

# Lineamientos para una Política de Privatización

---

*Miguel Urrutia*

## I. INTRODUCCION

Una política de privatización puede tener tres objetivos: garantizar la libertad, aumentar la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la economía, o aumentar la gobernabilidad. En las economías centralmente planificadas los partidarios de la privatización han argumentado que ésta es una condición necesaria para el logro de la libertad del individuo, aunque también consideran que la privatización es un requisito para acelerar el crecimiento económico en la situación actual de desarrollo económico de Europa del Este. El segundo objetivo de la privatización tiene que ver con su impacto sobre la tasa de crecimiento de la economía, y ese efecto depende de si la privatización logra aumentar la tasa de ahorro, la rentabilidad de la inversión, o mejora la asignación de los recursos en la sociedad. En algunos países también se considera que la privatización puede mejorar la gobernabilidad y legitimar al Estado, al quitarle al gobierno funciones que no puede cumplir eficientemente o que sólo puede cumplir tomando medidas impopulares.

La literatura sobre privatización sugiere, por otra parte, que esta política no es un buen mecanismo

de redistribución del ingreso. Al contrario, es necesario tener mucho cuidado al diseñar una política de privatización para asegurar que ésta no tenga efectos negativos sobre la distribución. En particular, es necesario crear condiciones de competencia en los sectores que se van a privatizar, para evitar que los nuevos propietarios capten rentas monopólicas. En los casos poco comunes donde la libertad de importación no evita las condiciones que hacen posible el mantenimiento de un monopolio, el Estado debe diseñar sistemas eficientes de regulación que eviten las distorsiones económicas y la concentración del ingreso que hacen posible una estructura de mercado no competitiva.

Aunque en el pasado la teoría económica ha enfatizado mucho los efectos negativos de las fallas en los mercados y de los monopolios sobre la distribución, la buena asignación de los recursos, y la eficiencia interna de las firmas, el cambio tecnológico de las últimas décadas y la integración de la economía mundial han disminuido los casos en que se dan los monopolios naturales. En las economías que han superado las etapas iniciales del desarrollo económico no son tan frecuentes las fallas en los mercados o los monopolios, y

parecería que estos últimos son función de las reglamentaciones establecidas por el Estado y no de las condiciones naturales de la economía. En los casos en que las imperfecciones de mercado son creadas por la intervención del Estado, una política de privatización, que facilite o haga posible la competencia, puede contribuir a una mejora en la distribución del ingreso, fuera de incrementar la eficiencia y mejorar la distribución de los recursos escasos de la sociedad.

Sin embargo, parecería que el efecto más importante de la privatización es el del aumento de la eficiencia, y por lo tanto de la tasa de crecimiento de la economía. A continuación se discuten las condiciones bajo las cuales la privatización contribuye a incrementar la eficiencia, para así definir criterios que hagan posible escoger las áreas de la economía colombiana que se podrían privatizar.

## **II. EFICIENCIA DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO**

Aunque existe la creencia generalizada de que la empresa privada es más eficiente que la pública, no es fácil comprobar empíricamente si eso es cierto, pues habría que comparar la eficiencia de ambos tipos de empresa en el mismo sector y en condiciones de mercado similares. Los estudios que han intentado esas comparaciones a nivel internacional han encontrado que si bien hay casos de empresas públicas muy eficientes<sup>1</sup>, las empresas privadas en general producen a menores costos, y algunos servicios públicos que los gobiernos han subcontratado con el sector privado también se han comenzado a prestar a menores costos [ver las referencias en Letwin (1988) pp.32-39].

La literatura académica tiende a concluir que la empresa privada es más eficiente que la pública,

---

<sup>1</sup> Lufthansa, una empresa estatal, está entre las aerolíneas más eficientes del mundo, y la Volkswagen, antes de su privatización, era una de las empresas de automóviles más innovadoras y exitosas.

pero que la eficiencia es más función del grado de competencia en el mercado que de la naturaleza de la propiedad de la empresa [ver Van de Walle (1989)]. Por lo tanto, se concluye que el aumento en eficiencia generado por la privatización sólo será significativo si ésta se acompaña con medidas que aumenten la competencia y ajusten los precios relativos en la economía a un nivel que estimule la eficiencia a través de la liberalización. La privatización puede disminuir la eficiencia si al hacerla se le garantiza al sector privado un monopolio. Como el precio al que se puede vender una empresa pública depende del valor presente de las futuras utilidades de la empresa, existe el peligro de que para maximizar los ingresos fiscales presentes por la venta de propiedades estatales, un gobierno establezca regulaciones que faciliten el comportamiento no competitivo de las empresas que desea privatizar, pues esto maximizaría las utilidades futuras de los compradores potenciales. Es claro entonces que la privatización se debe hacer asegurando que el sector privado que reemplaza al sector público tenga que enfrentar condiciones de competencia.

Para aclarar el efecto de la privatización sobre la eficiencia vale la pena definir dos tipos de eficiencia. Una es la eficiencia en la asignación de recursos en la sociedad. Esta eficiencia depende esencialmente de los precios relativos, y la economía del bienestar ha comprobado que los precios que resultan de la competencia perfecta son los que llevan a la asignación eficiente de los recursos. Para lograr este tipo de eficiencia, la propiedad de la empresa o quién presta el servicio no es importante. El otro tipo de eficiencia tiene que ver con la eficiencia interna con que una entidad produce un bien o presta un servicio. En ese caso el énfasis es en la reducción de costos, y esta eficiencia se ha llamado eficiencia productiva.

La ventaja de la empresa privada está en la eficiencia productiva. La literatura económica sobre derechos de propiedad sostiene, con argumentos bastante convincentes, que los incentivos a los

administradores de las empresas públicas para minimizar costos son menores que en las empresas privadas [ver Hemming y Mansoor (1988) para un resumen de estos argumentos]. Adicionalmente, como los objetivos de las empresas públicas son difusos, a diferencia de la empresa privada, cuyo objetivo único es maximizar utilidades, es mucho más difícil monitorear el comportamiento de los administradores públicos, y juzgar si están logrando los objetivos que se les impusieron. También quienes deben supervisar a los administradores públicos en general tienen menos información que los dueños que supervisan la actuación de los administradores y gerentes en las empresas privadas, y esto reduce la capacidad de los primeros para presionar a los administradores a ser eficientes.

Pero aun si los administradores privados son menos buenos que los públicos, en el largo plazo las empresas privadas tendrán menores costos debido a que las ineficientes saldrán del mercado, o serán adquiridas a bajo costo por empresarios en capacidad de mejorar las utilidades. Una causa importante de la ineficiencia de la empresa pública es que cuando deja de ser competitiva, el gobierno la subsidia o la protege en lugar de liquidarla. Otro de los problemas de las empresas públicas es que tienden a envejecer mal. La mayoría de las empresas públicas no pasan por procesos radicales de reorganización, mientras que las empresas privadas se reestructuran, frecuentemente de manera radical, cada 10 o 15 años [ver Cassese, S. (1990)].

Finalmente, existe consenso, aun entre los partidarios de la empresa pública, de que la interferencia política disminuye la eficiencia operativa de estas entidades. Las empresas estatales eficientes son precisamente aquellas que funcionan con mucha autonomía y con reglas e incentivos parecidos a los del sector privado. Si la interferencia política afecta negativamente la eficiencia en países como Inglaterra o Corea, el problema es mucho más grave en Colombia, donde los gerentes de las empresas y de la administración cambian con cada

cambio político, y se nombran con criterios partidistas y no con base en la experiencia administrativa demostrada en cargos administrativos similares.

Sin embargo, es importante recordar que la eficiencia productiva es sólo una de las metas económicas de una sociedad. Como ya se mencionó, una de las razones que se daban para justificar la nacionalización de algunas actividades en el pasado era el argumento de que las fallas en los mercados o las situaciones de monopolio llevaban a ineficiencias en la asignación de los recursos. Otro argumento era que las empresas privadas no tomaban en cuenta los costos y los beneficios externos de su actividad, o que el libre juego del mercado concentraba el ingreso, particularmente a través de la explotación privada de las condiciones monopólicas. Cárdenas (1988) discute la diferencia en objetivos entre la empresa pública y la privada, y por qué la empresa pública no se puede juzgar con los mismos parámetros que la empresa privada.

