

PRIVATIZACION EFICIENCIA Y BENEFICIOS SOCIALES ANOTACIONES PARA UN BALANCE

* Delfín Soto Chaves

RESUMEN

Al finalizar el período del actual Gobierno, es necesario realizar los primeros balances, acerca de los resultados obtenidos en algunos de sus principales programas, con el fin de apreciar hasta qué punto se alcanzaron las metas previstas en el Plan de Desarrollo.

Una de las principales estrategias del proyecto de modernización ha sido la política de privatizaciones, elemento fundamental dentro de la concepción teórica que inspiró toda la política económica puesta en marcha y que definía según lo proyectado, buena parte de los criterios de asignación de recursos para la inversión social. Al presente, el programa de privatización le ha reportado cuantiosos recursos al estado colombiano, sin que se haya fortalecido simultáneamente la inversión social o se haya elevado en la misma proporción, la cobertura en infraestructura generada desde el sector privado.

El siguiente escrito tiene por objeto exponer en forma breve, algunos elementos sobre la eficiencia económica y los beneficios sociales derivados del proceso de las privatizaciones en algunos países donde ésta política se ha implementado con mayor profundidad y sobre las características y resultados del caso Colombiano.

ANTECEDENTES

Tanto a nivel Mundial como en América Latina, desde comienzos de la década de los 70.s, se han implementando cambios de fondo en la participación de la Gestión Pública en las actividades económicas, a través de profundos procesos de privatización, con una gran controversia sobre las bondades de los resultados obtenidos.

Aunque las circunstancias y los objetivos de los procesos de privatización de cada País, han sido diferentes, su filosofía obedece al nuevo paradigma intervencionista que se promulgara

como salida a la crisis del Estado Benefactor, con las secuelas de inflación, endeudamiento, corrupción e ineficiencia, características de la fase final de su hegemonía en materia de política económica.¹

Como lo registra la literatura al respecto ² el viejo modelo intervencionista se caracterizó por jalonar el crecimiento de la economía a través de grandes inversiones del estado, exigiendo ingentes cantidades de recursos que terminaron configurando una situación de Crowding Out, disminuyendo en forma creciente la participación de la iniciativa privada como motor del desarrollo económico.

A nivel del mundo desarrollado, países como Gran Bretaña³ han ejecutado los mayores programas de privatización del mundo, transfiriendo al sector privado monopolios estatales de generación y distribución de energía, gas, agua, metales ferrosos, telecomunicaciones, servicios postales, puertos, servicios médicos, minas de carbón, aerolíneas y servicios financieros; además, empresas de fabricación de aviones,

¹ Básicamente los motivos que precipitaron la ola de privatizaciones son de orden ideológico, económico y político. Decretado el fracaso de la gestión pública, el sector privado a través del mecanismo del mercado, se presenta como la solución para la asignación eficiente de los recursos públicos, la reducción del déficit y la deuda, el aumento de la inversión y la creación de competencia Véase: BUCHANAN J. (1.978): "El Sector Público en las Economías de Mercado". Madrid. Aguilar.

² En Colombia a finales de los 80.s el crecimiento de los gastos del Estado llegó a representar hasta el 50% de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), mientras que en los años 50 y 60 s apenas llegaba al 12%. Durante el mismo período, la participación del Sector Privado en la FBKF descendió del 16% del PIB hasta el 11%.

Véase: OSPINA J. (1.988): "Hacia un nuevo Esquema de Intervención del Estado: Revista de Planeación y Desarrollo. Vol 20 No. 1-2 Enero-Junio/88 pp. 175-207

³ En los años 90.s 30 de las más eficientes compañías del sector público que empleaban el 3.3% de la fuerza de trabajo, fueron vendidas por un valor de 27 billones de Libras. Para 1.990 la relación de la participación del Estado Británico en el PIB, había descendido del 11.5% que tenía en los 80.s a menos del 5%.

Véase: DOYLE CH. (1.994): "Telecommunications: Privatization and Regulation in The United Kingdom" Minhacienda Colombia. Private Investment Project.

* Director Centro de Investigaciones E. A. N.

PRIVATIZACION

autos, bienes electrónicos, computadores, acerías, establecimientos educativos, extracción de petróleo off-shore, etc.

