

LA PRIVATIZACION EN VENEZUELA

Roberto Casanova

Gerente de Privatizaciones - Fondo de Inversiones de Venezuela

Este trabajo está dividido en tres secciones. La primera se refiere a los aspectos conceptuales de la privatización en Venezuela. La segunda se centra en la agenda programada y su balance actual. En la tercera parte se plantean las lecciones obtenidas en este proceso de privatización que lleva en curso dos años.

Aspectos conceptuales

Ante todo es importante destacar que desde un principio el proceso de privatización en Venezuela ha formado parte de un programa de reforma económica mucho más amplio. Desde 1989 el nuevo gobierno inició una serie de medidas en el ámbito económico destinadas a solucionar los problemas de desequilibrio macroeconómico que por entonces enfrentaba Venezuela. En una segunda fase se emprendió la privatización, dentro de un contexto de reformas sectoriales en el sistema financiero, comercial, arancelario, etc. En la práctica, las primeras fases del programa de reforma macroeconómica resultaron mucho más sencillas que las de carácter estructural, debido a que estas últimas necesariamente implican lo que llamamos una redistribución del poder económico, e incluso político en el país. Esto se refleja en los casos de privatización y reestructuración de muchas empresas públicas, en la medida que involucran altas dosis técnicas y financieras pero también políticas, y requieren de una visión tecnopolítica que a veces no es fácil de obtener.

Por otra parte, la privatización también ha estado vinculada al proceso de reforma del Estado que se inició en el período anterior y que redefine los límites entre lo público y lo privado a nivel de la producción de bienes y servicios. En este sentido, la privatización siempre se ha planteado como un programa más, lo cual debe destacarse porque vista como una medida aislada puede generar cierto rechazo. En realidad, ese fue el primer obstáculo que se presentó en Venezuela y que se intentó limar usando el término "racionalización" del papel del Estado en la producción de bienes y servicios. No obstante, la dinámica misma llevó a adoptar la palabra privatización.

Los objetivos que persigue este proceso son múltiples: la ya mencionada redefinición del Estado, la democratización del capital y de la base de propiedad en el país y el impulso a los mercados de

capitales, entre otros. Desde luego es imposible alcanzarlos todos en cada uno de los casos específicos.

Algo que debe señalarse es que a la hora de asumir cada proyecto es muy importante tener claro cuáles son los objetivos que se persiguen, puesto que ello determina el método a seguir y el precio final de venta.

Desde que se inició el plan en Venezuela, se definieron ciertas pautas básicas rectoras. Un primer lineamiento fue lo que, con un juego de palabras, se llamó privatización de la privatización. Es decir, se conformó una unidad coordinadora del programa constituida por expertos de firmas privadas nacionales y extranjeras.

Otro criterio de partida fue la internacionalización del proceso, orientándolo no sólo a atraer capitales y tecnología extranjeros sino a insertar a Venezuela de una manera mucho más diversificada dentro de la economía internacional.

El tercer lineamiento fue lo que se llamó la descentralización de la privatización, con base en que un sólo ente público no es capaz de internacionalizar y asumir la ejecución directa de todos los procesos por más eficiente que sea. Se optó, entonces, por que varias instituciones oficiales asumieran la responsabilidad, y se nombró una comisión interministerial para que definiera las políticas y los grandes lineamientos del programa. En esta comisión el Fondo de Inversiones ocupa la Secretaría Técnica, encargada de la coordinación a nivel técnico; los procesos de privatización mismos son ejecutados, generalmente, por las propias empresas. Este esquema ha resultado bastante útil y seguirá aplicándose en el futuro.

Ahora bien, con respecto a algunos criterios más relacionados con las transacciones necesarias en cualquier proceso de privatización, hay cuatro cosas que también fueron evidentes desde un principio. En primer término, se hizo obvio que todos estos procesos debían ser acompañados por una campaña de divulgación y de amplia información. La transparencia, como se ha llamado a este aspecto de la privatización, es fundamental: cualquier sospecha de que la privatización se esté prestando para enriquecimiento ilícito o mal uso del recurso es un factor que puede comprometer seriamente su viabilidad.

