en estos momentos, las políticas de privatizaciones positivas y necesarias para América Latina? Esta es la pregunta que va a intentar contestar este artículo. Un tema que es de la máxima actualidad, en el final del siglo XX, ya que la mayoría de los países de esa región del mundo están acometiendo ambiciosos programas, destinados a traspasar al sector privado un número considerable de compañías estatales.

Para abordar el complejo asunto de las privatizaciones, en primer lugar, se hará una breve introducción del nuevo modelo económico imperante en la región, que explique qué es lo que se ha hecho, hasta ahora, en Latinoamérica, y que permita aprender de los posibles errores del pasado. Después resaltaremos las ventajas que, en la práctica, han supuesto las ventas de empresas públicas. A continuación, se repasarán los inconvenientes que tienen las privatizaciones, tal y como se han realizado hasta ahora. Por último, se hará una valoración general de este fenómeno, y se apuntarán sus probables perspectivas de futuro.

I. INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas, se ha producido un importante proceso privatizador en América Latina. Siguiendo una tendencia que se inició en Gran Bretaña, en la era That-



cher, las fuerzas del mercado han adquirido un protagonismo incuestionable. Hoy día, prácticamente nadie plantea aumentar el peso del Estado en la economía, con nacionalizaciones o con regulaciones excesivas. Desde el punto de vista macroeconómico, el continente latinoamericano ha sufrido tres grandes cambios: el control de la inflación (ver Cuadro 1), la reducción de aranceles (ver Cuadro 2) y el redimensionamiento del sector público, cuya manifestación más expresiva ha sido la privatización de las empresas públicas. Esto ha permitido un crecimiento del PIB sin precedentes en esta región del mundo (ver Cuadro 3).

1) La estabilidad macroeconómica¹

Es sabido que la estabilidad macroeconómica (baja inflación, estabilidad de los tipos de cambio, y equilibrios fiscales y de balanza de pagos), incentiva poderosamente las exportaciones, la formación de capital y la creación de empresas. De hecho, la inversión tanto en bienes de capital como en tecnología aumentan con la estabilidad macroeconómica. Por el contrario, la inflación y los desequilibrios insostenibles de la balanza de pagos y del sector público avivan las expectativas de cambios de política, por lo que retrasan las decisiones de inversión privada. En estos casos, el primer objetivo que tiene que alcanzar un gobierno es conseguir la reducción de la inflación, como condición previa para que las políticas de liberalización de los mercados puedan proporcionar los signos adecuados que incentiven al sector privado a que emprenda nuevas inversiones y tome decisiones de producción.

Cuadro 1. Tasa de inflación
(media anual)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	10,6	4,2	3,4	0,2	0,5	0,7
Brasil	2.148,5	2.668,6	84,4	18,2	7,5	2,5
Chile	12,1	12,0	7,9	7,3	6,3	4,7
Colombia	22,6	23,8	21,0	20,2	17,7	16,7
Ecuador	45,0	27,4	22,9	24,4	30,7	43,0
México	9,7	6,9	35,0	34,4	20,6	18,7
Perú	48,6	23,7	11,1	11,5	8,6	6,0
Venezuela	38,1	60,8	59,9	99,9	50,0	29,9
Latinoamérica	804,9	998,0	46,6	22,4	12,4	8,0

Fuente: IRELA y Argentina.

El nuevo modelo de desarrollo a largo plazo de América Latina se basa en el libre mercado. En tal sentido, se han realizado esfuerzos destinados a crear un sector público redimensionado y fortalecido, con mejores sistemas impositivos (gracias a reformas que amplían las bases tributarias), una mayor disciplina fiscal y mayor eficiencia administrativa. Se han establecido también regímenes de comercio internacional más abiertos y una tendencia a la integración internacional y a la creación de grandes áreas económicas que han favorecido la estabilidad. Junto a ello, se produjo un desarrollo importante de la financiación del sistema productivo: primero, por la transformación del sistema bancario que permitió una expansión de la financiación y un mejor acceso al crédito, y segundo, a través de los fondos de pensiones privados que incentivaron el ahorro y contribuyeron a la financiación de las empresas a través de los mercados de capitales.

2) La política económica exterior

En el campo de la política económica exterior los instrumentos más utilizados son la reducción de las barreras arancelarias, la eliminación de subsidios a la exportación, la reforma estructural de la administración portuaria y aduanera, la creación de condiciones propicias para la entrada de recursos financieros del exterior y la liberalización de las inversiones directas extranjeras. De ahí que en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y en la Organización Mundial de Comercio los países de América Latina mantuvieron y mantienen una activa militancia en favor de la liberalización del comercio multilateral (Pampillón, 1999b).

En el Cuadro 2 se puede observar cómo los aranceles promedio de importación de todos los países de América Latina se redujeron, de valores cercanos al 90 % a inicios de los años setenta a valores que varían entre el 10 y el 20 % en la actualidad.

Cuadro 2. Arancel promedio en América Latina y Caribe
(porcentajes)

País	Inicios 1970	1992
Argentina	95	15
Brasil	80	21
Colombia	90	12
Chile	94	10
México	39	12

Fuente: CEPAL (1994).