No obstante, la privatización se justifica siempre y cuando los aumentos en bienestar por las mejoras en la eficiencia productiva y en eficiencia en la asignación de recursos que ésta genere sean mayores a las pérdidas en bienestar causadas por abandonar algunos de los objetivos que una empresa pública podría lograr mejor. Bos (1988) ha tratado de modelar formalmente los cambios en eficiencia generados por la privatización y compararlos con los cambios en los objetivos sociales que pueden lograr mejor las empresas públicas. Su conclusión es que los aumentos en eficiencia logrados cuando existe una situación de monopolio natural pueden estar en buen grado compensados por pérdidas en los objetivos sociales que puede cumplir la empresa pública.

Aunque los aumentos en eficiencia productiva generados por la privatización pueden ser sustanciales, particularmente en las condiciones colombianas, donde los incentivos para la buena admi-

nistración y la minimización de costos por parte de los administradores públicos son muy débiles debido a la inestabilidad laboral y a la importancia de las credenciales políticas como criterio para juzgar la efectividad gerencial, el efecto potencial sobre el desarrollo económico de un aumento de la eficiencia en la asignación de recursos generada por un cambio hacia mercados más competitivos puede ser mayor. La literatura académica sobre privatización concluye entonces que sólo se puede asegurar que los beneficios de ésta sean mucho mayores que sus costos, si los procesos de privatización se hacen de manera que se aumente la competencia y se acompañen de medidas de regulación encaminadas a lograr también la mayor competencia.

Vale la pena comentar aquí que la privatización puede ser una condición necesaria para lograr mercados más competitivos. La nueva literatura de economía política, identificada con la escuela de "public choice" en el mundo anglosajón, ha mostrado cómo los administradores públicos tienen mayor capacidad para obtener del gobierno privilegios monopólicos que los protegen de la competencia y regulaciones que hacen posible trasladar a los ciudadanos costos excesivos de servicios públicos o bienes producidos por empresas estatales. En ese caso, la privatización disminuiría los monopolios causados por la regulación estatal, lo cual aumentaría la eficiencia en la asignación de recursos. Este argumento de la literatura de economía política debilita mucho el argumento clásico a favor de la nacionalización de ciertos sectores monopólicos para que la empresa estatal evitara las distorsiones del monopolio y hacer que la empresa estatal se comporte como si funcionara en un mercado perfectamente competitivo y tomara en cuenta los costos externos de su actividad. La realidad en Colombia es que las empresas estatales son las más contaminantes, o sea las que menos toman en cuenta los costos externos de su actividad, y las que han logrado que el Estado les cree los más efectivos monopolios.

Aunque es claro que el impacto de la privatización sobre la tasa de crecimiento del ingreso nacional será mayor si ésta se combina con medidas que aumenten la competencia, las ganancias en eficiencia productiva en Colombia no serían triviales. Hay que recordar que cualquier reducción en costos de los servicios prestados por el Estado hace que la economía sea más competitiva internacionalmente. Dado el peso del gasto público en el gasto total de la economía, los aumentos en eficiencia del Estado pueden mejorar la tasa de aumento en la productividad nacional de manera importante. Hay que recordar, por ejemplo, que 14 de las empresas con mayor patrimonio en Colombia son del Estado. Si la eficiencia operativa en algunas de ellas se mejora a través de la privatización, el efecto sobre la economía puede ser importante.

### III. PRIVATIZACION Y TASA DE AHORRO

La Misión Chenery y la mayoría de los modelos de la economía colombiana concluyen que para acelerar la tasa de crecimiento de la economía es necesario incrementar la tasa de ahorro. Es importante por lo tanto analizar si la privatización afecta esta variable.

No es fácil determinar si la privatización en países como Francia o Inglaterra llevó a aumentos en la tasa de ahorro. Sin embargo, hay indicios interesantes de que sí pudo ocurrir esto. Halperin (1988) cuenta que el 13% de los franceses adquirieron por lo menos una acción en las primeras 6 privatizaciones, y Letwin (1988) sostiene que en Inglaterra había 2 millones de accionistas en 1979, antes de las privatizaciones, y 9 millones 8 años después. En Francia, el número de accionistas aumentó de 1.5 millones a 5.5 millones. En Jamaica el proceso de privatización también aumentó dramáticamente el tamaño de la bolsa de valores. En Portugal la ampliación de la bolsa también coincidió con el programa de privatización. José Pena do Amaral (1990) relata que la capitalización de las acciones en bolsa aumentó 53 veces entre



1985 y 1989, y el número de compañías inscritas pasó de 50 a 195.

En Colombia se han hecho toda clase de esfuerzos para desarrollar el mercado de capitales, y la inversión en acciones en particular. El Estado ha creado todo tipo de incentivos tributarios con este fin, y aceptó el costo fiscal de eliminar la doble tributación para incentivar la compra de acciones y desincentivar el excesivo endeudamiento de las empresas. El Estado también ha utilizado incentivos fiscales para fomentar la democratización de la tenencia de acciones.

Varios países han utilizado con éxito los programas de privatización para democratizar la tenencia de acciones y fomentar el desarrollo del mercado de capitales. Los resultados consignados arriba muestran que la privatización parece ser un mecanismo bastante eficiente para el logro de estos objetivos. Vale la pena comentar, sin embargo, que esos países tomaron la decisión consciente de fomentar el mercado de capitales a través del programa de privatización, y que esa decisión implicó que las propiedades estatales no se vendieron al mayor precio posible.

Para colocar acciones entre empleados y el público en general, los gobiernos inglés y francés ofrecieron inicialmente las acciones a precios atractivos, e inmediatamente después de la privatización éstas se transaban en bolsa entre 15% y 30% más caras. Esa prima es en cierto sentido el sacrificio fiscal necesario para fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la democratización del capital accionario.

Vale la pena comentar, sin embargo, que la colocación de acciones entre el público a través de las bolsas de valores tiene costos decrecientes. Al principio, para educar al público, los descuentos sobre el valor real del proceso de oferta tienen que ser sustanciales, pero una vez que se crea el mercado popular de acciones, esos descuentos pueden

disminuir.

En el caso colombiano, donde uno de los grandes limitantes para el desarrollo del mercado accionario es la falta de oferta de acciones de sociedades abiertas, un programa de privatización ambicioso podría fortalecer la bolsa.

También parece muy atractiva la idea de darle preferencia en la compra de las acciones a los empleados de las empresas. Esto no sólo contribuye a la democratización del capital accionario, sino que desarma la oposición de los trabajadores de las empresas estatales a los programas de privatización. De hecho, se puede esperar que una de las principales fuentes de oposición a la privatización venga de los trabajadores oficiales, pues temen que la racionalización que lleve a cabo el sector privado disminuya la nómina o el poder del sindicato. Si se le venden acciones a los empleados en condiciones especiales, las ganancias de capital potenciales pueden mejorar para ellos las perspectivas de la privatización. El hacer a los trabajadores de las empresas propietarios también puede mejorar las relaciones industriales, y facilitar la cooperación entre empleados y la gerencia en proyectos para aumentar la productividad.

Fuera de ofrecer las acciones en venta a un precio atractivo para asegurar su colocación, los gobiernos han ofrecido condiciones especiales de compra a los trabajadores y a los usuarios de los servicios. En Francia la ley que autorizó las privatizaciones estableció un trato prioritario para los particulares cuya demanda no excediera de diez títulos, y reservó hasta 10% de los títulos puestos en venta para los trabajadores, otorgándoles descuentos del 5% y el 20% respecto al precio de la oferta pública. En Inglaterra los estímulos a la compra de acciones por los empleados de las empresas también dieron buen resultado, y se estima que más del 90% de la fuerza de trabajo de las empresas privatizadas se volvió accionista de su empresa [Letwin (1988)]. En el caso de British

Telecom se le ofrecieron a los empleados 2 acciones gratis por cada acción comprada, hasta un máximo de 77.

