

## ¿MARCA UNA DIFERENCIA COMPETITIVA LA PRIVATIZACIÓN?

**DANIEL BOTERO**  
Docente Tecnológica Fitec  
[dabogu@gmail.com](mailto:dabogu@gmail.com)  
Colombia

**RESUMEN.** En este artículo se analizan los diferentes argumentos a favor y en contra de la privatización. Se lleva a cabo un caso de estudio concreto con dos entidades del sector bancario colombiano: el Banco Agrario y Bancolombia, el uno de carácter público y el otro de carácter privado. Mediante la comparación de la rentabilidad, el margen EBITDA y la razón de independencia financiera se tratará de establecer si realmente Bancolombia por su carácter privado tiene alguna ventaja sobresaliente sobre el Banco Agrario o si ocurre lo contrario. Luego con un sencillo modelo se estimará el excedente del consumidor que genera la actividad de cada uno para establecer cual está produciendo un mayor bienestar.

**Palabras Clave:** Privatización, eficiencia, bienestar, indicadores.

**Clasificación JEL:** L10/L21/L25

### 1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de privatización son un fenómeno que comenzó a ganar fuerza, principalmente en los países desarrollados a finales de la década del 70 y comienzos del 80: en Reino Unido- en el gobierno de Thatcher- y en Estados Unidos- con el presidente Reagan-. En estos países se extendió la idea de que las empresas públicas eran ineficientes, estaban sometidas a la corrupción y proveían bienes de calidad inferior y a precios elevados. Por supuesto estas ideas de se extenderían a América Latina. Como sostiene Páez Pérez y Silva (2010):

*“...durante los años ochenta se difundió la opinión generalizada de que las empresas públicas eran inviables por los problemas asociados de ineficiencia, la dificultad de su control, la corrupción política, el clientelismo, el despilfarro, la*

*existencia de sindicatos depredadores, además de un resultado negativo en el aspecto social que supuestamente era su razón de ser.<sup>1</sup>”*

En Latinoamérica, el fenómeno de la privatización se hizo patente, primero, en Chile bajo las dictaduras militares y luego se extendería a países como Argentina, México, y Brasil. Más adelante este proceso afectaría toda la región. Otro hecho que induciría un escenario favorable para el avance de la privatización en los países de la región sería las enormes dificultades fiscales que experimentarían muchos países de la región en el contexto de la crisis de la deuda.

En Colombia, el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) iniciaría este proceso que se acentuaría en el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), donde uno de los componentes de su agenda de gobierno, encaminada a la apertura económica, sería la privatización. Gobiernos posteriores ampliarían los alcances del proceso privatizador.

La privatización es un fenómeno que puede tomar varias modalidades. Para entender estas diferentes modalidades, como sostiene Pérez et al (2010), es necesario distinguir entre quien suministra el bien o servicio y quien lo financia. Esta distinción permite entender cómo se dividen las actividades tanto el sector público como privado. Así se tendrá:

*“...financiación y provisión pública, financiación pública y provisión privada,*

---

<sup>1</sup> Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. 2010. Las teorías de la regulación de los servicios públicos. Administración & Desarrollo 38 (52): 39-56.

financiación privada y provisión pública y financiación y provisión privada”<sup>2</sup>.

Como se sugirió, la idea que resalta como fundamento del proceso de privatización es el de la eficiencia económica: se entiende que las empresas públicas no son tan eficientes como las del sector privado. Más adelante se expondrán más ampliamente argumentos a favor y en contra del proceso privatizador.

Este trabajo está organizado como sigue. Se hace una breve revisión de trabajos sobre el tema, destacando los hallazgos y resultados. Posteriormente, se presenta argumentos a favor y en contra de la privatización que se presenta como soporte teórico. Enseguida se hace un estudio de caso de dos instituciones financieras colombianas (una de carácter privado y otra pública) para, a partir de indicadores, visualizar su desempeño. Adicionalmente mediante la estimación de sus respectivas curvas de demanda se intenta examinar el bienestar social, en términos de excedentes. Se espera que el bienestar social sea mayor en la institución pública. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

## 2. REVISIÓN DE LITERATURA

No se pretende ser exhaustivo en la elaboración de esta revisión. Se señalarán algunos trabajos en el ámbito del tema abordado. Boubakri y Coset (1998) para un estudio de 79 empresas de 21 países en desarrollo durante el periodo 1980-1992 aplicando indicadores de desempeño ajustado y no ajustados a las condiciones macroeconómicas encuentran para las empresas privatizadas “mejoras significativas en la rentabilidad, eficiencia operativa, gasto en inversión de capital, producción (ajustado a la inflación) en el empleo y los