En el Cuadro 3 se observa que la mayoría de los países, mostraban en 1996 y 1997 señales alentadoras de recuperación. La política económica aplicada en América Latina ha demostrado la irreversibilidad de las políticas orientadas hacia el mercado y hacia la estabi-



alidad macroeconómica y ha fortalecido aún más la confianza de los inversores. Las lecciones aprendidas de las economías del Sudeste Asiático, ahora en crisis, y la experiencia chilena, subrayan la importancia que tienen la estabilidad macroeconómica y el ahorro del sector público como condiciones necesarias para un crecimiento sostenido. La economía chilena, que ha recibido elogios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), ha servido de modelo para otras experiencias dentro y fuera de la región, al haber mantenido un crecimiento superior al siete por ciento durante siete años, con superávit fiscal y moderados déficit externos.

Sin embargo, en el Cuadro 3 se puede observar que, tras el excelente ejercicio económico de 1997, año en el que se registraron las tasas de crecimiento económico más elevadas de la década de los noventa, 1998 ha sido un año difícil, que ha vuelto a demostrar el elevado grado de vulnerabilidad de la región ante impactos exógenos.

La escasez (y encarecimiento) de la financiación internacional, especialmente notable tras la crisis rusa de 1998, y las medidas de política económica adoptadas para evitar la aceleración de la inflación y mantener el déficit público en los objetivos acordados, ha sido un factor determinante de la evolución económica de la región durante 1998 y marca perspectivas claramente recesivas para 1999. Efectivamente, las perspectivas para 1999 son desfavorables ya que a los problemas estructurales de la región, que la hacen especialmente vulnerable a los impactos externos, se une la necesidad de políticas económicas contractivas (para estabilizar los tipos de cambio y el nivel de precios) y la evolución adversa de los precios internacionales de las materias primas que son básicas para la región (Argentina Iberoamérica, 1999).

Cuadro 3. Crecimiento del producto
(media anual)

	1991-1994	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	7,8	8,5	-4,6	4,5	8,4	4,2
Brasil	2,6	6	4,2	3,1	3,0	0
Chile	7,2	5,7	10,6	7,4	7,1	3,3
Colombia	4,2	6,2	6,3	3	3,3	0,2
México	2,9	4,5	-5,9	5,4	7,3	4,8
Perú	5,2	13,9	8,0	2,1	7,2	0,7
Venezuela	3,3	-2,5	3,7	-0,4	5,8	-0,7
América Latina	3,8	5,7	0,8	3,7	5,4	2

Fuente: Banco Mundial y CEPAL

* Previsión

¿Cuáles fueron las causas profundas de este cambio de pensamiento colectivo? Primero, los brillantes resultados de las economías de Asia oriental. Segundo, el ritmo de creci-

miento de la economía chilena. Tercero, el cuestionamiento de la teoría keynesiana y la aparición de un grupo de economistas neoliberales más jóvenes a quienes se pidió que participaran en la gestión y aplicación del proceso de reforma. Es así como estos países emprendieron un conjunto de reformas económicas orientadas a transformar sus sistemas productivos, abrir sus economías y estabilizar sus precios.

3) La opinión pública

La opinión pública de Latinoamérica apoya los principios fundamentales del libre mercado como, por ejemplo, que la producción esté en manos privadas, que los precios sean determinados por la libre competencia y que se estimulen la libre empresa y la inversión extranjera (Hilton, 1999). Efectivamente, la encuesta², realizada por la Corporación Latinobarómetro³ consulta sobre si "la economía de mercado es lo más conveniente para el país". El 65% de los entrevistados responde afirmativamente, frente a sólo el 21% que dice que no (ver Cuadro 4). Si bien esto significa un avasallador voto de apoyo para el libre mercado en América Latina, es inferior al 85% de los estadounidenses que responden afirmativamente a la misma pregunta.

Cuadro 4. Encuesta sobre América Latina

	Acuerdo	Desacuerdo
* La economía del mercado es lo más conveniente	65%	21%
* El Estado debe dejar la actividad productiva al sector privado	51%	40%
* Los precios deben ser regidos por la libre competencia	58%	33%
* Debe fomentarse la inversión extranjera	69%	23%

Fuente: *The Wall Street Journal*, edición española (18 de marzo de 1999).

4) Las privatizaciones

Además, parece aceptado que, para conseguir unos buenos rendimientos del sector privado, es básico invertir en infraestructuras. Según los cálculos del Banco Mundial, si Latinoamérica quiere crecer a tasas del 5%, tienen que destinar 60.000 millones de dólares a la creación de capital físico. Tal situación ha llevado a los gobiernos a ceder la construcción y gestión de muchas obras públicas a empresas privadas que, en los últimos años, se han encargado de administrar puertos, carreteras y vías férreas. Incluso los suministros de agua y de luz eléctrica han sido, a menudo, entregados a la iniciativa privada. Esto ha supuesto que la región se encuentre a la cabeza de las privatizaciones en el mundo (con más



del 50% del valor de las ventas de compañías públicas). Esta actitud decididamente "liberal" de las repúblicas de Latinoamérica contrasta con la postura más "intervencionista" de los gobiernos europeos.

