

LA PRIVATIZACION POR HACER



Lic. Salvador Osvaldo Brand¹

La venta de acciones de tres bancos comerciales marcó en 1992 el inicio de un proceso que estará presente a lo largo de la actual década en la agenda del sector público.

Peter F. Drucker en su libro "La Era de la Discontinuidad", fue el primero en diagnosticar que, como consecuencia de la revolución tecnológica de las computadoras, la eficiencia del Estado se había rezagado notablemente respecto de la que lograban las empresas privadas competitivas. Drucker acuñó el término "privatización" para designar el proceso por el cual la mayor parte de las organizaciones estatales, deberían volver a funcionar "como si fuesen privadas".

Privatización es hoy una palabra de uso común. Para algunos es una respuesta a muchos de los problemas del sector público; para otros, una estrategia de desarrollo. Un grupo radical la considera una forma idónea para contener la intervención del Estado en muchas de las actividades de la sociedad. Pero en general, es un concepto que debe enmarcarse dentro de las nuevas formas de gestión administrativa, con el objeto de mejorar el desempeño global del sector público, pero de ninguna manera justifica el desinterés del Estado para cumplir sus amplias responsabilidades sociales y políticas.

Para fines didácticos pueden clasificarse tres posiciones del Estado ante la actividad económica privada. Si la invade pretendiendo sustituirla, se dice que el Estado es estatista. Si la deja totalmente libre, es un Estado ausente. Si trata de equilibrar para que el

desarrollo pueda ser el resultado conjunto de la iniciativa privada y de las decisiones públicas, el Estado es regulador.

La historia de América Latina en lo que va del siglo es un movimiento cíclico de una a otra de esas tres posiciones. Antes de la crisis de 1930 reinaba el Estado ausente. Cuando los mercados externos se cerraron y las monedas se volvieron inconvertibles, América Latina se pasó al Estado regulador, mediante la creación de bancos centrales y de institutos reguladores de la producción y precios. Fue después de la II Guerra Mundial que la región se volvió estatista, ampliando a partir de entonces la propiedad estatal de las empresas que dominaban sectores como el transporte, la energía, el petróleo, las comunicaciones y el comercio exterior.

A partir de 1982, cuando la deuda externa estalló en México, se extendió por toda Latinoamérica la crisis del estatismo. Luego irrumpieron las privatizaciones, primero tímidamente y a finales de la década, de manera impetuosa. Pero una vez se privatice todo lo que se quiera privatizar, resurgirá el dilema de los años treinta: ¿Debe dejarse todo libre al impulso del sector privado o el Estado debiera recuperar cierta capacidad de control?

Aún hoy, mientras se espera el advenimiento del ideal de Adam Smith, se comprueba que de los tres modelos de Estado referidos, el que impera en el mundo desarrollado es el Estado regulador. Y es que también pueden haber tres formas de Estado regulador. Uno "mínimo" que se dedica a arbitrar entre el sector privado y el gobierno, pero renunciando éste a la propiedad de las empresas públicas. Existe un Estado regulador "medio" que, pese a no poseer empresas privadas, las estimula hacia mercados externos, o sea, ya no es

¹ Profesor del Departamento de Matemática y Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas. Este trabajo fue presentado como ponencia en la Semana del Contador Público Académico realizada del 16 al 20 de Mayo de 1994.

árbitro, sino director técnico. Finalmente, hay un Estado regulador "máximo" que, además de inducir a las empresas a la conquista de mercados, se reserva la propiedad de las empresas públicas más importantes, o sea entra a jugar a la cancha.

Esta clasificación no es estática. Las naciones se mueven hacia arriba o hacia abajo en la escala de la regulación. Italia inició un proceso de privatización alejándose de Austria, que se distingue por ser el mayor propietario de empresas públicas en Europa, y acercándose al Reino Unido, caso moderado gracias a las privatizaciones de Margaret Thatcher. Mientras tanto, los Estados Unidos de Clinton parecen moverse del "Estado-árbitro" al "Estado-director técnico", acercándose a Japón, que casi no posee empresas públicas, pero estimula a las empresas privadas para conquistar el mundo, siendo el ejemplo clásico del Estado "medio".

Entre el intenso proceso de privatizaciones, Latinoamérica no parece tener definido su destino. ¿Irá hacia alguna forma del Estado regulador? ¿Hacia cuál de ellos? Si se ignora el destino, surgirá la admonición de Séneca a todos los que navegan en la vida: "Para el que no sabe adónde va, nunca soplan vientos favorables". Si el camino hay que buscarlo por el medio, a través de la interacción entre el mercado y el Estado, ¿por qué los latinoamericanos hemos oscilado históricamente entre los extremos del Estado ausente y del estatismo?

