

ANÁLISIS CONCEPTUAL DE PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS

José Rigoberto Parada Daza¹

INTRODUCCION

Hacia finales de la década de los ochenta los procesos privatizadores, es decir, el traspaso de empresas públicas al sector privado ha alcanzado mucha notoriedad y ha sido llevado adelante por diferentes gobiernos por lo que resulta interesante abordar este tema, pero no desde el punto de vista descriptivo, sino que desde una perspectiva conceptual para entender su significado e implicancias y es lo que se hace en el presente documento.

El proceso de privatización está asociado con ciertos esquemas de desarrollo social así como con cierta tipología de empresas. La privatización no tiene una definición global para explicar el proceso llevado adelante en la década de los ochenta. Se asocia privatización con el traspaso de empresas públicas en manos del estado al sector privado. También se asocia con la idea de liberación e imposición de criterios de economía de mercado. Otra forma de asociar el proceso de privatización es con el traspaso de ciertas labores estatales a contratistas privados. A pesar de lo anterior la idea central es traspasar empresas, tanto en su propiedad como en su gestión.

La discusión bibliográfica del proceso privatizador ha estado fuertemente centrada en la descripción de los procesos de traspaso así como en los objetivos perseguidos. En este aspecto, en el presente artículo se abordan temas más conceptuales que descriptivos, así se mostrarán los diferentes modelos de empresa y las razones dominantes de existencia de empresas para ver con cual tipo se relaciona el proceso privatizador. Se abordarán aspectos de la racionalidad implícita en el esquema de funcionamiento empresarial.

Se analizan las razones de la privatización y los factores que han estimulado el proceso privatizador. Se abordan las críticas a la privatización tanto en sus planteamientos económicos como filosóficos. Se analiza el problema de la concentración de la propiedad en su perspectiva económica y como fenómeno de comportamiento humano. Por último se discute el problema del precio de las empresas privatizadas y los planteamientos sobre la probable determinación de subsidios.

1. MODELOS DE EMPRESA

En los principales países industrializados, incluidos los que eran parte del área socialista y en los países menos desarrollados el término privatización de empresas y su posterior aplicación ha adquirido tal notoriedad en la última década que se hace necesario analizar con mayor detalle los aspectos conceptuales que sustentan su validez. En contraposición, en épocas no muy lejanas los términos privati-

zación y propiedad privada eran mirados con cierto recelo y en su reemplazo se usaban términos como nacionalización, propiedad social u otras. Existen, pues, razones muy diferenciadas que explican este cambio tanto intelectual como práctico.

Para estudiar la privatización en un marco analítico y no descriptivo hay que partir de los supuestos conceptuales del significado de la empresa. En este sentido la empresa es una organización social ideada, estructurada y formada por los hombres, la empresa no es materia dada al hombre como pudiese ser un recurso natural. El hombre frente a un recurso natural idea, planifica y estructura la forma de cómo se organizará para explotarlo, sin embargo, la empresa ha sido pensada por el hombre, entonces no se puede hablar de una única razón de existencia, pueden haber formas alternativas de organización y ellos pueden obedecer a varios tipos de razones y en consecuencia la base conceptual puede estar dada por racionalidades diferentes que explican los modelos de empresa.

1.1. RACIONALIDAD Y EMPRESA

A partir de lo anterior, al considerar diferentes modelos de empresas y distintas racionalidades nos enfrentamos al problema de encontrar los supuestos que subyacen a los modelos de empresa. Estos supuestos de modelos no son, pues, verdades absolutas sino dimensiones con relatividad espacial y temporal. Esto implica que los supuestos y los modelos de empresa de un país en un momento dado no tengan porque ser los mismos de los que se dan en otros países y para otros períodos de evaluación.

Podemos ver que el problema de privatizar o estatizar está relacionado con los supuestos implícitos de modelos de empresa que un país se quiera dar en un determinado momento. Estos supuestos son cambiantes en el tiempo y en el espacio.

De acuerdo con Marzál³ las empresas obedecen a tres formas de supuestos de racionalidad y a base de ellos se puede explicar el enfoque intelectual y práctico de determinados tipos de empresas. Estos supuestos de racionalidad son: racionalidad automática, racionalidad utópica y racionalidad emocional.

La racionalidad automática es la referida a la razón de la naturaleza propia de las cosas, cuyo único problema es su no descubrimiento, pero una vez descubierta la naturaleza se impone a la marcha de las cosas haciéndolas racionales y dando la posibilidad de dominarlas racionalmente; aquí la razón de las cosas es que está más asociada a las cosas construidas que en el hombre que las construye y así la empre-



sa adquiere un carácter más analítico que normativo.

La racionalidad utópica se relaciona con un punto de llegada, es un horizonte que señala el camino para la construcción de una realidad social, aquí el modelo de empresa elegido será irrealidad, pero que servirá de marco hacia lo que se pretende llegar y pasa a ser un modelo normativo y no necesariamente analítico. En este modelo y supuesto de empresa el hombre actúa como constructor conceptual de la realidad y sobre la razón de las cosas que se han construido.

La racionalidad emocional es la "sin razón" en donde la emoción es un principio organizado de la construcción conceptual de las percepciones de la realidad. En este esquema los supuestos de empresa se basan en un tipo de enfoque en donde la razón se protege intelectualmente en la emoción.

De lo anterior se puede inferir que el proceso de privatización, hoy día, o el proceso de nacionalización o estatización ayer, obedecen a supuestos implícitos en la cual se basa la razón de ser de la empresa. Por ser las empresas organizaciones ideadas por el hombre y las ideas son pensadas, entonces estos supuestos que soportan la construcción conceptual de la empresa son dinámicos y cambiantes en el tiempo, de aquí es que se puede entender los procesos de privatizaciones que hoy enfrentamos, como el predominio de los supuestos de empresas privatizadas por sobre el supuestos que sustenta a las empresas estatales o nacionalizadas.

Cada organización pensada por los hombres tiene experiencias culturales y en consecuencias sus supuestos analíticos no son traslapables, a veces, totalmente traslapables. Sin embargo, el proceso de privatización, hoy día, se basa principalmente en el tipo de racionalidad automática, en donde se asume que la propiedad privada como forma de organización ya ha sido probada en el tiempo y el análisis de ella escapa al campo normativo transformándose en un aspecto más analítico; la propiedad privada no es utopía ni emoción, ha mostrado ventajas en el desarrollo social, lo que no implica que solo tenga ventajas sino que también tiene desventajas, sólo que pareciera ser que las ventajas en esta época han superado a las desventajas.

1.2. MODELOS HISTORICOS DE EMPRESA

Existen diferentes modelos de empresa considerando enfoques culturales de organización social y también tomando en cuenta la propiedad de la empresa. Se detallarán a continuación algunos de estos enfoques:

- Modelo de Empresa Anglosajón: Este tipo de empresa es la resultante de la tradición liberal expresado en el modelo de competencia estructurado en el sistema de economía de mercado. De acuerdo con el modo cultural de los países anglosajones cada grupo, empresa en este caso, tienen un sitio y funciones propias que permiten tener un sistema

global equilibrado a través de la actuación de cada uno de ellos. En este esquema la propiedad privada es un elemento central de funcionamiento de los mercados y la utilidad es el estímulo al propietario.

- Modelo de Empresa Ruso. Aquí se describe el modelo ruso desarrollado en la época de la Unión Soviética. En este esquema la empresa se consideraba como un instrumento que sirve para toda la sociedad de acuerdo a lo que el estado ha desarrollado. La empresa es más una unidad de producción. Su enfoque corresponde en gran medida a los postulados marxistas de la concepción social. En estos términos consideran, los teóricos marxistas clásicos, que existe la propiedad privada cuando se usan los "medios de producción" que son de propiedad de unas personas para disponer de los productos obtenidos, agregan que si los medios de producción son empleados en un proceso de autoincremento y si éstos son puestos en acción por trabajadores asalariados, entonces dicen que la propiedad privada es "propiedad privada capitalista" y portadora de "relaciones de explotación" de la dicotomía capital-trabajo.

En este esquema, el modelo ruso de empresa tenía una connotación diferente al concepto de empresa en occidente; el modelo de empresa es una unidad de producción, fábrica o taller en la que no se toman decisiones, todas vienen del poder central estatal que es donde se plantea la verdadera gerencia. Es, pues, una organización cuyo único objetivo es producir.

- Modelo de Empresa Alemán: A diferencia del modelo anglosajón en el que las relaciones económicas dentro de la empresa tienen el carácter contractual, en el modelo alemán las relaciones dominantes son relaciones administrativas de mando, es decir de poder y autoridad. En este caso los enfoques jurídicos adquieren gran importancia, dando origen a modelos técnicos-jurídicos.

