

# **LA PRIVATIZACION EN EL MUNDO**

**Pedro Batalla**

Funcionario de la International Finance Corporation

Dedicaré la primera parte de este ensayo a explicar la acción de la IFC sobre los gobiernos y el sector privado de los países en desarrollo. En la segunda parte abordaré la experiencia de otros países en el área de la privatización, y las lecciones que pueden ser de utilidad para Colombia.

## NATURALEZA Y SERVICIOS DE LA IFC

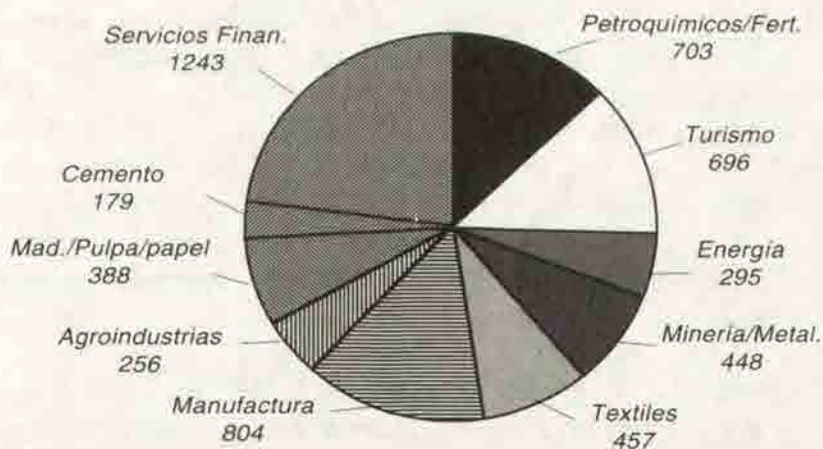
La IFC forma parte del grupo del Banco Mundial y fue creada en el año de 1956 con el objetivo fundamental de apoyar al sector privado de los países en desarrollo. En este momento la IFC cuenta con 143 países socios -Albania es el más reciente- y sus accionistas más importantes son Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania y Japón. Todos los países socios están representados en el directorio de la IFC, constituido por 22 miembros que toman las decisiones más importantes en materia de préstamos y de política.

La IFC presta tres tipos de servicios, que paso a describir a continuación.

### Financiamiento al sector productivo

En 1991 la IFC ha aprobado 152 proyectos de inversión en 46 países. Su portafolio de inversiones está compuesto por más de 500 empresas con una inversión total que asciende a US\$5.494 millones de dólares.

**Gráfico 1**  
**CARTERA COMPROMETIDA**  
**Por sectores**

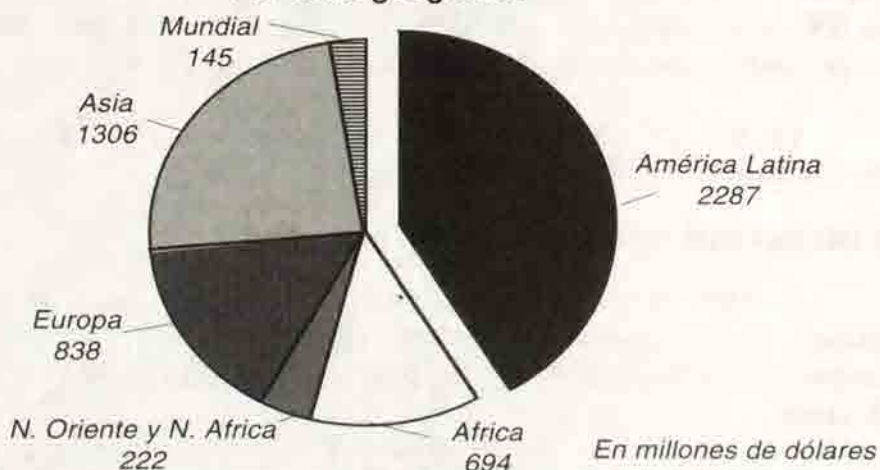


En millones de dólares

Como se observa en el Gráfico 1 la mayor participación de la cartera de inversión de la IFC está en el sector petroquímico, el de turismo y el de papel. La inversión en el sector financiero está dirigida a préstamos que la IFC ofrece a intermediarios locales para que ellos la transfieran a empresas que por su tamaño o falta de sofisticación no están en condiciones de acceder directamente a la entidad.

Tal como se describe en el Gráfico 2 Latinoamérica representa cerca del 50% de la cartera de inversión del IFC. Se espera que en los próximos años las inversiones en Asia y Europa del Este crezcan muy por encima del nivel que han tenido hasta ahora.