Un segundo criterio ha sido la necesidad de contar con transacciones sólidas, lo cual se refleja en que todas las realizadas hasta el momento han sido con pago de contado. Este hecho contribuye a eliminar el círculo vicioso que se había generado en el pasado entre el sector privado y el sector público. De hecho, algunas de las empresas que hoy se están privatizando fueron privadas en otra época, pero debieron ser asumidas por el gobierno en la medida que no cumplieron con los créditos otorgados por él mismo. Siguiendo el criterio mencionado tampoco se aceptan las operaciones de conversión de deuda en inversión, política que se pensó podía afectar negativamente el proceso pero que la práctica ha confirmado, puesto que muchas de las empresas en venta no requieren de este tipo de subsidio indirecto para poder ser privatizadas.

Un tercer criterio que también ha sido muy importante es el de la flexibilidad, debida a que cada caso de privatización es un caso particular y las condiciones específicas que lo rodean ameritan que cualquier diseño del proyecto se ajuste exactamente a su medida. De allí que dentro de los lineamientos generales se empleen modalidades específicas.

Un cuarto criterio ha sido la participación de los propios trabajadores de la empresa a ser privatizada, la cual se plantea en dos sentidos. En el de mantener, en la medida de lo posible, las condiciones laborales alcanzadas por los trabajadores; y en el de invitarlos a participar en la propiedad de las nuevas empresas. El obstáculo a vencer en este campo ha sido la escasa cultura económica con respecto a la participación accionaria, ya que en Venezuela no existen mercados de capitales desarrollados y la inversión financiera en acciones no es un tema común, menos aún entre trabajadores con baja capacidad de ahorro. Por lo tanto, la tarea de atraer a los empleados también ha supuesto una gran actividad en materia de divulgación, información y educación económica.

Otro aspecto que quisiera mencionar en este primer bloque se refiere al marco jurídico legal que rodea la privatización. En un sentido estricto, la venta de cualquier activo no tendría que contar con un cuerpo normativo. En Venezuela, sin embargo, se pensó en la conveniencia de crear una Ley que regulara el proceso de privatización y, en particular, algunos aspectos tales como las transacciones, el uso

de los recursos, la participación de los trabajadores, etc. La formulación de dicha Ley aún se discute en el Congreso.

Agenda de la privatización y balance actual

En primer término la pregunta de carácter tecnopolítico, al que me refería antes, es la de qué empresas se deben privatizar. Existe la alternativa de recurrir a la teoría económica, estudiar los problemas de los monopolios, los problemas de las externalidades etc., y con base en ella dividir los espacios entre públicos y privados a nivel de la producción de bienes y servicios. Pero este es un enfoque meramente técnico que Venezuela ha complementado con un criterio que recoge la viabilidad política de la privatización. Una serie de factores incidieron en la decisión de excluir o incluir determinadas empresas en la primera fase de la agenda. Quizá el más importante de ellos es la situación de la prestación de sus servicios. En el área de las telecomunicaciones, por ejemplo, la Empresa Nacional de Teléfonos de Venezuela está tan deteriorada en este sentido, que su privatización no es viable. Así pues, el programa ha partido con empresas como las líneas aéreas de propiedad del Estado (Viasa y Aeropostal) y tres bancos que, por cierto, en algún momento también fueron privados. De igual manera, se adelantan privatizaciones en el área de astilleros, ingenios azucareros, turismo, telecomunicaciones, y distribución regional de energía eléctrica.

Simultáneamente se ha iniciado una segunda fase que implica una extensión de la privatización hacia otros sectores en los cuales hubo consenso desde que se anunció el programa. Las privatizaciones en el área de las empresas básicas (v.g. la siderúrgica) concentrarán los esfuerzos de Venezuela durante 1992.