Es importante entender que muchos de los países que han tenido éxito en sus programas de privatización no han tratado de maximizar el precio de venta de las empresas estatales, sino que han diseñado metodologías de venta que favorecen a los trabajadores de las empresas y a los usuarios de éstas. También, en lugar de utilizar sistemas de licitación, que podrían maximizar el precio de venta, han preferido ofrecer las acciones en la bolsa para fortalecer así esa entidad.

La conclusión es que el gobierno no debe obsesionarse con el problema del precio al que se vende la propiedad estatal. Maximizar el precio de venta puede implicar darle protección de la competencia a las empresas estatales que se van a vender, o facilitar la compra de bloques grandes de acciones para así obtener una prima de los que deseen tener control de la empresa. Ninguna de las dos cosas es deseable.

Dado que parece prioritario en Colombia fomentar el desarrollo del mercado de acciones para crear mecanismos eficientes de movilización de capital riesgo, se recomienda que en la medida de lo posible, se utilicen las bolsas para la venta de las empresas públicas. Para crearle apoyo al programa de privatización, el cual sin duda aumentará la tasa de crecimiento de la economía, se recomienda darle preferencia a los usuarios de los servicios privatizados y a sus trabajadores, con sistemas de colocación de acciones similares a los utilizados con éxito en Inglaterra, Francia y Portugal.

Las preferencias para los trabajadores pueden ser de varios tipos: [1] se les da derecho a la compra de un número dado de acciones, y se les regala una acción por cada tres acciones compradas, [2] se les venden acciones con un descuento con relación al precio de venta establecido para el

público, o [3] se les ofrece crédito para la compra de acciones, con la condición de no venderlas durante dos o tres años. Obviamente se puede diseñar el incentivo con la combinación de cualquiera de estos métodos.

Si se quiere distribuir la tenencia de las acciones de manera amplia, el Estado puede darle primera opción de compra, al precio de oferta establecido, a los usuarios de los servicios de las empresas, hasta un límite dado de acciones por persona. Si el precio de oferta es atractivo, y la emisión se sobresuscribe, los inversionistas individuales obtendrán sus acciones por debajo del precio de mercado. En Portugal se utilizó el sistema de venta en cascada [Pena do Amaral (1990)]: se le ofrece un bloque de acciones a precio fijo a los trabajadores, y una vez éstos hacen sus compras, se ofrece otro bloque al público general a precio fijo también. En estos dos casos se pueden poner topes al número de acciones que puede comprar un individuo. En la última etapa de la cascada se rematan al mejor postor las acciones que quedan. En todos los casos la democratización del mercado de capitales y la inversión en educar al público sobre nuevas formas de ahorro que ésta implica, tiene un costo para el Estado, pues sólo tendrá éxito si las acciones se le venden a los trabajadores ya los usuarios a un precio inferior al que pagaría un inversionista que desea manejar la empresa como sociedad cerrada. Esta consideración nos lleva a la discusión de cual debería ser el precio al cual el Estado vende sus propiedades.

#### **IV. PRECIO DE VENTA Y DEFICIT FISCAL**

Quienes han estudiado cuáles son los factores que han llevado a diversos gobiernos a embarcarse en proyectos de privatización han concluido que uno de los factores determinantes ha sido la existencia de serios problemas fiscales [ver Vernon (1988) y Jones et. al. (1989)]. La venta de activos estatales afecta tanto el déficit fiscal de largo plazo como el déficit fiscal del presente.

Si la administración pública y la privada tienen eficiencias similares, la privatización no debería cambiar el déficit fiscal de largo plazo. La venta se haría al valor presente de las futuras utilidades de la empresa, y los ingresos que obtendría el gobierno en el presente serían equivalentes a los menores ingresos que obtendría en el futuro. En ese caso la venta sólo se justifica si el déficit fiscal actual está creando desequilibrios macroeconómicos muy serios que afectan la tasa de crecimiento de largo plazo. Ese sería el caso de economías como la brasilera o la mexicana, donde el desequilibrio fiscal estaba generando una hiperinflación que podía perjudicar el crecimiento por décadas. En ese caso la venta se justifica para poner a la economía nuevamente en la senda del crecimiento, aun a costa del sacrificio de recursos fiscales futuros. En este caso la privatización no mejora el déficit fiscal de largo plazo, pero se justifica debido a que los ingresos fiscales presentes tienen mucho más valor que los del futuro.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la privatización sí mejora el déficit fiscal de largo plazo, pues el valor presente de las utilidades de la empresa pública es mayor en manos de inversionistas privados que en manos del Estado, bajo el supuesto de una mayor eficiencia operativa de los primeros. Si la empresa se vende al valor presente de las utilidades que el sector privado le puede sacar, entonces esa suma será superior al valor presente de los ingresos que generaría para el Estado. En ese caso, que sería el más común, la privatización aumentaría los ingresos fiscales del Estado, cosa muy conveniente en Colombia, donde todavía es muy alta la rentabilidad social de las inversiones en los servicios básicos del Estado.

En el caso colombiano los desequilibrios macroeconómicos presentes no son tan grandes, y por lo tanto no es fundamental tratar de maximizar el precio de venta de las empresas o propiedades estatales. Lo único necesario es que éste sea superior al valor presente de las utilidades que genera la empresa pública, precio que es muy inferior al

valor de la empresa para un sector privado más eficiente. Por ejemplo, las utilidades de la Empresa de Teléfonos de Bogotá fueron de 3.3% de su patrimonio en 1989, contra 12% para Bavaria o 22% para Cadenalco.

El costo de la democratización accionaria se puede deducir del mayor ingreso fiscal generado por la diferencia entre el valor presente de los ingresos netos que generaría para la empresa privada la entidad privatizada y el valor presente de esos ingresos si la empresa se mantiene en manos del Estado. Siempre y cuando el costo de la democratización no sea superior a esa diferencia, la privatización aumentaría los ingresos fiscales de largo plazo.

Aunque es importante que la privatización mejore los ingresos fiscales, hay que recordar que su objetivo último es que contribuya a acelerar la tasa de crecimiento del ingreso per cápita. Con ese criterio no es claro que el Estado deba tratar de maximizar el precio de venta. Si se considera que la inversión privada contribuye más al crecimiento que la inversión pública, se podría justificar que el Estado le regalara sus empresas al sector privado. Esa medida equivaldría a una reducción de impuestos, política que en ciertas circunstancias los gobiernos consideran justificada para acelerar el crecimiento o fomentar la inversión privada. No es probable que en la situación actual de Colombia el beneficio social de un peso en manos del sector privado sea superior al beneficio social de ese peso en manos del gobierno, pero el análisis anterior sí sirve para aclarar que para maximizar la tasa de crecimiento no necesariamente debe el Estado tratar de maximizar el precio de venta de sus propiedades.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso sí hay que estar conscientes de que los estímulos al ahorro y el desarrollo del mercado de capitales vayan a beneficiar primordialmente a la clase media, que sería el grupo de trabajadores y usuarios que compraría las acciones de las empresas

privatizadas. Dicho subsidio beneficiaría a los grupos más pobres de la sociedad sólo si contribuye a acelerar la tasa de crecimiento, dado que se ha comprobado que la forma más efectiva de reducción de la pobreza es a través de un aumento acelerado en el ingreso per cápita. Habría que ver si el uso de recursos públicos en este tipo de programa genera más crecimiento que gastos sociales alternativos, como educación y salud, que también aceleran el crecimiento pero benefician directamente a los grupos de menores ingresos en una primera ronda.