En este modelo la empresa se ve como una percepción no contractualista, sino que institucional y administrativa. Respecto a la propiedad en este esquema se conservan las bases del modelo anglosajón, pero no con la misma fuerza conceptual, aunque el predominio de la propiedad privada es evidente.

- Modelo de Empresa Chino: La empresa más que una organización económica, es una organización social que provee a sus trabajadores de varios servicios. La labor del director no tiene que ver, en mayor cantidad, con tareas diarias de trabajo, sino con problemas tales como: alojamiento, servicio médico, bodas, defunciones, planificación de hijos (hoy sólo un hijo), viajes, cambios de trabajo, etc. Anzizu (1989). En estas empresas el concepto de productividad al estilo occidental es un tanto diferente ya que hay abundante mano de obra, lo que lleva a que uno de los objetivos de este tipo de empresa es dar trabajo a su población casi independiente de si éstos realmente producen o no. La propiedad de las empresas es del Estado.

- **Modelo de Empresa Japonés:** Hay dos enfoques para explicar el modelo japonés, uno es el enfoque organizacional, que considera que la aplicación de la universalidad de los principios organizacionales explican el éxito de las empresas japonesas. El otro enfoque es el histórico-cultural, que dice que las prácticas empresariales utilizadas en Japón son un reflejo y consecuencia de la experiencia histórica del país. Pero hay algunos rasgos comunes a los otros modelos de empresa analizados, así respecto a la propiedad privada esta es aceptada y los principales grupos son privados. La empresa se caracteriza por ser un lugar de encuentro entre trabajadores, quienes permanecen toda su vida en la empresa.

En los modelos anteriores, brevemente expuestos, se obtienen algunas conclusiones relevantes:

a) Todos los modelos señalados están basados en una racionalidad automática, es decir, son cosas construidas por los hombres y que han funcionado, independiente de la eficacia y eficiencia conseguida, por tanto no son modelos normativos.

b) En lo que respecta a la propiedad existen dos modelos claramente percibibles que son la propiedad en manos privadas y la propiedad en manos del Estado. Aunque no se detalló, éstas no se presentan exclusivamente, también existen para el caso anglosajón, alemán y japonés, la empresa en manos del Estado, especialmente las de servicios.

c) En la descripción no se ha mencionado el comportamiento de ambos esquemas de propiedad en cuanto a la eficiencia social conseguida que es el aspecto central de la discusión que hoy se plantea con respecto a la privatización.

d) No existe un objetivo universal de empresa, unas pretenden obtener utilidades y las otras están relacionadas con otros objetivos.

Por lo tanto, no hay una única razón de existencia de empresa, lo que es fiel a lo planteado en párrafos anteriores en el sentido que todo lo pensable por el hombre no necesariamente obedece a un único tipo de razón y a un único tipo de racionalidad. Se debe analizar, entonces, porque hoy día pareciera predominar el enfoque de la privatización como modelo de desarrollo de empresa y porqué se ha ido gestando un fuerte movimiento hacia esa tendencia, por sobre el de otros tipos de organizaciones, movimiento no sólo aplicable en los países occidentales, sino que en los socialistas.

2. PORQUE SE PRIVATIZA

2.1. OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACION

En las páginas anteriores se expresó que la idea central de la privatización responde a un modelo específico de empre-

sa y a los supuestos de racionalidad que los hombres le dan a la empresa. Pero tras esa idea global se asignan diferentes objetivos que han guiado los enfoques privatizadores de la década de los ochenta los cuales son válidos para cada país.

D. Hachette y R. Lüder (1988) en su estudio sobre las privatizaciones chilenas sostienen que los objetivos declarados por las autoridades chilenas para privatizar fueron:

- Normalizar la situación de las empresas que producto de la crisis de 1983 quedan con la propiedad indefinida

- Reunir los recursos necesarios para realizar importantes inversiones de infraestructura productiva y enfrentar compromisos externos

Además, estos autores sostienen que existieron otras intenciones, a saber: aumentar la eficiencia del aparato productivo; proveer a los fondos de pensiones de una mayor oferta de instrumentos de inversión y por último, difundir lo más ampliamente posible la propiedad privada como medios de garantizar mejor las libertades personales.

Para el caso francés, Jean Loyrette⁵, expone que las principales razones que fundamentan las privatizaciones son las siguientes:

- Reducir el déficit presupuestario estatal

- Consolidar las bases sociales y políticas del capitalismo para construir el capitalismo popular

- Hacer más competitiva la economía

- Reducir las presiones políticas sobre comercio

- Llevar los trabajadores a ser accionistas

Marcel (1989), Vernon (1989) han mencionado los objetivos de privatizar de manera similar. Oliver Letwin⁶ han desarrollado un planteamiento más amplio, y dice que la respuesta de ¿Por qué los gobiernos privatizan? no es única ni simple. Sin embargo, agrupa más que las razones, los probables efectos que provocan los programas de privatización, siendo éstos los siguientes:

1. El efecto sobre la naturaleza del gobierno

2. El efecto sobre la eficiencia operacional

3. El efecto sobre el déficit fiscal y la deuda interna

4. El efecto sobre subsidios y distorsiones

5. El efecto sobre regulación y desregulación

6. La atracción de capital externo

7. El efecto sobre el mercado de capitales interno

8. El efecto sobre el empleo

9. El efecto sobre aspectos sociales y políticos

En los planteamientos anteriores se puede vislumbrar dos grandes grupos de objetivos uno de carácter económico-financiero y el otro de carácter socio-político. En el primer enfoque el supuesto central implícito es considerar a la empresa como una unidad productora de bienes y servicios que participa en un mercado y por tanto toda la explotación

se basa en aspectos analíticos de eficiencia y racionalidad económica. Estos dos últimos tópicos implican que es eficiente aquella empresa que maximiza la utilidad económica, restringida a los insumos y recursos de que dispone. En este enfoque, implícitamente se asume, que la acción humana está basada en la obtención de beneficios, es una generalización del "homo economicus".

El otro enfoque es que vía las privatizaciones y por tanto vía la eficiencia se consigan unos objetivos sociales y políticos de organización social basados en el sistema de libertad económica. El predominio de este enfoque depende del sistema político imperante. La decisión de privatizar es hecha por los gobiernos y parlamentos y no por los hombres de negocios ni financistas. Esto último implica que en primera instancia la decisión de privatizar sea más política que económica, pero en una segunda etapa cuando la privatización debe ser efectivamente realizada aparecen los hombres de negocios y financistas que hacen posible su ejecución. Estos últimos verán si es económicamente rentable realizar sus pretensiones. ¿Por qué son los políticos quienes primeramente toman la decisión? Una respuesta a este esquema de pensamiento es que cuando una industria es de propiedad estatal son los parlamentarios y los gobiernos, en última instancia, los responsables indirectos de las empresas y por lo tanto de su actuación. De aquí que un sistema de gobierno determinado tendrá tanto o más éxito como el grado de eficiencia con que se maneja la empresa pública. Si la empresa pública es deficitaria y el gobierno es el responsable de esa situación entonces los efectos en la eficiencia económica serán negativos hacia la evaluación de su gestión. Esta última afirmación no es espacial ni temporalmente generalizable, porque el efecto de las ineficiencias no generan las mismas reacciones al interior de cada país.

El problema de los objetivos de la privatización no es del todo claro. Un primer enfoque es que la privatización en sí misma es el objetivo, es decir, el gran objetivo sería privatizar para así conseguir ciertos efectos sociales. El otro esquema es considerar unos objetivos explícitos, especialmente económico-sociales y que se conseguirían a través de la privatización, en este segundo enfoque la privatización es un medio y no un objetivo en sí mismo. Esta discusión, que no es un simple juego semántico, implica todo el trasfondo ideológico que ha asumido la privatización en el último tiempo.

Si se considera que el objetivo primario es privatizar entonces la validez del proceso para cada país sería difícil de probar ya que no existen patrones universales que definan claramente qué se entiende por privatizar. A la inversa, si a través de ciertas pautas se define la privatización, es decir, a través de objetivos concretos, entonces se puede analizar el proceso privatizador viendo en qué medida se cumplen esos objetivos y cuán contradictorios son entre ellos. El primer planteamiento de la privatización "per se" como objetivo tiene fuerte contenido ideológico.

Respecto a los objetivos que se pretenden con la privatización constituyen, ex-ante, hipótesis de trabajo y se podrían considerar como ideales universales a alcanzar, pero en cada país adquieren relevancia especial y por tanto el cuestionamiento no se puede realizar a nivel global. Lo anterior indica que no existe una "Teoría General de las Privatizaciones", sólo ideas globales que se han ido contrastando empíricamente para refutar o validar los objetivos parciales.