En América Latina⁴, Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela, han subastado una gran cantidad de empresas públicas, inclusive aquellas que tradicionalmente se consideraban estratégicas para impulsar el proceso de industrialización acelerada. En general las privatizaciones tanto en los países desarrollados como en América Latina, han pretendido alcanzar disminuciones importantes en el déficit fiscal y la deuda externa, incrementos en la inversión privada interna y externa, aumentos de la eficiencia en la generación y distribución de bienes públicos, la democratización de la propiedad, el aumento de la competencia, el desarrollo del mercado de capitales y la disminución del poder de los sindicatos del sector público. En éste punto es necesario anotar sin embargo, que a través de las privatizaciones cada país de América Latina ha buscado alcanzar objetivos de política económica diferentes, tales como: corrección de desequilibrios macroeconómicos profundos, recuperación de la credibilidad de la gestión pública y apertura de nuevos espacios de rentabilidad para la inversión privada interna y externa.

En Colombia la política de privatización está arraigada en el reformismo, que ha sido tradicionalmente la salida a las grandes crisis económicas sociales y políticas, que secularmente han marcan el devenir de la modernización del País.

Desde comienzos de los 80s.⁵ los Gobiernos de turno han venido implementando cambios institucionales cada vez más profundos, que culminan con la Constituyente impulsada y llevada a cabo por la Administración Gaviria.

Es así como bajo los principios enunciados en La Revolución Pacífica, el Gobierno saliente apuntala con cambios institucionales de fondo, la reorientación del papel del Estado en la economía y en la sociedad colombiana.⁶

Aunque se reconoce en el diagnóstico que el problema de la ineficacia del Estado para cumplir sus funciones no obedece al tamaño de su participación en la economía, se concluye que es necesaria la reorientación a fondo del gasto para alcanzar objetivos más altos de cobertura y eficiencia en la aplicación de los fondos públicos. Con base en lo anterior, los objetivos de la Política de Privatización llevada a cabo en el País se han concentrado en allegar recursos adicionales para el gasto social, la ampliación del mercado de capitales y de movilización de la propiedad, junto a una reespecialización de las actividades consideradas propias del Estado.⁷

Aunque la política de privatización se inicia al final de la administración Barco(1.986-90), es en el Gobierno del Presidente Gaviria donde se ejecuta en firme un programa de privatizaciones en varios frentes, bajo diferentes modalidades y con diversos objetivos.

FUNDAMENTOS DE LA PRIVATIZACION

Usualmente, en la literatura especializada los conceptos

de modernización y eficiencia de la gestión del Estado, se encuentran asociados con lo que se ha denominado la privatización de los procesos de producción y distribución de su oferta de bienes y servicios característicos.⁸

En la concepción moderna de la hacienda pública,⁹ se plantea a través de una redistribución de las funciones y competencias tradicionales del Estado, la posibilidad de garantizar la provisión eficiente de aquellos bienes y servicios indispensables para la cohesión del proyecto económico y social, por medio de empresas del sector privado que operen bajo los principios y normas del funcionamiento de los mercados. Junto con la descentralización en lo administrativo, dicha concepción introduce principios de competencia por los recursos del crédito, los subsidios y las transferencias para los establecimientos del Estado y para las empresas prestatarias y/o productoras de bienes y servicios públicos, independientemente de las actividades y funciones que éstas cumplan. Así mismo, plantea mayor eficiencia en la distribución de bienes y servicios públicos¹⁰ a través de mecanismos de mercado, los cuales garantizan mayor efectividad para ajustar los criterios de asignación a los niveles de preferencias y necesidades. Por ésta vía se plantea la posibilidad de resolver los estructurales problemas de tramitología, presión de los grupos de influencia, desviación de recursos y sobrecostos por motivos extraeconómicos, alcanzando mayores niveles de cobertura y calidad.

⁴ En éstos países, la privatización se inicia por las grandes empresas de servicios públicos, buscando reducir los niveles de participación del Estado en el PIB. Estos llegaron a representar hasta el 30% del valor agregado como en el caso de Venezuela en 1.982. En general para 1.990 en América Latina la participación del Estado en el PIB era en promedio de 15.4%, bastante baja en comparación con los Países de la OCDE que alcanzan un 28.9%. Véase: BANCO MUNDIAL(1.990)"Informe sobre el Desarrollo Mundial". Washington/90.

⁵ La mayor parte del marco normativo con que se maneja la Administración Pública, se estableció con las reformas políticas y el esquema de descentralización implantado desde la Administración Betancur.

Véase: WIESNER E. (1.992): "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Misión para la Descentralización." Bogotá, Colombia:Presidencia de la República/D.N.P.

⁶ Véase: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. D.N.P.(1.991) " Plan de Desarrollo: La Revolución Pacífica 1.990-1.994" Santafé de Bogotá.