## **V. PRIVATIZACION Y CAPITAL EXTRANJERO**

Algunos países como Chile han utilizado la política de privatización para fomentar la inversión extranjera. Esto se justifica en una economía con serios problemas de balanza de pagos o con un nivel de deuda externa que amenaza en convertirse en una barrera infranqueable para el desarrollo. Cuando no se dan esas condiciones, no parece tan atractiva la idea de venderle las empresas públicas a los inversionistas extranjeros. Otra razón que puede justificar la venta al capital extranjero es si sólo éste tiene la capacidad tecnológica para administrar la empresa o prestar el servicio. Por ejemplo, en el pasado parece haber sido conveniente vender las empresas ensambladoras de automóviles a compañías extranjeras, pero no es tan claro que en la recolección de basuras tengan que intervenir empresas extranjeras.

La mayoría de los países de la OECD que han emprendido programas de privatización han limitado la participación del capital extranjero. En la primera etapa de privatización, Portugal limitó la participación del capital extranjero a menos del 5%, y en las privatizaciones inglesas y francesas también se establecieron límites estrictos a la participación extranjera. Tal vez la principal razón para establecer estos límites es la de desarmar la oposición nacionalista a la privatización. Ese objetivo es realista y políticamente justificable, particularmente si se está convencido que la venta a

nacionales de empresas públicas también puede aumentar la eficiencia productiva de éstas. En el caso colombiano, en que no parece haber ningún problema mayor de balanza de pagos ni de deuda externa, no parece justificarse la venta de empresas estatales a inversionistas extranjeros, particularmente si dicha venta genera oposición política fuerte al programa de privatización, y si existe capacidad tecnológica nacional para manejar eficientemente la actividad.

En particular, no se ve una justificación clara para la venta de bancos al capital extranjero, ya que la tecnología de manejo bancario se conoce en el país. No obstante, la ausencia total de bancos extranjeros, debido a la anterior ley de nacionalización de la banca, sí puede restringir la competencia, y puede entonces justificarse vender algunos de los bancos oficiales a extranjeros, pero siempre y cuando esto no genere oposición generalizada al programa de privatización.

En áreas de tecnología conocida, como el sector eléctrico, y donde se pueden dar condiciones de monopolio, no parece justificarse la venta a inversionistas extranjeros. En telecomunicaciones hay argumentos tecnológicos que podrían justificar la inversión extranjera, pero también hay una creencia muy generalizada, que podría ser equivocada, de que es un sector estratégico y por lo tanto se debe reservar al capital nacional. El gobierno inglés limitó la participación de los extranjeros cuando vendió a British Telecom, y los japoneses prohibieron la compra por extranjeros de las acciones de NTT.

## **VI. PRESTACION DE SERVICIOS ESTATALES POR EL SECTOR PRIVADO**

Los argumentos sobre privatización y eficiencia se aplican no sólo a la venta de empresas públicas, sino también a la subcontratación y la concesión al sector privado de ciertos servicios estatales. Hay varios estudios que muestran sustanciales ahorros en costos cuando los gobiernos locales

subcontratan con el sector privado la prestación de servicios como la recolección de basura, el cobro de servicios, traducciones, servicios de procesamiento de datos, etc. En Japón, no sólo los costos han bajado con la subcontratación, sino que en bastantes casos los usuarios consideran que la calidad del servicio mejoró [Ver Letwin (1988)].

La literatura académica concluye también que en aquellos casos en que existe un monopolio natural, y por lo tanto no es eficiente entregar a la empresa privada su explotación, se pueden lograr incentivos a la eficiencia parecidos a los que existirían en condiciones de competencia con sistemas de franquicia. Según Yarrow (1986), la subcontratación y las franquicias pueden reconciliar la producción de una sola firma con la competencia. A las empresas se les puede ofrecer el derecho de suministrar un bien o servicio de manera exclusiva, pero para evitar que ésta establezca precios de monopolio, el derecho se otorga a la firma que ofrece producir al menor costo. Las franquicias mejoran la eficiencia cuando no hay problemas en la especificación del contrato, y cuando el monitoreo y las condiciones para renovarlo son relativamente simples. El ejemplo clásico es la recolección de basura, y las investigaciones empíricas en distintas partes del mundo han concluido que los costos por unidad son entre 30 y 40 por ciento menores cuando las empresas privadas se encargan del servicio [Yarrow (1986)].

Los dos principales problemas con el sistema de franquicias es cómo organizar un sistema eficiente para licitar la franquicia, y cómo manejar la transferencia de los activos a otro proponente cuando la franquicia no se renueva, sin que las reglas de transferencia incentiven la sobreinversión o la subinversión en activos fijos por parte del dueño temporal de la franquicia [Ver Kay y Thompson (1986)].

Aunque en algunos países se han establecido franquicias para la construcción y operación de

centrales eléctricas, puentes, y carreteras, las franquicias son más fáciles de establecer cuando la inversión en activos fijos no es grande, o cuando esos activos se pueden utilizar para otros fines cuando termina la franquicia. Es por lo tanto relativamente fácil usar el sistema para mantenimiento de parques, operación de parqueaderos, cobro de cuentas de energía, o procesamiento de datos para la administración pública. Sin embargo, en algunos países se ha llegado a subcontratar la administración de cárceles, y en Indonesia se le dió a una firma Suiza la franquicia para administrar las aduanas.

Cuando se le da al sector privado la franquicia de un bien público, como una frecuencia para teléfonos celulares o un canal de televisión, la franquicia puede requerir el pago de una regalía. Por ejemplo, la telefonía celular se le debe dar al sector privado, y el producido de la regalía se podría utilizar para subsidiar la expansión de la telefonía rural. Este esquema lleva a más eficiencia que el de dejarle a Telecom o a las telefónicas locales la telefonía celular, para que se hagan subsidios cruzados entre diferentes tipos de usuarios de la telefonía oficial.

Dados los problemas de corrupción en Colombia, el sistema de franquicia también podría ser una manera interesante de manejar ciertos programas de inspección. Por ejemplo, la inspección de vehículos se le podría delegar a ciertos talleres privados, y sólo mantener un equipo pequeño pero muy bien pagado y motivado para visitar a esos talleres periódicamente para asegurar que estén cumpliendo con las normas establecidas en la franquicia. Sin embargo, si no se diseñan bien las inspecciones, los talleres privados pueden volverse más corruptos que los centros de diagnóstico públicos, como en efecto ocurrió en Bogotá cuando se delegó la inspección de vehículos a los diagnosticentros privados.

En muchos países también se le ha delegado el manejo y mantenimiento de distritos de riego a



asociaciones de usuarios, y las labores de vigilancia ambiental a entidades sin ánimo de lucro comprometidas en la defensa del medio ambiente. La administración de acueductos también la puede hacer el sector privado por franquicia, y en Colombia empresarios privados suministran el transporte público de pasajeros a muy bajo costo por el sistema de franquicia de rutas.

Pero donde la provisión privada de servicios públicos podría tener el mayor impacto sería en los campos de educación y salud, debido a la alta proporción del presupuesto público que se gasta en estos dos servicios.

En el campo de la salud, no es claro que la privatización reduzca costos. Por ejemplo, según Maynard (1983), en Inglaterra no parece que el sector privado preste servicios de salud a menor costo que el National Health Service. La evidencia internacional no hace posible llegar a una conclusión clara. El sistema privado de salud de Estados Unidos es muy costoso, y produce índices de salud inferiores a los que tienen sistemas públicos como el danés. En salud se requeriría analizar en detalle qué tipos de privatización y subcontratación mejorarían la eficiencia, y hasta qué punto se pueden lograr aumentos de eficiencia a través de darle autonomía operativa a hospitales públicos locales o puestos de salud. El tipo de contratos que se hagan con el personal médico también determinará qué incentivos tienen los médicos para reducir costos.

Lo que sí es claro es que los seguros públicos o privados que cubren todos los costos de salud de los afiliados fomentan un uso excesivo de los servicios de salud y llevan a incrementos acelerados en los costos. Ni los médicos ni los pacientes van a tener en cuenta los costos si los servicios los paga en su totalidad un tercero. Una conclusión firme que sí se puede derivar de la experiencia internacional es que los seguros de salud no deben cubrir la totalidad de los costos médicos, y que los servicios de salud tienen que monitorear la efectividad,

en términos de costos, de los médicos y los tratamientos que recomiendan, cosa que casi nunca se hace ni en el sector público ni en el privado.

