

LAS PRIVATIZACIONES EN LA ECONOMIA COLOMBIANA

*Gilberto Tobón Sanín **

"La libertad es la propiedad"

Jhon Locke

La política económica de las privatizaciones o desnacionalización, es una política mundial, la cual se inscribe en la actual etapa de desregulación de la economía, iniciada en la llamada "era Thatcher" o del neoconservadurismo o bautizada también como neoliberal, la que toma fuerza a mediados de la década del 70, y se profundizó en la del 80, y es una respuesta a la crisis capitalista de finales del siglo XX.

En la década del 30 (1930) y como efecto de la crisis del 29, se implementó el **New Deal americano** signado por el intervencionismo de Estado, apoyado en las teorías Keynesianas sobre la demanda efectiva y el papel del gasto público ⁽¹⁾. Cincuenta años más tarde se pone en práctica una política de signo contrario liderada por los monetaristas y los adoradores del mercado, la que sirve de recetario para tratar de reactivar las economías tanto de países industrializados como de los llamados países subdesarrollados.

* Profesor asociado del Departamento de Economía. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

1. LAUFENBURGER, Henry, *La intervención del Estado en la vida económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

El diagnóstico que ha precedido el recetario de fórmulas neoliberales para reactivar la economía, y dentro del cual están las privatizaciones, parte de la constatación empírica del estancamiento y de la recesión, que en buena parte se achaca o imputa al exceso de regulación estatal en la actividad económica privada y a la ineficiencia de las empresas estatales o nacionalizadas que han llevado a un agudo déficit de los presupuestos estatales al punto de generar una crisis fiscal ⁽²⁾.

En este orden de ideas tanto la desregulación global como la privatización en general de amplios sectores o ramas de la producción que estaban nacionalizadas "liberaría" al Estado de una carga fiscal insoportable, ya que la administración "política" que no "económica" de los grandes conglomerados estatales, hacían deficitarias, de manera permanente, a dichas empresas oficiales, y tal "liberación" permitiría además allegar recursos fiscales a los presupuestos estatales, enjugando el déficit de un lado y de otro utilizando parte de esos recursos en otras actividades más "propias" de su naturaleza como la "seguridad", la "justicia", etc.

O dicho en otros términos, el Estado no debería competir con el capital privado en áreas donde éste lo podría hacer con mayor eficiencia que aquel ⁽³⁾.

A su vez, al colocarse los términos del debate entre capital privado y estatal, en relación a las funciones de eficiencia y productividad, en términos generales quien las lleva de perder son las empresas nacionalizadas en tanto su administración es más política que económica, en cambio en la empresa privada rige de manera estricta la relación costo-beneficio, de allí que el esquema del productivismo sea más favorable a la libre competencia y al mercado que al dirigismo estatal y a la planificación burocrático-centralizada.

2. Uno de los análisis más completos y agudos sobre el problema fiscal del Estado se encuentra en la obra de James O' Connor: *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona, Península, 1981.

3. Estudios internacionales muestran que la relación de eficiencia y productividad entre capital privado y público era de 2 a 1. Al respecto señala Ramón Martín Mateo: "Estudios sobre los costos de producción en el sector público de Alemania Occidental han acreditado que éstas son un 50 por 100 superiores a la industria privada, cifra que disminuye a 40 por 100 en EE. UU.; y al 33 por 100 en Gran Bretaña". Véase MARTÍN MATEO, Ramón. "La crisis del servicio público". Tomado de *Derecho y economía en el Estado Social*". Madrid, Tecnos, 1988, p. 143.

