

# Apuntes sobre privatización estatal: Acercamientos y reflexiones

## Notes on state privatization: Approaches and Reflections

Maria Angélica Del Mar Mendoza Manotas<sup>1</sup>

RECIBIDO: 04-12-15

ACEPTADO: 22-05-17

PUBLICADO: 08-07-17

### RESUMEN

El siguiente documento presenta reflexiones sobre el ejercicio de privatización de la organización pública y cómo los fallos de mercados han llevado a la extensión de esta práctica política en diferentes regiones, contextualizando algunas experiencias en Latinoamérica de forma básica, puntualizando algunas apreciaciones del caso colombiano. Se desarrolló bajo una metodología cualitativa para dar acercamientos a la temática propuesta sobre los diferentes autores que han logrado establecer posturas en esta temática. Por último, se presentan unas conclusiones en referencia a las diversas propuestas opositoras y defensoras de estas prácticas comunes en los países y su forma de operación gubernamental.

**Palabras clave:** Privatización, fallos de mercados, Estado, política.

### ABSTRACT

The following document presents reflections on the exercise of privatization of public organization and how market failures have led to the extension of this political practice in different regions, contextualizing some experiences in Latin America in a basic way, pointing out some appreciations of the Colombian case. It was developed under a qualitative methodology to give approaches to the proposed theme on the different authors who have managed to establish positions on this subject. Finally, some conclusions are presented in reference to the various opposition proposals and defenders of these common practices in the countries and their form of government operation.

**Key words:** Privatization, market failures, State, policy.

<sup>1</sup> Economista, Administrador Público, Especialista en Gestión Empresarial, Candidata Magíster Análisis del Entorno Económico (Universidad Oberta de Cataluña, España), Asistente Estudios Económicos, Cámara de Comercio de Santa Marta. mayorock182@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

El tema de la privatización ha encerrado polémicas y aceptación por parte de los organismos políticos y empresariales que siempre han manifestado su posición frente a la atención que el Estado debe asumir y el desprendimiento de ciertas obligaciones con la sociedad y que puedan ser manejadas por instituciones externas a lo público; algunas situaciones que han llevado al sometimiento y han permitido que propaguen la práctica privatizadora en determinar asuntos de administración pública son hechos que marcan el rumbo político y económico de un país.

En el siguiente documento se pretende analizar y llegar a un punto en donde el lector pueda tomar una posición crítica frente a este fenómeno que une lazos económicos, políticos, comerciales y sociales. Porque en fines últimos son los individuos los que representan la base para que el gobierno brinde su responsabilidad y mantenga una buena práctica del ejercicio público a través de sus instituciones.

Además, se estudian las diferentes interpretaciones que algunos de los autores han aportado al tema de la privatización de la empresa pública como es el caso de Hernández (2004), Pampillón (2012), Hibou (2013), entre otros, que se mencionan en el texto para dar orientación y puntualidad sobre las diferentes enseñanzas que esta práctica ha dejado en muchos países.

Adicional a ello, se analiza acerca de la actuación del Estado en la forma cómo llega a privatizar algunos elementos de carácter oficial y que hoy son de particulares. Además, de entender cómo los fallos de mercados hacen pronunciamientos para que se fomenten asuntos de carácter privado, y que se establezcan ciertas políticas que intervengan a la privatización para “mejorar” ciertas situaciones públicas.

Una vez repasadas las concepciones de privatización y Estado, así como la relación de fallos en ciertos momentos de ejercicio público, se rescatan algunas reflexiones que ha dejado esta experiencia en la región de América Latina y cómo el proceso se ha gestionado, haciendo una especial mención al caso colombiano que no se escapa de las fuertes presiones políticas e intereses nacionales y extranjeros que lo han llevado a optar por estas medidas extra-oficiales.