En educación sí se dan todas las condiciones para que el sector privado preste el servicio de manera eficiente. No existen economías de escala, ni limitantes tecnológicos para entrar al sector, y por lo tanto se dan las condiciones para la existencia de un mercado competitivo. La única razón por la que el gobierno haya entrado a prestar el servicio recientemente es que la educación produce beneficios sociales mayores a los beneficios privados, lo cual parecería justificar que la sociedad le asegure acceso a la educación a toda la población. Un sistema para lograr esto es que el Estado dé educación gratuita a toda la población, pero otra alternativa es que el Estado financie a todo el mundo la educación en escuelas privadas. El segundo sistema probablemente es mucho más eficiente, y puede operar con base en sistemas de becas. En el caso Colombiano sería lógico utilizar al sector privado para la educación secundaria y la universitaria. Más adelante se describirá en mayor detalle el sistema propuesto.

## **VII. AREAS EN QUE SE JUSTIFICA LA PRIVATIZACION EN COLOMBIA**

Toda la discusión anterior lleva a una conclusión clara: la eficiencia de la economía, y por lo tanto la tasa de crecimiento, aumentaría si se privatizan todas las actividades estatales en áreas donde existan condiciones para la competencia. Esto implica que dentro de una política de apertura económica prácticamente todas las empresas estatales que producen bienes transables deberían privatizarse, pues el mercado internacional le crea competencia a casi todas esas empresas. La excepción serían algunas industrias con muy altos costos de transporte.

Este criterio sugiere que se deben privatizar todas las empresas que producen bienes en mercados competitivos. Aun si en Colombia existe una sola

empresa, el mercado es competitivo si se pueden importar bienes similares. Por lo tanto, las siguientes empresas son candidatas a la privatización:

- Indumil
- Hoteles de la Corporación Nacional de Turismo, y de los departamentos. También se deben vender o arrendar a 99 años los terrenos en Barú, Pozos Colorados, y San Andrés de la Corporación.
- Vecol S.A.
- Prosocial
- Las empresas manufactureras del IFI, tales como Alcalis de Colombia.
- Las licoreras departamentales.

El caso de las licoreras es interesante. Aunque en teoría puede ser útil crear un monopolio para la producción de un bien que se considera dañino, como el licor, -pues esto garantiza que se producirá la menor cantidad al mayor precio, y el Estado puede captar todas las ganancias monopólicas como arbitrio fiscal-, las licoreras han dejado de ser monopolio, y compiten entre ellas, con el licor importado, y con el contrabando. La competencia a través de la propaganda fomenta el consumo del licor, y la intervención política en ellas ha aumentado sus costos y disminuido seriamente las utilidades fiscales. Sería mejor privatizar estas empresas y establecer un impuesto a las ventas alto como arbitrio fiscal y para desestimular el consumo de licor.

En el sector financiero se deben privatizar todos los bancos oficiales, con excepción de la Caja Agraria. Esta no se debe privatizar debido a que es importante para el desarrollo colombiano que los agricultores en lugares apartados tengan acceso al crédito, y ese servicio no lo prestaría la banca privada por ser poco rentable. Como es difícil diseñar subsidios para que el sector privado preste ese servicio, parecería necesario mantener la Caja en el sector oficial, y cubrir sus pérdidas desde el presupuesto. Lo importante es mantener el acceso

al crédito de los agricultores en sitios apartados, pero no se justifica darles ese crédito a tasas subsidiadas o no crearle incentivos a la Caja para que disminuya costos. Debe por lo tanto diseñarse un sistema de subsidios para la Caja que la estimule a operar eficientemente. Una posibilidad es que el Estado le pague por una serie de servicios tales como el pago de la nómina oficial, el manejo del subsidio familiar rural, recolección de estadísticas, etc. Se trataría de que el precio de los servicios de crédito, más los servicios estatales que presta, cubran los costos de la institución. Si subsisten las pérdidas, el Estado podría dar una comisión por monto de cartera en un grupo de municipios en que no hay otra institución bancaria, calculada con base en estudios de los sobrecostos que implica prestar el servicio en esas áreas. Un subsidio de ese tipo estimularía la eficiencia y el cuidado con los costos en áreas en que la caja compite con otros intermediarios financieros. Los almacenes de provisión agrícola sí se deben privatizar, pues en el comercio las entidades oficiales son particularmente ineficientes. El comercio privado llega a los sitios más apartados del país, y aun en ellos hay condiciones de competencia en el sector comercio.

En el caso de las corporaciones financieras, no se ve muy claramente por qué debe estar presente el Estado. La Corporación Financiera del Transporte se podría vender o liquidar, y lo mismo se puede decir de la Corporación Financiera Popular. En la actual etapa del desarrollo colombiano tampoco es claro por qué el Estado debe ser propietario de una entidad como el IFI. El argumento usual es que hay proyectos industriales que se deben acometer en el país, pero que el sector privado no está en capacidad o interesado en fomentar. Sin embargo, se podría argumentar que con el desarrollo del mercado de capitales, el sector privado está en capacidad de financiar cualquier proyecto que tenga buenas perspectivas económicas.

Sin embargo, existe una falla en el mercado financiero, y es la imposibilidad de captar del públi-

co ahorro de largo plazo. Para el desarrollo industrial se requiere crédito de largo plazo, y no es claro que el sector privado esté en condiciones de suministrarlo. Si se desea desvincular al Banco de la República del manejo del crédito de fomento, entonces se justifica tener una entidad oficial en capacidad de movilizar el crédito de largo plazo que proveen las entidades multilaterales. Como éstas sólo le prestan a los gobiernos, el IFI podría ser el intermediario oficial encargado de canalizar esos recursos externos, a través de sistemas de redescuento, al sector financiero privatizado. El IFI también podría canalizar recursos de largo plazo suministrados por el presupuesto.

El sector transporte, con excepción de los ferrocarriles, puede ser competitivo si el Estado no interviene para crear condiciones de monopolio. Lo que se requiere en ese sector es desregularlo. En la actualidad el INTRA tiene normas que fomentan el oligopolio en el transporte público de pasajeros intermunicipal, y la Aeronáutica de hecho limita la competencia. Se debe desregular el sector de transporte aéreo, y una vez hecho eso, se podría proceder a privatizar SATENA. Para asegurar que una vez privatizada SATENA se sigan sirviendo ciertos aeropuertos en los territorios nacionales, se podrían establecer subsidios por viaje efectuado a esos lugares, los cuales recibiría cualquier empresa que deseara servir la ruta respectiva.

En los casos de los ferrocarriles y puertos los esquemas de la legislación reciente parecen adecuados: dar en franquicia o arrendar el uso de la infraestructura ferroviaria al sector privado, y arrendar al sector privado los muelles para que éste ofrezca el servicio de cargue y descargue, como se hace en los muelles de los aeropuertos y en muchos puertos del mundo.

### ***El caso de Ecopetrol***

La parte de producción de crudo de Ecopetrol no se puede privatizar. La venta de Ecopetrol excedería la capacidad de absorción del mercado de capita-

les, y sería necesario vender parte de las acciones a inversionistas extranjeros. Esto no es políticamente viable, pues el sindicato lleva más de 70 años de lucha nacionalista. Las características de la industria también hacen difícil colocar acciones de Ecopetrol en el mercado de capitales nacional, pues la actividad es riesgosa, y las utilidades fluctúan de manera muy marcada. Adicionalmente, sería imposible crearle competencia a un Ecopetrol privado, y hemos visto que la privatización de monopolios no necesariamente aumenta la eficiencia.

