

La privatización es la reversión de la política que alguna vez se llamó de "nacionalización" de los servicios públicos, cuando muchos de ellos estaban en manos de inversionistas extranjeros. La nacionalización se presentó como patriotismo a nuestros incautos pueblos, en lugar de llamar a las cosas por su nombre: estatización, o la burocratización del mercado. Si a esto le sumamos las caducas ideas de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) - por ejemplo, el fomento a la industrialización forzada por el Estado para romper las "estructuras", y el fomento a la expansión del sector público provocado por los varios programas de ayuda internacional- tenemos la figura completa que describe al típico estado megalómano de Latinoamérica.

Algunos datos de esta moda de las últimas cuatro décadas son necesarios. En 1970, 13 de los 90 países que supervisaba el Fondo Monetario Internacional (FMI) gastaban 30 por ciento o más del producto interno bruto (PIB) en el sector público. Para 1980, se habían incrementado a 40 países, es decir, el triple. Ese crecimiento es medible también en la cantidad de empresas estatales. México, por ejemplo, tenía 150 empresas estatales en 1960, ya para 1980 eran 400, y como resultado de la estatización de la banca llegó a 600. Brasil tenía 150 en 1960 y para 1980 tenía más de 700. Tanzania tenía 50 en 1965 y en 1980 llegaron a 400.<sup>1</sup> El presupuesto de las paraestatales de Guatemala apenas llegaba a ser el 5 por ciento del presupuesto total de gastos del Estado en 1962; en 1982 llegó a ser de igual tamaño que el gobierno central, y continúa igual.<sup>2</sup>

La mayoría de los países latinoamericanos aún no se han librado de la retórica que confunde la

\* Tornado de Revista de Desarrollo Económico, Vol. 4, ND 1, 1989-90.

\*\* Juan F. Bendfeldt es profesor de economía y ética de la Universidad Francisco Marroquín, en Guatemala. Es director ejecutivo del Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES) de Guatemala y director académico de estudios de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA). Ha publicado numerosas obras sobre una amplia variedad de temas, incluidos el desarrollo, el crecimiento económico y el sector informal.

1. Berg Elliot. "Privatización: Desarrollo de un enfoque pragmático", en **Perspectivas Económicas**, No. 57, (Washington, DC: USIA, 1987).

2. Bendfeldt, Juan F., "Privatizar- ¿Por qué?", en **Carta Económica**, No. 9, (Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales-CIEN, septiembre de 1983).

independencia de España y Portugal con la libertad, y luchan por mantener un sistema económico anacrónico, con sus mecanismos claramente mercantilistas de control social, al mismo tiempo que procuran poner en marcha un sistema político que sea liberal (en el sentido clásico), constitucional, republicano, democrático y de poder limitado. La realidad es que nunca han experimentado el progreso del crecimiento económico que habría ocurrido si hubieran sido verdaderamente libres, tanto política como económicamente.

En su libro **Capitalism and Freedom** (Capitalismo y libertad), publicado en 1962, el economista Milton Friedman expresó este problema así:

Está muy difundida la creencia que la política y la economía están separadas y muy desconectadas, que la libertad individual es un problema político y el bienestar material es un problema económico; se cree que cualquier tipo de arreglo político puede ser combinado con cualquier tipo de arreglo económico.<sup>3</sup>

El caso de Argentina, y quizás el de Uruguay, son un tanto diferentes, aunque no en términos de su resultado final. Durante unos pocos decenios que finalizaron poco después de la Primera Guerra Mundial, estos países gozaron de los beneficios del orden liberal. Mientras que para los demás países latinoamericanos de este continente el progreso, el desarrollo y el crecimiento económico -esa anhelada prosperidad y felicidad constituían "lo que podríamos ser y no somos", los argentinos, recordando las palabras de Juan García, el taxista bonaerense, "viven como dice el tango: la vergüenza de haber sido y ya no ser"<sup>4</sup>

Estos pueden ser criterios duros, pero yo creo que algunas cosas deben decirse para finalmente dilucidarse el camino a la prosperidad. Como bien lo ha dicho el poeta mexicano Octavio Paz:

La mentira se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente. El daño ha sido incalculable y alcanza zonas muy profundas de nuestro ser. Nos movemos en la mentira con naturalidad. De ahí que la lucha contra la mentira oficial y constitucional sea el primer paso de toda tentativa seria de reforma.<sup>5</sup>

3. Milton Friedman, **Capitalism and Freedom**, (Chicago: University of Chicago Press, 1982) pág. 7; publicado originalmente en 1962.

