

## Comentario

*Guillermo Perry*

### EMPRESAS PÚBLICAS ¿DONDE ESTA EL PROBLEMA?<sup>1</sup>

Es frecuente en Colombia escuchar opiniones muy críticas sobre las Empresas Públicas. Ellas señalan supuestas ineficiencias por parte de la Administración Pública en general, o bien que las Empresas constituyen imperios autónomos sin control por parte del Gobierno Central o bien la existencia de una voracidad burocrática y sindical que consume cualesquiera recursos destinados a/o generados por dichas Empresas. Estas opiniones han generalizado hasta el punto de que los mismos gobernantes han insistido en ellas en los últimos años.

Si bien puede haber algo de cierto en estas críticas, un examen de varios ejemplos de empresas públicas en Colombia, cuya síntesis se presentará a continuación, sugiere que el origen principal de los desaciertos en su manejo procede más del hecho de que el Gobierno Central no ha sido capaz de formularles objetivos y metas concretas, ni de desarrollar criterios de evaluación gerencial adecuados a tales objetivos ni proveerlas con señales de precios apropiados a tales fines.

Este problema, por demás, está íntimamente vinculado con la prioridad que en la segunda mitad de la década de los años 70 vinieron a obtener las metas de estabilidad sobre las de desarrollo económico. Para los Ministros de Hacienda y las autoridades monetarias, que son las que han manejado la política económica de los últimos gobiernos, una empresa pública con "problemas" ha sido aquella que utiliza cupos de redescuento del Banco de la República o aportes presupuestales de la Nación. En general, si la empresa no acude en demanda de uno o de otros no hay mayor preocupación por examinar si está utilizando sus recursos en forma eficiente y de acuerdo con la conveniencia nacional. Esta forma de "evaluar" la gestión de las empresas públicas conlleva implícitamente

---

<sup>1</sup> Una versión inicial de este ensayo fue presentada en un Seminario sobre el Estado y Desarrollo Económico auspiciado por el CEDE, noviembre de 1980.

una definición de sus objetivos, en términos simplemente de maximizar ganancias y no otorgar subsidios que conduzcan a pérdidas financieras en la entidad.

Estos criterios de evaluación se refuerzan por el hecho de que los gerentes de las empresas públicas con frecuencia provienen del sector privado y de que los gremios privados tienen asiento en las juntas directivas de las empresas, con lo cual la actitud de unos y otros es simplemente la de mejorar su balance financiero sin suficientes consideraciones de otros objetivos.

Como resultado de todo lo anterior, la empresa pública en Colombia en el mejor de los casos se comporta como una empresa privada; y como ha sido usual enfrentarlas a señales equivocadas de precios, no es de sorprender que su utilización de fondos con frecuencia resulta contraria a los objetivos económicos y sociales que deberían perseguir.

Para ilustrar esta tesis, presentaremos a continuación una breve síntesis respecto al desempeño de varias empresas públicas. Comenzando por el sector agropecuario, nos encontramos, en primer término, con la Caja Agraria, cuyo objeto central, de acuerdo con sus estatutos, es el de facilitar crédito abundante, oportuno y barato a los pequeños agricultores. Si se analiza la evolución del crédito agropecuario en la última década, y en particular de los otorgados por la Caja, se encuentra que los pequeños agricultores cada vez participan de él en una menor proporción, por el hecho de que la Caja ha perdido participación frente al Fondo Financiero Agropecuario y de que dentro de los recursos mismos de la Caja se les ha asignado cada vez una menor parte. Adicionalmente, se constata que el crédito a los pequeños agricultores otorgado por la Caja reviste hoy día condiciones más onerosas que los que reciben los grandes agricultores usuarios del Fondo Financiero Agropecuario<sup>2</sup>. Al examinar las causas de estas tendencias, se encuentra que radican fundamentalmente en políticas decididas por el gobierno central y sólo en parte se puede responsabilizar de ellas a los directivos de la Caja misma. De una parte, el gobierno efectuó importaciones masivas de fertilizantes en 1972 y 1973 a través de la Caja en momentos en que los precios llegaban a sus topes, lo cual representó a la Caja pérdidas por ochocientos millones de pesos<sup>3</sup>; además incumplió sistemáticamente con obligaciones adquiridas para incrementar su capital. De otra parte, y con mayor relevancia para nuestro argumento, no se ha reconocido la necesidad de otorgar subsidios para que en efecto pueda prestarse crédito barato a los agricultores pequeños, en consecuencia de lo cual la Caja se ha visto abocada o bien a elevar el costo del crédito para estos usuarios, o bien a colocar una mayor parte de la cartera en operaciones más rentables con agricultores grandes; en la práctica ha hecho ambas cosas. En particular, debe observarse que en ausencia de una definición de objetivos y de políticas que precise el monto de subsidio que debería recibir la Caja y la manera de financiar este subsidio a partir del presupuesto nacional u otros medios, la importancia relativa de la Caja dentro del crédito