La búsqueda de un "medio" implica aceptar que no hay verdades absolutas. Ni el Estado ni el mercado lo son. Así, en cada contienda entre la estatización y la actividad privada siempre habrá un ganador. Pero el exceso ideológico prospera en la oposición. Cuando otro partido sostiene el poder, surgen a la vista los defectos del principio que éste sostiene. En tiempos del mercado libre se ven abusos, monopolios y explotación irracional de recursos. En tiempos del estatismo, abruma la burocracia, el reglamentarismo y la corrupción. Es fácil proponer, entonces, el ideal contrario desde la oposición. Así es como se viaja recurrentemente de un extremo a otro del péndulo, sin que se encuentre la "vía media" del desarrollo.

Específicamente se designa como privatización, al cambio de propiedad de las empresas públicas a manos privadas, dentro del marco de la liberalización del mercado. El cambio de propiedad se contempla a través

de la venta directa o del arrendamiento de las empresas o la contratación de la prestación de un servicio público a cargo de una entidad privada.

En el debate político suele restringirse el significado de privatización a la transferencia de activos de empresas estatales a manos privadas; pero la privatización tiene más que ver con el funcionamiento que con la propiedad. Implica, en última instancia, ampliar las opciones del consumidor en un entorno competitivo.

La privatización, por tanto, requiere ser antecedida o acompañada de otros procesos: la desregulación, para eliminar los controles y los monopolios; la estabilización para recuperar confianza en las medidas económicas, y la liberalización, para abrir el flujo internacional de bienes y de capitales.

Hay actividades del Estado que son indelegables: las que por consideraciones de soberanía, seguridad nacional y equidad, la mayoría de la sociedad no acepta la opción de privatización. Tal es el caso de la justicia, la policía y la educación básica. Asimismo, son cuestionables los casos en que la privatización limita el desarrollo de actividades de gran significado estratégico para la sociedad, por ejemplo, el desarrollo cultural y científico, o como ocurre con las inversiones en la ciencia, la cultura, el deporte, la protección de la salud, etc. En tales casos, dada la magnitud de las inversiones y reconocido el carácter no apropiable de los beneficios, es evidente la inexistencia del interés del sector privado en su participación.

Cuando el Gobierno, a partir de 1989, escogió el estilo de crecimiento, según el cual, es el mercado el que asigna los recursos con mayor eficiencia, no significa que esté exento de dificultades, por lo cual es necesario prever sus efectos macroeconómicos y las contradicciones a las que el proceso está sometido.

No se puede negar que en el país, como en muchos otros, las empresas del Estado contribuyen al desequilibrio de las finanzas públicas. El gigantismo administrativo las afecta rápidamente y reduce drásticamente las utilidades, lo que las obliga a incrementar su endeudamiento o a solicitar recursos al Gobierno Central para realizar las inversiones planeadas o para el mantenimiento de las ya realizadas.

Para evitar esos problemas parecería legítimo plantear la alternativa de privatizar las empresas oficiales; no



obstante, sería un error creer que ese es el único modo de hacer más competitiva la economía, o pretender que así se reducirá automáticamente el déficit y que con ello se contribuiría a reducir las presiones monetarias del Gobierno.

Si uno de los principales objetivos de la política de privatización es la reducción del déficit fiscal, en su formulación se debieran tener en cuenta como mínimo dos elementos: el impacto macroeconómico y la fijación del precio de las empresas.

El efecto de la privatización sobre las finanzas públicas se puede reflejar en el momento de la transacción, o en el mediano y largo plazo. Si la empresa estatal en venta es rentable, implica que el Estado dejará de percibir en el futuro el flujo de utilidades que la empresa habría generado. En consecuencia, es necesario reprogramar el gasto al verse afectado el flujo futuro de los recursos disponibles. Si se tiene en cuenta la pérdida de ingresos futuros, cobra relevancia el precio al cual debieran ser vendidas las empresas estatales. Aquí aparece el punto álgido de la privatización: ¿Cómo determinar el precio?