Como es sabido, la primera nación que efectuó operaciones de este tipo fue Chile, que se adelantó a la propia Gran Bretaña y a su primera ministra Margaret Thatcher, pionera de las privatizaciones europeas. En efecto, la llegada al poder de Pinochet significó devolver al sector privado empresas que Allende había nacionalizado. Posteriormente, México y Argentina siguieron sus pasos. También ha destacado la labor privatizadora de Brasil, que incluye sectores tan importantes como el acero, las redes eléctricas y las telecomunicaciones. Se estima que las ventas de compañías públicas, en 1998, han podido reportarle al Gobierno carioca unos ingresos de 30.000 millones de dólares.

Estas cifras tan altas en las privatizaciones, exige hacerse la siguiente pregunta: ¿Cómo pudieron las Administraciones Públicas latinoamericanas acumular tantas propiedades empresariales? La respuesta a esta cuestión tiene que ver con los deseos del Ejército, de los sindicatos y de algunos partidos políticos de contar con un sector estatal fuerte; ya que las propias compañías privadas se han beneficiado de este tejido productivo público, lo que les ha permitido conseguir ventajosos contratos y suministros de materias primas. Asimismo, las multinacionales extranjeras se han favorecido de este intervencionismo estatal, puesto que las empresas públicas les proporcionaban productos semi-elaborados, propios de industrias intensivas en capital, como el acero, sin que las compañías foráneas tuvieran que invertir en estos sectores. Sin embargo, este modelo proteccionista de sustitución de importaciones y de intervención del Estado en la economía, se agotó debido a su falta de eficiencia y a la corrupción de sus gestores. Por tanto, en los últimos tiempos se ha preferido limitar la política de ayudas públicas y se ha optado por acometer un programa de privatizaciones masivas.

Un ejemplo paradigmático del "adelgazamiento" del tejido empresarial público, que se ha producido en Latinoamérica en los años ochenta y noventa, lo constituyen las compañías de telecomunicaciones. Durante este periodo, el continente ha realizado dieciséis privatizaciones en el sector. Las operaciones más llamativas son las de Telmex (México) y Telebras (Brasil), que supusieron más de la mitad de los ingresos por ventas de teleoperadoras en la región. En cuanto a las compañías extranjeras que más se han beneficiado de estas transacciones, destaca la multinacional española Telefónica, la empresa de telecomunicaciones con mayor presencia en esta zona. Se calcula que su facturación puede llegar a los 60.000 millones de dólares en el año 2000. Pero el caso de esta entidad española no es, ni mucho menos, algo aislado en el continente. Al contrario, otras compañías extranjeras han conseguido también participaciones significativas en el subsector de las telecomunicaciones. Según afirma la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las compañías foráneas se hicieron con el 60% de las ventas de empresas estatales en esta prometedora actividad. Latinoamérica ha superado claramente a Europa en cuanto a privatizaciones y liberalización de este sector.

Pero la Inversión Extranjera Directa (IED) no ha sido importante sólo para las telecomunicaciones, sino para todos los sectores atractivos. Si se analiza el conjunto de la economía latinoamericana, se verá que no hay actividad con alto potencial de crecimiento donde no exista una importante presencia extranjera. Esto se debe, en gran medida, a que los gobiernos de la región han realizado, de forma sincronizada, importantes políticas económicas: la privatización, la estabilización macroeconómica, el desarme arancelario y la eliminación de restricciones a la IED. Esta apertura al exterior ha supuesto un importante cambio en el marco regulatorio, que se ha traducido en desreglamentación y liberalización financiera. Como apunta un informe de la CEPAL "este fenómeno se aplica, fundamentalmente, al sector de los servicios. El 94% de la inversión acumulada en servicios se ha concentrado en electricidad y gas, finanzas y seguros, telecomunicaciones y comercio" (Calderón y Mortimore, 1998).

Por último, dentro de este repaso histórico, conviene analizar cuál ha sido la evolución de las ventas de compañías públicas en la zona, con el fin de determinar si ha sido un proceso ordenado y sistemático o, por contrario, caótico y caprichoso. Una de las primeras conclusiones que se deben sacar del estudio de este proceso es que los gobiernos latinoamericanos han tendido a realizar las privatizaciones agrupándolas por sectores productivos. Es decir, en "oleadas". Estas fases se han correspondido con tres áreas de actividad, que frecuentemente ha cubierto el Estado, tanto en este continente como en cualquier otra parte del mundo.

La primera ola de ventas de compañías públicas se dirige al sector industrial o de producción de bienes. Esta etapa la han completado todos los países de la región. Sin embargo, existen todavía empresas estatales como, por ejemplo, el caso del petróleo, donde se dan algunas situaciones de monopolio.

A continuación, la segunda ola, centrada en servicios básicos, como electricidad, agua, carreteras o telecomunicaciones. Se trata de empresas que requieren grandes inversiones, y que condicionan enormemente la actividad económica de los países. En este grupo, destaca el campo de los operadores telefónicos. Es también significativo lo que ocurre con infraestructuras como las vías terrestres, donde cada vez resultan más frecuentes los contratos de concesión⁴. Esta segunda fase ha empezado, en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas y parece firme la voluntad de los gobiernos de llevarla hasta el final.