Frente a lo anterior adquiere validez lo planteado en la primera parte de este documento y se refiere a que las empresas son organizaciones ideadas por los hombres y por lo tanto se puede estar constantemente revisando sus planteamientos y no constituyendo una verdad absoluta, sino que una verdad con relatividad temporal y espacial, aspecto que no es considerado en los análisis privatizadores, ya que se analiza la privatización por parte de ciertos sectores como la solución a determinados problemas o por otros grupos como un proceso negativo para el desarrollo social. Sin embargo, en la década de los ochenta predomina el enfoque privatizador al extremo de ser llamado "revolución silenciosa" como lo sugiere Randal Fitzgerald (1989).

2.2. FACTORES QUE HAN ESTIMULADO EL PROCESO PRIVATIZADOR EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

El proceso privatizador de la década de los ochenta tiene algunos aspectos, coincidentes con algunas variables de entorno de los países en las que se han llevado adelante estos procesos.

- Economía Mixta

En la mayoría de los países que se han llevado adelante procesos de privatización se desarrollan sistemas de economía mixta, en el cual han coexistido paralelamente un fuerte sector público con un sector privado. Países como Alemania Occidental, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, India, Italia, Japón, México, Singapur, Suecia, Suiza, han tenido un fuerte sector público con empresas que se han instalado a su amparo cuyo objetivo, cuando fueron creadas, fue principalmente impulsar servicios públicos eficientes, tales como: transporte, comunicaciones, salud y servicios, sectores que por diferentes razones no fueron desarrollados por el sector privado. Esta situación es válida también para la mayoría de los países en desarrollo. El proceso a la inversa observado fue que en muchos países, en décadas pasadas, efectuaron un proceso de nacionalización de empresas privadas que participaban en los sectores de servicios, proceso que empezó a gestarse con mayor énfasis a partir de la Segunda Guerra Mundial. Inglaterra y Francia fueron los pioneros en este proceso en la década de los cuarenta y que se desarrolla con mayor

énfasis en la década de los setenta. Todos estos países coincidentemente han efectuado en la década de los ochenta fuertes procesos privatizadores de las empresas que tenían nacionalizadas. La pregunta central es ¿Porqué han revertido su planteamiento?

Una de las principales razones de este cambio, especialmente en los países en desarrollo, ha sido la conciencia de que las empresas públicas han perdido millones de dólares, las cuales continuamente deben ser apoyadas por flujos de dineros fiscales en forma de subsidio. Esta situación puede ser sostenible sólo en economías que tiene algunos ingresos externos. Otra percepción es que la empresa pública, especialmente los monopolios estatales se han convertido en la creación de puestos de trabajo destinados a políticos no exitosos en su labor propia, a funcionarios militares jubilados, lo que en términos absolutos no merece crítica, o sea que nada malo tiene incorporar a estas personas si éstas gestionan adecuadamente los recursos, pero al contrario la gestión ha sido deficiente. Fitzgerald (1989).

- Economías con Creciente Endeudamiento.

En la década del setenta se empiezan a generar economías fuertemente endeudadas, principalmente en los países menos desarrollados. Esta situación lleva a las naciones a concentrarse en este problema, ante este panorama se restringe la entrada de flujos financieros a partir de la década de los ochenta. Con este cuadro los gobiernos entran a replantearse los préstamos externos y aparecen entidades como la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (AID) que generan ayuda a los países supliendo en parte la falta de recursos externos. Esta organización pretende promover la autosuficiencia económica en los países receptores, estimulándolos a adoptar políticas que llevan al incremento de la producción de alimentos y dar libertad al mercado mediante la privatización de empresas estatales e improductivas es, pues, una institución transmisora de ideas de privatización y a la vez exportadora del modelo anglosajón de empresas; transformándose así en un impulsor político de la privatización.

Ante la carencia de flujos privados asume mayor relevancia el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas organizaciones empiezan a tener importancia tanto en las renegociaciones de la deuda como en el otorgamiento de nuevos flujos financieros. En sus condiciones de oferentes de crédito imponen políticas de austeridad a los países y empiezan a presionar a muchas naciones endeudadas y receptoras de fondos a condiciones tales como privatización de empresas de propiedad estatal. Así, estas dos instituciones se transforman también en impulsores políticos de la privatización de empresas y del modelo anglosajón de empresas.

Así, pues, el sobreendeudamiento de los países proporcionan una oportunidad para que penetren las ideas privatizadoras con fuerza y poder, impulsadas por organismos que

son oferentes de crédito, pero que transmiten ideas concretas acerca de la privatización. A. Amsden (1989).

- Crisis en el Modelo Socialista

La década de los ochenta muestra la evidencia de la crisis del sistema económico de los países socialistas, crisis que en lo económico se manifiestan en bajos niveles de competitividad de las empresas, atraso tecnológico de las empresas respecto a la de los países industrializados de occidente y producción insuficiente para cumplir las necesidades de la población. Ante esta situación se inician reformas en algunos países en donde se muestra tímida-mente la idea de la propiedad privada en la empresa, aspecto que no tenía cabida en el planteamiento del modelo socialista de empresa. Estos son los primeros avances en las privatizaciones en estos países, aspecto que puede tener las siguientes interpretaciones:

a) Si consideramos la privatización únicamente como el traspaso de la empresa estatal a manos privadas, entonces el enfoque socialista de la privatización pierde la automaticidad de su razón y se transforma la empresa en razón utópica. Lo anterior implica que la empresa socialista pasa de una razón utópica en el siglo XIX a tener una razón automática en el Siglo XX. Así todo el modelo pensado por sus autores tiene validez dentro de unos supuestos bien específicos, que constituyen la esencia de las economías socialistas, cuya característica básica es el poder central que asume el estado y no existiendo los precios que le permitan a las empresas hacer gestión al estilo occidental.

Al despojar a las empresas socialistas de su razón automática dentro de su contexto de modelo de economía socialista ésta entra en una etapa de incertidumbre; pues si la empresa sigue dentro del esquema de economía socialista no existe en este nuevo régimen un planteamiento analítico de comportamiento exitoso, pasando en estas condiciones a ser un modelo de empresa sin definiciones, de ahí que sería un modelo de empresa con razón utópica.

b) El camino siguiente es que la privatización la entendemos no solo como traspaso de propiedad estatal o privada, sino que además como el establecimiento de la liberación e imposición de criterios de economía de mercado. En este esquema la privatización desarrollada en las economías socialistas tiene otro carácter y ya no sería una reforma al modelo económico socialista sino que éste tendría características revolucionarias para dicha economía, pero en sentido inverso a la revolución que inspiraron a los autores de tal esquema.

En este segundo planteamiento la privatización de empresa de la economía socialista tendría el mismo significado que el dado en los países occidentales. Pero en tal planteamiento, por ahora teórico, no se vislumbra su pragmatismo ya



que las transformaciones de las sociedades socialistas no se pueden abordar solamente desde el punto de vista económico, sino que desde una perspectiva del sistema político y social de toda la sociedad de esos países y por lo tanto el desarrollo de la privatización es por ahora difícil de evaluar.

Sin embargo, a pesar de las discusiones teóricas planteadas respecto a la privatización de la década de los ochenta, ésta ha creado a nivel mundial una mayor expectativa sobre el proceso de privatización que se lleva adelante, pero los matices de enfoque en los países occidentales son diferentes a la conceptualización en los países socialistas.

3. CRITICAS A LA PRIVATIZACION

Las críticas a la privatización se pueden agrupar desde dos puntos de vista: enfoque hacia la filosofía de la propiedad privada y enfoque de la operatoria y efectos de los procesos privatizadores actuales.

3.1. ENFOQUE HACIA LA FILOSOFIA DE LA PROPIEDAD PRIVADA

La discusión de la propiedad privada se ha centrado principalmente en la retribución que tienen los propietarios expresados en una ganancia o beneficio. Así en las teorías desarrolladas hasta la década del veinte del presente siglo se ha usado como metodologías de análisis, para explicar las empresas y los propietarios, un enfoque funcional, es decir se empieza por atribuir a los empresarios una función primordial en el proceso de producción y a partir de esa función se explican las ganancias del empresario como retribución al cumplimiento del éxito de tales funciones.

En este enfoque funcional se puede mencionar a Marshall quien explicaba la utilidad del empresario como una retribución a su capacidad identificando el beneficio de la actividad personal que sobrepasa los rendimientos normales como el beneficio del propietario. Otro economista clásico, Clark establece que los beneficios del empresario estarían explicados por la innovación tecnológica. Mill, otro economista clásico, relaciona la utilidad con el riesgo implícito.