El balance actual del proceso se puede presentar con cuatro grandes indicadores. El primero es el nivel de los ingresos brutos a obtenerse; se estima que en esta primera fase (1991-1991) las transacciones de privatización ascenderán a US\$2.000 millones de dólares. El segundo, la cantidad de inversión extranjera: según los cálculos, el 50% de dichos ingresos brutos provendrá de esta fuente.

Otro parámetro es el índice de empleo. Contra lo que se piensa, en Venezuela la privatización no ha traído despidos masivos sino más bien el incremento del volumen de actividad en algunas empresas y la

mayor generación de empleo. El caso de la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) es un buen ejemplo en este sentido, puesto que su privatización acabó con los obstáculos monopólicos que impedían el acceso a nuevos servicios que ya están ingresando al país y que prometen aumentar los niveles de empleo.

Otro criterio para ver el efecto y hacer un balance de la privatización son los índices de desempeño de varias empresas ya privatizadas, en particular los bancos. La transferencia de estos últimos al sector privado les ha imprimido un mayor dinamismo, posicionándolos en poco tiempo a un buen nivel dentro del sistema financiero.

En términos generales se puede afirmar, entonces, que pese a ciertos escollos la privatización en Venezuela ha avanzado de manera satisfactoria.

La experiencia adquirida

El primer tema con respecto a las lecciones que deja la puesta en marcha del programa es la necesidad de no convertirlo en un debate ideológico que podría tardar años en definir qué cosa debe ser privada y cuál pública. En este ámbito es fundamental una alta dosis de pragmatismo y a ella se debe, en gran parte, el éxito relativo que hemos tenido hasta ahora en Venezuela. En el país ya no se discute sobre la privatización como concepto sino como modalidad específica en sectores o empresas determinadas.

Una segunda lección es que los encargados de la coordinación del proceso deben conformar un equipo altamente calificado desde un punto de vista técnico, pero también con amplio y profundo conocimiento del mundo político. En síntesis, constituyen un cuerpo técnico-político.

En tercer lugar, cobra gran importancia la labor de divulgación acerca de cada uno de los proyectos que se adelanten, sobre la base de la transparencia. Este aspecto ha sido fundamental en Venezuela debido al clima de incertidumbre en que se vive hoy.

El cuarto tema en relación a las lecciones es el del precio al cual se venden las empresas. En Venezuela para cada caso se ha fijado un precio base, equivalente al que el Estado estaría dispuesto a aceptar

para transferir los activos al sector privado. El criterio para fijarlo es que sea el precio mínimo que incentive la mayor concurrencia de grupos interesados, por cuanto la competencia entre ellos terminará por definir el precio final de la transacción. La experiencia ha sido que los precios de venta exceden en mucho a los precios mínimos fijados.

Hay casos bien ilustrativos. Está el de un banco que tenía pérdidas acumuladas por cerca de 2.900 millones de bolívares. Por tratarse de un banco técnicamente quebrado, el precio base fue el de la reposición de este capital perdido. En el proceso de licitación el banco fue vendido y no solamente se obtuvo el precio base sino además una ganancia de 700 millones de bolívares. Todo por la competencia generada entre los varios postores.

Y a propósito de este punto, también quisiera referirme a la necesidad de establecer una clara diferencia entre rentabilidad y generación de utilidad. Como lo muestra el caso del banco, es muy distinto que una empresa esté generando utilidades a que ésta sea rentable. Muchas de las empresas privatizadas en Venezuela son rentables pero dan pérdida porque están mal administradas. Hay grupos económicos que entienden esto y que están dispuestos a asumir el riesgo hasta el punto de pagar una prima por ello.

