
La privatización en Colombia

YA SE EMPEZABA A CONSOLIDAR EL movimiento privatizador del gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra, cuando el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS) organizó la segunda versión del "International Leadership Forum" en Estambul en el año 1987. El forum con-

III TRIMESTRE 1991

gregaba un selecto grupo de así llamados "líderes establecidos" de 45 países (es decir, expresidentes, congresistas, académicos y científicos) para discutir e intercambiar ideas con individuos más jóvenes de carreras ascendentes en diversos campos profesionales. Los debates se concentraron en torno al tema de cómo lograr una "agenda para la década de los noventa" que se pudiera proponer a los gobiernos y pueblos del mundo, bajo la premisa de que una mayor participación en las actividades económicas generan una mayor participación en las decisiones políticas y por lo tanto mayor democratización y estabilidad en lo económico y en lo social.

Tres de los cuatro grupos de trabajo incluyeron dentro de sus recomendaciones la adopción de una política de privatización y fue así como dentro de las once recomendaciones finales del Foro se incluyó en cuarto lugar: —"la reducción del papel del Estado en actividades económicas a través de Privatización".

Decíamos en aquel entonces que —"cada país debería hacer su propio examen de conciencia para identificar aquellas áreas de los servicios gubernamentales que pudieran serle confiadas a la iniciativa privada". No obstante, también aclaramos que una estrategia de privatización efectiva sería aquella que lograra un buen equilibrio entre las actividades económicas del sector público y del sector privado, y que el objetivo de la privatización es mejorar la eficiencia de los recursos económicos reduciendo, pero no eliminando el papel del sector gobierno.

La recomendación no se aprobó sin antes recibir algunos ataques en la sesión plenaria. El propio Chairman del Foro, el exasesor de la Presidencia de los Estados Unidos Zbigniew Brzezinski dejó saber que a su juicio era un tanto prematuro atribuirle tanta importancia a la privatización y que el fenómeno que se estaba viviendo bien podría ser una cuestión pasajera o una "nueva moda" en asuntos económicos.

En realidad nadie se imaginaba en ese momento que en cuestión de 2 ó 3 años se diera en Europa Oriental y en la Unión Soviética el vuelco histórico tan impresionante de que hemos sido testigos, ni que la gran mayoría de los regímenes de economías centralmente planificadas se vieran obligados por las circunstancias a dejar operar las fuerzas de un mercado que aún bajo restricciones y controles, operaba clandestinamente.

Hace unos meses se aprobó en la Unión Soviética una Ley de Privatización y como decía hace poco el Dr. Roger Leeds parafraseando a Sadam Hussein, una vez que allí arranque el proceso esa va a ser "la madre de todas las privatizaciones".

Sin embargo, como en todos los procesos de cambio una vez que pasa el entusiasmo inicial, surgen los razonables cuestionamientos de algunos escépticos. ¿Qué se ha hecho? ¿Qué beneficios se han logrado? Aparte de toda la retórica que emana de conferencias, publicaciones, debates y comisiones, ¿qué pasos concretos se han dado?

En algunos países es innegable que el "rótulo" de la privatización como mecanismo de manejo económico puede estar recibiendo demasiada publicidad por un lado y muy poca voluntad política por el otro. Y naturalmente, de tanto pregonar los beneficios económicos que deben generarse,

las expectativas se van haciendo cada vez mayores hasta que llega el "baldaño de agua fría" con la pregunta que mencionábamos atrás: concretamente, ¿qué se ha hecho?

En ese sentido considero que es imperioso que se mantenga en torno a este tema un marco de referencia de realidad y pragmatismo, para lo cual es conveniente que se le dé una respuesta satisfactoria a algunas preguntas claves como las siguientes:

- ¿Tenemos una política o programa de privatización coherente con los planes de desarrollo económico del país?

- ¿Tenemos claro cuáles son las prioridades y tipos de privatización que queremos aplicar?

- ¿Sabemos qué entidades serán responsables de hacerlo (c.d. quien hace qué?) y bajo qué marco legal?

- ¿Hemos estimado qué metas serían alcanzables y a qué plazo? Y, ¿tenemos claro cómo se utilizarán los fondos que se perciban de la privatización de empresas, o de dónde saldrán los recursos necesarios para llevar a cabo las transacciones?

En lo que respecta al primer interrogante, una de las principales barreras que hemos encontrado en la ejecución de estos proyectos es que a pesar de que existen pronunciamientos favorables al más alto nivel, los "programas" de privatización no siempre encajan dentro del marco general de la política económica de país.

Entonces, se corre el riesgo de desviarse del objetivo central: lograr una mayor eficiencia económica tanto a nivel de las empresas como de la economía en su conjunto. Por ejemplo, trabajando con los asesores del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) de Panamá nos cuestionábamos: ¿sería lógico privatizar las empresas industriales de propiedad del Estado sin eliminar primero una serie de distorsiones de precio y privilegios que harían imposible la competencia?

Claramente no se trata del simple traspaso de empresas y activos del sector público al privado. Si dicho traspaso no se realiza en el contexto de otras medidas económicas que promuevan y hagan viable una economía de mercado, probablemente no se alcancen los beneficios buscados.

