

TEORIA DE LA PRIVATIZACION EN COLOMBIA

Miguel Urrutia

Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República

En el presente ensayo haré una serie de anotaciones acerca de cuáles son las barreras a la privatización en Colombia. Para comenzar, me referiré brevemente a la teoría de la privatización, y en particular a la relación entre la eficiencia y la privatización. Quienes hemos seguido a través de la prensa internacional la experiencia reciente en Europa Oriental nos damos cuenta de que la justificación de fondo para la privatización es la idea de que los mercados no van a funcionar si ésta no se lleva a cabo. Es decir, que la experiencia sugiere que un sistema de precios no se puede aplicar para asignar eficientemente recursos en un país con empresas estatales monopolísticas. En cierto sentido, ello significa el fracaso de la teoría de Oscar Lange, según la cual las empresas estatales y la planificación pueden coexistir dentro de un esquema de precios establecido por el Estado, y que esos precios igualarían los costos marginales a los ingresos marginales, por lo cual un sistema de precios racionalmente planificado llevaría a la eficiencia de una manera aún más rápida de lo que se puede lograr en un sistema de mercado.

En esencia, lo que se concluye es que no existen sistemas de precios en sectores dominados por empresas estatales, y eso lo vemos en Colombia. Si se observa lo que ha sucedido en el país en materia de inflación, se advierte que ésta se origina en los precios del Estado. Tal el caso de las tarifas del sector eléctrico, y en general de las tarifas estatales, cuyo incremento duplica la tasa de aumento de los precios promedio. El problema radica en que las tarifas y los precios del sector estatal no reflejan los costos marginales de largo plazo de la economía sino los costos marginales de largo plazo de los burócratas, cosa que es bien diferente. De allí que la idea fundamental no es que las empresas públicas sean mejores o peores que las privadas, sino que el sistema de precios no funciona como método de asignación de recursos en las empresas estatales. Tal hecho justifica la privatización.

Sin embargo, el gran peligro de la privatización es remplazar monopolios públicos por monopolios privados. Estos últimos, aunque algo más eficientes, concentran más el ingreso. Mientras que los monopolios públicos tienden a mejorar los ingresos de los trabajadores, los privados tienden a mejorar los ingresos de los accionistas. Por todo lo anterior, es necesario diseñar sistemas que eviten la creación de monopolios privados en el proceso de privatización. En

segunda instancia mencionaré cuáles son los mayores peligros para la privatización en el caso colombiano.

La defensa de los privilegios monopólicos

La principal barrera a la privatización en el país es el empeño del Estado y de las empresas públicas existentes por mantener el monopolio propio. El caso que probablemente ocasiona los mayores costos para la economía es el de Telecom. La justificación que se ha dado para no privatizar esta empresa y para no autorizar la privatización de la telefonía celular es que esta nueva tecnología es la más rentable y, en esa medida, sería ilógico entregarla al sector privado. Si analizamos a fondo éste argumento, se evidencia que podría ser respetable en el contexto de los Habsburgos, cuando se utilizaban las empresas públicas como arbitrio fiscal, pero que aplicarlo en Colombia no es solamente peculiar sino anticonstitucional porque la reciente Carta Magna estableció que las únicas empresas que podían ser de arbitrio fiscal son las licoreras.

Este es el primer peligro. El del gran poder de las empresas estatales para mantener sus privilegios monopólicos con el argumento de que la privatización puede llevar a monopolios privados, cuando es evidente que son los monopolios públicos los que causan estos problemas. Los costos de esta decisión son inmensos para el país. La telefonía celular tendría un impacto positivo sobre la seguridad, que es probablemente el mayor problema del país, y sobre el desarrollo de los sectores productivos.

Temor a los dineros calientes

El segundo peligro para la privatización en Colombia es el narcotráfico. Existe el temor de que si se privatiza a través de las bolsas de valores se corre el riesgo de que personas indeseables adquieran libremente acciones. Tal situación debilita el principal instrumento con que cuentan otros países para adelantar los procesos de privatización, y por ello se debe definir con claridad el tratamiento que se dará al narcotráfico. Los mecanismos fiscales y judiciales son, sin duda, el mejor control al lavado de dólares. Porque la idea de cerrar la posibilidad de privatizar en un país a través de la Bolsa, ciertamente le pone un limitante importante a la privatización y establece una dinámica de

la que, personalmente no soy partidario: la privatización con capital extranjero.