Sin embargo, cuando los términos del debate se trasladan a la esfera de la distribución ya la relación no es tan claramente favorable a la economía de mercados, pues la mayor parte del excedente se lo apropia el capital privado, en tanto la propiedad privada es el eje de distribución en la economía de libre mercado, de allí la exigencia al Estado como factor "nivelador" y de distribución más equitativa del ingreso. Por ello tras la fundación misma del **Welfare State** o Estado de Bienestar late la ideología del Estado Social redistribuidor, del Estado Benefactor, que entrega al conjunto de la sociedad los beneficios de los servicios públicos básicos de salud, de empleo, de vivienda, de educación, etc. En cambio el capital privado sólo estará dispuesto a prestar esos servicios a quienes puedan pagarlos, según la relación costo-beneficio, dejando por fuera de ellos a amplios sectores de la población que no estarían en capacidad de pagarlo.

De allí que entre el extremo de los neoliberales y de los nacionalistas e intervencionistas planificadores surge una tercera posición de corte pragmático, que busca de manera puntual un camino para el desarrollo y el crecimiento, buscando implementar el mercado hasta donde sea posible y la planificación e intervención estatal hasta donde sea necesario, tal y como lo expresa el economista y profesor Guillermo Maya al señalar que: "El mercado ha probado ser un mecanismo muy importante en el mejoramiento del desempeño de las economías y del crecimiento económico, muy superior al super control de la planificación central, en donde la asignación de recursos fue y ha sido, donde aún existe, político y no económico. Sin embargo, no todos los males sociales, entendidos como las carencias en educación, salud, nutrición, vivienda, medio ambiente, etc., pueden ser curados por el mercado. Es necesario que la sociedad recurra a sus valores ético-sociales de cultura y de civilización para entender que parte de las soluciones pasan por el consenso social de luchas contra esas carencias. Sin embargo, el punto de partida es la capacidad de crear riqueza y esa capacidad no se puede arruinar con una política que frene la iniciativa individual, sino que la promueva, corrija las distorsiones del mercado, las fallas y lo complemente" (4).

En este orden de ideas ni todo debería ser privatizado ni todo nacionalizado; sin embargo, el orden de una "economía mixta" no sería impermeable a la penetración de la ley del valor, en tanto

4. MAYA MUÑOZ, Guillermo. "La infraestructura". Trabajo inédito, próximo a publicarse p. 1-2.

ésta regirá el conjunto del movimiento económico, incluso para las empresas nacionalizadas en la medida en que se verán obligadas a competir en el mercado con otras empresas privadas y, además, porque el capital es ante todo más una relación de producción que una relación de propiedad. De allí que muchas empresas nacionalizadas, en cuanto capital público, cubren en parte las deficiencias del mercado y los vacíos que no puede cubrir en la producción el capital privado como producto de la crisis capitalista y la desvalorización del capital.

Por ello se afirma que: "... si capital público igual devaluación del capital e igual no valorización del capital, no es necesario insistir mucho para presentar las empresas nacionales como islas de producción socialistas o por lo menos encaminadas a serlo. Destruir el monopolio capitalista de la producción fue la razón de ser de las nacionalizaciones" ⁽⁵⁾.

O sea que en el discurso ideológico de algún sector de la izquierda las nacionalizaciones de empresas se han visto como un paso hacia una economía planificada, pero en realidad estas estatizaciones muchas veces lo que logran es un capitalismo de Estado, el cual no necesariamente conlleva mejores índices de igualdad social.

A su vez en el discurso ideológico de algunos sectores de la derecha se presenta a las privatizaciones como el nicho y la base a partir de la cual se obtendrá el despegue económico, el desarrollo y el crecimiento de las economías estancadas; sin embargo, la evidencia empírica no muestra que en los países donde se han emprendido privatizaciones, la tasa de crecimiento haya aumentado espectacularmente, tal es el caso de México, por ejemplo, en los últimos años.