Se pretende mantener una postura de análisis frente a los procesos de privatización de empresas públicas, para buscar comentarios que ayuden y soporten el entendimiento sobre los procesos que han llevado a que las naciones prescindan de este ejercicio y que algunas hoy guardan de manera tendencial frente a sus programas de gobierno.

Por último, se sugieren algunas conclusiones como aprendizaje de la investigación y el desarrollo de esta temática a través de los diferentes matices abordados para entender no solo el proceso de privatizar sino las condiciones o momentos políticos y sociales por los que atraviesan los países que incentivan estas decisiones.

## **METODOLOGÍA**

El documento presente está compuesto por una metodología que acompaña el tema desde una perspectiva cualitativa y describe sus causas para adentrarnos a las posibles consecuencias y manifestaciones que ha logrado la privatización pública en las últimas décadas.

Para poder realizar análisis e interpretaciones sobre las diferentes concepciones que aborda este tema fue necesario la compilación de fuentes bibliográficas que permitieron su acercamiento y además de ello realizar algunos ítem propios de su generalidad, es decir, aspectos que tocan de manera puntual consecuencias que se desprenden de él, tal es el caso de servicios, bondades y perjuicios, puntualización de regiones donde se logro repasar en forma básica América Latina y se comprobó que el caso de Colombia no estaba alejado de las diferentes manifestaciones que alcanzó la privatización en el resto de países latinos.

Las fuentes más populares que se encontraron en la investigación son representativas de plataformas de investigación en donde se registran numerosas revistas científicas de diversos temas y en las que este asunto político, económico y social se encuentra ya abordado desde muchas formas de visión por parte de los autores; he aquí donde se realizó un barrido exploratorio sobre la variedad de temas que puntualizan esta temática permitiendo así que se pudiera escoger no solo que artículos iban a soportar la información y los diferentes postulados sino su selección oportuna para el tema de estudio.

La investigación responde a la línea descriptiva porque en ella se detallan las distintas formas de concepciones y relación que la privatización estatal sostiene con otros elementos propios tales como: actuación del Estado, los fallos del mercado desde la parte oficial, la posición, si es bueno o malo este ejercicio político y los imaginarios que corresponden en especificidad a Latinoamérica, permitiendo de forma clara el estudio de la privatización pública y la sinergia con los procesos históricos que los países han atravesado en respuesta a la solución de problemáticas que se adjudican a la privatización.

### **PRIVATIZACIÓN Y ESTADO: GENERALIDADES Y ACERCAMIENTOS.**

La privatización siempre ha enfrentado disyuntivas en la forma en cómo estructurar políticas para que los asuntos públicos se manejen de manera eficiente y que puedan hacer representación de desarrollo en la sociedad; una de las prácticas que comúnmente muchas naciones han enfrentado es la privatización de organizaciones estatales con el ánimo de la satisfacción eficiente de la labor y el ejercicio que compromete al Estado en la garantía del cumplimiento del deber para con la ciudadanía.

El Estado, como suprema autoridad política de un país, asume las garantías de protección y velación para que los ciudadanos reciban aquellas que este proporciona. Al respecto, Mendoza (1990) expresa que:

El Estado como organización política superior de la sociedad pertenece entonces esencialmente a las relaciones de la superestructura social y su rol ha sido siempre el de consolidar desde las relaciones políticas las dominaciones de clase social establecida en las relaciones económicas, habiendo sido ese el carácter social de la acción del Estado a lo largo de la historia (p.12).

El asunto que hoy nos compromete es el estudio de las organizaciones oficiales que entran en decisiones de ceder derechos de actividad y garantías de tareas que son propiamente del Estado; ante esto es necesario definir qué es la empresa pública. En relación, Cuervo (1997) define:

La propiedad de las Administraciones públicas está bajo el concepto de las mismas; lo que presupone a designar a las altas direcciones relevantes para la marcha de la empresa. Es una empresa creada, en algunos casos, para el logro de un conjunto de objetivos que se dicen públicos, lo que la hace someterse a un sistema de respon-

sabilidades y controles públicos pero además como empresa que actúa en el mercado, que debe buscar maximizar el beneficio y/o minimizar sus costes lo cual pudiera entrar en conflicto con los supuestos objetivos públicos (p.13).