Algunas naciones, como Chile, están acometiendo la tercera ola, la más ambiciosa de las planteadas hasta ahora. Esta fase afecta a servicios que, desde siempre, había prestado el Estado, y que en algunos países se consideran "intocables". Se trata de servicios públicos como la educación, la sanidad o las pensiones. La privatización de estos sectores, además de aumentar su eficiencia, permite un mayor crecimiento de la economía y, en el caso de las pensiones, un trasvase de los ahorros, a través de los fondos de pensiones, hacia la inversión.



VENTAJAS DE LAS PRIVATIZACIONES⁵

En esta breve introducción se analizan las razones que han motivado estas políticas económicas. Es decir, después de decir qué se ha hecho, se explica por qué se han hecho los principales aspectos en favor de las privatizaciones, en el marco latinoamericano los siguientes:

poner ciertos principios de competencia que todo proceso de privatización debe llevar consigo. En este sentido, las privatizaciones deben ir de la mano de la desregulación. De esta forma se intenta conseguir que el mercado estimule la economía, permitiendo un mayor crecimiento económico. Los menores costes provocados por la desregulación y por mayor competencia incrementarán la productividad y la eficiencia de las actividades empresariales, mejorarán la calidad y diversificarán la oferta de bienes y servicios⁶. Por tanto, las privatizaciones pueden generar fuertes incrementos de la producción y de la productividad en los sectores y empresas públicas que estaban monopolizadas por el Estado, introduciendo incentivos para invertir y producir más y mejor como consecuencia de la competencia⁷. Ello va a suponer un aumento de la satisfacción de los consumidores, que podrán disfrutar de más y mejores bienes y servicios. Ha sido el caso de la telefonía móvil. Por ejemplo, en Colombia, al haber varios proveedores del servicio, se ha traducido en una mejora de éste para los usuarios y en una continua rebaja de tarifas.

Reducir las distorsiones económicas provocadas por las interferencias políticas en el sector público empresarial. Se trata, en definitiva, de evitar la politización de nombramientos de presidentes, consejeros y directivos de las empresas públicas. De esta forma se elimina la posibilidad de que la empresa sustituya su objetivo "natural" (maximización de beneficios) por el objetivo "político" de la maximización del número de votos para el partido político del gobierno. Se puede demostrar que en mercados competitivos o adecuadamente regulados (en el caso de "fallos del mercado") la maximización del beneficio supone, al mismo tiempo, la máxima eficiencia.

Reducción del déficit del Estado. Con la transferencia y prestación de servicios por parte de empresas con capital privado, los ingresos del Estado serán previsiblemente mayores, en forma de impuestos. Las privatizaciones no suponen sólo un ingreso puntual al erario público como fruto de la venta. Efectivamente, las privatizaciones también reducen el déficit público al quedar eliminados los déficits operativos (subvenciones) de las empresas públicas, con pérdidas, suponen para las arcas del Estado. Si además, al como se ha demostrado, las empresas una vez privatizadas realizan una mejor gestión empresarial, se podrán cobrar mayores impuestos por los beneficios que generan y sobre el valor añadido. Pero, además de ingresos fiscales directos, las privatizaciones generan ingresos indirectos ya que estimulan un flujo sostenido de riqueza suplementaria. Según Hausmann (*Le Monde*, 11-II-97), este efecto se realiza de tres maneras:

En primer lugar, la privatización indica que un país desea crear un clima propicio a la inversión, lo cual atrae a su vez más inversiones; en segundo lugar, numerosas privatizaciones engendran inversiones destinadas a modernizar la instalación y los equipos

de las empresas adquiridas; en tercer lugar, la privatización mejora a menudo la oferta de servicios básicos, tanto en calidad como en cantidad, lo que aumenta la rentabilidad del conjunto de la economía y atrae más inversiones aún.

Este efecto catalizador de las privatizaciones va a permitir aumentar la actividad económica y, por tanto, los ingresos fiscales.

