



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr.  
GENERAL

TD/B/WG.3/2  
29 de octubre de 1992

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Grupo Especial de Trabajo sobre Experiencias  
Comparadas en Materia de Privatización  
Primer período de sesiones  
Ginebra, 30 de noviembre de 1992  
Tema 3 del programa provisional

### ADOPCION DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL GRUPO DE TRABAJO

#### Cuestiones para su consideración en relación con la adopción del programa de trabajo

#### Nota de la secretaría de la UNCTAD

### INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1 - 4	2
I. OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACION .....	5 - 8	2
II. CONCEPCION Y EJECUCION DE LOS PROGRAMAS DE PRIVATIZACION .....	9 - 14	4
III. ALGUNAS CUESTIONES CONCRETAS DE PRIVATIZACION ...	15 - 21	5
IV. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS .....	22 - 25	9

## INTRODUCCION

1. El 7 de mayo de 1992 la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó las atribuciones del Grupo Especial de Trabajo sobre Experiencias Comparadas en Materia de Privatización (decisión 398 (XXXVIII), anexo C). Conforme a esas atribuciones, el Grupo Especial de Trabajo debe examinar las experiencias de los países en materia de privatización, estudiar los objetivos a medio y largo plazo de los procesos de privatización, estudiar los factores relacionados con la concepción y ejecución de los programas de privatización, elaborar, como posibles directrices para las autoridades competentes, los elementos básicos que habrán de tomarse en consideración para establecer los programas y planes de privatización, y servir de foro para la presentación de los programas y planes nacionales de privatización, así como para el intercambio y la difusión de información sobre el particular.

2. Para facilitar la tarea del Grupo Especial de Trabajo a la hora de elaborar su programa de trabajo y fijar prioridades, en la presente nota se determinan las principales cuestiones que deberían abordarse al comparar las experiencias en materia de privatización.

3. En las atribuciones del Grupo Especial de Trabajo se sugieren varios posibles componentes del programa de trabajo:

- a) la definición y selección de los objetivos de la privatización;
- b) los factores relacionados con la concepción y ejecución de los programas de privatización;
- c) algunas cuestiones concretas de privatización.

4. A continuación se esbozan las principales cuestiones que se podrían tener en cuenta al examinar cada uno de esos componentes. En cada caso, se resumen brevemente las cuestiones y a continuación se exponen diversas cuestiones conexas que pueden ayudar a los expertos a organizar sus contribuciones a la luz de su propia experiencia y de sus conocimientos. El intercambio de experiencias nacionales es un aspecto especialmente importante de la labor del Grupo Especial. La nota termina con algunas observaciones acerca de la organización de los trabajos.

## I. OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACION

5. La privatización es un elemento clave de toda estrategia general para reestructurar o reformar las empresas del sector público y desarrollar el sector privado. Se recurre a ella por muchos motivos y según diversos métodos, en particular la transferencia de la propiedad de una empresa del sector privado o de sus activos tras su liquidación, la privatización parcial mediante la venta de un paquete minoritario de acciones y la privatización de la gestión gracias a contratos de gestión, arrendamiento y concesiones. Entre los objetivos de las privatizaciones se suelen citar los siguientes: mejora del rendimiento de las empresas, de la competencia y de la eficiencia en la asignación de recursos; aumento de los ingresos fiscales; generación de inversión privada, en particular capital extranjero; reducción de la carga

administrativa y financiera que pesa sobre el Estado (o redefinición y reducción del papel del Estado en la economía); racionalización o reestructuración de determinados sectores económicos; desarrollo del sector privado y de los mercados internos de capital; difusión del accionariado ("capitalismo popular"); y generación de empleos mediante el aumento de la inversión y del crecimiento. Los gobiernos también han emprendido programas de privatización en el marco de programas de ajuste estructural o de liberalización económica.

6. Como los objetivos de la privatización pueden no ser compatibles, si se trata de alcanzar simultáneamente objetivos incompatibles, puede que no se consiga ninguno. Un accionariado muy difundido puede ser una consideración importante, pero se puede poner en peligro la eficiencia si interfiere con una buena gestión empresarial. La tarea del gobierno consiste en aclarar y equilibrar los objetivos contrapuestos, haciendo una distinción entre los objetivos primarios, como la mejora de la eficiencia, y las consideraciones a más corto plazo, como el aumento de los ingresos. La tarea del gobierno también consiste en elegir el método más adecuado para alcanzar un objetivo concreto, teniendo en cuenta los factores que se plantean (véase el párrafo 10).