⁷ Véase:CONPES D.N.P.-2648(1.983):"Nuevos Espacios para la Inversión Privada en Colombia". Santafé de Bogotá.

⁸ La oferta de bienes públicos institucionalmente se puede definir como aquella que está formada por la producción de las empresas industriales y comerciales, los contratos de agenciamiento, las concesiones, las franquicias, los servicios del gobierno, los subsidios a la producción privada, las exenciones a la producción privada, las asociaciones con entidades no gubernamentales y la producción privada vigilada.

Véase: ARROW K.(1.979): " The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to The Choice of Market versus NonMarket Allocation" Microeconomics, Selected Readings,w.w. Norton and Company N.Y./79.

⁹ ATKINSON and STIGLITZ(1.980):"Lectures on Public Economics", McGrawHill,N.Y./80.

¹⁰ De acuerdo con la teoría, los bienes públicos serían aquellos que son consumidos conjunta o simultáneamente por grandes cantidades de personas y a cuyo acceso no es posible excluir a quien no está en capacidad de pagar por ellos.

Ver: ARROW K.(1.979) op.cit.p.24

PRIVATIZACION

En síntesis, los principios bajo los cuales se orientan los programas de modernización en general, a través de las políticas de privatización son los siguientes:

- Especialización del Estado en sus Funciones Económicas y Sociales, transformándolas en reguladoras más que en ejecutoras.

- Mejorar la Productividad en el uso de los Recursos públicos, eliminando elementos estructurales e institucionales de interferencias en la racionalización de la asignación de los recursos, a través de la implementación de los mecanismos de mercado.

- Garantizar la provisión eficiente de aquellos servicios complementarios a la actividad de los sectores económicos y a las necesidades de la comunidad, a través de la descentralización de funciones y competencias. Esto permite una mayor diversidad de la oferta, menores costos, mayor competencia y mayores niveles de inversión, cobertura y calidad. Los resultados deberán traducirse en un mayor excedente del consumidor social y en el ascenso de los indicadores básicos de bienestar social.

- En materia de Política Económica, los principios están por la reducción y reorientación del déficit fiscal hacia la inversión social, el incremento de los niveles históricos de inversión en infraestructura y recursos humanos, la ampliación de la operación del sector privado para fortalecer la economía de mercado y procurar una introducción más rápida de nuevas tecnologías para la operación del sector público. Así mismo, atraer la inversión extranjera, fomentar el ahorro, la inversión y el desarrollo del mercado de capitales, alcanzar aumentos significativos en la eficiencia de los mecanismos de redistribución del ingreso y la riqueza y reducción del poder de los sindicatos públicos.

- Disposición de un marco jurídico y normativo coherente, que defina las funciones, competencias y obligaciones, que garanticen la estabilidad y solidez necesaria, de acuerdo con las exigencias particulares de cada fase del proceso.

Finalmente, como se mencionara antes, las circunstancias en que se han adelantado los procesos de privatización han sido diferentes para cada País, lo cual hace que sus objetivos y procedimientos tengan diversas cualidades y matices. Sin embargo, la evaluación de los resultados que se obtienen puede ser unificada con cierta consistencia, a través del conjunto de principios teóricos e ideológicos anteriormente enunciado.

CARACTERISTICAS Y RESULTADOS DE LAS PRIVATIZACIONES

Inicialmente, los efectos económicos de las privatizaciones son susceptibles de ser evaluados desde diferentes perspectivas y en varios niveles. Para los propósitos del presente escrito, se analizarán básicamente desde los siguientes puntos de vista: en relación con las metas de política económica y gestión pública, por la coherencia y eficacia de los procesos implementados y por el impacto que la redistribución de funciones y competencias del Estado han generado en el bienestar de las comunidades.

En éste punto es importante anotar, que tales efectos no son siempre directamente observables y no se dispone de información suficiente y confiable para tales fines. Sin embargo, las cifras que inicialmente el gobierno ha presentado pueden servir de punto de partida para el análisis.

- Qué y Cómo se Privatiza

En principio todo los bienes que pertenecen al Estado y todas las actividades que éste adelanta, son susceptibles de ser privatizadas y casi todas lo han sido en el pasado o están actualmente en proceso de serlo.¹¹ Tanto en los países Desarrollados como en América Latina son privatizables: las tierras fiscales, las empresas públicas, la infraestructura del país y los servicios públicos.