---

<sup>2</sup> "La Política Agropecuaria en Colombia", Fedesarrollo, 1976 y "Crédito, Precios y Mercadeo" XX Con Congreso Agrario Nacional, SAC, Bogotá, noviembre 1979.

<sup>3</sup> Véase Estrategia Económica, Octubre 1979.

agrícola total y su asignación de recursos ha dependido finalmente de una serie de medidas de la Junta Monetaria que la han empujado en las direcciones mencionadas. Así, por ejemplo, desde 1972 aproximadamente, no se han incrementado los cupos de redescuento en el Banco de la República para la Caja, mientras que el Fondo Financiero Agropecuario se ha surtido en forma abundante y creciente de tales recursos. Igualmente, durante varios años a la Caja se le permitió utilizar los recursos de encaje solamente en redescuentos del Fondo Financiero Agropecuario se ha surtido en forma abundante y creciente de tales recursos. Igualmente, durante varios años a la Caja se le permitió utilizar los recursos de encaje solamente en redescuentos del Fondo Financiero Agropecuario, y a su turno, éste no facilitó el redescuento de operaciones con pequeños y medianos agricultores. Finalmente, no se le permitió desarrollar algunas operaciones rentables usuales en la banca comercial, a tiempo que se le sometió a las mismas normas de encaje e inversiones forzosas. Todo ello, por supuesto, frenó su crecimiento relativo frente al Fondo Financiero Agropecuario, la indujo a utilizar crecientemente recursos de este mismo Fondo, a incrementar la proporción de su cartera con agricultores medianos y grandes y a elevar los costos financieros a los pequeños agricultores.

Otro caso particular es el del Idema, Instituto al cual la administración Pastrana le asignó objetivos y funciones muy diferentes de las que tuvo en los primeros años y que lo llevaron a una delicada situación financiera. El Gobierno siguiente no definió con precisión los objetivos y metas al Instituto y se limitó a hacer aprobar una ley que impide al Idema llevar a cabo operaciones que le representen pérdidas financieras. En consecuencia, la entidad actúa de tal forma que, en ocasiones contribuye a incrementar los precios de los productos agropecuarios que comercializa buscando mejorar su balance financiero, en abierta contradicción con lo que deberían ser sus objetivos.

Pasando al sector transporte, encontramos el caso de los Ferrocarriles Nacionales. Ha sido usual explicar la crítica situación financiera de la empresa con cargo a su administración y su sindicato. No obstante, en el origen de sus problemas se encuentra el hecho de que la Empresa debe cubrir con tarifas sus inversiones en construcción, mejoras y mantenimiento de vías, mientras que los usuarios del transporte por carretera no tienen que cubrir los gastos en construcción y mantenimiento de las vías<sup>4</sup>. Esto último es así, por cuanto el valor de los peajes es irrisorio y el precio al público de los combustibles es inferior a su costo de importación, con lo cual los impuestos de Fondo Vial y a las ventas sobre los combustibles *no los paga el usuario sino que constituyen transferencias escondidas de Ecopetrol al Fondo Vial y al erario público*<sup>5</sup>.

En consecuencia, los Ferrocarriles enfrentan un dilema insalvable en la fijación de tarifas: si éstas son "costeables", se quedan sin carga; si son competi-

<sup>4</sup> J.E. Cock, ponencia en seminario sobre Sector Externo Colombiano, Universidad de Antioquia, octubre 1980.