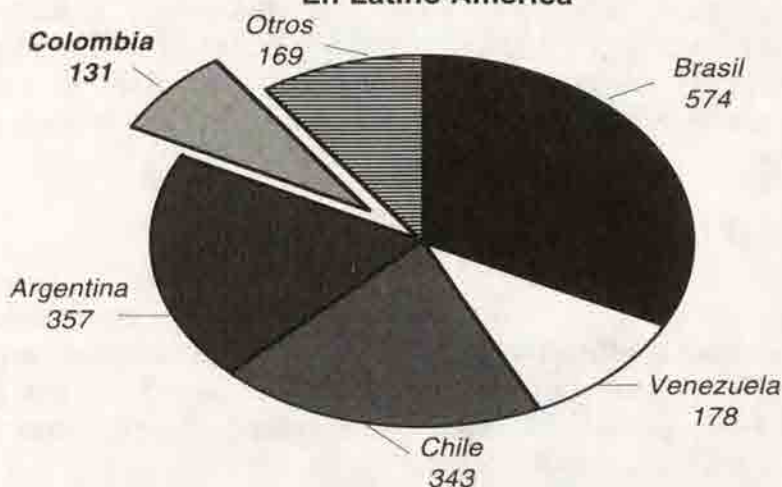
**Gráfico 2**  
**CARTERA DE INVERSIONES DE LA IFC**  
**Por zona geográfica**



En Latinoamérica, Brasil y Argentina son los países que mayores recursos reciben de la entidad (Gráfico 3). Siendo la economía chilena muy similar a la colombiana, dicho país ha sabido beneficiarse mucho más de los préstamos de la IFC porque su gobierno ha facilitado la participación del sector privado en la economía. En Chile, dejando aparte la empresa de cobre Prodelco, sólo el 7% de las ventas de las mayores empresas están en el sector público. En Colombia la cifra es del 22% y en Venezuela y otros países de 30%. Esto explica porqué, siendo la chilena una economía relativamente modesta, dicho país tiene un alto porcentaje de las inversiones de la IFC.

Las operaciones de financiamiento de la IFC se orientan exclusivamente a inversiones productivas. La entidad provee financiación

**Gráfico 3**  
**CARTERA DE INVERSIONES DE LA IFC**  
**En Latino América**



en forma de préstamos, de capital, o combinando ambas modalidades, sin garantía del gobierno y con tasas comerciales. Gracias a esta política, el retorno sobre sus inversiones a lo largo de su historia ha sido del 15% anual, lo cual le permite obtener crédito en los mercados financieros internacionales con una calificación de riesgo triple A, y poder transferir esos ahorros en el costo de financiamiento al sector privado.

Normalmente la inversión directa de la IFC en un proyecto no es inferior a los cuatro o cinco millones de dólares, lo cual significa que el costo del mismo es del orden de US\$10 a US\$15 millones de dólares. Para apoyar proyectos de menor cuantía existen las líneas de crédito que se canalizan por las instituciones financieras locales, las cuales prestan US\$200.000 dólares o menos, en las mismas condiciones de plazo e intereses de los préstamos directos.

### **Atracción de recursos frescos**

Tradicionalmente la IFC ha estado en la posición de proveer financiamiento al sector privado, pero ahora tiende cada vez más a captar fondos frescos de los inversionistas institucionales o individuales. Esto lo logra, básicamente, a través de dos mecanismos: invitando a las entidades a participar en proyectos financiados por la IFC a través de préstamos sindicados, o bien garantizando las emisiones de obligaciones y valores.

Dado el interés que existe en los mercados internacionales de capitales para las inversiones en América Latina, ésta es un área en la que la IFC sirve de canal para que los inversionistas extranjeros conozcan las características de las empresas y de los países latinoamericanos, ayudando al sector privado a atraer esos recursos. Por cada dólar invertido en proyectos en el último año, la IFC ha obtenido otro dólar de diversas instituciones financieras.

## **Asesorías al Estado y al sector privado**

Por último, la capacidad analítica y el profundo conocimiento del sector privado, adquiridos por la IFC a través de sus inversiones en más de 1.000 empresas a lo largo de su existencia, la capacitan para brindar la asesoría que en el actual contexto precisan las empresas y los gobiernos de los países en desarrollo.

La asesoría a los gobiernos se centra en la estructuración e implementación de su programa de privatizaciones, orientándolos en casos específicos o en materia de política. Mucho más importante es el apoyo prestado a los gobiernos para fortalecer y modernizar el mercado de capitales, sector clave para el éxito de cualquier programa de privatización. Esto, porque sin el desarrollo de un mercado de capitales, nunca existirá un sector privado fuerte y la privatización será un hecho pasajero que no reportará beneficios en el largo plazo.