<sup>2</sup> Op. cit. pág. 47.

dividendos”<sup>3</sup>. Además un aspecto importante es que la privatización mejora, en general, el desempeño financiero y operativo de las firmas incluso si se examina atendiendo aspectos como el nivel de desarrollo del país seleccionado o el nivel de competencia presente en el mercado. No obstante, este estudio encuentra que “la privatización ofrece mayores beneficios en compañías que operan en países en desarrollo de alto ingreso y empresas para las cuales el gobierno ha cedido el control”<sup>4</sup>.

Fisher et al (2002), a partir de un estudio de 37 empresas estatales privatizadas en el periodo 1981-2000 en Chile examinando aspectos financieros y de empleo encuentra que las empresas privatizadas no tienen mejor desempeño en términos de eficiencia que las empresas en el periodo anterior a la privatización<sup>5</sup>. No obstante, las empresas privatizadas en el sector regulado experimentan aumentos significativos de rentabilidad. Además se encuentran que el empleo se incrementa después de la privatización. También se examina los efectos de la privatización de los servicios públicos y sociales. En particular, confirman el mejor desempeño del sector eléctrico y de telecomunicaciones<sup>6</sup>. A sí mismo, la privatización del sector de infraestructura ha posibilitado la reducción de los costos de transporte. Este estudio también examina los efectos de la privatización sobre tres servicios sociales: Sistema de pensiones, sistema de seguro de salud

<sup>3</sup> Boubakri y Coset. 1998. The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries. Pág. 19

<sup>4</sup> Op. cit. Pág. 19.

<sup>5</sup> Fisher *et al.* 2002. The Effects of Privatization on Firms and on Social Welfare. Documentos de trabajo 131 Centro Economía Aplicada. U. de Chile. 131. Pág. 75

<sup>6</sup> Op. cit. 75

y la educación. En estos tres los resultados no han sido tan exitosos. Se resalta en los tres casos como merito del proceso de privatización el hecho de que este proceso permite hacer visibles las ineficiencias del sector público y por tanto, genera presión sobre este para mejorar<sup>7</sup>.

Guriev y Megginson (2007) haciendo una revisión de la literatura sobre el tema extraen algunas conclusiones relevantes: en general, las empresas privatizadas experimentan incrementos en términos de productividad y bienestar social. De otro lado, en términos de empleo observan que estos se estabilizan o se reducen. Los efectos sobre la economía como un todo son positivos<sup>8</sup>. Además pueden establecer que los efectos de la privatización dependen de factores institucionales tales como la preponderancia del imperio de la ley y la garantía de los derechos de propiedad, niveles de competencia crecientes, restricciones fuertes del gasto gubernamental, la calidad del gobierno y las políticas de regulación<sup>9</sup>.

Wood (2004) en una revisión de literatura sobre el tema de las privatizaciones trata de encontrar aspectos para tratar de entender el porqué uno de los elementos centrales de política económica abanderado por instituciones como el Banco Mundial y el FMI, como es la privatización, genera tanta resistencia y oposición popular. Destaca los efectos económicos del fenómeno privatizador: las ganancias asociadas a la mayor eficiencia. No obstante pone de presente la necesidad de generar un ambiente competitivo y

de una regulación efectiva para que tales ganancias se den<sup>10</sup>. Respecto a los efectos fiscales se señala que la privatización, en general, tiene un efecto positivo sobre el desempeño fiscal. No obstante este resultado depende de factores como acciones adoptadas al proceso mismo de privatización, el procedimiento por el cual se transfiere la propiedad pública al sector privado y el régimen político y económico en el que se desarrolla el proceso<sup>11</sup>. Destaca finalmente la importancia del Estado como regulador y de una preparación institucional y legal previa a la privatización para obtener los beneficios deseables del proceso<sup>12</sup>.

### 3. MARCO TEÓRICO

Como se sostiene en Guriev y Megginson (2007), el debate alrededor de la privatización se puede presentar mediante algunos argumentos sencillos. En efecto, se defiende la privatización como un medio para incrementar los ingresos del estado. De otro lado, también se argumenta que la propiedad privada dirigida por la maximización de beneficios determinara un incremento en la productividad y permitirá una asignación eficiente de los recursos<sup>13</sup>. No obstante, siguiendo a estos autores, se puede argumentar a favor de la propiedad estatal, que la propiedad privada aun enfrenta altos costos relacionados fundamentalmente con fallas de mercado (externalidades, poder de mercado y bienes públicos).