Se puede observar cómo desde este concepto el autor entiende que la empresa pública representa una necesidad y responsabilidad que compromete al Estado a dar eficiencia en los recursos y a la creación de estas instituciones con el ánimo de dar cumplimiento a los objetivos que se tengan o así lo exijan las leyes.

Por ello se debe realizar un alto para poder comprender el alcance de estas prácticas que muchos países a través del tiempo han instaurado en sus políticas llevándolos en varias ocasiones a un éxito parcial, y en otras circunstancias al fracaso y deterioro de las obligaciones estatales. Definamos en primer lugar el término privatización, que básicamente responde a la forma en que una institución otorga autoridad y manejo sobre los asuntos que anteriormente eran de competencia pública a terceros que lleven la responsabilidad y cumplimiento de los de tareas públicas. Sin embargo es necesario poder determinar la concepción que tenga con el término y la sinergia con la empresa pública, en su texto Páez y Silva (2013) señalan: “A estos efectos, la política de privatizaciones se puede plantear, y de hecho así se hace, como una decisión que favorece los valores del Estado social y democrático de derecho y, en concreto, la vigencia de los derechos fundamentales” (p.4).

Bajo este señalamiento es de considerar la privatización hacia un enfoque de vigilancia que mantenga el Estado, pues aunque las consideraciones que establezcan mecanismos públicos para determinada labor privada no deben dejar la inspección y auditoría de que los organismos públicos puedan hacer uso para el cumplimiento de las tareas y que se efectúen de forma oportuna aquellas actividades que son de competencia ahora: privada, sin embargo, no pierden la calidad de suministro público.

### **¿LOS FALLOS DE MERCADOS GENERADORES DE PRIVATIZACIONES?**

Ahora bien, acercándonos más hacia lo que indica el proceso del porqué se da la privatización de las empresas públicas conviene mencionar un concepto que muchos académicos le imprimen a esta unidad, *fallos de mercados*, el

cual de manera directa está relacionado con los eventos que conforme sus actuaciones públicas deriva del ejercicio oficial con la sociedad.

El favorecimiento de la empresa pública frente a los retos que debe asumir a las particularidades obligatorias a las cuales se enfrenta en una sociedad donde la pretensión de los gobiernos es la creciente sostenibilidad y crecimiento económico. En esta circunstancia se establece que las prácticas públicas se articulen de manera responsable donde la garantía de la gestión debe prevalecer y la situación de control nunca debe ausentarse frente a los procesos que le proporciona la sociedad civil; en algunos episodios se presentan ineficiencias que logran cobrar severamente los procesos que se han instaurado de forma previa y se adjudican a errores que el Estado, en su afán de cumplir pretendiendo subsanar las carencias, rompe con el equilibrio y el panorama social y económico de la Nación.

Stiglitz (2010) explica que los fallos en algunas circunstancias son representaciones subestimadas por parte del gobierno y del mismo ciudadano, exactamente relata que:

La razón principal de las fallas de gobierno fue la creencia en que los mercados no fallan, que los mercados sin restricciones producen resultados eficientes y que la intervención del gobierno simplemente arruinaría su tarea. Se nombraron reguladores que no creían en la regulación, y el resultado inevitable fue que no hicieron una buena labor de regulación (p.21).

Por ello la privatización se convierte en uno de los puentes conectores que en imaginarios políticos es la respuesta a problemáticas de fallas de mercado en las que el gobierno ha actuado, manifestaciones como la pérdida de la credibilidad de programas y nuevas reformas del Estado poco satisfactorias y que obligan a las instituciones a mejorar sus principios de eficiencia en los procesos tomados y a nueva reestructuración de los sistemas de competencia pública.