Los procedimientos implementados han sido principalmente la Descentralización y los Programas de Modernización, a través de mecanismos legales y financieros, ventas directas y licitaciones, contratos de asociación y de separación de operaciones, concesiones, sustitución de deudas, etc.¹² En Colombia, el camino seguido ha sido similar a lo anterior, salvo las diferencias propias de circunstancias y objetivos de política económica.

- Privatización y Objetivos de Política Económica

En materia fiscal en los países donde el proceso de privatización ha sido más intenso, inicialmente se han verificado aumentos en la disponibilidad de recursos por aumentos en los ingresos corrientes, debido a las ventas directas, liberación de obligaciones presupuestales, recomposición de deudas y reducciones del déficit corriente. Así mismo, por la cesión de espacios de inversión a las empresas privadas internas y externas.¹³ De otra parte, han sido bajos los aumentos en la creación de empleos, los incrementos sobre los niveles históricos de producción y distribución de bienes y servicios públicos, lo mismo que su diversificación.

Desde el punto de vista de la inversión, la política de concesiones y asociaciones, ha permitido obtener aumentos considerables en la ampliación de infraestructura, especialmente la vial. De la misma forma, se obtuvieron aumentos importantes en la oferta y las transacciones del mercado de capitales, con aumentos de hasta tres veces en el valor de las acciones de los entes privatizados.

¹¹ Desde la potestad de emitir dinero, hasta la facultad de administrar de justicia han sido cedidas en concesión a particulares, en muchos países de Europa y Asia en diferentes períodos de la historia. Véase: BRUNET F. (1.981) "Administración y Formas Hegemónicas Públicas" Documento: Universidad de Barcelona.

¹² Países como Chile, Argentina, México, Brasil y Colombia, han seguido en mayor o menor medida, la senda de Inglaterra de iniciar por los servicios públicos, las grandes empresas industriales y comerciales del Estado y la inversión y mantenimiento de infraestructura. Véase ALEXANDER M. (1.994) "Privatizations in Argentina". Banco Mundial Seminario Internacional sobre Privatización, Regulación y Reforma de la Seguridad Social: Experiencia Colombiana e Internacional. Minhacienda-C.G.R. Colombia.

¹³ Argentina recibió U.S. \$ 22.000. millones, Chile entre U.S. \$ 25 y 30.000 millones. El Reino Unido ha recibido casi \$ 50.000 millones y en Colombia se aspira a recibir U.S. \$ 10.000 millones.

Véase: DOYLE CH. (1.994). Op. Cit. p. 16.

PRIVATIZACION

De otra parte, al respecto de la eficiencia y la competencia, los resultados en general muestran aumentos en la calidad y la cobertura en teléfonos y agua y en menor proporción en el servicio de energía, aunque sin descensos significativos en los precios.

En Colombia los resultados iniciales, habiéndose cumplido un 50% del programa de privatizaciones previsto, no muestran un impacto significativo en aquellos indicadores donde deberían registrarse los primeros resultados positivos. En efecto, hasta ahora la burocracia no se ha reducido sino en 48.000 personas que han salido de las entidades liquidadas o fusionadas¹⁴.

Así mismo, los resultados en materia de empleo, inversión y ampliación de la cobertura y provisión de nuevos bienes y servicios ha sido nula. Igualmente, los ingresos por ventas directas de Bancos y Telefonía Celular apenas alcanzan U.S.\$2.000 millones. Por el restante 50% del programa de privatizaciones Bancos, (cafetero, popular, B.C.H. del Estado) las acciones en Abastos e Isa, el Estado no percibirá más de U.S.\$3.000 millones.¹⁵

Aún falta por valorar y programar la venta de las participaciones del Estado en Turismo y Energía y en algunas empresas industriales y comerciales, lo cual puede adicionar otros U.S.\$3.000 millones. De otro lado, si bien no generan directamente ingresos, las concesiones y los contratos de asociación liberarían al Estado de tener que invertir casi U.S.\$5.000 millones en infraestructura durante los próximos años, lo cual reduce las necesidades del Gobierno en materia fiscal.

En este punto hay que tener en cuenta que los objetivos de las privatizaciones en el País no han sido fiscales y buscan ante todo la eliminación de las interferencias políticas, la corrupción e impulsar la modernización. Estructuralmente, se busca adecuar la función económica del Estado a las exigencias de la modernización y la internacionalización del País.

- Privatización y Gestión

Como se ha señalado, son muchas las ventajas que se le han atribuido a la Privatización desde el punto de vista teórico y en la misma proporción, se le han trazado múltiples metas a cumplir en los campos económico y social.