<sup>5</sup> Ver G. Perry y G. Esguerra, *Financiamiento, Precios y Asignación de Recursos en Ecopetrol*; Documento de la Misión de Finanzas Gubernamentales.

vas con los fletes por carretera, no puede financiar sus inversiones en vías. Este problema se ha acumulado con el transcurso del tiempo; condujo a un deterioro en el mantenimiento de las vías y del equipo y por consiguiente a incrementar los costos y disminuir la confiabilidad del servicio, factores que redujeron la demanda por su utilización y acrecentaron los problemas financieros descritos.

Otro caso similar lo constituye el de la Empresa Distrital de Buses. A esta empresa se le asignaron años atrás las peores rutas; en consecuencia, se deterioró su situación financiera y no mantuvo ni repuso su equipo. Hoy está abrumada por deudas y cuenta con un personal excesivo para su reducido parque automotor.

En el área energética se pueden señalar otros ejemplos. Los ingresos de Ecopetrol, que dependen de la manera como el Comité de Precios de Hidrocarburos distribuye el producto de las alzas de combustibles entre la Empresa, el Fondo Vial y la Tesorería Nacional, han crecido menos que sus costos, los cuales se han incrementado velozmente como consecuencia de las crecientes importaciones. Además, se le han cargado subsidios considerables a favor del sector eléctrico<sup>6</sup>. En esas condiciones, la empresa ha tenido que recurrir masivamente al endeudamiento de corto plazo, agravando su situación financiera, y no ha dispuesto de suficientes recursos para llevar a cabo un plan ambicioso de exploración, con lo cual crecen las importaciones y se configura un círculo vicioso. Años atrás, cuando la empresa disponía de excedentes considerables, tampoco exploró, sino que invirtió en exceso en petroquímica y refinación, por cuanto los precios fijados por el gobierno la incitaban a hacer precisamente eso para maximizar sus ganancias.

El subsidio de Ecopetrol al sector eléctrico, al que se ha hecho referencia, puede tener otras consecuencias nocivas. En efecto, esencialmente consiste en abaratar el consumo de gas a Corelca y las electrificadoras de la Costa Atlántica, con lo cual puede demorarse la conversión de plantas a carbón, como se ha decidido, y es posible que se produzca una operación indeseable del sistema eléctrico nacional, cuando se complete la interconexión con la Costa, dado que les será más atractivo seguir usando gas subsidiado que comprar energía a ISA. El subsidio que requieren tales electrificadoras, si no se quiere cobrar tarifas desorbitadas a los consumidores de la Costa, debería ser proporcional a *las compras de energía a ISA*, para inducir una mayor utilización de la capacidad hidroeléctrica instalada en el país y un menor uso del gas en este sector.

Los ejemplos anteriores demuestran que, si bien existen otros problemas, el origen del problema financiero y de los mayores errores en la asignación de recursos cometidos por estas empresas públicas, son directamente atribuibles al manejo económico del gobierno central, por cuanto los criterios de evaluación implícitos de la gestión de las empresas públicas han llevado a sus directivos a comportarse como administradores privados, intentando maximizar ganancias, a tiempo que se les entregan señales de precios equivocadas y se limita su capa-

---

<sup>6</sup> Véase G. Perry, G. Esguerra, op. cit.

cidad de generar ingresos suficientes para cumplir con esta política de "auto-suficiencia".

Los criterios de evaluación del gobierno central; vale decir, el no acudir a los cupos de redescuento y aportes presupuestales, tiene la virtud de la simplicidad, pero resultan simplistas en extremo y muy inconvenientes. La solución a este tipo de problema radica exclusivamente en el fortalecimiento de las oficinas de planeación de los Ministerios y del Departamento Nacional de Planeación, de modo que se definan con precisión los objetivos y metas de las empresas públicas, se establezcan criterios de evaluación consecuentes con estos objetivos y metas y se adopte una política financiera y de precios que oriente la acción a los administradores públicos hacia los objetivos buscados; en particular, resulta fundamental definir qué actividades de las empresas deben ser rentables y en consecuencia auto-financiadas y para cuáles se requiere de subsidios, cuál es su monto, cómo se financia y cómo se evalúa la efectividad de las acciones subsidiadas. En el país se ha pensado que este tipo de orientación planificada puede substituirse por el manejo de las Juntas Directivas de las empresas públicas, a través de los representantes de los Ministros o de los representantes personales del Presidente de la República. Sin embargo, el Ministro o su representante sin el suficiente apoyo técnico de la oficina de planeación del Ministerio, no puede contrarrestar los efectos negativos de la ausencia de políticas adecuadas, como tampoco podrían hacerlo los representantes del Presidente, máxime cuando en los últimos años estos han procedido en general de los gremios privados y, en verdad, los representan, reforzando la tendencia a manejar las empresas públicas como empresas privadas.