Los servicios que muchas empresas públicas optan por dejar en manos de particulares son en algunas características en decisión de apoyo vistas desde los fallos cometidos ante las actividades que subcontrata el sector público, pueden destacarse según García (2007) los siguientes tipos de contrataciones a organizaciones privadas:

Dentro de la contratación de servicios a terceros, podemos encontrar con diversas figuras, que de acuerdo a la amplitud de las actividades que comprenden pueden clasificarse en: gestión indirecta de servicios en su totalidad, de una determinada actividad o contratación de servicios de apoyo interno (p.47).

Serán muy criticadas algunas de las consideraciones que puedan emanar de este tipo de servicios y que se agruparán en cuanto el gobierno tome estas actividades, ya que existen muchas creencias, que no hay necesidad de subcontratar a terceros, y que se muestran muchas veces en términos de gastos que el gobierno atiende y sin embargo, hay quienes manifiestan la forma de innovación y mejores prácticas de procedimientos públicos en manos de asuntos privados.

Las formas de entender las decisiones que el Estado determina para lograr el cumplimiento de las responsabilidades y tener en cuenta las formas en que él muchas veces logra una descentralización de sus objetivos y de las tareas que toma es acercarse a un cumplimiento al cual está sometido el Estado y que debe propender por dar efectividad en cada una de sus obligaciones.

Los fallos de mercados en los que por muchas circunstancias el sector público está llamado a realizar una eficiente labor en los compromisos políticos y de acuerdo con los teoremas de bienestar y las asignaciones eficientes de los recursos es donde muchas veces recae la síntesis de los errores cometidos desde los gobiernos. En este sentido, comenta Romero (2008) lo siguiente: “La teoría de la economía del bienestar constituye el marco de referencia del análisis crítico del sistema de mercado” (p.6).

Algunas problemáticas propias como la rivalidad, la exclusión, la no promoción de competencia hacen que muchos destinos públicos se vean afectados y los elementos de responsabilidad elemental como la salud, educación y saneamiento básico se vean comprometidos y pasen a manos privadas que mantengan el suministro de los servicios.

### **BONDADES Y PERJUICIOS DE LA PRIVATIZACIÓN PÚBLICA**

Algunos cuestionamientos sobre la privatización que hoy encierra a muchos casos de países que han aplicado esta modalidad de solventar situaciones que no han sido exitosas, en labores públicas, tienen siempre alguna experiencia

que dejar en cuanto al estudio de la modalidad privatizadora que cada vez parece tomar más fuerza en las acciones gubernamentales y el manejo de asuntos que se presume pueden estar a cargo de entidades no oficiales para su cumplimiento y promoción social.

Uno de los fundamentos que soporta la propuesta y el mantenimiento de privatizar las empresas públicas, es la forma de reducción de costes que el gobierno puede tener, manteniendo así el fundamento de las actividades que correspondan a su carácter proveedor de servicios; esta connotación da firmeza a muchos intereses políticos y presiones fiscales, sobre el hecho de que se produzcan más labores, que terceros lleven competencia y que se representen así menos gastos en las actividades.

Acompañando la motivación de reducción de costes en privatización comenta Petitbò (2006) la siguiente nota del porqué la baja en costes está soportada para privatizar lo público en cuanto a lo local:

En la literatura académica se han desarrollado dos explicaciones básicas que vinculan la privatización con la reducción de costes del servicio. Por una parte, la introducción de competencia donde existía antes un monopolio público. Por otra parte, la existencia de la posibilidad de realizar economías de escala cuando el ámbito territorial en el que el servicio está a corresponder con la jurisdicción del municipio no es óptimo (p. 130).