<sup>7</sup> Op. cit. 77

<sup>8</sup> Guriev, Sergei and William L. Megginson. 2007. Privatization: What Have We Learned? In Bourguignon, Francois, and Pleskovic, Boris, ed. Beyond Transition. Proceedings of the 18th ABCDE, World Bank.

<sup>9</sup> Op. cit. Pág. 20.

<sup>10</sup> Wood. 2004. The Privatization of Public Utilities: What are the Gains? Why the Popular Opposition? pag 7.

<sup>11</sup> Op. cit. Pag 10.

<sup>12</sup> Op. cit pag 33.

<sup>13</sup> Guriev, Sergei and William L. Megginson. 2007. Privatization: What Have We Learned? In Bourguignon, Francois, and Pleskovic, Boris, ed. Beyond Transition. Proceedings of the 18<sup>th</sup> ABCDE, World Bank. Pág. 5

Como se dijo, un argumento central de la privatización es la posibilidad de incrementar los ingresos del estado. No obstante, debe considerarse que se espera que la productividad y eficiencia de las empresas, sea mayor en manos del sector privado. De lo contrario, como expone el autor antes citado, en una situación donde existe una restricción presupuestaria fuerte, es preferible elegir subir los impuestos o emitir deuda antes de ceder la propiedad de las empresas<sup>14</sup>.

Respecto a las fallas de mercado, que puede constituir un argumento a favor de mantener la propiedad estatal de las empresas, se expone que otros instrumentos tales como la regulación, los impuestos, y el suministro privado de esos bienes públicos, por ejemplo, a través de empresas privadas u organizaciones sin ánimo de lucro, pueden reemplazar la presencia estatal directa. Del mismo modo, se usa como contraargumento de esto último el hecho de que las empresas dirigidas por la maximización de beneficios descuidaran otros objetivos sociales deseables.

Así mismo como argumento a favor de la privatización se expone que esta reduce la presión política indeseable: los políticos, no en pocas ocasiones, basan sus decisiones en objetivos más allá de la eficiencia económica y el bienestar social, lo que induce, en consecuencia ineficiencias y pérdida de bienestar social.

Como apuesta por mantener el rol de estado en la economía se ha propuesto el socialismo de mercado: este se expone como argumento a favor de la propiedad pública. Esta propuesta se resume en la idea de que las empresas deberían ser de propiedad estatal pero estar sometidas a un entorno de presión competitiva<sup>15</sup>. En otras palabras, serían

empresas de propiedad estatal pero operando siguiendo el comportamiento de una empresa privada típica. No obstante, se argumenta que esta idea resulta imposible. Entre otras razones, porque es muy improbable que el gobierno, teniendo la propiedad de las empresas, se abstenga de intervenir, o que lo haga en contra de sus intereses. Por ejemplo, sería ilógico pensar en una regulación estricta para controlar la operación de las empresas en mercados no competitivos si las principales empresas con poder de mercado son estatales. Además, es conocido que sería difícil conservar los atributos de la competencia en un escenario como el planteado por el socialismo de mercado: un ambiente competitivo supone que solo las empresas más eficientes y competitivas permanecen. Los gobiernos muestran preferencia por conservar niveles de desempleo bajos. En consecuencia, los gobiernos decidirán conservar empresas ineficientes para conservar puestos de trabajo.

Otro argumento a favor de la privatización está relacionado con la innovación. Se presume que la generación de ideas innovadoras ocurre independiente de la forma de propiedad predominante, pero el desarrollo y la comercialización ocurre preferentemente en un régimen donde predomine la propiedad privada<sup>16</sup>.

#### 4. MARCO EMPÍRICO

En este punto se pretende comparar el comportamiento y/o desempeño de dos reconocidas entidades financieras del país: Bancolombia (líder del sector bancario y de carácter privado) y el Banco Agrario (único banco que se conserva en manos del Estado).

La comparación en primera medida girará en torno a razones e indicadores

---

<sup>14</sup> Op. cit. Pág. 6

<sup>15</sup> Op. cit. Pág. 8.