Se aprendió también que es necesario establecer cuáles son los objetivos que se persiguen con cada una de las privatizaciones. En la primera privatización que se efectuó en Venezuela, el precio base del banco se fijó por el valor unitario de cada una de las acciones, porque se deseaba democratizar el capital. La decisión no fue comprendida a nivel político pues se consideró que se había vendido muy bajo, sobre todo porque unos meses después de la operación se presentó un gran auge en el mercado de capitales y las acciones de muchos bancos se dispararon. Este hecho evidenció la necesidad de informar con mayor detalle todo lo relativo a los proyectos que se emprendieron luego.

El criterio de la flexibilidad para diseñar esquemas que se adecúen a cada caso también ha mostrado sus bondades. En los casos de Viasa y de la CANTV, por ejemplo, el Estado mantiene cierta participación accionaria que planea vender más adelante. El esquema se adoptó por varias razones: se trata de empresas que requieren grandes inversiones para reestructurarse, la venta gradual de la par-

tipación estatal maximiza el ingreso del Estado y, finalmente, porque es una manera de garantizar que aquél mantenga cierta capacidad de control sobre las empresas durante algún tiempo. En otros proyectos el Estado se ha retirado por completo de las empresas; en otros, ha permanecido con lo que se llama "una acción dorada", que porcentualmente puede ser insignificante pero que le da cierta capacidad de veto y de objeción sobre decisiones que se consideran de carácter estratégico. Es el caso de uno de los astilleros en venta, donde la acción dorada no obstruye las funciones de los nuevos propietarios pero opera como una garantía para que se cumplan ciertas decisiones que están explícitamente establecidas en el contrato de compraventa.

La flexibilidad también ha sido importante para el diseño de los procesos de participación accionaria de los trabajadores, puesto que crea el espacio para adaptar la oferta a sus posibilidades de pago en la compra de la compañía. En la medida que no se le puede dar un tratamiento homogéneo a los empleados para todos los casos, porque cada empresa tiene una realidad laboral muy distinta, se han diseñado algunos procesos de participación que establecen un intercambio entre beneficios contractuales de los trabajadores y participación accionaria. En empresas regionales que se hallan algo deprimidas, las acciones se han vendido a los trabajadores hasta con un 80% de descuento. También se ha utilizado el mecanismo de pago de las acciones con los dividendos que éstas generen; su filosofía es darles una fuente alterna de ingreso para que cancelen su deuda.

El último tema que mencionaré se refiere al sistema de licitación empleado en Venezuela. Por lineamientos de política todos los casos de privatización se realizan por licitación, nunca a través de transacciones directas. Entre los mecanismos utilizados el que ha resultado más conveniente ha sido el de licitaciones mediante la presentación de sobres cerrados. Consiste en que los grupos económicos que cumplan con los requisitos exigidos tienen derecho a acudir a un acto público y presentar en sobre cerrado su oferta económica. Sólo se aceptan, por supuesto, las que superan el precio mínimo establecido. Con la incertidumbre que este sistema genera en cada uno de los compradores respecto a la oferta de sus competidores, el Estado se beneficia obteniendo los mayores ingresos posibles. En la concesión de la Telefonía Móvil Celular, se obtuvieron 1.000 millones de bolívares por encima de la segunda oferta; y en Viasa, donde uno de los

consorcios presentó un sobre en el cual decía que el precio base fijado por el ejecutivo era excesivo, el otro postor presentó una oferta que excedía en 80% el precio base.

Finalizo con algunos comentarios con respecto al futuro de la privatización en Venezuela. Como ya lo mencioné, en el país la privatización está ubicada en un plano práctico y se concibe como una alternativa de política económica para solucionar los problemas de algunas de las empresas estatales. En ese sentido la privatización tiende a convertirse en una opción de política a nivel de todo el país, en una privatización general de la economía. Ya empiezan a surgir iniciativas para privatizar ciertos ámbitos de la seguridad social, la seguridad pública, e incluso la educación. No se trata entonces simplemente de una política que defina el Estado, sino de un proceso que ya tiende a diversificarse y a convertirse en una opción legítima del desarrollo económico.