A partir, pues, del beneficio anormal de los propietarios se cuestiona su validez. En el enfoque extremo de este tipo de análisis se puede señalar el enfoque marxista de la propiedad privada, aspecto que influyó fuertemente en el pensamiento del presente siglo. En el enfoque del marxismo clásico se considera que una empresa es una unidad de producción y que está sujeta a relaciones de producción; se asocia la propiedad privada como una categoría que afecta a ciertos medios de producción a un uso determinado y a la disposición de los productos obtenidos por esos medios de producción. En el enfoque marxiano clásico se postula que si los medios de producción son empleados en un proceso de autoincremento de valor y si además son puestos en

acción por trabajadores asalariados, entonces dicen que la propiedad privada pasa a ser propiedad capitalista y por tanto son portadoras de "relaciones de explotación" de la dicotomía capital-trabajo, tomando la fuerza de trabajo como una mercancía. En este esquema se considera a la empresa como un centro en el que se desarrolla la lucha de clases, la cual se manifiesta en una "teoría de la explotación" del capital por sobre el trabajo, por tanto debería eliminarse la propiedad capitalista que es una expresión de la propiedad privada dentro de la concepción marxista. Se le asigna a esta lucha un carácter político por sobre el carácter económico, Bettelheim (1968). En este sentido la empresa y la propiedad privada son consideradas principalmente como centros de conflictos.

En el esquema marxiano no se hace distinción entre empresario y capitalista. Fue J. Shumpeter quien llama la atención sobre este tema y establece la distinción considerando que el empresario es quien asume el riesgo por combinar las fuerzas productivas, siendo sus ganancias producto de decisiones que ellos adoptan en condiciones de incertidumbre, cuyas ganancias no tienen relación con la dimensión del capital empleado. Las ganancias del empresario se deben a una serie de acontecimientos cada uno de los cuales con matices diferentes. Por ejemplo, el precio de venta de un bien producido por el empresario no depende directamente del capital del empresario, ni de los costos, ni de los segmentos de clientes a los cuales se quiere llegar, ni de la fuerza de venta que utilizará sino que a todos en conjunto. La motivación del empresario es diferente a la motivación del capitalista. En el enfoque marxista clásico se privilegia al capitalista por sobre el empresario y así en los países en donde actuó este tipo de gobierno expropió los bienes pequeño empresario como si fuera el máximo capitalista. De aquí, pues, que la razón de ser del empresario no se puede asociar necesariamente con la utilidad económica, esta razón de ser se basa en la propiedad privada reivindicado por la posición de Shumpeter sobre empresario.

Otro planteamiento dominante en el presente siglo acerca de la propiedad estatal fue desarrollado por J. Keynes, en la "Teoría General", Keynes sostiene "Imagino que una cierta socialización general de la inversión acabará siendo el único medio que permite asegurar el acercamiento del sistema a una situación de pleno empleo, aunque esto no excluye necesariamente todos los compromisos y acuerdos de cooperación entre la autoridad estatal y la iniciativa privada" (Pág. 378) si se llegara a un extremo en la interpretación Keynesiana se podría argumentar que podrían existir inversiones que no rindieran nada, o bien, podrían generarse empleos improductivos de tal manera de evitar la desocupación masiva, aspecto señalado por A. Pigou⁷.

El fundamento central en el enfoque Keynesiano es que producto de una mayor demanda por inversión estatal se podría aumentar el volumen de ocupación. Esta situación afectaría la decisión de inversión privada. Mirado por otro lado para que el incremento de la inversión estatal genere nuevos empleos debe estar acompañada de nuevo finan-

ciamiento lo que sería válido a través de un desplazamiento de la curva de dinero hacia arriba y si el único objetivo fuera aumentar el empleo entonces esto sería válido en una economía cerrada. Pigou, sostiene que en un sistema abierto se rompe el esquema ya que existirían variables externas que afectarían el grado de ocupación de la industria nacional. El planteamiento Keynesiano fue predominante en las políticas económicas de los países occidentales en las décadas de los 40-70, vitalizando la idea de inversión pública para justificar el pleno empleo.

Se debe señalar que no sólo fueron motivaciones marxistas o keynesianas las que llevan al Estado a participar en el proceso económico como productor de bienes y servicios, sino que hemos hecho: conflictos bélicos especialmente las guerras mundiales que originó que algunos servicios como ferrocarriles pasaran a poder del Estado durante la guerra para asegurar que el gobierno pueda tener mando directo sobre sus líneas y equipos; hacerse de fábricas de munición con la cual se tendrían, teóricamente, precios más baratos.

En resumen, las ideas dominantes tanto en el plano intelectual como de política económica hasta los setenta se concentraron en una vigorosa defensa de la participación estatal en el control de empresas, aunque los matices de cada enfoque doctrinario son diferentes.

3.2. ENFOQUES DE LA OPERATORIA DE LOS TRASPASOS

Las metodologías de traspaso no han sido uniformes en los diferentes casos. Aproximadamente se han usado unos veintidós métodos de transferir empresas estatales al sector privado. Estas técnicas comprenden desde la venta o cesión de empresas estatales hasta la contratación de servicios, el establecimiento de cargos para los usuarios, la venta de viviendas públicas para sus ocupantes la abolición de los monopolios estatales, Fitzgerald (1989). Estos traspasos requieren de transparencias en los procedimientos y es aquí donde se han concentrado algunas críticas. Pero más que críticas al proceso de privatización lo que se ha hecho es una crítica a los enfoques operativos de traspaso.

Uno de los aspectos más controvertidos de la privatización ha sido el precio de traspaso, aspecto que se analizará en mayor detalle en punto siguiente de este artículo.

4. CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD

Al mencionar la concentración de la propiedad se debe separar este tema en dos formas de concentración. La primera se refiere a la concentración de la propiedad en pocas manos al interior de una sola empresa y la segunda es la concentración de la propiedad de todas las empresas de una economía en unos pocos grupos económicos.

La repercusión de la concentración de la propiedad de una empresa en pocas manos dependería del tipo jurídico de empresa, el caso más simple es del propietario individual y

para el caso de sociedades anónimas sería la concentración de las acciones en unos pocos accionistas. En ambos hay que separar la propiedad de la empresa de su gestión y la conclusión general es que en este tipo de concentración de propiedad no se debería afectar negativamente la eficiencia económica ni la eficacia organizacional; si aceptamos que la gestión está separada de la propiedad, a pesar de la existencia de los llamados costos de agencia, Jensen (1976), en esta situación el gestor debe buscar la maximización de la riqueza como fin último de la organización empresarial, por tanto, la concentración de la propiedad puede incluso llevar a mejorar la eficiencia económica de la empresa individualmente considerada, lo que no implica necesariamente asegurar el éxito o bien inferir que a partir de la concentración de propiedad en este tipo de organización se asegure que las empresas son bien gestionadas y por tanto exitosas.

En cuanto a la concentración de la propiedad de las empresas consideradas globalmente, es decir, la propiedad concentrada en manos de unos pocos grupos de un país, es en donde se han puesto las mayores objeciones las que se han dirigido más a aspectos sociológicos que económicos. Pero primeramente analicemos las implicancias desfavorables que esto pudiese tener desde el punto de vista económico.

4.1. CONCENTRACION DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO

Se afirma que "una alta concentración del poder económico se asocia necesariamente a una economía escasamente competitiva, a una economía de mercados monopólicos", Dahse (1979). Obviamente la afirmación es discutible ya que habría que destacar de qué tipo de organización social se hable para concluir la validez de la afirmación anterior.

Si consideramos el caso extremo de concentración de la propiedad en una sola mano, el Estado, la evidencia acumulada estaría a favor de la tesis planteada anteriormente de que se podría asociar la concentración del poder económico a una economía escasamente competitiva. Si la afirmación la tomamos para el caso de sistemas económicos basados en economía de mercado, entonces las evidencias no son claramente demostrativas del cumplimiento de tal tesis; un caso que puede poner en duda tal afirmación está dado por el caso japonés, en el cual los grupos económicos son relativamente reducidos respecto al caso americano y sin embargo la eficiencia y competitividad japonesa hoy día no es discutida. Existe también evidencia, especialmente para el caso latinoamericano, de que la alta concentración de propiedad es coincidente con una situación de economías de escasa competitividad. Sin embargo, hay que indicar que la concentración de la propiedad en pocas manos, per se, no es la causante directa de la baja competitividad de una economía, es una variable más del análisis que debe ser tenida en cuenta a la hora de discutir la competitividad de un esquema económico.

Un aspecto que sí debe ser considerado, desde el punto de

vista económico, es que si existe alta concentración de la propiedad en una economía de mercado entonces existe la posibilidad y por tanto el riesgo de que dada la alta concentración se viese alterado el sistema de precios, los cuales darían señales incorrectas. Esta situación se puede presentar al producirse acuerdo entre los reducidos grupos de concentración para fijar precios por sobre los que se tendrían en el caso de equilibrios de mercado, situación altamente negativa para el caso de economías cerradas. Sin embargo, tal peligro no disminuye para el caso de economías abiertas, ya que las empresas que venden en el país se asocian generalmente con los importadores, por lo que terminaría todo concentrado; sin embargo el probable manejo de precios para los exportadores aunque estén concentrados internamente no necesariamente pudieren llegar a alterar el sistema de precios al país receptor; tales políticas son cuestionadas a nivel internacional.