Convencionalmente se acepta, que en el corto plazo se obtienen incrementos importantes en la eficiencia asignativa de los recursos y en la productividad de los factores que concurren a los procesos de producción y distribución de bienes y servicios públicos.

¹⁴ Al respecto son muy pocas y dispersas las cifras del resultado de las privatizaciones en casi todos los frentes. Sólo la Contraloría General, ha publicado algunas con respecto de la venta de los Bancos y otros activos financieros. Las reducciones en materia de gastos, presupuestos, deuda, etc. aún no se conocen.

Véase: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA(1.994) "Las Privatizaciones y Los Bienes del Estado". Documento Inicial presentado en Seminario Internacional. Privatización, Regulación y Reforma de la Seguridad Social. MinHacienda, C.G.R. y FESCOL. Bogotá.

¹⁵ Véase: FAINBOIM I.(1.994) "Las Privatizaciones en Colombia". Seminario Internacional sobre: Privatización, Regulación y Reforma a la Seguridad Social: Experiencias Colombiana e Internacional". Minhacienda -C.G.R Colombia.

De ello se derivan directamente óptimos niveles en excedentes del consumidor y de bienestar social de la comunidad, por las meras ganancias de eficiencia en la operación. Con base en lo anterior, se espera dentro del nuevo paradigma de la Hacienda Pública antes mencionado, que el cambio en la propiedad patrimonial y el traslado directamente al Mercado de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios públicos, resuelva los seculares problemas de ineficiencias en costos, cobertura y calidad.

Sin embargo, la experiencia hasta el momento no ha resultado tan perfecta como la concibieron los formuladores del modelo teórico. En efecto, la información hasta ahora disponible muestra que no se han alcanzado significativos incrementos en los niveles históricos de cobertura de muchas actividades que son monopolio natural, en virtud de las indivisibilidades del capital (economías de escala), las externalidades y el costo de las regulaciones.¹⁶

Lo anterior ha inhibido la introducción de los mecanismos de competencia que tradicionalmente funcionan en la economía de mercado (entrada en operación de nuevas empresas) que son los que garantizan la eficiencia.

De la misma forma, los niveles de satisfacción de la demanda no se han incrementado hasta el punto de abastecerla plenamente o de cumplir al menos las metas de la política social.

No obstante lo anterior, después de más de una década de Privatizaciones los resultados positivos más significativos se han obtenido en: la rentabilidad de las empresas privatizadas (por lo menos en las cotizaciones en Bolsa), disminución de los costos laborales y de funcionamiento, aumentos en la inversión (por reposición y renovación de equipos), mayor eficiencia en los mecanismos de decisión y control, ampliación del mercado de capitales y un fortalecimiento en general de la economía de mercado.

De otra parte, en la mayoría de los casos documentados aún persisten problemas de información asimétrica entre las diferentes fases de generación, distribución y consumo, altos costos fijos irrecuperables, dificultad para fijación de tarifas eficientes y ausencia de adecuados mecanismos para la regulación de las operaciones. De otra parte, se registran pérdidas en la disponibilidad de instrumentos y mecanismos de influencia del Estado en el rumbo de las actividades económicas, en la soberanía y en la seguridad social.

En Colombia aunque todavía es prematuro evaluar los resultados alcanzados de las Privatizaciones en materia de Gestión, se puede apreciar que aunque hay respaldo a la Política de Privatización en sí misma, se cuestiona fuertemente la

¹⁶ En el Reino Unido, Chile y Argentina, después de una década de privatizaciones se han obtenido aumentos en la eficiencia interna de algunas actividades que son monopolio natural, como energía y comunicaciones. Los costos laborales, gastos de funcionamiento y mantenimiento, han disminuido como resultado de la separación vertical del proceso productivo (segmentación de las fases de generación, transmisión y distribución) y no por cambios de fondo en el esquema de organización, en los mecanismos de operación o por la incorporación de avances tecnológicos en forma más intensa o acelerada de lo que lo hacía el Estado. Véase: DOYLE CH (1.994), HACHETTE D.(1.994) y ALEXANDER M.(1.994) *ibid*.

PRIVATIZACION

metodología implementada en la ejecución de los programas, especialmente la liquidación y venta de activos y entidades¹⁷.

Las inconsistencias del cuerpo normativo y las insuficiencias de los mecanismos de regulación, hasta el momento no permiten alcanzar objetivos de Política Social a través de las concesiones y los contratos de asociación.