4. Faustino A. Fernández Sasso. **El Estado y Yo, por Juan García (Taxista)**, Instituto de Estudios Contemporáneos-IDEA (Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1988).

Tras una década de experimentación mundial es posible observar los éxitos de las políticas de privatización efectiva en muchas partes del mundo, y compararlos con la retórica, que aún no se concreta en resultados, prevaleciente en América Latina.

La privatización se está considerando en los más diversos países desde China Roja, que ha privatizado los excedentes agrícolas logrando aumentos espectaculares en la producción alimenticia, hasta Gran Bretaña, que esta sistemáticamente desmantelando las fantasías estatales que durante cuarenta años han sobrecargado al Estado entrometiéndolo en todos los aspectos de la vida económica.

Hay, no obstante, una situación paradójica. Son más los países que tenían sus economías centralizadas -como Hungría y Polonia- y más los países desarrollados -como Alemania Federal y Francia- los que han impulsado vigorosos esfuerzos privatizadores. Son solamente dos los casos que se pueden señalar entre los países en desarrollo: Chile y Bangladesh. En los demás solamente se habla de privatizar, o se hacen los esfuerzos mínimos suficientes para complacer a los organismos internacionales.

Al respecto cabe recordar que cuando un político latinoamericano se expresa sobre la privatización, no necesariamente lo hace con la convicción y claridad necesarias sobre los principios y objetivos de tal política. Existen muchas razones que han hecho popular que se discuta la privatización y tantas más para evitar que los esfuerzos fructifiquen.

Hay ocho razones que explican por qué la privatización en América Latina no se ha considerado con la atención que merece.

1. El principal error es, sin duda, plantear la privatización exclusivamente dentro del marco del saneamiento de las finanzas públicas. Una cosa son los problemas del Ministro de Finanzas y otra los problemas de la nación.

En las palabras del notable jurista venezolano, Don Joaquín Sánchez Covisa, fundador de la revista **Orientación Económica**:

Desligar al Estado de funciones inapropiadas en el campo de las actividades productoras y encauzar debidamente su acción hacia los inmensos y complejos sectores que efectivamente le corresponden, no es en modo alguno menoscabar las funciones que le competen en la satisfacción de las necesidades colectivas, en la ordenación

5. Octavio Paz. El laberinto de la soledad. Citado por Carlos Rangel en *Del buen salvaje al buen revolucionario*, (Caracas: Monte Ávila Editores. Décima edición. 1982), pág. 104. publicado originalmente en 1975.

de la economía y en la defensa del interés general. Es, por el contrario, asegurar en beneficio de toda la productividad de la economía y el bienestar de los pueblos. Y es, a la vez, rescatar en su más alto sentido la verdadera dignidad de las funciones inalienables del Estado.<sup>6</sup>

2. Se compara el costo "político" de llevarla a cabo con los beneficios que produciría la reducción de los costos contables que representa el sector paraestatal. Nunca se toma en cuenta el verdadero costo de las oportunidades perdidas, cuya identificación sería la base más amplia de apoyo político.

Un ejemplo de esta actitud que impide y obstaculiza la privatización es la posición de la Agenda de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID). Contrario a lo que se asegura, la AID constituye uno de los principales obstáculos. En Guatemala, por ejemplo, hace poco se despertó una polémica interna entre la AID y la Oficina de Contabilidad General (GAO), según se colige del reporte de la GAO al Senado de los Estados Unidos sobre el impacto de la ayuda a Centro América. El reporte, identificado como "U.S. Assistance in Central América", fue publicado en julio de 1989.