---

<sup>16</sup> Op. cit. Pág. 8.

financieros conocidos y que permitirán saber si el hecho de que una entidad sea de propiedad privada de verdad influye en su eficiencia. Posteriormente se estimará una curva de demanda de créditos para cada banco con el fin de observar cual es el que maximiza el bienestar de los consumidores (es decir el excedente del consumidor), pues no se puede dejar de lado el importante rol que tienen estas entidades dentro de la asignación de recursos de una sociedad, en especial la asignación de capital.

Vale la pena resaltar que del buen desempeño del sector financiero depende también el buen comportamiento de la economía en general, es decir el crecimiento, la productividad y el empleo.

Para el desarrollo de este trabajo se utilizarán como herramientas de apoyo el programa STATA y Excel. Los datos a utilizar provienen de los informes de coyuntura por entidades realizados directamente por la Superintendencia Financiera y van desde el año 2000 al 2009.

### Razones o Indicadores Financieros

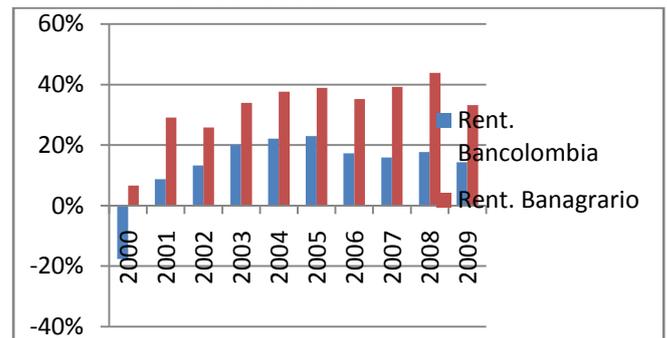
Se ha decidido no optar por medidas que sean absolutas, como la utilidad neta o los ingresos totales, pues no permitirán hacer las observaciones necesarias. Bancolombia es una entidad muy grande y con mucha trayectoria lo que fácilmente le da la ventaja con este tipo de medidas. Mas bien se ha preferido utilizar otras medidas que permitan hacer comparaciones entre la composición financiera de cada entidad.

### La rentabilidad

La rentabilidad mide la eficiencia con la cual una empresa utiliza sus recursos financieros. Cuando se refiere a la eficiencia de una empresa, lo que se denota es que no existe desperdicio de recursos.

Si una empresa utiliza unos recursos financieros muy elevados pero obtiene unos beneficios pequeños, pensaremos que ha “desperdiciado” recursos financieros: ha utilizado muchos recursos y ha obtenido poco beneficio con ellos. Por el contrario, si una empresa ha utilizado pocos recursos pero ha obtenido unos beneficios relativamente altos, podemos decir que ha “aprovechado bien” sus recursos.<sup>17</sup>

**Gráfico 1:** Comparación de las rentabilidades



**Fuente:** Informe de Coyuntura por entidades, Superintendencia financiera; cálculo de los autores

En el gráfico 1, se observa la evolución que ha tenido la rentabilidad, calculada esta como el cociente entre la utilidad y el patrimonio. El banco Agrario ostenta la ventaja con este indicador. En el año 2000 la rentabilidad de Bancolombia inclusive es negativa debido a la crisis causada por los desajustes macroeconómicos del 99; si bien este mismo año el banco Agrario presenta su rentabilidad mas baja, parece haber salido mejor librado de dicha situación.

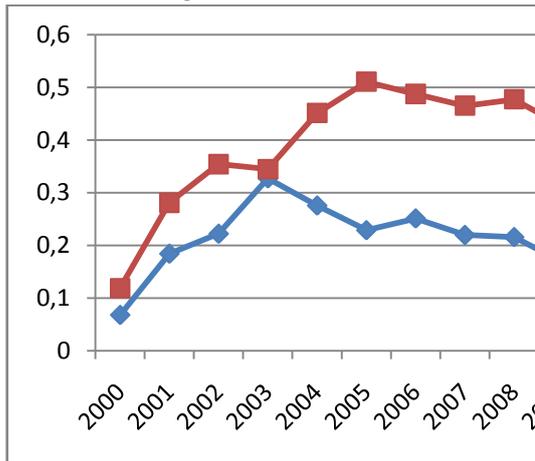
### Margen EBITDA

Es un indicador que establece una relación entre una utilidad (EBITDA o Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization) y el ingreso operacional. Este margen

<sup>17</sup> Que es la rentabilidad y como medirla. En internet: <http://ocw.uc3m.es/economia-financiera-y-contabilidad/economia-de-la-empresa/material-de-clase-1/Rentabilidad.pdf>

muestra cuantos pesos de utilidad operativa en efectivo está generando una empresa por cada cien pesos de ingreso operacional, por lo que permite evaluar la capacidad que tiene el negocio de obtener efectivo como producto de su actividad principal.