Así mismo, los problemas de tramitología, presiones de los grupos de influencia, sobrecostos y falta de ampliación de los niveles históricos de cobertura aún persisten, por lo menos en la actual fase del proceso¹⁸. En síntesis puede decirse que a nivel de Gestión, las entidades privatizadas y los servicios que prestan, continúan dentro de la tendencia que tenían cuando eran operados directamente por el Estado. Los resultados positivos se registran en la rentabilidad accionaria y en el incremento de los mecanismos de asociación y concesión.

- Privatización, Redistribución de Funciones del Estado Y Bienestar de Las Comunidades

Una de las estrategias más importantes para implementar los Programas de Privatización, es incorporarlos a la Política de Descentralización Administrativa, que define los mecanismos a través de los cuales se manejan los programas de gastos e inversiones.

En la mayoría de Países se ha adoptado desde hace bastante tiempo el anterior esquema y los resultados generalmente se evalúan por la cobertura de los Programas asignados a sectores específicos.¹⁹

En Colombia las Reformas Regionales y Locales de la última década, han buscado reorientar el rígido y viejo esquema centralista de la Administración Pública, hacia una estructura más moderna y flexible que permita usos más eficientes de los recursos públicos.

¹⁷ Al respecto la Contraloría General de La República, presentó argumentos muy serios acerca de la falta de criterio en la defensa del patrimonio público, debido a fallas técnicas y estratégicas en la valuación de activos y participaciones accionarias del Estado, especialmente en la venta de los Bancos del Comercio y Tequendama, las acciones en Sofasa, etc. Ver: "CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA (1 994)" "Las Privatizaciones y Los Bienes del Estado", op. cit. p.6 y ss.

¹⁸ Al respecto, las entidades que están financiando los Proyectos de Obras Públicas por Concesión, se quejan de la debilidad y precariedad de los instrumentos legales en que se deben fundamentar dichos Programas. La falta de Garantías, la poca claridad en las definiciones sobre regulación de tarifas y cobertura de riesgos cambiarios y políticos, aumentan los costos marginales de corto plazo y por ende los precios al usuario final. Ver: "VALENZUELA F (1 994)" "La Financiación de Obras por Concesión", Seminario Internacional sobre Privatización, Regulación y Reforma de la Seguridad: Experiencias Colombiana e Internacional. Minhacienda-C.G.R. Colombia

¹⁹ No hay que olvidar que la Descentralización de Funciones, Gastos y Competencias, está muy avanzada casi en todos los Países debido a estructuras fiscales de ingresos y gastos de carácter federalivo.

Véase: "COURLET C. (1.987)" "Políticas Económicas Locales y Descentralización en Francia" en: Cuadernos de Economía No.11 Universidad Nacional de Colombia

Después de una década de ir completando el anterior proceso²⁰, la ley 60 de 1.993 finalmente definió las fronteras de competencias y recursos con que los Departamentos y Municipios deben cumplir con las funciones y los objetivos del Gasto Público establecidos en la nueva Constitución. Sin embargo, en dicho marco normativo quedó condicionado que el 80% de las transferencias de la Nación a los Municipios, debe asignarse a Salud y Educación y con el 20% restantes deben atenderse todos los demás Servicios a cargo del Estado.

Estos frentes en conjunto suman al menos 14 sectores sociales: vivienda, agua potable, saneamiento básico, justicia, seguridad, construcción y mantenimiento vial, sector agrario, subsidios, deporte, cultura, atención a la población vulnerable, prevención de desastres, pago y servicio de la deuda, y recreación.

Es evidente que los anteriores desequilibrios entre recursos, funciones y competencias, no son susceptibles de ajustarse a través de la sola incorporación de los mecanismos de mercado o de una operación más eficiente de parte de la empresa privada. La capacidad histórica del País para incrementar la producción de bienes y servicios públicos, no se puede aumentar a través del sector privado sin que exista la rentabilidad monetaria de las operaciones y ésta rentabilidad no está en función de las necesidades o de la cantidad de los usuarios, sino de su ingreso disponible. Como dichos usuarios en general son los grupos más pobres de la Población, la sola estrategia de Privatizar no podría aumentar suficientemente la disponibilidad de bienes y servicios públicos, que son esenciales para la cohesión del Pacto Social. Esto ameritará nuevamente que vuelvan a introducirse instrumentos para subsidiar la demanda (directos o indirectos) e inversiones financiadas a través de impuestos o recursos de endeudamiento. Lo anterior puede llegar a ser bastante complicado a través de empresas de derecho privado y puede prestarse nuevamente a ineficiencias en la focalización y corrupción en el manejo y uso de los recursos públicos.