En cuanto a los soportes de reducción de costes bajo las premisas de privatizar sostienen algunos autores que cuando el Estado monopoliza y politiza algunos servicios públicos, estos tienden a mostrar desequilibrios en el mercado y se pueden dar situaciones de sobreofertas en donde el riesgo de control se pretende que lo lleven particulares para lograr una solución eficiente y proporcional a los servicios prestados.

Se rescata dentro de la práctica de la privatización en las actuaciones locales de países, aquellas responsabilidades que no han logrado un óptimo desempeño en su producción y suministro de comunidades jurisdiccionales dentro del país, es la agregación de jurisdicciones que puedan llevar las riendas del servicio y ofrecerlo de forma oportuna y directa conforme a las necesidades que la población requiera, y hay una mayor presencia de una institución que propenda del servicio y de esta forma subsanar algunas

operaciones ineficientes de algunos municipios que presenten problemas y limitaciones de administración pública.

Naturalmente dentro de la concepción de lo político al privatizar se sostienen en muchas ocasiones premisas, que motivan a intereses particulares que los políticos emprenden desde la tradición y el posicionamiento del cargo a través de las elecciones y a la correspondencia de grupos que de una y cierta forma están en interés de renta para que logren procesos privatizadores de acciones públicas, así el interés de las empresas privadas aumenta al logro de obtener alguna retribución en cuanto a las actividades públicas sobre las cuales ellas puedan mantener y apoyar desde sus esquemas de servicios.

Centrándonos hacia el lado negativo sobre la idea de privatización que muchos académicos soportan, más el perjuicio que esta actividad ocasiona, el equilibrio y mejoras que esta pueda dar es desde un sentido más estricto la orientación del Estado, como entidad nacional garante de la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos y que brinden con cobertura y calidad, porque realmente es quien conoce los hechos de las acciones de deficiencias que la sociedad civil manifiesta, más que privatizar conviene realizar un análisis sobre el rumbo autoritario que este pueda mantener sobre la canalización de su soberanía y las acciones que puedan lograr en sus actuaciones políticas y económicas y la siempre firmeza de la regulación de las actividades que este mantenga.

Al respecto, Hibou (2013) comenta la siguiente nota: “El proceso de privatización del Estado implica una reducción de los instrumentos de intervención directa en la economía, y una erosión sistemática de la acción administrativa, que se traducen en la aparente supremacía de las fuerzas del mercado” (p.11).

Es interesante cómo a partir de las distintas premisas se puede ahondar en análisis en lo que compromete la privatización del Estado como elemento que puede confundir ciertas directrices en búsqueda de una mejor oportunidad para llevar los procesos, como es el caso de bajas en gastos de las mismas operaciones, y en la forma como el Estado puede perder autonomía sobre las decisiones y formas de establecer la administración a lo que por deber le corresponde; la necesidad que trasciende de que la nación como líder sea el principal veedor de las circunstancias a que está sometida la ciudadanía es

como puede enfrentarse a tales situaciones y elaborar una política de Estado, que promueva resultados óptimos de satisfacción de necesidades que estén a su cargo y en donde las intervenciones públicas asuman con mayor peso.

Cuando se logre un camino en el que se hayan estudiado las partes y se tenga en cuenta lo primordial del accionar político, económico y a lo que corresponde finalmente la dirección hacia lo sociedad civil, la vía de privatización resulta un estrecho sendero por el cual analizar y establecer pautas que determinen y fundamenten las decisiones sobre su logro y efectucción; adicional a ello se debe poner en marcha qué tipo de bien o servicio va a privatizar en cuanto a los comentarios de la estructura que se tenga, para ello comenta Almòn (2006):

Cada operación de privatización es preciso diseñarla con mucho cuidado. El procedimiento de privatización debe ser ordenado y transparente. Es necesario definir un marco institucional y legal que evite ambigüedad y discrecionalidad política, pues, en ese caso, se devalúan los derechos de los propietarios (menor valor de la empresa a privatizar) y se incentiva a inversores dispuestos a tomar riesgos importantes o a buscar apoyos políticos (p. 232).