**Gráfico 2:** Comparación entre los márgenes EBITDA



**Fuente:** Informe de Coyuntura por entidades, Superintendencia financiera; cálculo de los autores

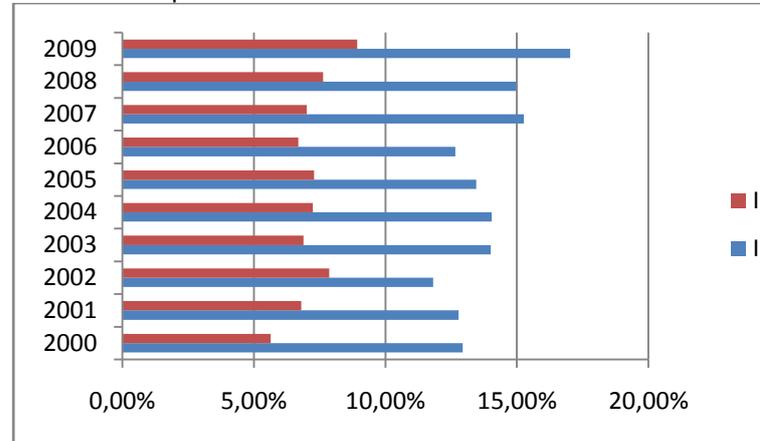
El margen EBITDA a lo largo de la década que se está estudiando ha sido superior para el Banco Agrario que para Bancolombia. El 2003 parece ser el único año en que ambos márgenes parecen igualarse. El máximo valor que alcanza este margen para el Banco Agrario es de 0.51 el cual se interpreta como que de cada 100 pesos que se generan de ingreso operacional, 51 pesos son utilidad operativa en efectivo.

Este indicador ha venido tomando mucha fuerza en los análisis financieros que se realizan a las empresas. Es una medida robusta del desempeño de una empresa. Una vez mas los argumentos a favor de la privatización parecen no calar en el caso particular del sector bancario colombiano.

### Razón de independencia financiera

Se define como el cociente entre el Patrimonio y el Activo total. Sirve para medir cuantos pesos del activo corresponden a los dueños de la empresa por cada 100 pesos que se tengan. Permite también conocer el endeudamiento de la empresa, pues entre menos pesos del activo correspondan a los accionistas, esto implica que una mayor parte de la empresa está en manos de terceros.

**Gráfico 3:** Comparación de las razones de independencia financiera



**Fuente:** Informe de Coyuntura por entidades, Superintendencia financiera; cálculo de los autores

Con este índice de independencia financiera se concluye que ambas entidades poseen unos niveles de endeudamiento bastante altos. El mejor comportamiento de dicho índice lo tiene Bancolombia, quien a pesar de ello llega tan solo a un 15.26% en su mejor año. El índice para el Banco Agrario durante toda la década es mucho más pequeño que el de Bancolombia.

### Maximización del bienestar (excedente del consumidor)

Para poder calcular cual es el excedente del consumidor que genera cada banco con su actividad de concesión de créditos, se necesitan dos elementos:

1. La curva de demanda de créditos de cada banco
2. El precio de equilibrio, o en este caso la tasa de interés de equilibrio

$$Q = 3548622 - 195692P$$

La tasa de interés promedio en porcentaje es:

El modelo de la curva de demanda que se pretende estimar para cada banco es:

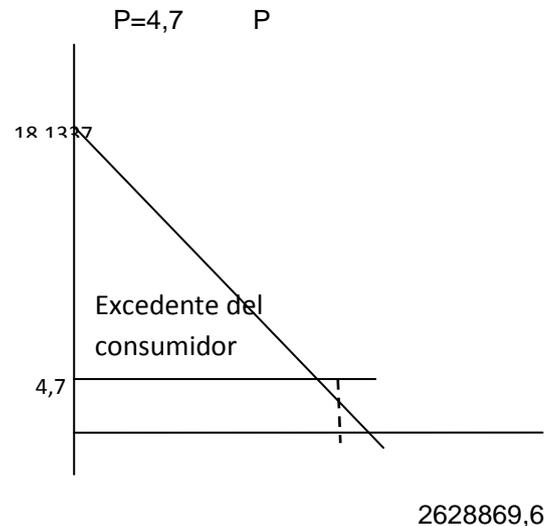
$$Q = \alpha - \beta P$$

Donde Q representa los montos de crédito, P la tasa de interés en porcentaje,  $\alpha$  es el precio de reserva y  $\beta$  es la pendiente, su signo es negativo debido a la relación inversa entre precios y cantidades.