Sin embargo, hay partes de Ecopetrol que sí se pueden privatizar. La actividad de transporte por oleoducto, en ausencia de atentados guerrilleros, no es riesgosa, y requiere montos de inversión al alcance del sector privado nacional. En ese sector también se pueden crear ciertas condiciones de competencia, y mecanismos de regulación de fácil administración que eviten la explotación de rentas monopólicas.

En materia de refinerías se puede fomentar el aumento en la capacidad por parte del sector privado. Los productos refinados son bienes transables, y el acceso al mercado internacional hace al sector petroquímico competitivo. Claro que para lograr la eficiencia en la asignación de recursos en el sector energético y para facilitar la competencia, sería importante ajustar los precios de los energéticos en el país a los precios internacionales. En ese caso se lograría fácilmente la competencia entre refinerías privadas y públicas, e incentivos efectivos a la eficiencia operativa.

## **VIII. PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

En Colombia las principales empresas estatales son las de servicios públicos, y existe la creencia de que estas empresas no se pueden privatizar por ser monopolios naturales. Roberto Junguito (1988), por ejemplo, ha sostenido que "no se encuentra

dentro de las prioridades de la privatización las entidades y empresas que sean monopolios naturales (empresas de servicios públicos, salinas, etc)".

En realidad no todas las actividades de las actuales empresas públicas son monopolios naturales. El cambio tecnológico reciente hace posible la competencia y la presencia de varias empresas en telefonía, y aunque la distribución de energía sí se hace a través de una sola red, en generación eléctrica pueden competir varios proveedores. Se debería establecer por lo tanto la obligación a las empresas distribuidoras de energía de comprarle energía a proveedores privados, siempre y cuando el precio de venta sea igual o inferior al costo de producción de una nueva inversión de las empresas públicas de generación de energía. Esta regla crearía un incentivo para que las empresas industriales con programas de cogeneración le vendieran excedentes al sistema interconectado. ISA también podría firmar contratos de largo plazo de suministro de energía con empresas privadas de generación, atando el precio de compra al costo del kilovatio hora, -calculado cada año-, en que saldría la venta de energía de su próxima expansión en generación.

Aunque la regla general es que hay que tener cuidado con la privatización de empresas que son monopolios naturales, hay razones poderosas para justificar la privatización de algunos servicios públicos en Colombia. Concretamente, se recomienda explorar la posibilidad de privatizar parte de las empresas del sector de telecomunicaciones, y de las empresas del sector eléctrico.

En el campo de las telecomunicaciones las razones para la privatización tienen que ver con el muy rápido cambio tecnológico que está ocurriendo en el sector. El sector de telefonía es uno de los que está experimentando más cambio tecnológico, y donde más rápido está creciendo la productividad. El país que no logre absorber ese cambio tecnológico está condenado a tener tasas de desarrollo inferiores a las potenciales, e inferiores a las de

otros países. Las empresas públicas de telefonía de Colombia no pueden asimilar el cambio técnico del sector a nivel mundial por varias razones: [1] Los sistemas de licitación pública demoran tanto las compras de nuevo equipo que sistemáticamente las empresas de teléfonos instalan equipo de la penúltima tecnología; [2] las empresas estatales no hacen investigación, y no están en capacidad de asumir los riesgos que implica ensayar tecnología propia; [3] el manejo político lleva a una inestabilidad en la gerencia y la dirección técnica de las empresas que reduce radicalmente los aumentos en productividad debidos al proceso de aprendizaje técnico de los administradores y directivos técnicos.

Pero la razón más poderosa a favor de la privatización de las empresas de teléfonos y de energía es el efecto positivo que esto tendría sobre la tasa de ahorro de la sociedad, y por lo tanto sobre el desarrollo económico.

Mientras la propiedad de las empresas se mantenga en manos de los municipios, los representantes de los dueños serán los concejales, y para éstos el costo político de un alza en tarifas, la cual afecta a toda la ciudadanía, es mucho mayor que el costo político de no proveer el servicio al pequeño grupo de usuarios que cada año demanda nuevos servicios. Por otra parte, la mejor manera de cultivar la lealtad política de una clientela es poder hacerle el favor de conseguirle un bien escaso, y por eso también hay interés en expandir el servicio a un ritmo insuficiente para que existan colas y la posibilidad de hacer "favores". Los empleados corruptos de las empresas también tienen interés en la existencia de colas, para poder "vender" el acceso a los servicios escasos. Todos estos fenómenos llevan a que se cobren tarifas muy bajas, y que las empresas no produzcan las utilidades necesarias para autofinanciar las expansiones requeridas para cubrir la demanda, lo cual a la vez lleva a déficit financieros que crean problemas macroeconómicos (caso actual del sector eléctrico) y disminuyen el ahorro nacional.

La tendencia a que los precios de los servicios de las empresas públicas estén por debajo de su nivel de equilibrio también genera graves ineficiencias en la asignación de los recursos escasos de la sociedad. El caso de los precios del sector energético, dominado por las empresas estatales en Colombia, es ilustrativo.

Los subsidios cruzados pueden llevar a los absurdos que se encuentran en materia de utilización de gas. Ecopetrol subsidia el gas que usan las electrificadoras de la costa, y los hogares en esa región cocinan con electricidad. Como la cocción con gas utiliza menos combustible que la que se hace con electricidad, sería mucho menos costoso para la sociedad, en términos de recursos escasos, llevar el gas directamente a las viviendas en lugar de llevarlo ineficientemente convertido en electricidad. En materia de tarifas eléctricas, los subsidios a las familias de menores ingresos encarecen la energía industrial, y desestiman la creación de empleo en los segmentos sociales que las tarifas tratan de favorecer. El mantenimiento de precios de gas propano demasiado bajos lleva a la insuficiencia en el suministro, y esto a su vez lleva a la utilización de energía eléctrica para cocinar, efecto que aumenta el costo social de la energía utilizada en los hogares.

En resumen, la fijación de precios en las empresas públicas tiende a no reflejar los valores de escasez de los recursos, y esto conduce a ineficiencias en la distribución de éstos, las cuales disminuyen la tasa de crecimiento. Adicionalmente, en Colombia la propiedad estatal de las empresas de servicios públicos lleva debido a las prioridades políticas de los concejales o administradores públicos, a que exista un sesgo importante en contra de establecer tarifas y precios que generen la cantidad de ahorro necesaria para cubrir las necesidades de inversión que garanticen los ensanches necesarios para satisfacer toda la demanda futura por este tipo de bienes. Es decir, la propiedad estatal de los servicios públicos disminuye la tasa de ahorro de la sociedad, y por lo tanto la tasa de crecimiento.

Como ya se comentó en algún detalle, la teoría y las experiencias internacionales sugieren que la privatización sólo genera aumentos significativos en la eficiencia cuando el proceso se lleva a cabo en sectores competitivos o se hace paralelamente a una política de desregulación o reformas en los mecanismos de regulación que estimulen la minimización de costos, o a una política de creación de condiciones de competencia. Varios autores recomiendan dividir las empresas monopólicas estatales en varias empresas regionales autónomas antes de emprender un proceso de privatización, para así crear cierto grado de competencia en el mercado que se va a privatizar. Una crítica a la privatización de British Telecom y British Gas es que no se dividió el monopolio original en varias empresas antes de la privatización. Yarrow (1986) considera, por ejemplo, que la división de ATT garantiza más eficiencia que la privatización de British Telecom, precisamente por haberse llevado a cabo esta última dejándole a la empresa privatizada una situación de monopolio en el mercado. Las telefónicas regionales, aunque tienen monopolio en los mercados locales, tienen que competir en las fronteras de sus mercados, y generan mucha más información sobre eficiencia y costos para los reguladores que cuando hay una sola empresa.

En Colombia se facilita la privatización de los servicios públicos precisamente porque estos los prestan empresas regionales. En el país es más fácil introducir la competencia que en muchos otros lugares donde las empresas de servicios públicos son monopolios con cubrimiento nacional.