Con el anterior aparte el autor expresa que no se encuentra en un punto radical sobre la privatización, si es positiva o si causa perjuicios en cuanto a la administración pública; es una forma de orientarnos sobre un camino, que muchos gobernantes han optado sin estudiar y respetar los condicionamientos macroeconómicos para luego introducir a puntualidades microeconómicas que en el mar de la privatización buscan sanar los quiebres que ha presentado la administración estatal.

Es importante que cuando los ejercicios de privatización se comiencen a establecer como ordenamiento del gobierno y que diversos sectores y servicios pasen a manejos de particulares, se tenga un conocimiento minucioso sobre qué se va entregar a terceros, a quién o quiénes se le dará custodia total o parcial sobre la necesidad a cubrir que es obligación pública, pero sobre todo a la dirección y gestión que los grupos privados sostengan en la práctica de ejecutar las acciones que lleven al proceso de manejos independientes, pero salvaguardando el bienestar y obligatoriedad que el Estado así les haya concedido.

## **SERVICIOS PÚBLICOS VS PRIVATIZACIÓN**

La ocupación de lo privado frente a los asuntos públicos cobra mayor interés y peso administrativo dentro de las posibilidades de que el organismo público sea quien verifique y proporcione a los agentes los servicios que corresponden a las comunidades y que el gobierno otorga a la ciudadanía.

Existen muchos debates en torno a la privatización pública y como muestra particular, algunos sectores que a través del tiempo han hecho constante que los asuntos de interés colectivo estén en manos de operaciones privadas, tal es el caso de los servicios públicos domiciliarios, la salud, el saneamiento básico, los fondos de administración pensional, las instituciones financieras, entre otros organismos, que tendencialmente han ocupado mayor posicionamiento privado, en virtud de participación cedida por el gobierno.

Las mayores disputas que siempre enfrentan las sociedades resultan interesantes de examinar, pues es mediante estos servicios privatizados, que se toca una fibra de carácter económico que sobresale en el abuso y poder de dominio que muchas de estas empresas ya insaturadas y con pase libre de gestión por el Estado ejecutan sus actividades, derivándose las quejas constantes por parte de los individuos, manifestando el abuso que estas organizaciones comenten en el momento de la prestación del servicio.

Algunas de las inconformidades que se presentan frecuentemente responden a la efectividad y cumplimiento con el servicio suministrado, resultando en muchas ocasiones deficiencias, suspensión y mala atención al ciudadano por parte de la empresa privada. Sin embargo, más allá de este punto la inconformidad que manifiestan los usuarios es el sobrelímite tarifario en el cobro del servicio, en muchas ocasiones no correspondiente al suministro del bien entregado, y las altas tasas de aumento en el cobro que gradualmente se acentúan en el tiempo.

He aquí uno de los nudos gruesos que la problemática de la privatización estatal desencadena y la discusión sobre la solución a un problema social sería la respuesta adecuada de minimizar las problemáticas; sin embargo, en la práctica que resulta se derivan más inconvenientes como los mencionados anteriormente.

La salud y el sector bancario en Colombia no han sido ajenos a esta tendencia, ya que por parte del sector salud los servicios y las responsabilidades que hacen parte del Estado, el suministro de medicamentos, la garantía de especialistas a pacientes que satisfagan la necesidad que presentan, así como el cumplimiento del Plan Obligatorio de Salud conforman la larga lista de carencias de este sector en medio de tantas reformas y privatizaciones.

Por ello, atendiendo a la explicación de Gonzales (2004) señala:

Si se privatiza una organización que atendía desde el sector público, la consecución de objetivos concretos a políticas sociales y económicas por ejemplo (favorecer el acceso a los sectores desfavorecidos de la población a ciertos bienes o servicios públicos o promover la investigación aplicada) y permanece el compromiso gubernamental con dichos objetivos, deberán diseñarse una serie de programas con cargos de presupuestos públicos que compensen la nueva orientación en la gestión empresarial hacia el beneficio máximo (p. 25).