Tras cuestionar el infructuoso destino que el actual gobierno de mi país ha dado a la ayuda extranjera, equivalente al 40 por ciento de la deuda externa, la GAO sugería proponer al Senado de los Estados Unidos requerir del Gobierno de Guatemala una más efectiva posición en cuanto a la privatización. La AID se opuso, aduciendo que:

Guatemala tiene un relativamente pequeño número de empresas estatales cuando se le compara con otros países menos desarrollados en el mundo... Pero el punto central es que las empresas estatales ineficientes no son un problema serio en Guatemala, y no son suficientemente significativas como para ameritar (lo recomendado por la GAO).<sup>7</sup>

La conclusión de los analistas de la AID se basa en que como las empresas del sector paraestatal representan un bajo porcentaje del PIB, y no son muchas, privatizar no vale la pena. No les importó que ese porcentaje representa la mitad del gasto público total, ni que sean la causa principal del déficit de las finanzas públicas, ni que sus requerimientos de capital sean responsables de la mayor parte de la deuda externa. Tampoco tomaron en cuenta la notoriedad de los turbios asuntos y la corrupción que prevalecen en las empresas del Estado, ni el hecho que como esta en sus manos todo el manejo del proceso exportador, el fomento a las exportaciones continúa siendo un fracaso

6. Sanchez-Covisa, Joaquín: "Las Empresas Mixtas". **Orientación Económica** No 24. Agosto; Caracas. 1967

7. Kingsbury, Kelley, Schulz y otros: "Central America. Impact of U.S. Assistance in the 1980s". Reporte GAO/NSIAD-89-170 de la General Accounting Office del Gobierno Federal: Washington. DC, julio de 1989, pág. 92 Traduc-cibn del autor.

por sus altos costos y lentitud.

3. Se asegura que la privatización lesiona los "intereses nacionales", confundiendo nacionalización con estatización. Los bienes del Estado son la nación, y la nación somos todos, no solamente el reducido número de políticos y funcionarios estatales que han usufructuado el poder público, y los líderes sindicales de las organizaciones de empleados del Estado que enfrentan al ente patronal más débil de todos. El Estado, después de todo, no hace más que redistribuir los bienes que son propiedad del pueblo en conjunto.

La retórica del patriotismo exagerado es, en muchos países, la barrera principal a la privatización. En 1880, ya en el ocaso de su vida, el patriota argentino Juan Bautista Alberdi se dirigió con estas palabras a los estudiantes de su Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires:

Lo que entendemos por patria y patriotismo habitualmente son bases y puntos de partida muy peligrosos para la organización de un país libre porque, lejos de conducir a la libertad, puede llevarnos al polo opuesto, es decir, al despotismo, por poco que el camino se equivoque.<sup>8</sup>

4. Se plantea la privatización como algo nuevo y experimental, que por lo tanto conlleva riesgos de incertidumbre. Se olvida que la mayoría de las empresas estatales nacieron como empresas privadas, y que todas las funciones económicas en las que el Estado se ha entrometido preexisten a los designios de la burocracia.

¿Cuántos argentinos recuerdan la temprana experiencia que el mundo entero observó con gran interés en 1962, cuando se privatizó el sistema de transporte colectivo de la ciudad de Buenos Aires? La Argentina no tiene que aprender del mundo, sino recordar su pasado.

La empresa estatal por definición carece del espíritu empresarial, y por lo tanto solamente puede usufructuar lo que recibe de la inventiva y creatividad de las iniciativas privadas pasadas. Ello explica la típica situación de las paraestatales: atrapadas en el tiempo, sin innovación, sin renovación, languideciendo en lo que terminan de depreciarse. Su tecnología siempre es obsoleta, y su capital es destruido en lugar de ser multiplicado.

5. Se trata la privatización como un fenómeno de naturaleza económica, fiscal, financiera o técnica, cuando en realidad es un fenómeno político. Sin voluntad política ni apoyo político entre la población,

8. Juan Bautista Alberdi, La omnipotencia del estado. Centro de Estudios Económico-Sociales CEES (Guatemala: 1986), págs. 20-21, publicado originalmente en 1880.

ningún esfuerzo será efectivo y perdurable.

Este es tal vez el reto más grande que enfrentan nuestros centros de estudios, los líderes políticos, y los formadores de la opinión pública. La cuestión es como animar la base de apoyo necesario entre la ciudadanía cuando lo único que se plantea a corto plazo al ciudadano individual es la posibilidad intangible de pequeñas mejoras marginales por las que nadie va a organizar manifestaciones públicas de apoyo. Al mismo tiempo, quienes se van a oponer lo harán con mayor rapidez y visibilidad, elevando el "costo político" del cambio. Cuanto más avanzado está el proceso de estatización, más difícil se plantea el desafío de movilizar políticamente el interés consumidor del público. Esto se debe a que muchos de los consumidores verán con mayor importancia su empleo público, sus privilegios, los precios subsidiados, y la moralidad de lo "gratis" que ha impuesto la ficción del Estado como agente económico.