7. La privatización en los países en vías de transición a una economía de mercado difiere considerablemente de otras situaciones. Supone una empresa más compleja y masiva en un marco en que los conceptos de los precios del mercado, la propiedad, la titularidad y los contratos todavía son nuevos y en que la creación de instituciones en las esferas jurídica, comercial y financiera todavía está en una etapa embrionaria. Las metas también difieren, ya que son claramente más sociopolíticas que en otras partes, y se considera que la privatización no es sólo un instrumento para mejorar la eficiencia sino el principal instrumento del proceso de transformación propiamente dicho.

8. A la luz de lo dicho, entre las cuestiones que cabría tener en cuenta cabe citar las siguientes:

- a) ¿A qué factores han obedecido las decisiones de privatizar? ¿Cómo se procedió a seleccionar los objetivos y métodos de privatización? ¿Hasta qué punto se determinaron los problemas que era preciso resolver?
- b) ¿Cuáles han sido los objetivos a mediano y largo plazo de los programas de privatización? ¿Qué factores y condiciones han facilitado u obstaculizado su eficaz ejecución?
- c) ¿Qué relación ha habido entre los programas de ajuste estructural o de liberalización económica y los resultados obtenidos con los programas de privatización?
- d) ¿En qué circunstancias es una buena alternativa, en vez de la privatización, la reforma de la legislación para promover la competencia o reformar o racionalizar la empresa pública?

## II. CONCEPCION Y EJECUCION DE LOS PROGRAMAS DE PRIVATIZACION

9. Las experiencias y resultados de la privatización difieren. La escala y el ritmo de la privatización, en la mayoría de los países en desarrollo, siguen siendo modestas, habiéndose registrado más avances en los países en desarrollo más grandes o en los de renta media o alta que en los más pequeños o de renta baja, y habiéndose avanzado menos de lo previsto en los países en vías de transición a una economía de mercado. En cuanto a las empresas privatizadas, se ha avanzado con más rapidez en el caso de las empresas pequeñas y medianas de sectores competitivos que en el de las grandes empresas de sectores no competitivos. No obstante, el Banco Mundial ha informado de que en los dos últimos años no sólo ha aumentado el número de grandes empresas públicas que se venden o que están por venderse, sino también el número de países que optan por la privatización, y que se ha producido una recuperación del ritmo de las ventas <sup>1/</sup>.

10. Las políticas seleccionadas en lo relativo a la escala y el ritmo de privatización, las empresas que hay que privatizar, los métodos de privatización y las prioridades, varían de un país a otro. En particular dependen de los objetivos del gobierno, de los sectores y las empresas que más necesitan nuevas inversiones y mejoras de la eficiencia y de varios factores que influyen en la concepción, la ejecución y los resultados de los programas de privatización. Estos factores se dividen en dos categorías. La primera guarda relación con el carácter del mercado en que se van a vender los activos de la empresa, es decir, si es competitivo o no. La otra serie de factores guarda relación con las condiciones que se dan en el país, en particular la orientación de su política macroeconómica general (es decir, si favorece o no el libre juego de las fuerzas del mercado), su marco jurídico y reglamentario y su capacidad de supervisión, el tamaño de su sector privado, la disponibilidad de conocimientos empresariales y de gestión, el nivel de desarrollo de sus instituciones financieras y mercados de capital, el interés de los inversionistas extranjeros y las condiciones políticas y sociales del país.

11. Si el entorno nacional es favorable, para vender una empresa de un sector competitivo puede que sólo haga falta que se preste la debida atención a la transparencia de la transacción y que se elimine toda reglamentación o todo control de precios inapropiados. En el caso de los sectores no competitivos, antes de vender una empresa deberá establecerse un sistema regulatorio, para proteger el bienestar del consumidor y el interés público. En el caso de muchos países de renta alta y media, esto se puede hacer sin grandes dificultades en vista de su capacidad de reglamentación y supervisión.

12. Sin embargo, si la situación nacional es desfavorable, con escasa capacidad de regulación, pueden surgir grandes dificultades, en particular con la transferencia de la propiedad en los sectores no competitivos. La experiencia indica que los países que se encuentran en tal situación pueden considerar apropiado empezar con ventas en pequeña escala y transferir la

---

<sup>1/</sup> Privatization: The lessons of experience, Banco Mundial, Country Economics Department, abril de 1992.

gestión en el caso de las grandes empresas, mediante contratos de gestión, arrendamiento y concesiones de explotación, estableciendo al mismo tiempo una reglamentación apropiada para promover la competencia y proteger el bienestar del consumidor. Esas medidas pueden ser una buena forma de preparar la transferencia de la propiedad.