Acompañan estas premisas de algunos elementos sustanciales que se deben tomar en cuenta cuando se tiene a cargo población vulnerable y se producen privatizaciones en entidades públicas, y de acuerdo con lo expuesto por el autor, el Estado debe establecer la medición y tratamiento que se tendrá con la población y en especial cuidado con aquellas comunidades que carecen de suministros básicos y que se provea una eficacia en los asuntos públicos cuando se quiera privatizar la tarea del gobierno.

Algunos autores defienden la promoción de la empresa pública en operaciones exitosas de asuntos públicos y es algo válido de resaltar, ya que no todas las empresas privadas actúan bajo la misma concepción dañina pues afecta su producción y la garantía de los clientes que pueda permanecer; ante esto comenta Cuevas (2008) lo siguiente:

Toda organización necesita *feedback* sobre su rendimiento, y el mercado competitivo es una constante fuente de información. Productos de baja calidad o servicios inferiores normalmente repercuten en una disminución de las ventas y beneficios. Esta es precisamente una de las características únicas de las empresas privadas, la relación entre los ingresos y costes (p. 19).

Lo anterior es correspondiente a la necesidad que la empresa privada debe propender por parte de sus usuarios, por ello la retroalimentación, la captura de información y el conocimiento que estos manifiestan pueden ser algunos de los objetivos que lleven al éxito de muchas organizaciones privadas en el ejercicio público.

Uno de los servicios públicos domiciliarios que siempre ha estado sujeto a críticas y fallas y que en muchas ocasiones es suministrado por la empresa privada es el fluido eléctrico, por ser uno de los de mayores intereses en proporción del gobierno y la ciudadanía por recibir y de esencia necesidad para las comunidades en donde la demanda debe responder de forma coordinada a las necesidades de sus usuarios. Frente al tema del sector eléctrico comenta Timón (2014): “La regulación del sector eléctrico se enfrenta al difícil reto de armonizar múltiples intereses económicos, sociales, medioambientales, y políticos, muchas veces contrapuestos entre sí” (p. 21).

Por ello, aunque se cedan a otros organismos privados las funciones públicas, no se debe dejar de velar por las actividades y decisiones que tengan para no llegar a posibles fallos en los que el Estado desafortunadamente experimenta, ante esto Hernández (1988) expresa: “El abandono de algunas formas de actuación del Estado puede no significar la renuncia pública de sus objetivos que habían entrado en la esfera de sus preocupaciones sino solamente el cambio de instrumentos para alcanzarlos” (p. 45).

El hecho de favorecer intereses políticos o de simplemente dejar descentralizadas las obligaciones estatales, ante la iniciación de privatizaciones sobre ciertos sectores, que aún algunas personas se cuestionan por qué están en manos particulares cuando antes el manejo y potestad pertenecían al gobierno, son temas que llevan a discrepar algunos puntos que deben tenerse en cuenta, tal como dice Ortega (2011): “En el caso de la privatización deberá estar acompañada de un proceso concienzudo de control de monopolios, de regulación de precios, de derechos al ciudadano y calidad en los servicios” (p. 30).

### **PRIVATIZACIÓN ESTATAL: HACIA UN ACERCAMIENTO LATINOAMERICANO**

Contextualizando un poco hacia el panorama latino sobre la privatización conviene mencionar los fuertes golpes políticos y sociales que muchas naciones han atravesado y que actualmente sufren consecuencias debido

a la inestabilidad y el deterioro económico y social; es notorio que varios países si bien han sufrido numerosas crisis, hoy son ejemplo de estructuras en administración pública y en el fomento de políticas que han llevado al éxito los modelamientos latinos que son motivo de crecimiento frente a los demás países de la región.