La privatización de los servicios públicos requiere, de todos modos, la creación de esquemas reguladores bien diseñados y financiados, para asegurar que las nuevas empresas no descuiden sus costos o generen utilidades excesivas debido a la situación poco competitiva de los mercados para este tipo de bienes.

## **IX. MECANISMOS DE REGULACION**

Una de las políticas más efectivas para promover



la competencia es la desregulación, pues frecuentemente los mecanismos de regulación del Estado o semipúblicos son capturados por grupos de presión que los utilizan para mejorar sus ingresos a través de la creación de reglas y requisitos que disminuyen la competencia. En el caso de que existan condiciones que favorecen el surgimiento de monopolios naturales, sin embargo, es necesario crear mecanismos de regulación estatal para asegurar que los bienes y servicios en cuestión se suministren en cantidades suficientes y a precios razonables. La literatura académica sobre privatización pone mucho énfasis en la necesidad de acompañar la venta de empresas públicas al sector privado con reformas a los sistemas de regulación para asegurar la competencia en los sectores privatizados. Por otra parte, en los últimos años se han desarrollado mecanismos de regulación que crean más incentivos a la eficiencia de lo que era común con las prácticas tradicionales de regulación, basadas en indicadores como la rentabilidad del capital invertido.

Hay varias conclusiones de la literatura sobre regulación que son pertinentes para el diseño de unos lineamientos para la privatización en Colombia. En primer lugar, la experiencia internacional sugiere que el peor sistema, desde el punto de vista de la eficiencia, es encargar a una empresa estatal de la regulación del sector en que opera. Esto siempre lleva a que la empresa estatal maneje las regulaciones para maximizar la protección a sus propias actividades, y a la creación de un monopolio manejado por ella. Precisamente uno de los argumentos a favor de la privatización en algunos países es el convencimiento de que las realidades políticas hacen que la única manera para que el gobierno central recupere su libertad de acción en materia de regulación y política industrial o sectorial es la privatización de las empresas públicas que de hecho hacen imposible que los ministerios actúen con libertad en esos campos [Letwin (1988)].

En el caso colombiano se hace necesario quitarle a las empresas estatales todas las facultades de regu-

lación, pues es claro que las utilizan en beneficio propio. En ausencia de capacidad técnica en los ministerios, el gobierno tiende a utilizar a empresas estatales como Telecom o Ecopetrol para vigilar o regular los sectores que dominan. No sorprendentemente, y de acuerdo con lo que predice toda la literatura sobre administración y regulación, estas empresas utilizan esas facultades para fortalecer su posición dominante en el sector y restringir la competencia. Por ejemplo, Ecopetrol sistemáticamente se ha reservado más áreas para exploración petrolera de las que puede utilizar, limitando así la capacidad de exploración de las empresas petroleras privadas. Ecopetrol también le da preferencias comerciales y de suministro a las empresas comercializadoras de combustibles en que participa, a costa de las empresas privadas de comercialización. También ha presionado activamente para que no se autoricen refinerías privadas, y ha hecho muy difícil la entrada del sector privado a ciertos proyectos petroquímicos.

La iniciativa reciente del gobierno de fortalecer una entidad reguladora independiente de Ecopetrol, la Comisión Nacional de Energía, es una iniciativa muy importante, pero es necesario asegurarse que las entidades reguladoras independientes de este tipo tengan suficientes recursos para operar, y un régimen de salarios y laboral que haga posible atraer y retener personal altamente calificado. De todos modos, para evitar que las empresas públicas o privadas que dominan un sector utilicen los procesos reguladores para crear condiciones de monopolio o que impidan la competencia, es necesario quitarles todas las funciones reguladoras, y concentrar estas actividades en entes independientes con una sólida capacidad económica que les haga posible actuar con efectividad.

También es importante darle a estas entidades independientes un mandato que haga posible establecer reglas que fomenten la competencia. Por ejemplo, se ha encontrado que el criterio tradicional de establecerle a las empresas de servicios públicos reglas de comportamiento atadas al con-

cepto de una utilidad "normal" sobre capital invertido no fomenta la minimización de costos, pues en un esquema de este tipo los aumentos en costos se trasladan a los usuarios. Esa regla también promueve la utilización de tecnologías intensivas en capital, pues la inversión en bienes de capital aumenta la base para el cálculo de las utilidades. La teoría sobre regulación desarrolló un nuevo concepto, llamado RPI-x, que consiste en que las tarifas del servicio público sólo pueden aumentar al ritmo del índice de precios al por menor menos un factor (por ejemplo, las tarifas de energía sólo podrían crecer a un ritmo dos puntos porcentuales por debajo del costo de vida). Esto implica que la empresa que presta el servicio tiene que tratar de aumentar su productividad para que sus ingresos crezcan más rápido que sus costos, los cuales se supone que crecen al mismo ritmo que el costo de vida [ver Bishop and Kay (1989)].

En resumen, las ganancias en eficiencia que se pueden obtener con la privatización van a depender en buena parte de que dichos procesos se acompañen de medidas de regulación que aseguren que las nuevas empresas privadas enfrenten condiciones de competencia, y donde esto no es posible, debido a condiciones tecnológicas y de mercado que favorecen los monopolios, se deben establecer mecanismos de regulación que al tiempo que evitan la explotación de utilidades monopólicas y las ineficiencias que conllevan dichos monopolios, aseguren que no se sacrifiquen los incentivos a la eficiencia y la minimización de costos.

## **X. MANEJO DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACION**

En todos los países se ha encontrado que la principal oposición a la privatización viene de los empleados de las empresas estatales, de los administradores de éstas, y de las burocracias en los ministerios que las supervisan [ver Van de Walle (1989)]. Por otra parte, se ha encontrado que estos grupos han tenido como principal arma de oposición la táctica de demorar los procesos. La burocracia

siempre encuentra buenas razones para sostener que la coyuntura política o la económica no es la adecuada para que se efectúe la privatización, y siempre encuentra un problema legal o contable que hace necesario un estudio más. Por esa razón John Redwood, político inglés que trabajó activamente en el programa de privatización de la señora Thatcher, ha escrito que "el primer concejo que se le debe dar a cualquier gobierno que desea establecer un programa de privatización es que se imponga un cronograma claro. Se necesitan reglas que aseguren que en lugar de que las decisiones se pospongan, o se discutan de manera interminable, se tengan que tomar dentro de períodos preestablecidos. El cronograma se tiene que volver el motor del proceso, y todo el mundo tiene que creer en él" [ver Letwin (1988) p. xi].

Para llevar a cabo el proceso de privatización Redwood también recomienda encargar del programa a un pequeño grupo de ministros y funcionarios públicos comprometidos con la idea, y a un asesor que vigile de manera permanente si se está cumpliendo el cronograma. Esta recomendación parece muy razonable, y parece que en todos los países en que se ha logrado un programa de privatización importante, se ha establecido una organización de este tipo.

Como ya se comentó, los administradores de las empresas públicas y los programas que se desean privatizar constituyen la principal oposición a este empeño. Parecería entonces que es necesario cambiar a los gerentes existentes de las empresas que se van a privatizar por personas totalmente comprometidas con la idea de la privatización. En Francia, donde los administradores de las grandes empresas estatales son personas de gran prestigio e influencia, el gobierno resolvió, cuando tomó la decisión de privatizar esas empresas, hacer rotar entre éstas a aquellos que estaban comprometidos con la idea para evitar que el compromiso con su empresa y sus relaciones personales dentro de ésta les dificultaran la toma de decisiones rápidas en materia de privatización.

En Francia y Portugal también se facilitó mucho el programa de privatización porque el gobierno logró que el parlamento aprobara una ley general de privatización, y así no fue necesario llevar cada caso a discusión en el congreso. La discusión del caso de cada empresa maximiza el poder de presión de los grupos de interés que se oponen, pues es bien conocido en economía política que cuando hay un grupo pequeño que se perjudica de una medida, y el beneficio de ésta no es claro para la mayoría de la población, se maximiza la efectividad del grupo de presión [Olson (1965)].