13. En los países en vías de transición a una economía de mercado, se está considerando o se ha iniciado ya la privatización en masa. Puede adoptar diversas formas: la transferencia de la propiedad o la dirección y los trabajadores de la empresa, la conversión de la empresa en una sociedad anónima y la distribución de un porcentaje de las acciones a la dirección y los trabajadores; la creación de fondos mutuos -sociedades de cartera y la distribución de sus acciones al público, la distribución al público de certificados o cupones que le den derecho a presentar directamente ofertas para obtener acciones en distintas empresas y otras variaciones de todas estas medidas.

14. Con estos antecedentes, las cuestiones que cabría tener en cuenta incluyen las siguientes:

- a) ¿Cuál ha sido el efecto de la privatización por lo que hace a la escala y al aumento de la eficiencia tanto en los mercados competitivos como en los no competitivos?
- b) ¿Cuáles son los principales factores que han influido en la formulación y ejecución de las políticas y los programas de privatización, en particular la escala, el ritmo, la secuencia y los métodos de privatización, así como la selección de las empresas objeto de privatización?
- c) ¿En qué circunstancias sería condición necesaria para la privatización la reforma o racionalización de las empresas públicas?
- d) ¿Qué función debería desempeñar el Estado en el desarrollo de las empresas y en la privatización? ¿Qué instrumentos se han utilizado para desarrollar el sector privado, promover la eficiencia de la empresa pública y proceder a la privatización?
- e) ¿Qué lecciones cabe aprender de los casos de privatización que han fracasado?

### III. ALGUNAS CUESTIONES CONCRETAS DE PRIVATIZACION

#### A. Técnicas de privatización

15. Una vez que se ha decidido privatizar una empresa, es preciso tomar varias medidas. Entre éstas cabe señalar las siguientes: i) formulación de las medidas preparatorias que hay que adoptar antes de la privatización (si la privatización debe ir precedida de una reestructuración de la empresa, nuevas inversiones, cancelación de las obligaciones financieras de la empresa, etc.); ii) selección de las técnicas de venta o de transferencia que se adoptarán (ventas privadas, subastass públicas, puesta de acciones a

suscripción pública, liquidación seguida de venta de activos, negociaciones directas, licitaciones públicas, empresas conjuntas, venta de un paquete esencial de acciones a un inversionista estratégico, certificados u otros sistemas, etc.); iii) evaluación del precio de venta (determinación de un precio basado en el mercado mediante una licitación pública; valoración de los activos como punto de referencia, determinación del precio unitario de las acciones, etc.); iv) determinación de cualquier condición concreta que haya que imponer a la venta (requisitos relativos a los resultados, protección del empleo durante un período concreto, retención de acciones privilegiadas o preferentes para el gobierno, etc.); v) determinación de cualquier problema que se plantee a causa de la naturaleza de la empresa, como sucede en el caso de los monopolios naturales o de las empresas de servicios públicos (evitar la concentración de poder en el mercado, proteger el medio ambiente, etc.); y vi) formulación de una estrategia de comercialización o de relaciones públicas (fomento de la transparencia de la transacción de privatización; explicación pública de los costos y beneficios de la privatización, etc.).

#### B. La financiación de la privatización 2/

16. Si bien es preferible optar por las ventas en efectivo que por el endeudamiento con frecuencia la puesta de acciones a suscripción pública no logra su objetivo a causa de la debilidad de los sistemas financieros. Algunos gobiernos han limitado aún más el mercado de venta excluyendo o favoreciendo a ciertos grupos sociales e imponiendo restricciones a la participación de inversionistas institucionales, instituciones financieras o inversionistas extranjeros. También ha sucedido que los países recurran a los créditos públicos para financiar las ventas, porque los sistemas financieros no son suficientemente fuertes, las empresas no son suficientemente atractivas y los compradores preferidos no cuentan con los fondos necesarios. Quizás haya que encontrar formas de reducir las restricciones financieras para no tener que recurrir demasiado a ventas muy apalancadas o que requieren endeudamiento. Los canjes de deuda por capital pueden aliviar las restricciones financieras y ayudar a mejorar el clima de inversión de un país, pero es preciso sopesar su conveniencia comparándolos con la posibilidad de vender los activos y utilizar las utilidades obtenidas para recomprar la deuda en el mercado. En los países en vías de transición a una economía de mercado, se ha utilizado la transferencia masiva de activos públicos a la población en general como medio de reducir las limitaciones financieras. La financiación del sector privado mediante planes de construcción -explotación- retrocesión puede ser otra fuente de financiación para la inversión a fin de desarrollar la infraestructura. Cuando se considera que un país constituye un riesgo, quizás haga falta asistencia de los organismos internacionales y los donantes bilaterales para conseguir acceso a los mercados financieros.