Pasando a la segunda pregunta, al intercambiar impresiones con los funcionarios encargados de la privatización en diversos países resulta evidente que el término "privatización" tiene un significado distinto para muchos de ellos. Por lo tanto, en cada ocasión cabe preguntar si estamos hablando de privatizar los servicios públicos (acueductos y alcantarillados, energía eléctrica o telecomunicaciones) o si se trata de los monopolios estatales (como los puertos marítimos, instalaciones aeroportuarias o ferrocarriles nacionales) o si solamente se piensan privatizar las empresas industriales, comerciales o de servicios que por una u otra circunstancia se encuentran en manos del sector gobierno.

Además, hay que aclarar de qué tipo de operaciones estamos hablando. Se quiere hacer una venta y, de ser así, ¿se trata de una venta total o parcial? ¿Se prefieren mecanismos de subcontratación o de concesión administrativa? Y, ¿qué coordinación y prioridades debemos darle al proceso?

En cuanto al tercer punto, con frecuencia se presenta el problema de que en lugar de existir un programa o política coherente, se dan múltiples iniciativas a través de diferentes entidades del Estado. En Sri Lanka, por ejemplo, el Ministerio de Industrias, con financiación del Banco Mundial, se embarca en la privatización parcial de empresas textiles siguiendo su propio esquema de avalúos y negociación directa, mientras que el Ministerio de Finanzas, con apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), se concentra en privatizar industrias como la empresa nacional de licores o una cadena de televisión, siguiendo un proceso diferente. Naturalmente de allí surgen enfrentamientos y fricciones burocráticas que dilatan y complican la privatización.

Como es lógico, si no queda claro qué entidad lleva el liderazgo en la ejecución, surgen diferentes enfoques de aplicación que ocasionalmente se contradicen, resultando en una fuente de confusión para los posibles inversionistas. ¿Por qué en unas transacciones se dan facilidades de crédito y en otras no? ¿Por qué se permite el pago parcial con pagarés de deuda comercial externa con un mayor o menor descuento en unos casos que en otros? Y ¿cómo es posible que el Ministerio de Turismo haya procedido a negociar hoteles sin contar con un avalúo aprobado por la Contaduría General de la República?

En lo que respecta a la cuarta pregunta, es decir a las metas que podrían lograrse en el mediano plazo es importante que el país mantenga una visión clara y que no se le dé a la opinión pública la percepción de que con la privatización se le darán soluciones a todos los males económicos.

Esta puede ser, por ejemplo, la idea que se han formado algunos ciudadanos de países de Europa Oriental, los cuales se han visto invadidos por toda clase de bancos, firmas consultoras y otras empresas de países occidentales que les presentan escenarios un tanto idealizados de lo que puede lograrse en ciertas transacciones de privatización. Así, por ejemplo, no sería justo hacerle pensar a los representantes gubernamentales de Bulgaria que va a ser fácil y beneficioso privatizar la línea aérea nacional, cuando se sabe que la flota de aeronaves de fabricación soviética tiene que ser reemplazada a corto plazo y que son muy pobres las posibilidades de vender o arrendar los equipos viejos, aún en el mercado de los países en vías de desarrollo.

Además, es necesario que se conciba la privatización como un proceso de largo plazo y que se sepa que los beneficios correspondientes no van a ocurrir sin sacrificio, ni en forma inmediata. De lo contrario, se van a crear falsas expectativas y en un plazo no muy lejano es probable que se diga que la privatización no funciona.

Hace ya varios años se ensayó en Colombia realizar el mantenimiento vial a través de subcontratos con el sector privado. Según tengo entendido, la mayor parte de los contratos que se formalizaron en ese entonces terminaron en demandas ante los tribunales. ¿Y qué pasó? Según los técnicos en esta materia que llevaron a cabo con gran éxito programas de mantenimiento por contrato en el Estado de Paraná en Brasil, la experiencia de Colombia en esa época (1982-1983) se analizó en seminarios y conferencias internacionales como el ejemplo clásico de cómo no hacerlo. Según ellos, se

dejaron de lado algunos pasos metodológicos necesarios, tales como la definición de precios unitarios, normas de ejecución, presupuesto basado en la ejecución planeada y la intermediación de firmas interventoras.

Tal como lo ilustra este ejemplo, tampoco se trata simplemente de tomar acciones hacia la privatización, sino que también es necesario hacerlo en forma estructurada y sin improvisación, para no tener que lamentar más adelante que la idea se ensayó, pero no resultó ser conveniente, o que simplemente no es aplicable en el país.

Por último, si bien es cierto que se puede aprender mucho estudiando los modelos aplicados en otros países, la estrategia de privatización que se diseñe debe ser específica para el país y congruente con sus condiciones y necesidades particulares.

Visto bajo la óptica de las consideraciones anteriores, quizás una de las labores más importantes que podría emprender sería la identificación y formulación de proyectos concretos, cuya factibilidad debe analizarse y demostrarse como parte de un proceso —que es tanto técnico como político— y en el que se requiere una buena dosis de negociación y consenso.

Jorge F. Segura