- 4) Reducción de la deuda externa e interna. Es éste uno de los objetivos principales de las privatizaciones. La existencia de beneficio en determinadas empresas públicas no es argumento suficiente para situarlas al margen de los proyectos de privatización. Siempre que el coste de la deuda pública sea superior a la tasa de rentabilidad que se obtiene de las empresas públicas, una correcta privatización supondrá una mejora en términos de financiación del sector público. O de forma más académica: privatizar para reducir deuda pública sólo tiene sentido si el ingreso obtenido por el Estado por la venta de la empresa es igual (o mayor) que el valor de los flujos de caja futuros actualizados de la empresa a privatizar. Y, en principio, los compradores sólo estarán dispuestos a pagar ese precio si esperan que el cambio de propiedad se traduzca en una gestión más eficiente de la empresa. Evidentemente, no se trata de privatizar para hacer caja, sino de modernizar el tejido productivo y mejorar la eficiencia empresarial.
- 5) Contribuyen a desarrollar los mercados de capitales nacionales y locales, y mayor participación de los inversores institucionales. Todo ello permite mayores tasas de ahorro y de crecimiento de la economía. En el caso de América Latina, con Bolsas estrechas, las privatizaciones están permitiendo aumentar el número de títulos que se cotizan y la capitalización bursátil. Se está contribuyendo, a la vez, a mejorar la cultura financiera del inversor particular. El ahorrador acostumbrado a obtener elevadas tasas de interés reales, a través de una inversión "sin riesgo" en activos públicos de renta fija, se va convirtiendo en un inversor que busca mayores rentabilidades. El aumento de la demanda de títulos de renta variable, que genera un programa de privatizaciones, amplía, además, la oportunidad de salir a Bolsa a otras empresas e incrementa la capacidad de inversión de la economía y, por tanto, de crecimiento.
- 6) Las privatizaciones pueden permitir extender el universo de población propietaria de acciones (capitalismo popular) y aumentar la participación de los empleados en la propiedad de la empresa⁸. En este sentido, las privatizaciones no pueden ser simplemente un negocio entre el Estado, los sindicatos y los grandes grupos empresariales. Hay que aprovechar la oportunidad que dan las privatizaciones para que muchos ciudadanos se vuelvan dueños (aunque sea en forma mínima) de las empresas que constituyen su entorno⁹.
- 7) Entrada de capitales extranjeros. Hace algunas décadas, unas pocas empresas multinacionales, sobre todo de Estados Unidos, conseguían grandes ventajas en América Latina explotando sus recursos naturales a partir de contratos negociados desde una posición de fuerza. Actualmente, esta situación ha cambiado; ahora hay posibilidad de tratar con miles de empresas multinacionales, cuya sede social puede estar no sólo en países industrializados sino también en países en vías de desarrollo. Y estas empresas compiten fuer-



temente entre sí, lo que mejora las posibilidades de negociación de los gobiernos. La inversión extranjera resulta atractiva porque los estados reciben más impuestos y se benefician de los bienes y servicios que producen; además, las multinacionales compiten en la búsqueda de personal cualificado, lo que eleva el nivel de los salarios y anima a los trabajadores a mejorar su formación. A ello hay que unir que, a través de las privatizaciones se están repatriando capitales nacionales que se habían fugado. Todas estas entradas de capital extranjero van a suponer una revitalización del tejido empresarial del país.

Un reciente estudio del Banco Mundial elaborado por los profesores canadienses Boubakri y Cosset (1998), pone de manifiesto las bondades de las privatizaciones. El documento citado analiza empresas de todo el mundo, y, sin duda, sus conclusiones son perfectamente aplicables en América Latina. Los criterios con los que estos dos expertos han trabajado son los de rentabilidad, eficiencia, producción y empleo. Concretamente, lo que han hecho ha sido comparar, en estos cuatro ámbitos, los resultados de las compañías estudiadas tres años antes de la privatización con los que se producían tres años después de la venta de la misma. Del análisis de Boubakri y Cosset, se deduce lo siguiente:

1. Al privatizarse, las empresas incrementan su rentabilidad. Si tenemos en cuenta la ratio de beneficios sobre ventas, la rentabilidad pasa del 4,9%, con titularidad pública, al 11%, con propiedad privada.
2. En las compañías cedidas al mercado, se da también una mayor eficiencia. Por ejemplo, la ratio de ventas por empleado mejora, aproximadamente, un 25%. Esto parece indicar que el sector privado incentiva, de forma más adecuada, el esfuerzo personal y la capacidad de iniciativa.
3. Cuando el Estado deja de ser el accionista mayoritario, también aumenta la inversión. En este sentido, resulta significativo la ratio de gastos de capital sobre ventas, que registra un incremento de más del 100%, subiendo del 10,5 al 23,7%.
4. La producción de las empresas aumenta en un 25% de media.
5. Curiosamente, y en contra de lo que se suele pensar, privatizar crea normalmente empleo. En principio, muchas compañías estatales tienen más empleados de la cuenta. Sin embargo, en la práctica, esto muchas veces no ocurre, probablemente, porque se da un incremento en la producción. La estadística dice que las empresas traspasadas por el Estado aumentan su personal en un 1,3%.
6. Como cabía esperar, las privatizaciones implican una reducción del endeudamiento. Esto se debe, en gran medida, a que las compañías privadas atraen más fondos en el mercado secundario, lo que les permite disminuir sus partidas de acreedores. Concretamente, la ratio de deuda total entre activos totales se reduce en torno al 5%.
7. En cuanto a los dividendos, se produce un claro incremento, al privatizar las empresas. No se debe olvidar que el Estado suele estar más preocupado por la rentabilidad social que por la rentabilidad económica. Los números avalan esta teoría. La ratio de divi-

endos sobre ventas pasa del 2,8 al 5,3%. Además, la inmensa mayoría de las compañías analizadas (el 85%) dan más dividendos, tras su venta por parte del Estado.

En conclusión, según este estudio, las privatizaciones suponen avances para las empresas, respecto a una serie de aspectos determinantes: rentabilidad, eficiencia, producción y empleo. En palabras de los propios autores, "las empresas que son privatizadas mejoran su funcionamiento".

III. INCONVENIENTES DE LAS PRIVATIZACIONES

A pesar de que la venta de compañías públicas tenga indudables ventajas, como hemos visto en el apartado anterior, un análisis riguroso requiere plantear, asimismo, sus aspectos negativos.