Otro aspecto cuestionable, desde el punto de vista económico y específicamente para el mercado bursátil que provoca la concentración de la propiedad en pocas manos, se refiere al verdadero precio de mercado de las acciones. En efecto sí las acciones están concentradas en pocas manos, entonces las acciones restantes que se transarían en Bolsa, no necesariamente pueden reflejar el verdadero precio. Este aspecto, mirando las acciones como unos activos exclusivamente financiero, se puede contraargumentar diciendo que el hecho de que no se transen todas las acciones no implica que el precio no sea el de equilibrio, ya que la existencia de una oferta de acciones reserva, denominando así las acciones que no se transan en el mercado, influirán en el mercado y de igual forma se producirá un mercado eficiente de acciones, en otras palabras no es necesario que se observen grandes volúmenes de acciones transadas en una Bolsa para contraargumentar que dicho mercado no es eficiente⁸; sin embargo, a pesar de la argumentación de los activos de reserva, si tomamos las acciones no como activos financieros propiamente tal sino como títulos representativos de una organización empresarial la cual tiene vida propia y si consideramos que la empresa está totalmente concentrada implica que el precio de mercado sólo será una referencia ya que no se tendría una historia confiable para formar expectativas de precios; una acción que siempre está presente en el mercado, es transada y tiene historia, entonces se pueden formar expectativas esto es considerando "análisis técnico", a pesar que si el mercado fuera eficiente, esa historia sería "pura astrología", Fama (1970).

Pero más que la influencia en el precio de mercado de la acción, al existir alta concentración de la propiedad en pocas manos, entonces obviamente, las acciones tendrán una baja presencia bursátil lo que afecta la liquidez y continuidad del mercado. Un mercado bursátil con baja liquidez pone restricción a su desarrollo y perspectivas de crecimiento en el mercado accionario disminuyendo a la vez el grado de continuidad, aspectos que dificulta el desarrollo del sistema de precios bursátiles.

Otro aspecto, desde el punto de vista económico, es que si existe concentración de la propiedad en grado extremo y ésta se expresara en un manejo de precios, ello pudiese afectar a los consumidores ya que el precio final de los bienes quedaría determinado más por los oferentes alterando los equilibrios, lo que pudiese llevar a situaciones de colapsamiento. La mención de este fenómeno debemos centrarla en la pérdida que sufren los consumidores las que por el lado contrario pasarían a ser ganancias anormales para los grupos concentrados. Esta razón es la que ha llevado en algunos casos a intervención directa del Estado en la política de precios, para salvaguardar el equilibrio de los productores-consumidores, aunque tal medida no siempre tiene el resultado esperado.

El término privatización, en las últimas décadas, se ha hecho popular y se ha basado como algo práctico materializado el traspaso de empresas estatales a manos de propiedades privados, esta dimensión, bastante estrecha, de la privatización presenta otros inconvenientes prácticos a la hora de llevarla adelante. Si a lo anterior agregamos que para tener éxito en la privatización, ésta debe hacerse dentro de los conceptos de economía de mercado, entonces el simple traspaso de propiedad no asegura el éxito de la empresa. En efecto, si lo que se traspasa a manos privadas son monopolios públicos y si éstos continúan ahora como monopolios privados existe el peligro de lo que se señalaba anteriormente respecto a la monopolización de la economía. De aquí que el proceso de traspaso debería estar acompañado con unas políticas globales de aceptación de la competencia y de la regulación de la monopolización.

Todos los aspectos anteriores están relacionados con tópicos referentes a imperfecciones de mercado, es decir, implícitamente y detrás de toda la conceptualización de la privatización está presente la idea de la existencia de competencia y que llevada al caso conceptualmente extremo sería el modelo de comportamiento de mercado perfecto. Las imperfecciones de mercado se refieren a cuánto se aleja la realidad de esa construcción conceptual, es algo así como "la razón de ser" de la privatización; la economía de mercado es pues, el marco conceptual de los esquemas privatizadores; si existe un simple traspaso de propiedad sin asegurar que la empresa privatizada actuará en un marco de competencia entonces paralelamente existirá también la posibilidad de fracaso del sistema. Se hace necesario, pues, considerar la privatización como un proceso particular de un sistema más global como es el sistema de economía de mercado, lo que se ha probado que tiene éxitos es el sistema de economía y no la privatización, es por tanto, la privatización un medio y no un fin en si mismo.

4.2. CONCENTRACION COMO FENOMENO DE COMPORTAMIENTO

Los ataques a la privatización, sin embargo, que mayor fuerza han tenido no están directamente concentrados puramente en el aspecto económico, sino que vienen dados por

razones más bien sociológicas y psicológicas, y están referidas a aspectos tales como desigualdades de riqueza y los males que de ello se deriva. Según el economista británico C. Pigou⁹ el ataque es potente y tiene buen fundamento. La fundamentación de este enfoque está basada en aspectos de comportamiento humano y a veces con juicios valóricos tanto por parte de los defensores como de parte de los contradictores. El problema central es que la propiedad, además de los beneficios económicos que son medibles, genera otros beneficios para sus propietarios como por ejemplo: participación en el control social y político de un país, fijación de patrones de actuación ciudadana en la sociedad, creación como contrapartida de sectores marginados con frustraciones sociales fuertes, marginación de amplios sectores de los beneficios que podría generar la propiedad.

Para dar respuesta a los beneficios provenientes de la propiedad se recurrirá a explicaciones de las motivaciones que guían a las personas para centrar en ese tópico la búsqueda de conceptos que pueden explicar las disímiles actuaciones frente a la propiedad. Por tanto se hará un enfoque de tipo psicológico de satisfacción de necesidades.

4.3. EL HOMBRE COMO SER RACIONAL-ECONOMICO

Un primer enfoque es considerar al hombre como un ser racional económico, en donde se parte de la base que se busca maximizar nuestro propio interés y motivado principalmente por incentivos económicos y en posición extrema de esta interpretación los hombres carecerían de sentimientos. Bajo este enfoque la propiedad privada sería mirada como útil solo en el caso que proporciona beneficio económico. Este tipo de personas existe en todas las organizaciones sociales y es válido pensar que verán las privatizaciones y participarán en ella sólo en el caso de obtener beneficios pecuniarios. Es lo que algunos llaman despectivamente el hombre economicista. En esta interpretación se podrían agrupar a empresarios que van desde los que trabajan a nivel de subsistencia hasta los accionistas de las grandes corporaciones. A este último lo que le interesa es la ganancia de capital que les entregan las acciones, consideradas exclusivamente como activos financieros. En estas situaciones, la crítica a la privatización puede estar centrada en la existencia de personas que producto de los beneficios económicos recibidos se transformen en personas que no ganan nada mediante el trabajo y que realizan labores que se contradice con aquellos sectores de la población que trabajan fuertemente y no reciben los beneficios económicos de la propiedad. Son los llamados "ricos" cuyos patrones de vida, a veces, sin austeridad contrasta con el resto de la población que carecen de la propiedad.

En el enfoque anterior cabe interpretar a aquellos grupos que reciben grandes rentas por el beneficio de la propiedad y especialmente visibles en países altamente industrializados, respecto a estos grupos, C. Pigou¹⁰ afirma: "No hay la

menor duda que la existencia de ese grupo de personas, producto de grandes rentas procedentes de derechos de propiedad, es un mal social grave, grave en sí mismo, grave a causa de los falsos criterios que implanta en la mente de los aspirantes a imitadores y grave, sobre todo, por el amargo sentido de violencia y de injusticia que crea en el pobre que trabaja duramente". La opinión anterior es de difícil refutación, sin embargo, cabe plantearse frente a esa realidad qué se puede hacer, cómo regular tal situación, incluso cuando existen defensores de tal esquema. Planteamiento difícil de responder, ya que se trata de comportamiento humano, por otro lado frente a esto, cabría preguntarse, ¿qué sucede si estos grupos no crean dificultades?, entonces cualquier acción tomada afectaría la libertad individual de disfrutar de sus recursos y su explicación caería en la envidia, aspecto natural de todo ser humano, ¿dónde está, pues, la inconveniencia de tal comportamiento?. La respuesta no está en el gasto que ellos hacen, que al final de cuenta lo harían otros, e incluso si ellos no hubiesen dispuesto de los recursos quizás no se pudiese haber generado mayor riqueza, el mal moral que esto provoca, en el sentido de porque unos pocos en la sociedad concentran grandes masas de recursos, y otros, en mayoría no pueden tener acceso a la obtención de los beneficios de esas masas de recursos.