6. Se presenta la privatización como algo temporal que, en cuanto las circunstancias económicas del Estado agotado lo vuelvan a permitir, será revertida. Se mantiene la amenaza de la soberanía de la burocracia que puede deshacer todo el proceso en la siguiente elección. ¿Cómo restaurar la credibilidad en la "seguridad jurídica" de nuestras instituciones destruidas por la corrupción, el abuso y el casuismo? Sin este problema resuelto, los activos nacionales a ser privatizados se mantendrán subvaluados, se impedirá la inversión extranjera y no retornarán los capitales.

Hace unos tres años, las agendas noticiosas internacionales atribuyeron al ex Presidente Raúl Alfonsín asegurar, al mismo momento en que planteaba la posible privatización de Aerolíneas Argentinas en el mercado internacional, una declaración en el sentido de que tales medidas eran de emergencia económica pero que los bienes de la nación serían recuperados en cuanto fuera posible. Ese tipo de señales no alienta un proceso de privatización efectivo.

Hay quienes aseguran que lo que se necesita es una reforma constitucional para garantizar que las empresas y bienes privatizados no sean vueltos a estatizar en el futuro. Eso es una quimera. En América Latina hemos cambiado 265 constituciones desde la independencia. Es decir, un promedio de trece por país, cambiando cada trece años.

El ejemplo más dramático de tal reforma constitucional lo presenta el caso mexicano. Cuando hace unos años se estatizó todo el sistema financiero y bancario allí, los empresarios entablaron una demanda ante la Corte Suprema del país, al amparo de la constitución vigente. Sin más, el presidente ordenó al

Congreso la reforma de la constitución, a lo que se dio efecto retroactivo.

7. Se presenta la privatización como la simple transferencia de activos públicos a manos privadas. Y mejor si son privadas "nacionales". Más la privatización lo que persigue en última instancia no es quien es el dueño de las empresas, sino que los mecanismos de un mercado no intervenido sean lo que asignen los recursos.

Privatizar sin eliminar los privilegios de las empresas privatizadas es quedar igual. La liberalización de los mercados es el objetivo final, no la discusión sobre la propiedad. Es por ello que no es suficiente hablar de privatización aisladamente, sino de apertura del sistema económico, de desreglamentación, de desburocratización, y de desmonopolización. El Estado moderno ha encontrado muchas formas de ejercer el dominio sobre las empresas privadas, sin ser el titular de la propiedad, con lo cual estas dejan de ser dueñas de sus decisiones económicas, aunque lo sean del título de los activos.

8. El mayor peligro resulta ser la solución más fácil y obvia: la empresa mixta. Es un mito y una ilusión pensar que esta híbrida combinación pueda resolver la ineficaz gestión administrativa de la burocracia, y a la vez no operar bajo el sistema del lucro empresarial. Las causas de esta idealización son fáciles de identificar. Por una parte, porque no se comprende la función orientadora que las ganancias y las pérdidas tienen en el sistema económico para el racional aprovechamiento del capital social. Por otra parte, porque se cree que el problema es de tipo "administrativo", que es de "hombres capaces" y no del sistema.

El atractivo principal, no obstante, es la oportunidad que esta combinación ofrece al sector privado. Muchas de las empresas que existen y crecen lo han hecho al amparo de tener de socio -visible o invisible- al Estado. En cierta forma, el atractivo de la empresa mixta delata una necesidad mucho más grande: la necesidad de privatizar al sector privado como una condición paralela a la privatización de las empresas del estado.

Al desnudar la empresa mixta de sus ropajes privados y públicos, tenemos en realidad la peor combinación de lo indeseable. Tarde o temprano, solamente un criterio puede prevalecer en las decisiones de la empresa mixta. Puede ser que decida convertirse en empresa pública, aunque tenga participación de capitales privados, pasando a ser una carga para el fisco y los consumidores. O puede ser que se convierta en empresa privada, con el derroche de los esfuerzos políticos y escasos recursos financieros del sector público, que estarían mejor utilizados en

aquellas finalidades para las cuales el gobierno fue establecido.

En tanto no se derriben estas ocho barreras será imposible llevar a cabo un proceso efectivo y serio de privatización.