En primer lugar, las privatizaciones no han tenido frecuentemente un apoyo mayoritario de la población de Latinoamérica (ver Cuadro 5). Muchas veces, resulta más fácil ver el perjuicio de estas operaciones (despido de trabajadores) que su evidente beneficio a largo plazo (reducción de precios y mejora del servicio). Además, los ciudadanos piensan a menudo que la venta de empresas estatales favorece a unos pocos, en ocasiones próximos al gobierno de turno, en detrimento del resto de la sociedad y que, al reducirse la riqueza común del Estado serían más pobres. Estas sospechas calan en la gente, sobre todo si están alentadas por influyentes grupos de presión. Un buen ejemplo lo constituye el referéndum, celebrado en Uruguay, para decidir si se realizaba la venta de una compañía telefónica pública. Esta consulta popular, la única sobre privatizaciones realizada en el continente, arrojó un resultado claramente contrario a la operación. Aunque no se deba dar una importancia excesiva a este hecho aislado, sí resulta claro que indica una tendencia social, y, además, demuestra que los logros de las privatizaciones no siempre se han "vendido" hábilmente¹⁰.

Cuadro 5. ¿La privatización ha sido beneficiosa para el país?

País	Sí	No	País	Sí	No
Argentina	40	48	Guatemala	62	36
Bolivia	52	39	México	49	39
Brasil	49	44	Panamá	20	77
Chile	51	41	Paraguay	46	36
Colombia	39	51	Perú	44	48
Costa Rica	60	27	Uruguay	29	55
Ecuador	52	39	Venezuela	51	36

Fuente: Latinobarómetro/ *The Wall Street Journal* (18 de marzo de 1999).



Pero no sólo son los ciudadanos los que tienen reservas sobre las privatizaciones. También hay prestigiosos economistas, como Gilberto Dupas, del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Sao Paulo (USP), que manifiestan dudas en torno a este proceso. En su opinión, la resistencia de algunos a que se vendan empresas públicas está vinculada con la tradicional falta de recursos de los Estados. En Latinoamérica, hay graves problemas sociales, algunos de los cuales deben ser resueltos por los gobiernos, a juicio de muchos ciudadanos del continente. Por eso, produce cierta frustración el hecho de que el gobierno no destine el dinero de estas operaciones a atender necesidades de los más humildes, y que, además, pierda el control sobre sectores rentables de la economía. Como afirma Dupas, "la población esperaba que, tras la privatización, el Estado estuviera en condiciones de cumplir con su papel de cuidar del bienestar social". En su análisis, Dupas olvida, no obstante, que únicamente garantizando la eficiencia de la economía, que aportan las compañías privatizadas, puede el Estado recaudar impuestos y poner en marcha programas de solidaridad y cohesión social.

Otro de los argumentos que aportan los detractores de las privatizaciones es la cuestión del desempleo. Contrariamente a lo que afirmaba el estudio del Banco Mundial antes citado, la venta de activos estatales crea, en ocasiones, graves problemas de paro. La Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) con un personal excesivo e ineficaz, sufrió una reducción de plantilla del 50% en seis meses, pasando de 12.000 a 6.000 empleados, con el fin de que se pudiera vender al sector privado. Los trabajadores recibieron generosas indemnizaciones, pero, de cualquier forma, muchos de ellos se encontraron sin empleo en plena edad productiva. Este es el caso de la multinacional española Telefónica, que viene acometiendo, desde hace años, un ambicioso programa de prejubilaciones.

Por otro lado, una consecuencia del proceso privatizador, que preocupa a algunos analistas, es la concentración de riqueza y de poder que éste supone. En efecto, los sectores más atractivos de la economía, como banca, energía o telecomunicaciones, tienden a estar dominados cada vez por menos empresas. Además, en América Latina, estos líderes sectoriales son a menudo extranjeros, lo que suscita el recelo de determinados grupos. Así ha ocurrido en Argentina, donde, hasta el año 1993, el 60% del total de las privatizaciones había ido a parar a manos de dieciocho compañías, siete nacionales y once foráneas.

Algunos autores plantean otros inconvenientes a las privatizaciones. Sus argumentos empiezan por cuestionar la idea de que la empresa privada sea siempre más eficiente que la pública. Según determinados estudios, esto no se cumple en el caso de entornos de competencia limitada, es decir, en mercados regulados. Por otro lado, los críticos del proceso de privatizaciones se preguntan si tiene sentido exigir a las empresas públicas el mismo grado de eficiencia que a las privadas, toda vez que las primeras operan no sólo en función de su rentabilidad económica, sino, fundamentalmente, en función de su rentabilidad social. En este sentido, las compañías privatizadas, preocupadas, básicamente, por maximizar sus beneficios, cumplirían peor esta función de bienestar social, que tuvieron cuando pertenecían al Estado. Los planteamientos de estos expertos poseen cierta consistencia, pero parece claro que producirían resultados negativos si se aplicaran, tal cual, al conjunto de la economía de un país.