El precio de venta de los activos públicos estará en función de los objetivos que señale el Gobierno. Si se busca que el producto (PIB) crezca, podría justificarse hasta la donación de empresas estatales e incluso el subsidio de la transferencia; si la meta es el éxito de la operación, el precio debe fijarse en términos atractivos para el sector privado; si se piensa en el efecto político, los bienes públicos no deben venderse baratos; si el objetivo es la democratización de la propiedad, el precio debe estar al alcance de un grupo amplio de la población. Pero estos determinantes nunca actúan separados y por tanto, el efecto económico y social no es completamente claro.

Definido el precio de venta, si éste es menor que el valor presente del flujo de ingresos esperados en el futuro sin darse el cambio de propiedad, se incurre en una pérdida que afectará la posición financiera en el mediano plazo. A precio igual o mayor a dicho valor presente, se tiene un efecto positivo sobre el flujo de ingresos y, desde luego, en el déficit fiscal, sin afectar el patrimonio neto.

La venta de empresas estatales en función de la democratización de la propiedad implica venderlas a precios "módicos" para hacerla asequible a pequeños

empresarios y a grupos de empleados. Pero cabe advertir que al salir el proceso del control gubernamental y entre a regirse por las leyes del mercado, existe la posibilidad de una revalorización de las acciones que induzcan a esos sectores a venderlas para generar nuevamente concentración de la propiedad, dando lugar a efectos contrarios a los esperados. En definitiva, el precio de venta de las empresas estatales debe reflejar el valor de las mismas, pues no se trata de realizar una feria de la propiedad social.

Por último, debe comprenderse que la participación de los particulares es motivada por la búsqueda de una rentabilidad adecuada a su capital. Para el inversionista privado invertir en el servicio eléctrico, por ejemplo, es un negocio como cualquier otro. No se le puede pedir que haga obras de caridad o que asuma el papel subsidiario que le corresponde al Estado. Tiene que reconocerse la verdadera dimensión de la participación privada, pero esto sólo será posible en la medida que la comunidad mejore sus condiciones de vida al gozar de servicios eficientes, pagando por ellos un precio justo.

Buena parte del desprestigio de algunas empresas públicas está fundamentado en la creencia popular de que se trasladan sobrecostos por la ineficiencia. La población comprende que para gozar de servicios públicos debe pagar por ellos, a través de tarifas e impuestos; lo doloroso es que aun pagándolos, los servicios son pésimos. El manejo de los subsidios por fuera del sistema de precios y la correcta fiscalización de las empresas públicas podría ayudar enormemente a lograr mayor eficiencia. Ese es el reto del Gobierno a través de la Superintendencia de Instituciones Financieras y de la Corte de Cuentas de la República.

Pero quiero terminar con una reflexión: Desde hace años estoy convencido de que nuestros instrumentos de análisis están muy obsoletos.

Condicionados a pensar en línea recta a los economistas nos resulta difícil imaginar alternativas a la privatización y a la estatización, o alternativas al capitalismo y al socialismo, o alternativas a la izquierda y a la derecha.

Esto es resultado de que nuestra formación ha estado viendo al pasado creyendo que nuestro futuro sólo será una extensión del ayer, siguiendo una línea recta de nuestro presente.

Las viejas formas de pensar, los viejos dogmas e ideologías, por útiles que hayan sido en el pasado, ya no se adecuan a los hechos. El mundo que está emergiendo del choque de nuevos valores y tecnologías, nuevas relaciones geo-políticas, globalización y mundialismo, exigen ideas y conceptos completamente nuevos. No podemos encerrar el mundo embrionario del mañana en los cubículos convencionales del ayer.

La crisis actual brinda oportunidad para probar nuestras capacidades y a la vez para confirmar si efectivamente comprendemos con claridad sus causas y consecuencias.

Por la crisis también es pertinente que modifiquemos nuestros pensamientos y criterios, pues la necesidad del reajuste político y económico no reconoce ideologías ni fanatismos. Reconoce realidades y se mide por

resultados. Por eso nuestra participación en este proceso es impostergable.

Las privatizaciones son necesarias como un remedio al estatismo; pero si dentro de 10 ó 20 años no se quieren frustraciones, es urgente impulsar el equilibrio dinámico del desarrollo: de un lado, empresarios innovadores y competitivos que sostengan sobre sus hombros la responsabilidad de crear e invertir; del otro, funcionarios honestos y capaces que les sirvan de apoyo porque las empresas necesitan de un Estado que aliente la educación, la capacitación y la investigación.

En síntesis, el empresario y el funcionario no deben ser rivales, sino que deben ser asociados al servicio del desarrollo de nuestras naciones y del desarrollo de nuestra población. □