---

2/ En el examen de este tema, el Grupo Especial podría tener en cuenta las actividades del Grupo Especial de Trabajo sobre Corrientes de Inversión y de Financiación, para el Desarrollo no Creadora de Deuda y Nuevos Mecanismos para Aumentar las Corrientes de Inversión y de Financiación, cuyo primer período de sesiones se celebrará del 9 al 13 de noviembre de 1992.

### C. Aspectos jurídicos de la privatización

17. Debe analizarse la legislación en vigor, así como la naturaleza jurídica de las empresas objeto de venta, para determinar si permiten proceder a la privatización y si concuerdan con los objetivos del gobierno, o si es preciso modificarlas. Quizás haya que promulgar leyes para abolir un monopolio, regular o desregular el sector de que se trate, fortalecer los mercados de capital nacionales, autorizar la transferencia de la empresa al sector privado u organizar el proceso de privatización propiamente dicho. Esas leyes también pueden influir en las decisiones de los inversionistas extranjeros. Se trata de una importante consideración cuando se necesita capital externo para privatizar grandes empresas. Cuando la naturaleza jurídica de una empresa impida o dificulte su privatización, habrá que modificarla (por ejemplo, convirtiéndola en una sociedad de capital). Si la propiedad de los activos es objeto de una controversia, habrá que aclarar los derechos de las partes en litigio, por lo que se necesitará un buen sistema judicial que garantice la aplicación efectiva de la ley. Durante la etapa de la ejecución, será preciso abordar cuestiones de orden jurídico -entre otras evitar los conflictos de interés- y decidir cómo se atenderá a los derechos de los acreedores de la empresa. Una vez finalizada la transacción de privatización, se necesitarán salvaguardias jurídicas para garantizar que se cumplan las condiciones de los acuerdos de privatización. Quizás haga falta también ajustar el marco regulatorio para que la empresa privada pueda desarrollarse, protegiendo al mismo tiempo el bienestar del consumidor y el interés del público.

### D. Medidas de apoyo

18. Otra serie de cuestiones es la relativa a la concepción de los programas de privatización a fin de reducir al mínimo toda repercusión social desfavorable. Se trata de las medidas de apoyo necesarias y de su financiación. Esas medidas pueden incluir programas de capacitación junto con generación de empleos, indemnizaciones por separación del empleo, incentivos financieros para crear empresas pequeñas y medianas, seguro de desempleo y otros elementos de la red de seguridad social.

### E. Disposiciones institucionales

19. Deberán adoptarse disposiciones institucionales para la planificación, negociación, ejecución y supervisión de los acuerdos de privatización. Las políticas de privatización deberán confiarse a una autoridad central con un mandato claro, suficiente autonomía y fácil acceso a las autoridades superiores, pero las tareas de ejecución podrían descentralizarse encargándolas a otras entidades que operen bajo la supervisión de la autoridad central. Quizás haya que fijar algunos procedimientos y criterios para evaluar los resultados de los programas de privatización, en particular sus dimensiones políticas, económicas y sociales.

### F. Regulación, competencia y privatización

20. La privatización de las empresas y servicios públicos en mercados no competitivos, como los servicios de telecomunicaciones y de energía eléctrica, plantea cuestiones acerca de la relación entre la regulación, la competencia y la propiedad. Algunas de estas cuestiones se refieren a la conveniencia de

cambiar la propiedad cuando no hay posibilidad de lograr la competencia en el mercado; a los efectos relativos que tienen la competencia efectiva, las reformas de la legislación y la privatización en el aumento de la eficiencia; a la función de la política de competencia por lo que hace a separar las actividades de los monopolios naturales (es decir, los servicios básicos de comunicaciones) de las actividades donde sí es posible la competencia (por ejemplo, la venta de material a los usuarios); y la función de la regulación para potenciar la competencia y proteger el bienestar del consumidor cuando se procede a una privatización total o parcial.