IV. VALORACIÓN GENERAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. El análisis histórico del proceso de privatizaciones en América Latina, así como de las ventajas e inconvenientes que ha suscitado hasta ahora, permiten obtener algunas conclusiones. En principio, cabe decir que el balance ha resultado altamente positivo. Las ventas de empresas públicas se han hecho sistemáticamente y por etapas (en tres olas). Además, los resultados empresariales y macroeconómicos han sido buenos. Estos efectos beneficiosos se traducen en un crecimiento sostenido en la región, después de la tristemente célebre "década perdida". El cambio hacia políticas económicas más liberales y ortodoxas, a partir de los primeros años noventa, ha permitido superar el profundo deterioro de los años ochenta. Sin embargo, la crisis financiera reciente ha vuelto a poner de manifiesto la vulnerabilidad de la zona a las perturbaciones exógenas. En 1998 y 1999 han vuelto a soplar aires recesivos. Cuando estamos terminando de escribir este artículo el escenario más probable es que la región, en 1999, decrezca un -1,5%, siendo los países del Cono Sur los más negativamente afectados (Argentina Iberoamérica, 1999).

Las privatizaciones han permitido la modernización de la economía del continente, siguiendo las dos tendencias dominantes de hoy día: liberalización y apertura al exterior. Hay que resaltar, también, que todos los actores implicados han salido favorecidos. Los gobiernos han obtenido ingresos, con lo que han reducido sus preocupantes niveles de deuda y de déficit público, y han ahorrado considerables inyecciones de capital público en empresas mal gestionadas. Además, es de esperar que estas compañías, recientemente privatizadas, vayan bien, con lo cual el Estado recibiría una parte importante de sus ingresos vía impuestos.

2. En cuanto a los usuarios, empresas y particulares, las privatizaciones les han proporcionado, en la práctica, servicios y productos más baratos y de mayor calidad. Por su parte, los trabajadores, se han beneficiado también. No olvidemos que nada le conviene tanto a un empleado como que su empresa vaya bien y sea gestionada con eficiencia. Asimismo, las privatizaciones han creado empleo, en términos absolutos, al mejorar la productividad y abrir nuevas vías de competitividad para las compañías. En un país como Venezuela, donde el gobierno históricamente ha desempeñado un poderoso papel intervencionista, no fue sorprendente descubrir una gran falta de fe en la competencia del gobierno. En este sentido, el 84% del sector público y el 93% del sector privado, opinan que el sector privado puede administrar más eficientemente las empresas que el gobierno. Más aún, el 76% de los entrevistados del sector privado expresó abiertamente que los funcionarios electos no merecen la confianza de la población (Fairbanks y Lindsay 1999).

De cara a los próximos años, me parece que hay razones para pensar que se seguirá privatizando especialmente en países con un sector público más voluminoso, como Ecuador, Paraguay o Venezuela, sin olvidarse del gigante sudamericano, Brasil. No obstante, y debido a los riesgos que conllevan operaciones de este tipo, en las que hay tantos



intereses involucrados, sería seguir ciertas recomendaciones, que aseguran la limpieza y efectividad de las privatizaciones. En primer lugar, hay que establecer unas reglas de juego, lo que se puede lograr a través de un marco regulatorio¹¹. La OCDE recomienda hacer una ley-marco, que se adapte a las particularidades del país en cuestión, y que sea lo suficientemente flexible para dar espacio a la innovación. Una adecuada legislación de este tipo cumple varias funciones. En primer lugar, sirve de referencia para analizar si se está haciendo bien una determinada actividad, lo que resulta más difícil que se den casos de favoritismo por parte del gobierno. Además, debe incluir unas condiciones y procedimientos que sean lo más sencillos posible, a fin de simplificar las negociaciones y facilitar la comprensión de las reglas de juego por parte de potenciales inversores institucionales e individuales.

También resulta imprescindible la transparencia de las privatizaciones, lo que contribuirá, a largo plazo, a prestigiar el proceso. Esto se consigue suministrando abundante información a los ciudadanos y empresas. En este sentido, una buena iniciativa podría ser la publicación de un informe anual, que explique en qué consisten estas ventas y que dé detalles concretos.

Finalmente, y para que el proceso de privatización sea aceptado por la opinión pública, conviene desvincularlo al máximo de la crisis del momento. En consecuencia, resulta muy aconsejable crear una comisión asesora, un foro de sabios, que ponga en marcha y supervise el programa de privatizaciones. Esto es lo que se está intentando hacer, por ejemplo, en Chile, a través del Consejo Consultivo de Privatizaciones (Gamir, 1998).

¿Son las políticas de privatización necesarias para América Latina en estos momentos? Esta pregunta es compleja, y conviene evitar las respuestas simplistas y dogmáticas. Ante todo, al abordar una cuestión económica, hay que fijarse en los hechos, que conducen a conclusiones erróneas. En los últimos años, período en el que se han llevado a cabo privatizaciones, la región ha crecido de forma estable, alcanzando tasas de crecimiento similares a las de otros países. Por otro lado, se ha producido una consolidación de Latinoamérica como un mercado cada vez más atractivo para las multinacionales europeas, japonesas y estadounidenses. Estas inversiones extranjeras son, hoy día, fundamentales para el desarrollo de la región, y se atraen, fundamentalmente, con una desregulación inteligente y profunda de los sectores productivos. En otro orden de cosas, estas reformas estatales han favorecido a todos los grupos sociales (Administración, empresarios, trabajadores), no afectando, por tanto, a la paz social, conseguida en muchos países de este continente. En definitiva, la experiencia latinoamericana que las privatizaciones benefician a la economía, así como al conjunto de la sociedad.