De otra parte, la IFC ayuda a las empresas privadas a evaluar y estructurar programas de inversión, así como a captar recursos en el mercado local e internacional, bien sea a través de deuda o capital.

En los próximos dos años la IFC se concentrará en apoyar el programa de privatizaciones en Colombia, asesorando al gobierno y a las empresas que se quieren privatizar, y a la vez proporcionando financiamiento a los compradores de esas empresas. Durante este período la entidad concentrará sus esfuerzos hacia cinco objetivos:

- Apoyo a los procesos de reconversión industrial.
- Financiamiento de proyectos con una base de US\$ 10 millones o más.
- Soporte en las operaciones de privatización.
- Otorgamiento de líneas de crédito a instituciones financieras.

Apoyo a pequeños proyectos agroindustriales orientados a la exportación.

## **OBJETIVOS GENERALES DE LA PRIVATIZACION**

En la actualidad más de 100 países han emprendido programas de privatización. Los objetivos perseguidos difieren de una nación a otra, y muchos de ellos no se pueden aplicar a Colombia, pero vale la pena hacer un recuento de ellos porque pueden servir de ejemplo para el caso colombiano.

### **Reducción de costos**

Los mercados mundiales son cada vez más competitivos y más globales. Las barreras ya no existen y cualquiera puede entrar en cualquier país. La tecnología y la competitividad van a forzar a las empresas a reducir sus costos para poder actuar con mayor eficiencia en el concierto internacional. En esa medida, la privatización es una buena alternativa para disminuir los costos inherentes a la mayoría de empresas operadas por el Estado.

Hablando de telecomunicaciones, por ejemplo, es muy probable que si no se llega a privatizar la compañía de teléfonos colombiana en un plazo razonable, alguna empresa del país alquile un satélite en Miami y establezca un número telefónico para desde allí hacer todas sus llamadas a Estados Unidos sin necesidad de pasar por toda la red nacional.

### **Generación de empleo**

Otro objetivo de las privatizaciones, aunque parezca extraño, es la creación de empleo. Si prestamos atención a los hechos observamos que los despidos se producen porque una empresa no funciona bien o porque sus productos no se venden, y no porque la compañía pase del sector público al privado. Valga citar el caso del City Bank, que sin estar en proceso de privatización ha despedido 20.000 personas. De allí que si se consiguen buenos operadores y se logra que las empresas funcionen a largo plazo, se produzca una mayor generación de empleo.

## **Atraer inversión extranjera**

En muchos países la privatización ha sido el medio para atraer capitales foráneos. Aunque este no sea el criterio colombiano quizás se deba pensar en la inversión extranjera en forma de experiencia gerencial y tecnológica. Eso puede ser lo que necesitan algunas empresas estatales para ser más eficientes.

## **Aumento de la inversión privada productiva**

Se menciona que Colombia cuenta con más de un billón de pesos en instrumentos financieros. El proceso de privatización debería ayudar a canalizar esos ahorros hacia inversiones productivas, al poner la propiedad de estas empresas a disposición del sector privado.

## **Cambio de modelo**

En algunos países, sobre todo de Europa del Este, la privatización es una forma de romper con el pasado donde estatal es sinónimo de comunismo.

## **Fortalecimiento del mercado de capitales**

Por último, una de las razones más importantes para privatizar es el desarrollo del mercado de capitales. Vuelvo a insistir en que el mercado de capitales es el estabilizador del sector privado, y que en la medida en que se fortalezca existirá un sector privado fuerte y un garante de que la economía va a ser productiva.

## **PRIVATIZACIONES EN OTROS PAISES**

### **El caso inglés**

La experiencia de Inglaterra ha sido fascinante y ha avanzado en un contexto similar a lo que podría ser el colombiano. En un lapso de diez años, que se inició en 1981, Inglaterra ha privatizado 29 grandes empresas. En ese período han ingresado US\$60 billones de dólares a las arcas del Estado; 800.000 empleos pasaron del sector público al privado; y la participación del sector público en la economía pasó del

10% del producto bruto a la mitad. Tantos logros en sólo diez años. De esta experiencia pueden derivarse varias lecciones:

Se empezó por privatizar empresas pequeñas. Inicialmente las comerciales, donde no existían todos los problemas regulatorios inherentes a la transferencia de un monopolio del sector público al sector privado. La primera privatización de un monopolio sólo se hizo cinco años después de haber iniciado el proceso, tras un buen período de aprendizaje. Porque, no hay que olvidarlo, la privatización no es una subasta y su única meta no es maximizar el precio de venta. Más importante que nada es asegurar la viabilidad de la empresa a largo plazo.