Por ello se hace necesario no entrar a descalificar como ineficiente e inconveniente todo el capital público. Además, recientes estudios de economistas americanos tienden a mostrar lo contrario, a través de sólidos análisis econométricos, al respecto Mary Finn manifiesta:

"A principios de los años 70 se presenció un dramático cambio en la producción per cápita y las tasas de crecimiento de productividad del trabajo en los Estados Unidos. Estos porcen-

5. AZOUVI, Alain. "Nacionalizaciones y principios de gestión". Tomado de *"Critique de la économie politique"*. France, 1976. Traducción de Darío López, CINDEC. Universidad Nacional, p. 8, 9.

tajes correspondieron al 2.2% y 2.0% respectivamente, para el período 1950-1969 comparado con el 1.3% y 0.8% para el período 1970-1989. Aschaner (1989) advierte que un importante factor explicativo en esta disminución de productividad es la reserva de capital del Estado. Al calcular una función de producción que relaciona la producción del sector privado con el trabajo y el capital del sector privado y con el capital total del Estado para la economía global de los Estados Unidos (1949-1985). Aschaner encuentra una cifra de 0.39 con respecto a la elasticidad de producción en el capital del Estado. Es decir, para cada cambio del 1% en el capital del Estado, la producción responde al 0.39%''⁽⁶⁾.

Ahora bien, la pregunta es ¿en qué y cuándo contribuye el capital del Estado y el gasto público al aumento de la producción y de la productividad en Colombia?

Que sepamos no hay estudios sofisticados que recojan alguna evidencia empírica al respecto.

¿Cuántas de las empresas estatales son deficitarias y por qué?
¿Cuáles de los servicios públicos ameritan una privatización y por qué en Colombia?

Las respuestas a estas preguntas comportan un elevado elemento político, para los cuales el gobierno no ha tenido una respuesta muy puntual en su plan de desarrollo: "La revolución pacífica", en donde se parte de un marco de referencia de carácter neoliberal y desregulaciones para el conjunto de la economía, es así como el director nacional de Planeación en la introducción al plan señala:

"El Estado puede hacer más por el desarrollo económico concentrándose en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le corresponden, y dejando de intervenir en numerosos escenarios de la vida económica. El costo inevitable de la intervención excesiva en aspectos productivos y de la innecesaria regulación ha sido el descuido de la educación, la salud, la justicia y la seguridad ciudadana"⁽⁷⁾.

6. FINN, Mary. "¿Es todo el capital del Estado productivo?". Tomado de *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*. Traducción de Darío López, CINDEC. Universidad Nacional, p. 53.

7. Véase "La revolución pacífica". *Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Departamento de Planeación, Introducción, Armando Montenegro, Bogotá, 1991, p. 20.

La retirada del Estado de numerosos escenarios de la vida económica significa en términos legos "privatizaciones", allí donde el Estado acometía directamente la actividad económica, para concentrarse éste en otras funciones como salud, justicia, educación, seguridad ciudadana, y la verdad es que después de 3 años de estarse ejecutando el plan, las privatizaciones han tenido un ritmo muy irregular sólo acelerándose al final del mandato y en los otros sectores de salud, justicia, seguridad, etc., sus resultados son francamente desalentadores.

Para hacer intelegible este desfase entre lo postulado en la política económica y sus resultados socio-económicos es necesario comprender esquemáticamente el papel del Estado en la economía colombiana.

Las facultades de intervención del Estado en la economía se despliegan desde la década del 30 (1930), pero particularmente a partir de la Reforma Constitucional de 1936. Paralelo al desarrollo capitalista del país se va profundizando y extendiendo la intervención del Estado, que cobra significación en la Reforma Constitucional de 1968.

En las dos últimas décadas creció y en cierta forma se fortaleció el capitalismo de Estado, al lado de una economía de mercado.

Es así como dentro de las 10 más grandes empresas de Colombia, hay 3 estatales: Ecopetrol, Carbocol, Telecom. A su vez los indicadores de la intervención del Estado en la economía en tres décadas, del 50 al 80, en este siglo, muestran un relativo ascenso.

INDICADORES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA		
Año	Ahorro gobierno en Fibc. %	Ingreso gobierno Ingreso nacional %
1950	19.5	11.0
1955	26.0	15.2
1960	22.7	14.4
1965	20.5	12.2
1970	26.7	19.9
1975	21.9	17.6
1979	27.2	18.7

Fuente: Cuentas Nacionales del Banco de la República ⁽⁸⁾.