Otro problema general de la financiación de las empresas industriales del Estado, consiste en una alta y creciente dependencia de su inversión con respecto al crédito externo. Este problema es común a las demás entidades gubernamentales. Tiene su origen en la decisión de las autoridades económicas del país de reservar el mercado financiero interno para la actividad y la inversión privada, sí como en peculiaridades del proceso presupuestal colombiano, que hacen más fácil para las empresas conseguir créditos externos que internos, dándoles una ventaja adicional de asegurar con ello la garantía de la nación y en algunas ocasiones contra-partidas presupuestales. El mismo gobierno central estimula este fenómeno, con el objeto de adquirir un supuesto "control" indirecto vía los organismos multilaterales de crédito y una mayor seguridad al respecto de los esfuerzos financieros de la entidad, al someterse ésta a la supervisión de aquellos organismos. Esta situación ha llegado a extremos tales que el gobierno y sus entidades descentralizadas, incluyendo las empresas públicas, contrataron en 1979 y 1980 un alto volumen de créditos externos contribuyendo a la acumulación de reservas internacionales, para después recurrir al mercado financiero interno mediante títulos de participación del Banco de la República, con el objeto de compensar en alguna medida las presiones monetarias inducidas por dicha acumulación. Sería mucho más aconsejable, en períodos de superávit comercial, crear y facilitar mecanismos de endeudamiento interno tanto del gobierno central como de las empresas públicas, con el objeto de evitar estas situaciones absurdas que sólo conducen a pérdidas financieras

para el país, en la medida en que el costo de los créditos supera el rendimiento de las reservas internacionales excedentes invertidos en bonos del tesoro norteamericano<sup>7</sup>.

En ausencia de una correcta definición de objetivos, criterios de evaluación y políticas económicas frente a las empresas públicas, se ha acudido a un sinnúmero de controles previos y posteriores, absolutamente insuficientes como orientadores de las decisiones y entorpecedores de la labor administrativa de la empresa pública. Aquí, como en otros campos, el estado colombiano no "interviene" sino que "interfiere". Los controles previos y posteriores de la Contraloría General de la República y las múltiples instancias que deben superarse para contraer créditos, en especial créditos internos, son ejemplos de este tipo de interferencia que dificulta considerablemente la administración de las Empresas del Estado.

Adicionalmente, en algunos sectores de la administración pública se presentan problemas derivados de una inadecuada estructura institucional. Esto es particularmente cierto en el caso de la seguridad social, sector en el cual al Instituto de los Seguros Sociales y las Cajas de Previsión<sup>8</sup>, se les ha asignado una mezcla de funciones enteramente diferentes, como son el manejo financiero de las prestaciones de los trabajadores y los servicios de salud a los mismos. Otro ejemplo lo constituye la relación entre el ICEL y las electrificadoras departamentales. El ICEL no tiene recursos propios y efectúa inversiones con base exclusiva en el presupuesto nacional. Estas obras se aportan luego a las electrificadoras y el ICEL no tiene mecanismos adecuados para asegurar siquiera que las electrificadoras se encarguen de las deudas respectivas, ni que inviertan adecuadamente sus excedentes, cuando éstos se generan, o que éstos puedan contribuir a la financiación de las nuevas inversiones requeridas<sup>9</sup>.

Un último problema general de la estructura de las empresa públicas lo constituye la ausencia de mecanismos de transferencia de excedentes al gobierno nacional, con el objeto de reinvertirlos en otros sectores. La reforma tributaria de 1974 impuso la tributación directa a las empresas industriales y comerciales del Estado, exceptuando las de servicios públicos. Sin embargo, algunas de las entidades con mayor capacidad de generación de excedentes han escapado a este mecanismo de transferencia. Ello sucedió con entidades que no son empresas públicas, como el Fondo Nacional del Café, así como con varias empresas. En el primer caso, la Federación de Cafeteros evitó la tributación al Fondo mediante un artilugio de interpretación jurídica de las normas de la reforma. Este hecho fue particularmente grave frente a la

---

<sup>7</sup> Para un tratamiento más extenso de este problema ver Perry, G., Junguito R., y Junguito Nohora "Endeudamiento externo en Colombia en la década de los setenta". Diciembre (1980).