Por todo lo anterior puede afirmarse que hasta ahora en Colombia, la redistribución de las funciones económicas y sociales del Estado a través del concurso de la empresa privada, no va más allá de recuperar algunos de los cuantiosos recursos comprometidos en los proyectos del anterior modelo intervencionista y crear las condiciones legales y administrativas²¹, para que el sector privado pueda complementar la oferta pública de bienes y servicios y su operación pueda ser regulada y orientada hacia el cumplimiento de objetivos sociales.

²⁰ Véase: WIESNER E. (1 992) Op. Cit. p. 123 y ss.

²¹ El Marco Normativo de la Política de Privatizaciones, básicamente está formado por:

- Artículo 20 transitorio de la nueva Constitución.
- Decreto 333 de Libre Competencia
- Decreto 365 de Prestación y Provisión de Bienes y Servicios Públicos.
- Decreto 60 de acceso a la propiedad.
- Decreto 62 para suprimir y fusionar entidades y empresas públicas.
- Documento CONPES: Nuevos Espacios para La Inversión Privada.

A MANERA DE CONCLUSION

En la vieja discusión sobre las bondades del Mercado frente a los beneficios del Estado, frecuentemente se olvida que históricamente ha sido la insuficiencia de recursos de parte del sector privado, lo que justifica la acción Estatal para adelantar inversiones en infraestructura y servicios, que los particulares a través del mercado no están en capacidad de abastecer.

De la misma forma, se pasa por alto que la tendencia secular del proceso de acumulación de capital a la concentración del ingreso, generó las grandes crisis en el sistema de libre mercado que obligó la creación de los modelos intervencionistas que corrigen dicho desequilibrio. Como es sabido, tales modelos, generaron todo un conjunto de mecanismos e instrumentos de carácter fiscal y monetario cada vez más sofisticados, con capacidad para el manejo de los agregados macroeconómicos e influir la asignación de recursos y las decisiones de los particulares.

Lo anterior, permitió ir garantizando con mayor efectividad la recuperación del dinamismo de la demanda efectiva y la estabilidad del sistema. Este devenir de la Teoría y la Política Económica instrumentalista, culmina con la profundización del llamado Estado Benefactor, que en forma innegable ha aportado tantos beneficios sociales en casi todos los Países del Mundo.

También es justo reconocer que dicho Estado Benefactor, a su vez generó los problemas de déficit e inflación, endeudamiento, concentración del poder económico y político, corrupción e ineficiencia, característicos de sus últimas fases, lo cual creó las condiciones para el surgimiento de las nuevas teorías de la Hacienda Pública.

Por todo lo anterior, es a todas luces impropio que ante los complejos problemas y las crecientes necesidades de una sociedad en proceso de modernización, se plantee la Política de Privatizaciones como solución para toda actividad o función del Estado con insuficiencia de recursos o problemas de ineficiencia y corrupción.

En tal sentido hay que tener en cuenta, que la demanda de bienes y servicios públicos, está en función de la distribución social del ingreso disponible del País y que ésta, presenta a su vez uno de los niveles de concentración más altos de América Latina con relación al volumen del PIB.

Así las cosas, las demandas sociales más urgentes quedarán insatisfechas no por la incapacidad de producir suficientes bienes y servicios públicos, ya sea por parte del Estado o del Sector Privado, sino por la ausencia de demanda efectiva de parte de los grupos más necesitados de la población. Esta insuficiencia se explica por el creciente deterioro en los últimos años, de los niveles de ingreso, el desempleo y las condiciones de vida, especialmente en el área rural y las zonas marginadas del País.

Para que la oferta actual de bienes y servicios públicos pueda ser aumentada con la concurrencia del sector privado y alcance un equilibrio con la demanda social insatisfecha, se necesita realizar fuertes inversiones y subsidios con el fin de que pueda

ser recogida a través de los mecanismos propios del sistema de mercado.

Por todo lo anterior, y con base en los fundamentos que define la Teoría, es claro que las características de los bienes y servicios públicos, determinan las decisiones de asignación y sus procesos de financiación y consumo.²² La mayoría de ellos son esenciales para la organización social y para corregir la distribución inequitativa de los excedentes económicos. Por tal motivo, no es posible excluir de su consumo a ningún miembro de la comunidad o someter su oferta y demanda a las subastas del mercado. Por ello, su asignación tradicionalmente se ha hecho bajo criterios políticos y consideraciones sociales, a través de diversos mecanismos como asignación de cupos o cuotas, subsidios directos o cruzados, tarifas máximas, exenciones, etc. De la misma forma, la financiación de su consumo debe realizarse con impuestos, no tiene ninguna relación con el tamaño de la demanda y el equilibrio de costo-beneficio es igual a lo que la comunidad está dispuesta a invertir.