Pero a lo anterior, que es severamente criticado, se puede agregar otro aspecto que cierra el círculo de la concentración de la propiedad y este se refiere a aquellas personas que disfrutan del beneficio de la propiedad, pueden a la vez tener mejor educación, mejor bienestar. ¿Qué tiene de malo esta situación?, la educación es buena por sí misma y en global, generar bienestar es bueno también por sí mismo y en global, entonces ¿qué sería lo incómodo? la respuesta está dada en que si la educación y el bienestar se dedican a la producción de nuevas ganancias (por contratación de nuevos equipos directivos, nuevas inversiones, etc.) y ésta se concentra aún más entonces se pueden generar un mayor efecto desestimulante para las mayorías que no tienen acceso a esa educación y a ese bienestar.

De lo anterior cabe pues, extraer algunas conclusiones críticas que orienten hacia una actitud positiva de la comunidad para que esta adopte medidas de comportamiento socialmente positivo, así

-para los que disfrutan de la propiedad, deberían mostrar una vida pública ejemplar, en cuanto a trabajo y austeridad que los haga públicamente no condenables. Por el lado de los que no participan de la propiedad sería conveniente adoptar una actitud de aceptación de la riqueza cuando ésta es productiva para la sociedad, como generación de empleos, generación de nuevas tecnologías, generación de mayor educación, etc. Es decir, plantear enfoques de equilibrios y no de confrontación, de convivencia y respeto mutuo.

Lo anterior parece ser fácil de escribir, pero no siempre es fácil de aplicar, quizás si cabría dentro de la razón utópica del comportamiento social, sin embargo, quizás útil para el

desarrollo de un país.

4.4. EL HOMBRE COMO SER SOCIAL

Un segundo enfoque respecto al comportamiento humano y relacionado con la concentración de la propiedad se refiere a considerar al hombre como un ser social, es decir, motivado por razones no puramente racionales-económicas. En este sentido, el hombre necesita participar en grupos. En este esquema la concentración de la propiedad puede ir contra el desarrollo de esta motivación ya que en el extremo, una propiedad altamente concentrada, no permitiría que todo el grupo social pueda disfrutar de esta motivación. ¿Por qué habrían personas que concentran propiedad si también tienen la necesidad social? La respuesta podría estar dada por el predominio de otras motivaciones como la racional económica o por la búsqueda de autonomía y poder, aspecto este último que se desarrollará con mayor detalle.

El hombre, socialmente, puede buscar autonomía y por tanto libertad en sus acciones. No cabe duda que la concentración de la propiedad crea autonomía para el poseedor de la propiedad y a la vez le genera cierto grado de libertad individual. Pero al lograr autonomía y libertad lo hace, si existe alta concentración de la propiedad, sacrificando la autonomía y libertad de otros que no tienen acceso a la propiedad. En efecto, para satisfacer estas necesidades, les es importante mantener la situación en statu quo, o bien, incrementar la concentración en nueva riqueza; en el extremo y en un caso hipotético si tiene la concentración total entonces para mantener tal situación es necesario tener el control total apareciendo un segundo aspecto crítico de la concentración como es el poder. En el caso hipotético mencionado se necesita mantener el poder total para satisfacer su necesidad de autonomía, aquí el poder se define como la capacidad para modificar el comportamiento de los otros. Este aspecto es el crítico ya que para llegar al poder lo puede hacer por fuerza en sus diferentes formas o por presencia, también en sus diferentes formas, pero cualquiera sea la situación en una sociedad con concentración de riqueza generalmente se generará el conflicto entre los que no tienen poder y que coincidirán con los que no tienen alta concentración de la propiedad y los que tienen poder que coincidirán con los que tienen la concentración de la propiedad. En este esquema la concentración de la propiedad genera conflictos sociales en los cuales pueden aparecer los enfoques de confrontación por sobre los enfoques de equilibrios sociales, aspectos que no se analizarán en estos apuntes por no ser el objetivo central.

Nos encontramos, pues, con un nuevo aspecto de la privatización que crea rechazo en la población, frente a este planteamiento cabe buscar soluciones que pueden ir desde la creación de un esquema moral de comportamiento de las personas que concentran propiedad hasta medidas de regulación. La creación de una conciencia moral social es una primera tarea que parece ser no haber tenido éxito en las

sociedades, de aquí es que nace la segunda idea que es el uso de medios jurídicos y socialmente aceptados que vayan en la dirección de evitar la concentración de propiedad por el impacto negativo que esto tendrá en el desarrollo de las sociedades civiles democráticas, por el problema de la generación del poder y su relación implícita con la concentración de la propiedad.

4.5. EL HOMBRE COMO SER COMPLEJO

Un tercer enfoque de comportamiento humano en el cual se valorará la concentración de la propiedad es considerar al hombre no motivado exclusivamente por una razón racional económica o como hombre social, sino como un hombre complejo. Esto quiere decir que la actuación de las personas no siempre es la misma, ya que las motivaciones son cambiantes debido a cambios en el entorno, cambios en los patrones de comportamiento y aprendizaje y mentalización de estos cambios. Así en determinados períodos puede haber un fuerte predominio de motivaciones económicas por sobre otras motivaciones o en otras épocas el predominio del hombre social es más fuerte; en los procesos sociales el aprendizaje, adaptación y cambio de nuevas costumbres no es generalmente instantáneo. Este proceso le da al valor motivacional un carácter de relatividad, de aquí pues que la concentración de la propiedad tenga motivaciones cambiantes, dependiendo de las variables relevantes del entorno.

El carácter cambiante de las motivaciones y la actuación del hombre complejo son las que apoyan la tesis planteada al principio del artículo referente al proceso de privatizaciones actualmente en amplio uso. Las situaciones vividas en las décadas de los cuarenta y cincuenta eran marcadamente diferente a las existentes en la de los ochenta, variables diametralmente opuestas, especialmente en América Latina, tres décadas en las cuales se desarrolla un entorno intelectual y material hacia la formación de empresas con fuerte presencia estatal en su propiedad y dirección; este entorno intelectual empieza a ser cambiado hacia los setenta para llegar a la década de los ochenta a un entorno intelectual y material de apoyo a la empresa privada, lo que no implica necesariamente que éste durará indefinidamente, su plazo dependerá de qué tan exitoso se muestre este modelo de privatización en cuanto a la superación de las dificultades que puede originar uno de las cuales y quizás las más criticadas es la concentración de la propiedad, y especialmente cuánto ésta no supera los inconvenientes creados socialmente y comentados en las páginas anteriores.

5. ¿CUANTO PAGAR POR UNA EMPRESA QUE SE PRIVATIZA?

5.1. PRECIOS Y DISCREPANCIAS

Unos de los aspectos más controvertidos respecto a la venta de empresas públicas al sector privado, es la determinación del precio que se debe pagar por una empresa o a la inver-

sa el precio al que se deben vender para encontrar compradores. En este esquema intervienen tres actores claramente percibibles: uno el vendedor, representado por el gobierno, que trata de fijar un precio de tal forma que por una parte encuentre interesados en comprar la empresa y por otro lado que el precio sea tal que posteriormente no se le critique que subsidió la venta, ya que el gobierno debe velar por el interés público. El otro sector involucrado es el comprador el que trata de obtener inversiones rentables y para ello debería pagar el mínimo precio. El tercer sector participante es la comunidad, pero solo indirectamente, ya que será ésta finalmente quien enjuicia la labor de ambos ya que al transferir bienes públicos a privadas se plantean temas que a toda la comunidad le interesa. Existen otros participantes como entidades fiscalizadoras, pero que no serán tratadas aquí por no afectar directamente al precio.

Nos encontramos, pues, con el tradicional problema de un vendedor que trata de maximizar el valor de venta y un comprador que trata de obtener un precio barato. Planteado de manera tan simple, pareciera ser que estamos en presencia de la fijación de un precio de un bien cualquiera y que no debería despertar controversias, sin embargo, las interpretaciones de tal tema son bastante equidistantes y a veces con uso de un lenguaje descalificador. A continuación se presentan algunas afirmaciones que servirán de referencia para explicar estas controversias y el debate posterior.

Rozas y Marín (1989) afirman "los economistas del régimen" (se refieren a los economistas partidarios del Gobierno Militar chileno de la década setenta y ochenta) han intentado desvirtuar las críticas (respecto a si el valor de libro o el valor bursátil son los relevantes), señalando que el valor de un bien es el fijado por el mercado. Quienes, así piensan deberían, al menos, volver a sus estudios de economía y tratar de entender la diferencia entre valor y precio". Más adelante agregan "La economía moderna señala, en todo caso, que el valor-libro de una acción refleja la valoración del patrimonio físico de la empresa, excluyendo el valor de su organización, sus recursos humanos y su potencial económico futuro. En consecuencia, puede ser considerado un elemento de referencia útil, aun cuando subvaluado, del valor de la empresa". No aclaran que definen por economía moderna ni que estudios empíricos demuestran la subvaluación a que hacen referencia ni tampoco los supuestos implícitos en tal afirmación.