No obstante para otros autores que también se han ocupado del tema, la intervención del Estado en la vida económica del país, puede haber sido aun más intensa, pero sin llegar a configurar un capitalismo de Estado como forma dominante al interior del sistema capitalista en Colombia. Tal es el caso del ensayista Jesús A. Bejarano, quien en una cita que es un poco larga pero ilustrativa manifiesta:

“El gasto público total, entre 1950 y 1975 se multiplica por 5.6 veces (recuérdese que la producción total se triplicó) pasando de representar el 16.0% en el PIB en 1960 al 28.9% en 1975. Del mismo modo, la participación del gasto público total pasó de ser el 19.3% del ingreso nacional al 34.9% en el mismo lapso.

En términos de la utilización del gasto, han disminuido los gastos de funcionamiento pero los gastos de inversión han aumentado considerablemente. Así la inversión estatal que 1960 representaba el 5.4% del P. I. B., en 1975 representaba el 13.4%. De igual modo, pasó de participar en un 6.5% a un 16.2% en el ingreso nacional.

En términos de los mecanismos de ejecución del gasto total, éstos se trasladan de manera creciente a los institutos descentralizados al tiempo que los otros niveles del sector público (el gobierno nacional, departamental y municipal), pierden poder en esta ejecución. Así, mientras que en 1960 los institutos ejecutaban el 8.9% del gasto, en 1975 ejecutaban el 39.7%, mientras el gobierno nacional pasó de ejecutar el 58.9% al 41.2%. Si se miran solamente los gastos de inversión, la tendencia es aún más clara: los institutos pasan de ejecutar el 2.7% de la inversión pública al 42.4% entre 1960 y 1975 mientras el gobierno nacional pasó de 61.8% a 47.6%. Esto hace que los gastos totales de los institutos pasen de representar el 1.4% del P. I. B. en 1960 a 11.5% en 1975 y de representar el 1.7% del ingreso nacional al 13.9% en el mismo periodo” ⁽⁹⁾.

8. Citado por KALMANOVITZ, Salomón, en: *Economía y Nación —una breve historia de Colombia—*. Bogotá, Siglo XXI, 1988, p. 419.

9. BEJARANO, Jesús A.: “La intervención del Estado en la economía colombiana”. Tomado de *La economía colombiana en la década del 70*. Bogotá, CEREC, 1984, p. 39-40.

Es indudable que tomando con beneficio de inventario las cifras y sea cuál fuere el margen de error ya entrada la década del 70 no es desdeñable el papel del Estado colombiano en la economía del país, e incluso, los analistas coinciden en señalar cómo la participación relativa del Estado, o más concretamente del gobierno (nacional, departamental y municipal) en el P. I. B. entre 1950 y 1975 fue un promedio aproximadamente de un 18%, el cual se ha mantenido con ligeras variaciones en la década del 80, pero esta proporción porcentual del gasto público en el P. I. B., comparado con los países industrializados es relativamente modesta. Así por ejemplo, esta proporción para la década del 80 fue del 47% en Alemania; del 37% en Estados Unidos; del 52% en Francia; del 33% en Japón; del 48% en el Reino Unido y del 65% en Suecia ⁽¹⁰⁾.

Sin embargo, distinguiendo en qué momento del proceso económico total se da la intervención del Estado (si en el de la producción misma, en la distribución o en el consumo), en el caso colombiano en el proceso de producción mismo es donde las privatizaciones podrían tomar caminos complejos. Así por ejemplo para el investigador Julio Silva Colmenares:

"En 1982 dieciséis empresas industriales y comerciales del Estado tuvieron ingresos por \$ 298.391 millones; doce sociedades de economía mixta por \$ 34.997 millones y noventa y un establecimientos públicos nacionales por \$ 264.535 millones. Si bien en este total hay duplicaciones por transferencias y operaciones comerciales entre estas entidades, su monto es significativo; equivalía en ese año al 24% del P. I. B." ⁽¹¹⁾.