Si no se limitan y aclaran las funciones del sector público, el aparato estatal seguirá creciendo. Su interferencia en los mercados, donde abunda la corrupción, aumentará y los problemas del Estado agotado se agudizarán.

Ahí está la economía informal o subterránea denunciando al Estado megalómano que lo quiere absorber todo y, si no puede, impedirlo todo.

Allí está la fuga de cerebros que se ha convertido en fuga también de brazos, pies y manos; América Latina se ha convertido en exportador de sus recursos humanos por la falta de oportunidades. Nuestro don más precioso, nuestro capital humano, sale a triunfar al mundo porque aquí se le niega la oportunidad.

Allí está también lo que algunos han dado en llamar el "péndulo latino", que no es sino la agitación política crónica, la amenaza del golpe, o de una nueva elección, o de una nueva constitución.

La crisis, que ya llega a una década que últimamente se ha dado en llamar "la década perdida", apunta a un Estado exhausto y sin recursos, que cada día gobierna peor, y que requiere una dramática reorientación en sus funciones y un mucho más dramático redimensionamiento. La privatización de las funciones económicas en las que el Estado se ha involucrado es una política que puede contribuir a resolver este problema.

## **Conclusión**

Solamente la imaginación puede ponerle límites a las posibilidades de beneficios de una política de privatización de los activos nacionales que han estado en manos del aparato estatal, que no deben limitarse a lo que ya se halla operando como unidades de producción y control económico. ¿Por qué no incluir el subsuelo y todas las riquezas que permanecen ocultas en su seno? ¿Por qué no privatizar el sistema de educación oficial, y luego sus instalaciones, edificios y gremios? ¿Y las universidades estatales...?

La privatización de las empresas y servicios públicos lograría resolver no solamente el problema fiscal de Estado agotado, sino también la eliminación de las barreras y obstáculos que han impedido el progreso y la incorporación de nuestras economías al gran mercado mundial.

El verdadero costo del sector paraestatal no es el costo contable que registra las pérdidas, las transferencias, el despilfarro, la corrupción, las altas tarifas y la ineficiencia crónica. Su costo son las oportunidades perdidas y el progreso que no ha llegado: "lo que podríamos ser y no somos".

Sin embargo, en lugar de buscar cómo reorientar las funciones públicas del Estado agotado se insiste en la inflación, en los aumentos tributarios, en la denuncia de la carga de la deuda externa, en la mendicidad internacional, y en la demagogia.

Aun no se ha tornado conciencia que la opción de la privatización produciría un gobierno más efectivo para ejecutar su función pública. Aun no se ha tornado conciencia de que la privatización produciría un aumento a la base tributaria. Aun no se ha analizado detenidamente los ingresos que se generaran a través de la venta de los activos estatales de carácter mercantil. Estos ingresos serían suficientes para cancelar gran parte de las deudas públicas, internas y externas, y brindaría la oportunidad para crear un capitalismo popular que apoyara las aspiraciones democráticas de nuestros pueblos.

El pueblo merece las muchas oportunidades brindadas por la privatización. Pero, si todas las razones útiles y prácticas no logran convencer a los escépticos, esta aun el argumento ético. La

Privatización debe llevar-se a cabo para erradicar la mentira constitucional en que vivimos.

Las palabras de Alberdi dan una clara indicación del camino que debemos seguir. En 1856, al explicar y defender la constitución que tres años antes habrá propuesto a la nación y que posteriormente se había convertido en la máxima ley de la nación, se expresó como sigue:

La idea de una empresa estatal es absurda y falsa en su fase económica. La industria en sus tres grandes modos de producción es la agricultura, la fabricación y el comercio; público o privado, no tiene otras funciones. En cualquiera de ellas que se lance el Estado, tenemos al gobierno de labrador, de fabricante o de mercader; es decir, fuera de su rol esencialmente público, que es de legislar, juzgar y administrar.

El gobierno no ha sido creado para hacer ganancias, sino para hacer justicia; no ha sido creado para hacerse rico, sino para ser el guardián y centinela de los derechos del hombre, el primero de los cuales es el derecho al trabajo, o bien sea la libertad de empresa.<sup>9</sup>

9. Alberdi, Juan Bautista: "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853", obras completas de Juan Bautista Alberdi, editadas por la Tribunal Nacional; Argentina, 1886. (Tomo IV, págs. 197 y 198), original de 1856.