Frente al problema planteado, otra interpretación es dada por D. Hachette y R. Lüders (1988), quienes critican que las empresas chilenas privatizadas se vendieron con subsidio, si para el cálculo del probable subsidio se usa la diferencia entre el precio de venta real y el valor de libro, dicen "fuera de la dificultad de encontrar casos comprobados de subsidios, y que el intento de generalizar esta acusación tiene más bien visos ideológicos, debe subrayarse que si bien el valor de libro es un precio de referencia, no representa necesariamente el valor de "escasez" de los recursos invertidos en la empresa. Este último precio, por reflejar el valor de la sociedad, debe ser la base de transferencia así como el

de la evaluación del proyecto correspondiente. Ese valor de mercado está influido por múltiples consideraciones, tales como: las condiciones de mercados de producto y de los insumos, la tasa de interés, la situación coyuntural, etc., consideraciones que se resumen en el valor presente del proyecto de compra de la empresa, precio ofrecido y eventualmente pagado".

5.2. VALOR Y PRECIO

En las exposiciones mencionadas aparecen dos conceptos claves a referirse y que son valor y precio¹¹; en general el concepto valor está basado en dos aspectos como son la escasez y la utilidad. El término escasez se refiere a la comparación entre la oferta y demanda de un bien, por tanto su expresión real adquiere relevancia a través del precio de mercado. Es esto lo que indican Hachette y Lüder. Para llegar al término valor de un bien habría que agregar cuál es la utilidad que le proporcionan a las personas, no definida está en términos monetarios, cuyo carácter no necesariamente es objetivo sino que responde a razones diversas y de diferente complejidad y personales. De aquí es que no se puede hablar de la existencia de un único valor de empresa; este último aspecto no ha sido sorteado en términos prácticos. Se tiene que afirmar que tales juicios subjetivos se expresan en un precio que en condiciones de competencia perfecta representan el mejor "valor" a pagar por un bien ya que ahí está socialmente expresada esas preferencias subjetivas, es el precio, pues, una sintetización del valor.

5.3. METODOS DE VALORACION

Otro aspecto interesante de rescatar de las citas mencionadas es que la discusión se centra en la existencia de dos métodos de valoración de empresas, el valor de libro y el precio de mercado. En el enfoque de la escasez se sortea el problema de otros planteamientos de valoración, aceptando que el precio de mercado es el verdadero valor de la empresa y argumentando técnicamente que ésta se puede expresar en el valor presente de los beneficios. Al usar el valor de libro, caso de primera cita, se asume implícitamente que el precio de mercado no es el correcto. Porqué, pues, estas dos interpretaciones son diferentes para un mismo tema. Un intento de respuesta global es que existen imperfecciones en los mercados bursátiles y que el precio fijado no sea el resultado de la libre determinación de la oferta y demanda, en cuyo caso el valor de escasez se presta a dudas, pueden existir múltiples razones para ello, como ser: concentración accionario, estrechez y falta de continuidad del mercado, mercado con escasa liquidez, mercado con altos costos de transacción, mercados atomizados, grado de especulación, etc. Otro aspecto, de respuesta global a este planteamiento es que las acciones se transan fuera del mercado o bien que no sean sociedades anónimas, que no es el caso de la privatización aquí tratado.

Si se cuestiona el mercado bursátil por no ser eficiente, en la idea de eficiencia de E. Fama (1972), entonces ¿cuál es

el precio de la empresa que se privatiza?; en este caso es donde aparecen diferentes criterios técnicos de valoración de empresas, que van más allá de la simplificación de reducir la discusión a solo dos de ellos, como son el valor de libro y el valor presente de los beneficios futuros, aspecto que se discutirán en los próximos párrafos. En el análisis anterior se asume que las imperfecciones probables del mercado bursátil son verificables y se acumula evidencia a favor de esta hipótesis, es decir, ha existido un proceso analítico, esta aclaración se hace para evitar caer en juicios valoricos o bien descalificar la teoría bursátil, sin el uso de enfoques rigurosos.

Respecto al valor de libro hay que señalar que éste representa, y siempre ha sido así, tanto en finanzas tradicionales como moderna una cifra expost que equivale al capital inicial de la empresa más todas las acumulaciones por ganancias retenidas y los incrementos o aportes de capital. Es, pues, un valor histórico acumulativo. Si asumimos que en la contabilidad se han registrado todos los hechos económicos en forma oportuna, fidedigna y completa, entonces el valor de libros sería una cifra que representa fielmente el pasado de la empresa hasta el momento del cálculo y equivale al valor de los activos menos el valor de sus deudas; sería pues un valor referencial de lo que valdría hoy día la empresa producto de su gestión pasada.

Llevando el valor de libro al máximo simplismo, supongamos que dos empresas tienen el mismo valor de libro, supongamos además que cada empresa actúa en sectores diferentes de la economía y que sus equipos directivos son de igual forma diferente, entonces el sentido común parece indicar que las dos empresas no pueden tener el mismo precio. De aquí nace el otro criterio de valoración de empresas que es considerar el valor futuro de los flujos de utilidades; es decir, no sólo vale el pasado, sino que también habría que considerar las expectativas futuras de la empresa. Los defensores de este último modelo asumen que éste es el valor de la empresa, aspecto que tiene una serie de supuestos normativos de funcionamiento de mercado de capitales y de producto y que si se cumplen entonces debería ser el precio al cual se transan las acciones de la empresa en el mercado y más concretamente el precio alrededor del cual debiera oscilar el verdadero precio de mercado. Sin embargo, existen en este criterio aspectos que llevan a considerar el precio también como referencial. En efecto, ya que el futuro es incierto y está sujeto a riesgos entonces tanto a los flujos de caja futuros como a las tasas de interés implícita en el cálculo sólo se le puede asignar una distribución de probabilidades en cuyo caso el valor esperado de los beneficios futuros es sólo un valor referencial por el carácter riesgoso que se asume en los supuestos implícitos.

Dado que ambos modelos son referenciales se podría plantear la siguiente situación hipotética: un comprador valora la empresa de acuerdo al valor presente de los beneficios y el vendedor lo hizo a través del valor libro, sin embargo, en la negociación saldrá otro precio que es difer-

ente a ambos y que será resultado de un proceso negociador y en el cual se expresarán valores que incluyen motivaciones ajenas a las económicas. En consecuencia llevar la discusión a dos métodos es de una ligereza extrema. Más aún existe una cantidad no despreciable de métodos de valoración de empresas entre los que se puede mencionar: método del valor sustancial, método de la Asociación de Expertos Contables Europea; método del valor intrínseco, valor negociado, Método Goodwill, etc.12

Lo relevante en cualquiera de los métodos utilizados es que son valores referenciales dados por expertos para iniciar la negociación, de ahí que se les llame "Valores de Experticia" los cuales sirven para orientar la negociación, en otras palabras son sólo métodos útiles para la transacción de compra-venta.

Al determinar la diferencia entre el precio real de venta y el valor de libros no se obtiene como conclusión la existencia de subsidio, tal diferencia es sólo un valor referencial y muestra el saldo entre el valor histórico acumulado del capital contable y el valor de mercado; en una etapa de análisis más refinado se deben buscar las causas de esta diferencia; lo mismo es válido para cualquier diferencia que se calcule entre los distintos métodos de valoración y el valor real. Incluso el probable subsidio puede estar implícitamente en el financiamiento de la operación y no en el valor de la acción. Un caso que se puede señalar al respecto es el cálculo que se realizó en la rentabilidad de las acciones del Banco de Santiago cuando éste se privatizó¹³. En esa operación se ofreció vender las acciones con un 5% de pie y el resto con un préstamo estatal a 15 años con uno de gracia y cero % de interés; la rentabilidad proyectada para el accionista es de 39%; si el accionista paga las cuotas oportunamente se le rebaja la cuota del préstamo al 30%; sin embargo, haciendo un análisis más depurado la compra de acciones con un precio fijado, no por el mercado en este caso, el rendimiento de las acciones independiente de la forma de financiamiento alcanza al 2.8% ¿Qué lleva, pues, a una ganancia de 39% para el propietario? no es otra que el uso de un préstamo atado que con cero % de interés se transforma en un interés de -4.4% producto de la rebaja y además como consecuencia de la alta relación de deuda capital usada. Sin embargo, el subsidio de la tasa de interés no sería posible de calcular usando la diferencia entre el valor real de venta menos valor de libro o algún otro precio obtenido por cualquier método.