No obstante ello, el papel del Estado no era descomunal en la economía pero sí importante.

César Giraldo entrega cifras reveladoras: "El sector público en 1981 pagó el 30.4% de los salarios del país, ejecutó el 44.3% de la inversión total y consumió el 18.1% de la oferta agregada nacional" ⁽¹²⁾.

Pero, ¿hasta qué punto toda esta intervención del Estado en la

10. Fuente: *Informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial*. Washington, 1991, p. 163.

11. SILVA COLMENARES, Julio. "El papel de la intervención estatal en la economía". En: *Revista Economía Colombiana*, N° 174, 1985 p. 32.

12. GIRALDO, César. "La intervención del Estado en la economía". En: *Revista Economía Colombiana*, 1985, N° 174, p. 41.

economía colombiana se vinculaba de manera directa a mejorar los índices de crecimiento y desarrollo económico? La respuesta no es fácil. Sin embargo, la tasa de crecimiento anual de la economía colombiana ha sido decreciente, en efecto, entre 1960-1973 fue de 5.9%, entre 1973-1980, 4.8% y entre 1980-1988 fue de 2.7% ⁽¹³⁾.

Esto dentro de un modelo proteccionista y de cierta intervención del Estado. Ahora bien, dentro del modelo desregulación, neoliberal y de apertura de Gaviria en el cuatrenio 90-94, los datos más recientes muestran que la tasa de crecimiento ha oscilado entre un 3% y un 4%, guarismos bastante modestos, para los anuncios oficiales de altas tasas de crecimiento con el nuevo modelo económico.

Pese a que la economía colombiana ha vivido sobre diagnosticada por los economistas, era un hecho cierto de que más allá de las presiones internacionales del F. M. I. y el B. M. para abrir la economía colombiana, ésta mostraba signos de agotamiento en la operación del modelo de desarrollo hacia adentro, de proteccionismo y de aplicación por varias décadas del modelo cepalino.

Por ello fue que la idea de las privatizaciones al lado de la de reducir el tamaño del Estado fueron de recibo en los círculos monetarios influyentes en el gobierno y en Planeación Nacional. Sin embargo, fue más lo anunciado que lo realizado en materia de privatizaciones en Colombia; un inventario insuficiente da cuenta de ello: Ferrocarriles Nacionales, Papelcol, Renault (venta participación IFI), Alcalis, Puertos de Colombia, Banco de Colombia, CORPAVI, Banco de los Trabajadores y el Banco Popular en tránsito de serlo.

El plato fuerte de las privatizaciones que era TELECOM fracasó debido a una huelga del sindicato hace un año, de todos conocida. La cual tuvo una fuerte respuesta del Estado, encarcelando cerca de 1 año a algunos dirigentes sindicales, acusados de sabotaje a las instalaciones.

No obstante el Estado posee diversos mecanismos para llevar a cabo privatizaciones más sutiles sin tener que pasar por una confrontación directa con los sindicatos de las empresas estatales a desnacionalizarse. Consisten en acudir al expediente de permitir la entrada de nuevas empresas nacionales o extranjeras a com-

13. Véase MAYA MUÑOZ, Guillermo. "La infraestructura", trabajo inédito próximo a publicarse.

petir con el monopolio estatal o a abrir nuevas líneas de novedosas actividades comerciales, de producción o de servicios, tal y como ha ocurrido con la telefonía celular recientemente adjudicada por licitación pública.

A su vez el Estado sin desprenderse formalmente del monopolio de una actividad puede contratar o subcontratar con empresas privadas la determinada prestación de un servicio público, como ha ocurrido con las basuras en Bogotá.

O simplemente decide privatizar una empresa o establecimiento público, sacándola a remate por martillo o en la bolsa, o por licitación pública al mejor postor.