Finalmente, en este ensayo hemos sugerido que para desarmar parte de la oposición de los trabajadores de las empresas estatales es útil darle a este grupo condiciones especiales para la compra de las empresas, y para desarmar la oposición nacionalista al programa también es útil, en la medida de lo posible, limitar la participación del capital extranjero.

## XI. CONCLUSION

En Colombia hay muchas más empresas estatales que se pueden privatizar de lo que la gente cree, y

muchas más actividades del gobierno que se pueden subcontratar o dar en concesión. La privatización y la prestación de servicios públicos por el sector privado pueden tener un impacto significativo sobre la eficiencia económica, la competitividad internacional de nuestra producción, la tasa de ahorro, y por lo tanto sobre la tasa de crecimiento de la economía.

Por otra parte, es claro que la privatización tiene el mayor impacto sobre la eficiencia y el menor efecto negativo sobre la distribución de ingresos cuando se dan condiciones de competencia en los sectores que se van a pasar al sector privado. Esto implica que la liberación de la economía que se está llevando a cabo dentro del proceso de internacionalización probablemente es un requisito para la iniciación de un programa de privatización. Tomada la decisión de liberalización de la economía y de ajustar los principales precios a su valor de equilibrio o escasez, una política ambiciosa de privatización podría tener un efecto importante sobre la tasa de crecimiento de la economía, y es un complemento lógico a la transformación económica que está impulsando el actual gobierno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- |   |   |
|---|---|
| <p>Agudelo Villa, H. (1989), "Estado, Política de Desarrollo, y Privatización", en Cámara de Comercio de Bogotá, (1989b).</p> <p>Alarcón Mantilla, L.F. (1988), "Perspectivas de la Privatización dentro del Plan de Economía Social", en <i>Universitas Económica</i>, Vol. VI, No. 1, Junio-Dic.</p> <p>Betancur Cuartas, B. (1988), "Hacia un Rediseño del Estado", en <i>Universitas Económica</i>, Vol. VI, No. 1, Junio-Dic.</p> <p>Bishop, M.S. and Kay, J.A. (1989), "Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience". <i>World Development</i>, Vol. 17, No. 5. May.</p> <p>Buchanan, J., Tollison, R., Tullock, G. (1980), <i>Toward a Theory of the Rent-Seeking Society</i>, (College Station: Texas A &amp; M University Press).</p> | <p>Bolsa de Bogotá, (1990), "Editorial: A Propósito de la Privatización". <i>Boletín Mensual</i>, No. 142, Noviembre.</p> <p>Bos, D. (1988), "Introduction: Recent theories on public enterprise economics". <i>European Economic Review</i>, Vol. 32, No. 2/3, March.</p> <p>Cámara de Comercio de Bogotá (1989a), <i>Privatización: una alternativa para el desarrollo</i>.</p> <p>Cámara de Comercio de Bogotá (1989b), <i>Privatización o Estatización?</i>. (Bogotá: Cámara de Comercio.)</p> <p>Cárdenas S., J.H. (1988), "El sector público: comparable con el sector privado?". <i>Economía Colombiana</i>, No. 207, Julio.</p> |
|---|---|

- Cassese, S. (1990), "Public Enterprises after Privatization", en Zini junior, A.A. (1990).
- Chubb, J.E., Moe, T.M., (1986), "Politics, Markets, and the Organization of Schools". *The Brookings Institution*, Junio.
- Elicker, P. y Johnson, G.O.F. (1990), "El Avance Mundial de la Privatización". *Perspectivas Económicas*, No. 70.
- Espinosa Pérez, C.A. (1988), "El problema de la eficiencia estatal". *Economía Colombiana*, No. 207, Julio.
- Galán Sarmiento, L.C. (1988), "El Estado y el Sector Privado: Una Redefinición de sus Fronteras". *Universitas Económica*, Vol. VI, No. 1, Junio-Dic.
- Halperin, J. (1988), "Privatizaciones: el modelo francés". *Banca y Finanzas*, Asociación Bancaria, Marzo - Abril.
- Hanke, S.H. (1989), *Privatización y Desarrollo*. (México: Trillas).
- Hemming, R. and Mansoor, A.M. (1988), *Privatization and Public Enterprises*, IMF Staff Paper No. 56, Washington.
- Junguito, R. (1988), "Comentarios". *Banca y Finanzas*, Marzo Abril.
- Jones, L.P., Tandon, P., Vogelsang, I. (1989), *The Political Economy of Public Enterprise Divestiture: A Benefit/Cost Approach*. (Draft prepared for the Conference on "The New Political Economy and Development Policymaking": International Center for Economic Growth.)
- Kay, J.A. and Thompson, D.J. (1986), "Privatization: A Policy in search of a Rationale". *The Economic Journal*, 96, March.
- Letwin, O. (1988), *Privatizing the World*, Cassel Educational Ltd., London.
- Marcel, M. (1989), *La Privatización de empresas públicas en Chile 1985-88*, (Santiago: CIEPLAN, Notas Técnicas 125).
- Maynard, A. (1983), "Privatizing the National Health Service". *Lloyds Bank Review*, No. 148, April.
- Méndez Munevar, J. (1988), "Hasta donde la privatización". *Universitas Económica*, Vol. VI, No. 1, Junio-Dic.
- Montoya, L. (1988), "Comentarios". *Banca y Finanzas*, Marzo-Abril.
- Montoya Alvarez, L. (1990), "Privatización de las industrias financieras", *Debates de Coyuntura Económica*, No 17, FEDESARROLLO.
- Ochoa F. J. (1990), "Privatización de los servicios públicos: opciones y perspectivas", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 17, FEDESARROLLO.
- Olson, M. (1955), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Pena do Amaral, J. (1990), *Privatization and Economic Revival in Portugal*, en Zini junior, A.A. (1990).
- Raífa, H. (1983), "Decision-Making in the State-Owned Enterprise", en Vernon, R. and Aharoni, Y. (1983).
- Rees, R. (1988), "Inefficiency, public enterprise and privatization". *European Economic Review*, Vol. 32, No. 2/3, March.
- Rosas Vega, G. (1988), "Privatización o Estatización?". *Universitas Económica*, Vol. VI, No. 1, Junio-Dic.
- Roth, G. (1987), *The private provision of Public Services in Developing Countries*, N.Y.: Oxford University Press.
- Ruys, P.H.M. (1988), "Industries with private and public enterprises". *European Economic Review*, Vol. 32, No. 2/3, March.
- Sanclemente, C. (1988), "La Privatización de la energía eléctrica". *Nueva Frontera*, Julio 25.
- Suárez Melo, M. (1989), "Diagnóstico Global y Perspectivas de la Privatización en Colombia", en Cámara de Comercio (1989b).
- Suárez Melo, M. (1990), "Privatización: de la teoría al pragmatismo", en *Debates de Coyuntura Económica*, No. 17, FEDESARROLLO.
- Urrutia, M. (1988), "Tarifas de Servicios Públicos y Crecimiento Económico". *Estrategia Económica*, Sept.
- Vernon, R. and Aharoni, Y. (1983), *State Owned Enterprises in the Western Economies* London: Crown Helms.
- Vernon, R. (Ed.) (1988), *The Promise of Privatization: A Challenge for American Foreign Policy*, New York: Council on Foreign Relations.
- Vernon, R. (1989), "Aspectos Conceptuales de la Privatización". *Revista de la Cepal*, No. 37, Abril.

Van de Walle, N. (1989), "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues". *World Development*, Vol. 17, No. 5, May.

Vickers, J. and Yarrow, G. (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge: MIT Press.

Walters, A. (1988), "Privatización: algunas lecciones internacionales". *Contribuciones*, Oct-Dic. (CIEDCA).

Yarrow, G. (1986), "Privatization in Theory and Practice", *Economic Policy*, April.

Zini júnior, A.A. (1990), *O Estado e o Mercado no Desenvolvimento Económico*, (Sao Paulo: Universidade de Sao Paulo, Facultad de Economía e administração).