Por lo anterior, el precio en definitiva será aquel que resulte de la negociación, en Bolsa o fuera de ella, y en los cuales se debe analizar explícita e implícitamente aspectos tales como: jurídicos, factores humanos, factores económicos, financieros, etc. algunos no fáciles a veces, de mensurar por ser de difícil medición objetiva. Esto lleva a que siempre habrá diferencia entre el precio al que "debería" haberse vendido y el precio real dejando afuera los aspectos ideológicos.

Como un ejercicio académico si asumimos que el valor de

venta real queda fijado por el valor presente de los flujos (VPB) y lo representamos en Figura N°1, se tiene que haciendo depender el precio de la tasa de preferencia subjetiva futura del tomador de decisiones, observamos que a mayor tasa de preferencia subjetiva, es decir mientras más estén dispuestos a ganar por la compra de la empresa, entonces, estarán dispuestos a pagar un menor valor por la empresa, suponiendo que el flujo de utilidades futuras permanezca constante y que se trabaja en un marco de mercados bursátiles eficiente.

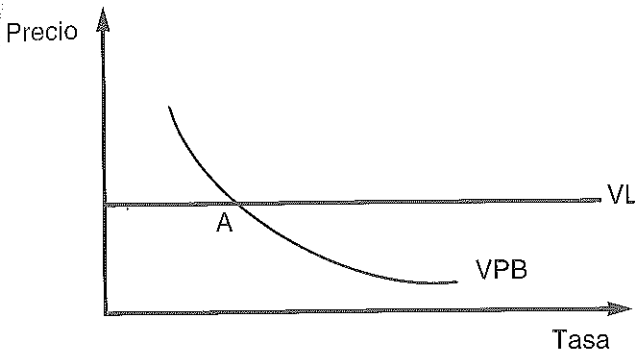


FIGURA N°1

Si en el mismo gráfico presentamos lo que valdría una empresa según su valor libros (VL), vemos que este no considera la tasa de preferencia subjetivas futuras, por tanto es una constante.

Existe un punto a en el gráfico, en donde los precios de ambos métodos coinciden. Sobre el punto A el precio según VPB es superior al precio del VL y bajo ese punto el precio según VPB es inferior al VL; se presentan, pues, sobre o subvaloraciones respecto al valor presente de los beneficios y a partir de esta explicación no se podría inferir subsidios en el precio de venta. Obviamente la explicación a este nivel es simplista ya que se consideran constante el resto de las variables implícitas en el análisis. ¿De qué depende, pues, la determinación del punto A que equipara ambos precios? Para explicar esto se hará uso de las siguientes variables:

- U = Utilidad esperada constante por año y por acción
- D = Depreciación de los actuales activos operacionales por año y por acción
- CM = Corrección Monetaria anual
- C = Valor de libro por acción
- K = Tasa de preferencia subjetiva del tomador de decisiones

$$\text{El VPB} = (U + D + \text{CM}) / K$$

Si los dos criterios llegan a intersectarse, implica los siguientes precios:

$$(U + D + \text{CM}) / K = C$$

La interpretación de (2) es que en el punto de coincidencia de ambos métodos, el flujo operacional que promete la

empresa en el futuro debe ser igual al menos a la tasa de ganancias que exige el comprador multiplicado por el valor libro, es decir, ese flujo futuro debe asegurar que la rentabilidad sobre el capital a valor libro se cumpla. En mercados perfectos esa tasa de preferencia subjetiva coincidirá con la tasa prevaleciente en ese mercado.

De la derivación implícita de (2) se ve que el precio en ambos casos depende de un conjunto de variables tanto interna de la empresa como externas a ella que incluye implícitamente aspectos propios de gestión como aspectos de funcionamiento de mercados que para no hacer más extenso el análisis lo dejo como ejercicio al lector interesado.

BIBLIOGRAFIA

ANZIZU, J. 1989, "Tradición, Ideología y Cambio", Alta Dirección, N°145, Barcelona, España.

AMSDEN, A., 1989, "Control Mixto de la Empresa Privada", "Perspectiva Económica", N°67, United States Information Agency, Washington, USA.

BETTELHEIM, CHARLES, 1972, "Cálculo Económico y Formas de Propiedad", Edit. Siglo Veintiuno, México.

CONSO, P. 1984, "La Gestión Financiera de la Empresa", Edit. Hispano Europea, Barcelona, España.

CROUCH, COLIN, 1988, "Estado y Economía en el Capitalismo Contemporáneo", Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España.

CULLIS, JOHN y JONES, PHILIP, 1989, "Microeconomics and the Public Economy", Cap. 8, Privatization, Edit. Basil Blackwell, Inc. N. York, USA.

DAHSE, FERNANDO, 1979, "Mapa de la Extrema Riqueza", Edit. Aconcagua, Stgo. Chile.

FAMA, EUGENE, 1976, "Foundations of Finance", Edit. Basic Books, Inc. N. York, USA.

FITZGERALD, RANDALL, 1989, "La Revolución de la Privatización", "Perspectivas Económicas", N°67, United States Information Agency; Washington, D.C., USA.

HACCHETTE, DOMINIQUE y LUDERS, ROLF, 1988, "El Proceso de Privatización en Chile desde 1984", "Boletín Económico", N°24, Enero-Marzo 1988, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, P. Universidad Católica de Chile; Santiago, Chile.

HACCHETTE, DOMINIQUE y LUDERS, ROLF, "La Privatización en Chile", Centro Internacional para el Desarrollo Económico, California, Estados Unidos, 1992.



HANKE, STEVE, "Privatización y Desarrollo", Edit. Trillas, México, 1991.

KEYNES, JOHN, M. 1951, "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", Fondo de Cultura Económica, México.

LETWIN, OLIVER, 1988, "Privatising the World", Edit. Cassel Educational Ltd., London.

LOYRETTE, JEAN, "Remarques sur le Probleme des Denationalisations", Paper presentado a UNIR Conference, May, 1985.

JENSEN, M.C. y MECKLING, W.M., "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure", Journal of Financial Economics, Oct. 1976.

MARCEL, MARIO, 1989, "Privatización y Finanzas Públicas", Colección de Estudios CIEPLAN, Junio 1989, Santiago, Chile.

MARZAL, ANTONIO, 1983, "Análisis Político de la Empresa", Editorial Ariel, Barcelona, España.

PIGOU, A.C., 1973, "Socialismo y Capitalismo Comparado", Edit. Ariel, Barcelona, España.

ROZAS, PATRICIO y MARIN, GUSTAVO, 1989, "1988: El Mapa de la Extrema Riqueza Diez Años Después", Edit. Chile-América CESOC, Santiago, Chile.

SCHUMPETER, JOSEPH, 1971, "Historia del Análisis Económico", Editorial Ariel, Barcelona, España.

VALENZUELA, MARIO, 1988, "Privatizaciones", Revista Economía y Administración, U. de Chile, Santiago, Chile.

VERNON, R., 1988, "A Technical Approach to Privatization Tissues", EDI Working Papers, The World Bank.

VICKERS, JOHN y YARROW, GEORGE, "Un Análisis Económico de la Privatización", Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

1 Profesor del Departamento de Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, U. de Concepción, Chile, 1993.

2 Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Concepción.

3 Antonio Marzal, "Análisis Político de la Empresa", 1983. Edit. Ariel, Barcelona.

4 Ver Marzal, *op. cit.*; J. Anzizu; "Tradición, Ideología y Cambio", *Alta Dirección*, 145, 1989, Barcelona; "The Japan of Today", Ministerio de Asuntos Externos, Japón.

5 Jean Loyrette, "Remarques sur le problema des denationalisations", quoting from paper presented to UNIR Conference,

May, 1985.

6 Oliver Letwin, "Privatising the World", Cassell Educational Ltd., Londres, 1988.

7 A. Pigou "Socialismo y Capitalismo Comparado", Edit. Ariel, 1968, España.

8 Para un mayor análisis sobre este tema ver Roger LeRoy. "Microeconomía", 1978, Pág. 126, Edit. Mc. Graw.

9 Arthur C. Pigou, "Socialismo y Capitalismo Comparado", Edit. Ariel, Barcelona, 5ta. Edición, 1973, Pág. 16.

10 *Op. cit.* pág.

11 Para un mayor detalle acerca del concepto valor y dinero se puede remitir al Cap. VI de "Historia del Análisis Económico" de J. Schumpeter, Edic. Ariel, España.

12 Para un mayor detalle se sugiere ver Pierre Conso, "La Gestión Financiera de la Empresa", 1984, Edit. Hispano Europea, Tomo I, Cap. VIII.

13 Los detalles de esta operación aparecen publicadas en "El Mercurio" de Santiago, Chile, 25.7.85 Cuerpo B.