Sin embargo acá surgen varios problemas que no son de poca monta y ellos atañen de un lado al derecho eventual de postulación que tendrían los trabajadores y sus sindicatos así como las llamadas economías solidarias o cooperativas, punto sobre el cual ha llamado la atención la Corte Constitucional al exigirle al gobierno que en los decretos que ordenan las privatizaciones se debe señalar de manera clara la opción de compra de los entes mencionados y, secundariamente, el derecho de compra de los particulares.

De otro lado está el problema del denominado "justo precio" de las empresas o establecimientos públicos a privatizarse. Pero es cierto que el "justo precio" es una idea "tomista", sin mayor cabida en una economía moderna de mercado, donde sólo rigen los precios de producción, los precios de monopolio o los precios de mercado. El problema digamos de un "precio objetivo" o "real" de las mismas sí está presente dentro de los términos del procedimiento a seguirse con el objeto de evitar especulaciones, maniobras fraudulentas y enriquecimientos ilícitos tanto de funcionarios públicos como de inversionistas privados involucrados en la compra, máxime en un país como Colombia dominado por la corrupción.

Al respecto no deja de sorprendernos cómo algunas de las "teorías" a ultranza de la privatización abordan de manera francamente impúdica el problema del precio para la venta de las entidades del Estado; al efecto el actual gerente del Banco de la República Miguel Urrutia Montoya afirmaba hace unos pocos años que: "En principio, el precio de venta debería ser el valor presente de las utilidades futuras de la empresa. Si la propiedad genera pérdidas en el largo plazo, el Estado debería regalarla o cerrarla" (14).

14. URRUTIA MONTOYA, Miguel. "Posibilidades de privatización en Colombia". En: *Revista de Economía Colombiana*, 1991, N° 326, p. 25.

Una posición de estas sólo podría ser contrastada con cierta visión ingenua de alguna izquierda que ve en las empresas estatales o nacionalizadas "islas" del "paraíso" socialista de producción y no eventuales focos de ineficiencia, de corrupción, de distorsión de precios en una economía de mercados y fuente permanente de desequilibrios fiscales, como ocurre muchas veces con algunas empresas estatales.

En consecuencia, el punto de vista más realista a asumirse frente a las privatizaciones o nacionalizaciones según el caso, es el de defender una posición pragmática, la cual ve en la intervención del Estado o en la desregulación políticas económicas tendientes a fortalecer el desarrollo, el crecimiento y la redistribución y no simplemente luchas ideológico-políticas, así puedan conllevar ese carácter. Pues es evidente que en el actual período de internacionalización y globalización de la economía, el país no puede enclaustrarse en una política de nacionalismo estrecho, pero tampoco puede convertir el capital público en simple botín de las multinacionales o de los monopolios nacionales, so-pretexo de la oleada de privatización en el mundo. Pues no basta con considerar, como lo hace el Banco Mundial: "La privatización es necesaria y muy conveniente, aunque es difícil y lleva tiempo. No debe emprenderse como fin en sí misma, sino como medio para alcanzar un fin: utilizar los recursos en forma más eficiente" ⁽¹⁵⁾.

Tal óptica productivista, deja de lado las ansias colectivas de bienestar económico y social que constituyen parte fundamental del ideal social en la sociedad moderna de finales del siglo XX. Por ello es que dentro de la filosofía política ecléctica de la Constitución Política de Colombia de 1991 al lado del tríptico constitucional de: Estado social de derecho-dirección de la economía a cargo del Estado y derechos económico-sociales de la población, se levante, en oposición, el tríptico constitucional de: defensa de los bienes-derecho de propiedad y libre competencia económica como un derecho de todos.

Ahora bien, qué dirección tomará la política económica en los próximos años no sólo dependerá de la continuidad de un modelo económico adoptado en un plan de desarrollo, sino fundamentalmente de la correlación de fuerzas políticas al interior de la sociedad colombiana.

15. Véase *Informe sobre el desarrollo mundial*. 1991, Banco Mundial, Washington, 1991.