Asumir la necesidad histórica de un nuevo esquema de integración Estado-Empresa Privada, bajo el extremo de que los mecanismos del mercado todo lo pueden, soslaya la razón histórica del intervencionismo Estatal y las consideraciones económicas mismas desde el punto de vista técnico y social²³.

Finalmente es importante tener en cuenta, que Colombia está pasando por un período de transición en que la modernización y la privatización van más rápidas que la creación y puesta a punto de los instrumentos normativos y administrativos necesarios para operar en las condiciones que exigen los diferentes mercados.

Como se ha señalado, son muchas las ventajas que las Privatizaciones pueden traer al País, pero así mismo pueden ser las frustraciones sino se corrigen los siguientes problemas hasta ahora detectados en la actual fase del proceso:

Adicionalmente, todos los demás decretos que reestructuran los organismos de vigilancia y regulación, las empresas de energía, las telecomunicaciones, puertos y agua potable.

- Gran vacío en el diseño y puesta en marcha de instrumentos de regulación y control para la gestión pública de la empresa privada, que permitan medir el grado de competencia y las eficiencias interna y social. Así mismo, ausencia de mecanismos para garantizar la ampliación de la cobertura y la renovación tecnológica de los bienes y servicios privatizados, lo mismo que para la estructuración de los sistemas tarifarios que sean socialmente equitativos.

- Imposibilidad de fraccionamiento de algunas actividades a cargo del Estado que son monopolio natural.

²² Véase: ARROW K.(1.979) "The Organization of Economic Activity"... op.cit. p.122

²³ No hay que olvidar que " el mercado es un sistema de votación no democrático en que el poder del voto está en la distribución del ingreso" Véase: INFORME FINANCIERO(1.994) "La Privatización de los Servicios Públicos". Contraloría General de la República. Agosto de 1.994.

PRIVATIZACION

- Ineficiencia estratégica y técnica, para valorar consistentemente el precio de mercado de los bienes y activos públicos, no por las condiciones coyunturales de su oferta y demanda, sino por su contribución neta a la sociedad y por los beneficios futuros que generarán para sus poseedores.

- Baja capacidad de apalancamiento de sistema financiero nacional, dados los grandes volúmenes de recursos que demandan las necesidades de inversión y mantenimiento, especialmente en obras públicas y de infraestructura. Esto determina plazos cortos y tasas altas, lo cual se traducirá en estructuras de tarifas altas y crecientes.

- Restricciones en el Mercado de Capitales, para la absorción de emisiones de bonos de largo plazo, lo cual limita la disponibilidad de financiación.

- Rigidez en los esquemas de negociación; no inclusión de garantías y pautas de liquidación en los contratos de concesión y liquidación en los contratos de concesión y asociación entre el Estado y el Sector Privado. Esto determina altos niveles de riesgo financiero e incertidumbre política, lo cual se traslada como es obvio a los sistemas tarifarios.

- Ausencia de mecanismos e instrumentos que garanticen la democratización de la propiedad pública cedida a los particulares.

- Necesidad de diseñar una política clara y definida que permita la utilización de los recursos que generen o liberen, las privatizaciones para atender la inversión y los gastos sociales más urgentes del País.

Es claro que para alcanzar la solución a los anteriores problemas se necesita que tanto el Gobierno como la Empresa Privada, asuman todos los costos que exige transitar a través de la curva de aprendizaje que supone el nuevo momento histórico de su interrelación, de frente a los grandes retos de la modernización del País.

En el mercado ya creemos todos. Lo que nos falta es construir una cultura de eficiencia y una nueva ética de servicio a la comunidad a través de las ventajas que brinda el sistema de libre empresa.

Correos
de Colombia



Adpostal

Estos son nuestros servicios utilícelos!

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO DE CERTIFICADO ESPECIAL
- SERVICIO DE ENCOMIENDAS ASEGURADAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIO CARTAS ASEGURADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIOS DE GIROS
- SERVICIO ELECTRONICO BUROFAX
- SERVICIO INTERNACIONAL APR/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIO ESPECIAL

Teléfonos para quejas y reclamos: 334 - 0304
341 - 5536
Santafé de Bogotá, D.C.

Cuente con nosotros
Hay que crear en los Correos de Colombia