Se debe constituir una amplia base accionaria. Tanto en Inglaterra como en Chile éste fue un mecanismo para impedir que se reversara el proceso. En otros países la democratización accionaria ha sido una forma de ganar más apoyo frente a los sindicatos.

Se debe asegurar la protección de empresas de interés público. En muchas situaciones lo que se privatiza son empresas que prestan servicios de interés público que, por lo general, no son rentables pero sí necesarios. Por tanto es importante que cuando se haga la privatización se respeten estos intereses sociales.

La electricidad por ejemplo, es un sector en el cual hay que asegurarse de que toda la población tenga acceso al servicio en condiciones adecuadas. Para estos casos se puede pensar en establecer "acciones doradas" que permitan proteger durante un cierto período de tiempo a la empresa de posibles movimientos contra la propiedad por parte de grupos extranjeros o nacionales, o que sirvan para mantener su independencia hasta que la empresa alcance madurez. Este es un mecanismo que podría utilizarse en Colombia para protegerse del ingreso del narcotráfico.

## Los países de Europa del Este

Los casos de Europa del Este y de América Latina no pueden contemplarse dentro de las mismas coordenadas. En la mayor parte de estos países (Polonia, Hungría, Checoslovaquia) el sector privado representa el 15% de la economía y el sector público el 85%. Así

mismo, durante muchos años el ahorro nacional se transfirió al sector público, de manera que el ahorro privado es casi inexistente. De lo anterior se concluye que en Europa del Este hay mucho por privatizar pero poco dinero para comprar. Tal no es el caso Latinoamericano, puesto que aquí sí se cuenta con ahorro, aun cuando se conserve en entidades financieras de Norteamérica o Europa.

De otra parte, en Europa del Este el mercado de capitales es prácticamente inexistente, por lo cual la posibilidad de reactivarlo es impensable en el corto plazo. Pero quizás uno de los mayores problemas de estos países es que no cuentan con la infraestructura de negocios adecuada (a nivel profesional, legal, contable, financiera), que es un aspecto técnico fundamental a la hora de pensar en la reestructuración económica de un país.

Esta situación les ha obligado a ser muy creativos, y se han ideado soluciones que me parece pertinente mencionar:

En Hungría el gobierno ha seleccionado 85 consultores para que brinden asesoría a 400 empresas que se van a autoprivatizar.

En Checoslovaquia, congruente con el principio de que el sector público pertenece a la gente, el gobierno ha creado unos títulos que va a transferir a los ciudadanos por un valor nominal bastante bajo (equivalente al costo de poner en marcha la operación) y que los ciudadanos podrán vender al cabo de cierto plazo. Aunque este mecanismo no atraiga nuevos recursos, el gobierno piensa que de esta forma el sector privado será más creativo, y que los propietarios de estas acciones se van a organizar y van a presionar a las empresas para que se vuelvan más eficientes.

En Polonia el proceso se ha llevado a cabo agrupando 10 o 15 compañías de un mismo sector para privatizarlas al tiempo, con lo cual se le ha imprimido bastante velocidad al programa.

## **FACTORES QUE INCIDEN EN EL ÉXITO DE LA PRIVATIZACIÓN**

Para terminar, quisiera señalar algunos conceptos que son importantes para asegurar el éxito del proceso de privatización.

En primer lugar, es primordial que exista respaldo político. Que los partidos, los sindicatos, el Congreso etc. lleguen a un acuerdo en términos de plazos, criterios y selección de las propuestas, y definan un marco general dentro del cual puedan actuar todas las partes involucradas en el proceso de privatización. Aunque lograr el acuerdo es bastante difícil, la concertación ayuda a romper muchos intereses creados.

Otro factor importante es la precalificación de los potenciales compradores de una empresa estatal. Una mala selección, como la de los nuevos operadores de LANCHILE, puede sumir a la empresa en un estado peor al que se hallaba antes de ser privatizada.

También deben existir políticas macro y microeconómicas que aseguren la continuidad del proceso. La privatización no es un fin sino un medio y, como tal, debe estar enmarcado dentro de otras medidas de carácter fiscal, financiero, etc. para que, en realidad se convierta en un valioso instrumento que estimule el desarrollo del sector privado.

Finalmente, aunque ya lo he mencionado durante este ensayo, es importante que exista un mercado de capitales fuerte. Al final las empresas van a tener que luchar, van a tener que competir por atraer fondos con qué llevar a cabo los programas de privatización y reconversión. Y es esta lucha por atraer fondos la que las forzará a ser competitivas y eficientes, objetivo primordial de todas las transformaciones económicas que estamos viviendo en estos tiempos.