Escepticismo frente al potencial de inversión

La tercera barrera para la privatización en Colombia es la desconfianza acerca de la capacidad de inversión del país para llevarla a cabo. Para quienes tengan dudas a este respecto, valgan ciertas precisiones. A octubre 12, el Banco de la República tenía \$786.000 millones de pesos en Títulos de Participación. Si unos burócratas tan ineficientes como nosotros tenemos la capacidad de colocar esta suma, sospecho que el sector privado podría movilizar todavía más recursos para la privatización. Aún más, ésta no es toda la capacidad de ahorro e inversión del país, porque a la misma fecha había \$552.000 millones de pesos en Certificados de Cambio. Es decir, que entre Títulos y Certificados el potencial asciende a cerca de \$1.2 billones de pesos captados en un período relativamente corto, porque tanto los Certificados de Cambio como los Títulos de Participación se captaron durante este año. Es decir, que si en diez meses fue posible captar un millón de millones de pesos, sería sorprendente no estar en capacidad de privatizar empresas. (1).

Sin embargo, no puede perderse de vista que el importante monto acumulado en Certificados de Cambio y en Títulos muestra que hay capacidad de inversión, pero también que la gente no está interesada en invertir y prefiere comprar papeles. Para que la privatización cambie tal situación debe actuarse en dos frentes. Por un lado, cuidar que las tasas de interés de los documentos de corto plazo no sean tan altas como para desestimular la inversión de más largo plazo. Por otro, procurar que las acciones de las empresas privatizadas sean muy rentables.

Descentralización y presión sindical

Por último, menciono brevemente dos problemas adicionales que crean barreras a la privatización de las empresas estatales. Uno de ellos parte de la descentralización territorial y de la capacidad que

(1) Nota del editor: Al final de 1991 la cifra correspondiente estaba alrededor de \$1.8 billones de pesos, lo que equivalía a unos \$2.700 millones y a más del 5% del Producto Interno Bruto de Colombia.

tienen los Concejos Municipales para crear la estructura de la administración. Dado que, de alguna manera, el manejo de dichas empresas está en manos de los Concejos, en el momento que se autorice su privatización el conflicto a nivel local puede ser muy complicado.

Otro escollo que puede interponerse es la presión sindical. Una manera de superar este problema en Francia e Inglaterra fué garantizar a los trabajadores una parte de las acciones de la empresa que se privatizaba, a un precio por debajo del mercado. Mediante este mecanismo, que está previsto en la nueva Constitución, los empleados acaban siendo partidarios de la privatización porque está atada a una clara ganancia de capital para ellos.

Los hasta aquí mencionados son los tres argumentos que no debemos aceptar si creemos en la privatización. Desde el punto de vista macroeconómico no cabe duda que la política monetaria podría sustituir ahorro en OMAS por privatización, porque es de suponer que el producto de la privatización iría a reducir el déficit fiscal y el problema monetario y macroeconómico del año entrante. En la situación actual tal orientación me parece viable y más atractiva que la privatización con capital extranjero. No quiero decir con ello que esté en contra de este tipo de capital, pero en el momento no lo considero necesario. De allí que los mecanismos que se diseñen no deben estar sesgados hacia el capital extranjero, porque ello tendría un impacto negativo sobre la política monetaria.

Ventajas de la privatización

En síntesis, mis conclusiones frente al proceso de privatización son:

La privatización puede mejorar la eficiencia en la economía.

La privatización es financieramente viable. La experiencia de las OMAS y de los Certificados de Cambio este año ha demostrado la capacidad extraordinaria del país para movilizar el ahorro.

La política monetaria y cambiaria se beneficiaría de la privatización particularmente en 1992, cuando tendremos un problema fiscal complicado.

Es posible que la privatización sea el método más eficiente de profundización del mercado de capitales colombiano. Un reciente estudio del Banco Mundial muestra que en la actualidad el número de acciones ofrecidas en nuestro mercado de capitales equivale a la tercera parte de la oferta de hace 20 años. Obviamente lo que se requiere es profundizar el mercado de capitales a través de un aumento en la oferta, y el sistema de privatización es un medio bastante eficiente para lograrlo.