G. Posibles cuestiones que se podrían tener en cuenta en los debates

21. A la luz de lo dicho, entre las cuestiones que cabría tener en cuenta figuran las siguientes:

- a) ¿Qué técnicas se han utilizado para la privatización? ¿Qué lecciones cabe aprender de ellas? ¿Qué imprevistos han surgido y cómo se han resuelto?
- b) ¿Qué cuestiones concretas se han planteado en tal o cual sector o esfera, por ejemplo, el comercio y los servicios relacionados con el comercio, como la comercialización y distribución, la banca y los seguros? ¿Qué lecciones cabe aprender de los programas de privatización en esas esferas?
- c) ¿Qué cuestiones concretas se han planteado en el caso de la privatización de "monopolios naturales" o empresas públicas que disfrutaran de una situación monopolística u oligopolística? ¿Se pueden desmembrar los monopolios o reducir sus repercusiones sin una pérdida considerable de eficiencia y de economías de escala con medidas preparatorias? ¿Qué salvaguardias son necesarias y cuáles se han adoptado?
- d) ¿Cuál ha sido la experiencia en la financiación de la privatización? ¿Cuáles han sido las funciones respectivas de las instituciones financieras y los mercados de capital nacionales y de la inversión directa extranjera en el proceso de privatización? ¿Qué instrumentos concretos se han utilizado para movilizar los recursos internos y externos y con qué resultado? ¿Cuál ha sido la función de las instituciones financieras bilaterales y multilaterales? ¿Cuál ha sido la contribución a la movilización de recursos internos de una mayor difusión del accionariado inducida por las privatizaciones?
- e) ¿Qué cuestiones jurídicas se han planteado en la preparación, ejecución y seguimiento del proceso de privatización? ¿Qué instrumentos jurídicos ha habido que promulgar? En vista de que promulgar leyes lleva tiempo, ¿de qué forma influyó ese proceso en el calendario de privatizaciones?
- f) ¿Cómo se concibieron los programas de privatización para reducir al mínimo sus efectos sociales desfavorables? ¿Qué medidas de apoyo se utilizaron y cómo se financiaron?



- g) ¿Qué disposiciones institucionales y qué instituciones se crearon para planificar, negociar, ejecutar y supervisar la privatización? ¿Qué lecciones cabe aprender de esas disposiciones e instituciones, en particular por lo que se refiere a la centralización o descentralización de la política de privatización y de las tareas de ejecución?
- h) ¿Qué procedimientos y criterios se han utilizado para supervisar y evaluar los resultados de los programas de privatización? ¿Qué importancia se dio a las consideraciones de orden político y social, además de las económicas?
- i) ¿Qué importantes son los cambios de propiedad, las fuerzas de la competencia y la calidad de la regulación estatal como factores para aumentar la eficiencia? ¿Qué funciones cumple la política de competencia en el proceso de privatización?

#### IV. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

22. De conformidad con las atribuciones del Grupo Especial y a fin de tener en cuenta la diversidad de situaciones y experiencias nacionales, el método de trabajo del Grupo Especial debería basarse en la participación activa de expertos de los países desarrollados, de los países en vías de transición a una economía de mercado y de los países en desarrollo a distintos niveles de desarrollo, así como en la participación de representantes de instituciones internacionales, empresas privadas, sindicatos, círculos académicos y organizaciones no gubernamentales. Esta participación de base amplia será decisiva para el resultado de la labor del Grupo Especial.

23. Al adoptar su programa de trabajo, el Grupo Especial en su primer período de sesiones tendría que tomar decisiones acerca de:

- el orden de prioridades de las cuestiones que habrá que tener en cuenta;
- el momento en que se celebrarían los futuros períodos de sesiones;
- la secuencia de la labor de apoyo de la secretaría;
- las solicitudes de aportaciones de expertos nacionales, actores no gubernamentales y representantes de instituciones internacionales;
- esbozos de estudios monográficos por países;
- disposiciones para la presentación de los planes y programas nacionales de privatización (véase el párrafo 5 de las atribuciones);
- la determinación de las esferas en que debería afianzarse la cooperación técnica (véase el párrafo 8 de las atribuciones); y
- el posible establecimiento de grupos de expertos.

24. Con respecto a esta última cuestión, se recordará que si bien el Grupo Especial de Trabajo deberá completar su labor en un plazo de dos años, son muchas las cuestiones que hay que examinar y algunas de ellas son sumamente técnicas. Algunas de las cuestiones mencionadas antes -por ejemplo, las técnicas de privatización o los resultados de la privatización y su evaluación- se prestarían a un examen detallado por grupos de expertos, cuyo establecimiento se podría recomendar a la Junta.

25. Para acelerar su labor, el Grupo Especial tal vez desee dedicar su primer período de sesiones no sólo a las cuestiones de organización, sino también a cuestiones de fondo. Por ejemplo, podría celebrarse un debate preliminar sobre las cuestiones planteadas en el presente documento, lo que ayudaría al Grupo Especial a elaborar su propio programa de trabajo y a fijar sus prioridades.

-----