Notas

1. Un análisis pormenorizado de las economías chilena y colombiana se puede consultar en PAMPILLÓN, Rafael (1999a), *Análisis económico de países*, 2ª edición, Mc Graw-Hill, Madrid.
2. El sondeo se hizo entre casi 15.000 entrevistados en 14 países durante diciembre y enero, con un margen de error del un punto porcentual para la región como conjunto y de entre 2,5 y 4,5 puntos porcentuales para cada país. MORI-USA ayudó a analizar los resultados para The Wall Street Journal Americas y periódicos en otros 10 países.
3. Es un centro de estudios chileno sin fines de lucro. La encuesta fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y una serie de instituciones privadas y públicas.
4. Estos contratos consisten en que una empresa privada construye, por ejemplo, una autopista y cobra sus peajes durante un determinado número de años. Al terminar este periodo, el Estado asume la titularidad de la infraestructura.
5. Estas ventajas se pueden encontrar también en PAMPILLÓN, R. (1998), "La política de privatización en América Latina", *Información Comercial Española*, N° 772 (julio-agosto). Este mismo artículo ha sido publicado también en la Revista *Contribuciones de la Fundación Konrad Adenauer*, 2° Trimestre, 1998.
6. Un estudio internacional realizado por el profesor Raymond VERNON (1996), de la Universidad de Harvard señala que allí donde se privatizó hace tiempo y hay historia post-privatización, los resultados son excelentes, aunque no todas las privatizaciones han sido un éxito.
7. La introducción de mecanismos de mercado necesita regulación. El mercado es una institución que también necesita ser regulada. Es decir, se deben crear instituciones precisamente para que el mercado funcione. Una economía liberal no significa una economía injusta.
8. En Francia, las privatizaciones, iniciadas en 1986, están favoreciendo una participación significativa de los asalariados en el capital de las empresas privatizadas. Hoy, el 75% de los trabajadores de los grupos privatizados son accionistas de sus empresas, con el 3-4% del capital. En algunos grupos, como Saint-Gobain, constituyen el primer accionista, con el 3,6% del capital. La ley de privatizaciones obligaba al Estado a ofrecer a los trabajadores el 10% de las acciones, en condiciones más favorables que las del precio inicial de introducción en Bolsa. Los gobiernos y las empresas privatizadas tienen un triple interés en favorecer el accionariado asalariado: procurar la paz laboral, aumentar la renta de los asalariados sin perjudicar la competitividad y asegurar un núcleo estable de accionistas.
9. En la región ha habido experiencias interesantes. Por ejemplo, la idea boliviana de aportar una parte de los paquetes de acciones de las empresas públicas a privatizar, como capital de los fondos de pensiones. O el concepto chileno de que a través de los enormes recursos acumulados por los fondos de jubilación, la mayor parte de la población se va volviendo dueña de una parte de los activos del país.
10. Sin embargo, una ventaja de las privatizaciones es que, aunque se hagan de forma opaca o corrupta, eliminan posteriores problemas de corrupción e ineficacia asociados a la gestión de las empresas públicas.
11. Un factor que ha estado presente en la política económica española reciente ha sido la privatización como mecanismo de liberalización y, por tanto, de competitividad. Pero sólo si la privatización se acompaña de regulaciones que hagan posible la competencia, supondrá un aumento de eficiencia empresarial. Un análisis más amplio de esta cuestión se puede encontrar en ARIÑO, G. (1998) "El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica", *Información Comercial Española*, N° 772 (julio-agosto).



Bibliografía

Argentaria Iberoamérica, N° 7 (marzo 1999).

ARIÑO, Gaspar (1998), "El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica", *Información Comercial Española*, N° 772 (julio-agosto).

ARTEAGA, A. L. (1999) "Columbia", *The wall street journal*, (18 de marzo).

BOUBAKRI, Narjess y COSSET, Jean-Claude (1998), *An Analysis of the Performance of Newly Privatized Firms*, Banco Mundial, Washington.

CALDERÓN, Álvaro y MORTIMORE, Michael (1998), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* (Informe 1998), CEPAL, Santiago de Chile.

FAIRBANKS, M. y LINDSAY, S. (1999), *Arando en el Mar*, Mc Graw-Hill, México.

GAMIR, Luis (1998), "Privatizaciones, eficiencia y transparencia", *Información Comercial Española*, N° 772 (julio-agosto).

GARCIA, F. (1999), "Perú", *The Wall Street Journal*, (18 de marzo).

HILTON, Hilda (1999), "Latinoamérica: el libre mercado se abre camino", *The Wall Street Journal* (Edición España), Madrid (18 de marzo).

PAMPILLÓN, Rafael (1998), "La política de privatización en América Latina", *Información Comercial Española*, N° 772 (julio-agosto). Este mismo artículo ha sido publicado también en la Revista *Contribuciones* de la Fundación Konrad Adenauer, 2° Trimestre, 1998.

————— (1999a) *Análisis económico de países*, 2ª edición, Mc Graw-Hill, Madrid.

————— (1999b) "Perspectivas de las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea", *Anuario Dinámica de las relaciones externas de América Latina y el Caribe*, SELA, Caracas.