El modelo arrojado para Bancolombia deja una ecuación de demanda de créditos igual a:

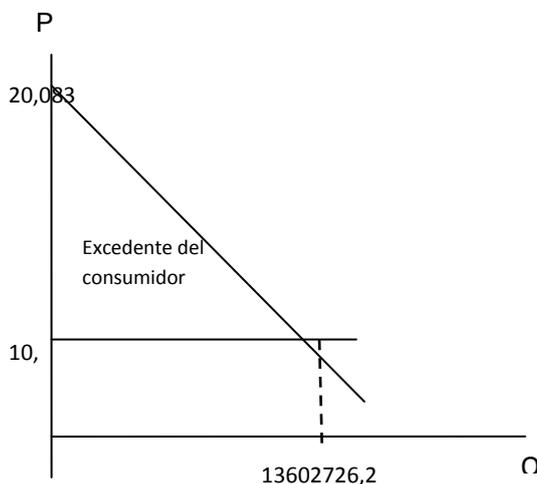
$$Q = 27922981 - 1390316P$$

La tasa de interés de equilibrio se asumirá como la tasa de interés promedio en porcentaje:



$$\text{Excedente del consumidor} = (13,4337 * 2628869,6) / 2 = 176577722,77$$

P=10,3



$$\text{Excedente del consumidor} = (9,7839 * 13602726,2) / 2 = 133087844,8$$

A su vez, el modelo arrojado para Banco Agrario deja una ecuación de demanda de créditos igual a:

### CONCLUSIONES

- Existen argumentos teóricos de peso tanto para justificar la privatización como para evitarla. Entre los argumentos a favor se encuentra el de aumentar los ingresos del Estado y entre los argumentos en contra se tiene el de las fallas de mercado.
- Otro poderoso argumento a favor de la privatización es el de la eficiencia. Se considera que una empresa en manos privadas estará más guiada a la maximización de utilidades lo que le obligará a ser más eficiente.
- Para el marco empírico que se desarrolló en este artículo no parece comprobarse dicho argumento de la eficiencia. En dos de los más importantes indicadores sale mejor librado el Banco Agrario (entidad pública)

que Bancolombia (entidad privada).

- Estos dos indicadores (la rentabilidad y el margen ebitda) muestran que la eficiencia no es un buen argumento para la privatización en el sector bancario colombiano.
- Sólo en cuanto a la razón de independencia financiera presenta Bancolombia un mejor comportamiento que el Banco Agrario; lo que se ve menguado por el hecho de que si bien una ventaja a la otra; estas medidas exponen unos niveles de endeudamiento preocupantes.
- Si bien el modelo para calcular los excedentes del consumidor generados por la actividad de cada banco se encuentran en su forma más simple, sirve para hacer el ejercicio y llegar a concluir que es la entidad bancaria pública la que realmente está dejando un mayor bienestar.
- En el caso del sector bancario colombiano se puede decir que la privatización no ha llevado a niveles de eficiencia superiores a los de entidades públicas y que además falta mucho por hacer en cuanto a la asignación

de recursos que garanticen un buen desempeño de la economía como un todo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. 2010. Las teorías de la regulación de los servicios públicos. Administración & Desarrollo
- Boubakri y Coset. 1998. The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries
- Fisher *et al.* 2002. The Effects of Privatization on Firms and on Social Welfare. Documentos de trabajo 131 Centro Economía Aplicada. U. de Chile
- Guriev, Sergei and William L. Megginson. 2007. Privatization: What Have We Learned? In Bourguignon, Francois, and Pleskovic, Boris, ed. Beyond Transition. Proceedings of the 18th ABCDE, World Bank.
- Wood. 2004. The Privatization of Public Utilities: What are the Gains? Why the Popular Opposition?
- Ruiz Porras, Antonio. Privatización, competencia por depósitos y desempeño bancario. Estudios de Economía Vol. 37. Junio 2010
- FREIXAS, Xavier y ROCHET, Jean Charles. *Economía Bancaria*. Traducido por María Esther Rabasco y Luis Toharia. España: Antoni Bosh Editor, 1997. 378p.