<sup>8</sup> Las Finanzas en el sector de seguridad social en Colombia. Fedesarrollo. Noviembre de 1980.

<sup>9</sup> Millán, J., Lecaros, F. *El Financiamiento del Sector Eléctrico*; Documentos de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, Noviembre 1980.

bonanza cafetera y contribuyó al hecho de que los inmensos recursos generados por los altos precios internacionales del café se desviarán en una mínima cuantía hacia otros sectores de la actividad nacional. En la misma forma, una ley posterior en 1977, permitió a varias empresas (en particular a Ecopetrol, los Ferrocarriles Nacionales, Puertos de Colombia y Navenal) descontar del impuesto las inversiones efectuadas. Si bien esta norma no tiene importancia en la actualidad, puesto que ninguna de estas empresas está generando excedentes considerables, bien podría suceder en el futuro, especialmente en el caso de Ecopetrol, que se configure una situación como la que se vivió en la década de los 60, en la cual la empresa llevó a cabo inversiones de dudosa rentabilidad social, en ausencia de mecanismos de transferencia de recursos al gobierno central. Así mismo la ley del carbón permite a Carbocol deducir de sus utilidades las inversiones que efectúe, antes de calcular sus impuestos de renta. En esta forma, si la empresa llega a obtener grandes ingresos como resultado de las explotaciones carboníferas en la Costa Atlántica, posiblemente tenderá a desarrollar proyectos de mucha más dudosa rentabilidad social en el área de carbón, y el grueso de los colombianos no se beneficiará de los ingresos generados por la explotación de este recurso, por cuanto no habrá un mecanismo eficaz para transferir excedentes a otros sectores.

Finalmente debe señalarse que los problemas mencionados se enmarcan en el proyecto político dominante en las altas esferas del gobierno colombiano, en los últimos años, y lo refuerza. Este proyecto se ha caracterizado, entre otras cosas, por el deseo de limitar la importancia del Estado y de combatir el sindicalismo de sus trabajadores. Ambas orientaciones sin duda reflejan la influencia tanto de la ofensiva de derecha desatada en los países industrializados a partir de la recesión de 1974, como de ideologías predominantes en algunos otros países de América Latina. La orientación anti-estatal explica los intentos y propósitos privatizantes de la actividad pública en Colombia, así como la fijación de criterios privados para la gestión de las empresas públicas y el manejo de la política de precios y financiera frente a ellas. Por supuesto, esta orientación resulta anacrónica en una visión histórica a largo plazo, por cuanto la mayor transformación ocurrida en el sistema económico de los países industrializados en el presente siglo consiste precisamente en el gran crecimiento de las funciones económicas del Estado. La reacción ocurrida a partir de 1974 en Europa y los Estados Unidos simplemente manifiesta que parte del crecimiento estatal ocurrido en el período de gran crecimiento económico hasta 1974 resulta difícil de mantener en el período recesivo. En el caso colombiano esta posición conduciría a dismantelar un aparato estatal incipiente que no es funcional precisamente por que no ha alcanzado aún un desarrollo suficiente.

De otra parte, y vinculado con lo anterior, los últimos gobiernos se han empeñado en una lucha abierta con el sindicalismo de los trabajadores del Estado, sin reconocer que este fenómeno no es exclusivo de Colombia sino universal y que hay razones objetivas, a saber, precisamente la gran importancia que han adquirido las funciones económicas del Estado en el capitalismo contemporáneo, por las cuales el sindicalismo de sus trabajadores ha pasado a constituir la

vanguardia radical de los movimientos sindicales en todas partes del mundo. Muchas de las aparentemente incomprensibles actitudes de los gobiernos colombianos frente al desarrollo del Estado, y, en particular, de las empresas públicas, tiene origen en esta posición de enfrentamiento a outrance con el sindicalismo de los trabajadores del Estado y refuerza la actitud antiestatal que ha venido dominando en los últimos años.