El tema de la privatización pública no ha sido una temática alejada de los gobiernos latinos, ya que se ha constituido en una de las estrategias claves para el cambio, si bien algunas veces en situación significativa de mejoramiento del servicio privatizado, en otras circunstancias ha llevado al fracaso de soluciones para mejorar el producto que es asignado por el Estado.

Uno de los países que dio gran muestra de privatizaciones fue Chile con el gobierno de Pinochet, luego de las que Salvador Allende dejó tras su mandato. De manera expansiva las privatizaciones se extendieron en la región a finales de los años ochenta con el paso de la apertura económica y los nuevos modelos de comercio a los cuales se integraban las economías latinas. Tal es el caso de Colombia, que para finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa dio un salto frente a las políticas de liberalización y frente económico extranjero.

Mediante ilustraciones Guajardo (2013) indica en su texto la historia y algunas concepciones prudentes que se pueden tomar como casos fuertes en donde la problemática social y económica escaló en privatizaciones, como fueron los siguientes:

- La venta del sector energético que se produjo en Argentina a finales de los 80.
- El monopolio establecido en el servicio telefónico en México fue cedido a una sola empresa privada.
- Cierre de servicios ferroviarios públicos en México, hoy operan particulares.
- Uno de los casos más significativos es el chileno representado en el cierre de muchas organizaciones públicas, para dar apertura a privatizaciones luego del golpe militar en 1973 (p. 9).

Algunas de las motivaciones que durante esa época hicieron que los gobiernos centraran sus acciones políticas en privatización fueron las crisis que se fomentaron durante los años cuarenta hasta parte de los sesenta, en

donde la activación de la industria fue lenta y cada vez se sufrían quiebras y rupturas económicas, comenzando a finales de los setenta una reactivación de la industria de nuevos sectores que jalonaran el peso de las crisis y que movieran los mercados para alentar la economía es el caso de la industria textilera, el café, el petróleo, el gas, entre otras producciones desempeñadas por la región.

Uno de los asuntos de mayor interés para todos los países latinos es la estabilización macroeconómica, en donde la inflación se mantenga baja en lo posible, los tipos de cambio sean los adecuados y no se afecte ninguna de las partes de la balanza de pago, ya que estos asuntos del sector público propician que se logren actividades de privatización; es aquí donde el panorama macroeconómico es un determinante al momento de la elección de privatizar.

Comenta Pampillón (2012):

En las economías latinoamericanas las privatizaciones son una pieza más de un proceso de reformas macroeconómicas que tiene como principales objetivos la reducción de los desequilibrios internos (conseguir una mayor estabilidad de precios) y externos (equilibrio de la balanza de pagos). En muchos países, los déficit fiscales crónicos han sido identificados como causantes de la inflación y de los desajustes externos (p.7).

Lo fundamental a considerar es que la región de Latinoamérica ha pasado por numerosos tropiezos fiscales y políticos y hoy se mantiene para dar respuesta y solvencia a cada nación; la privatización es un llamado a la solución de muchos sectores y servicios que el Estado descentraliza, además de la consideración y nuevas figuras que también actúan bajo esa premisa, como el caso de municipios en donde tiene facultad de otorgar a particulares la oferta del bien a la ciudadanía.

Existen muchos acontecimientos que han llevado a las naciones a buscar formas de reducir las problemáticas en América Latina, pero la privatización en muchas ocasiones no puede resolver todos los inconvenientes que el Estado mantenga. Desde que se iniciaron las reformas de expansión económica el pie de privatización generó simpatía para muchos grupos interesados y que se movieran a favor de los intereses, peor por otro lado, ha sido un alivio y una reducción en gastos para el fomento y el cumplimiento a los pueblos latinos.

Y es donde se mantiene una disputa sobre el ejercicio de la privatización como forma de solución a problemáticas, sin embargo, un elemento que no debemos olvidar de agudización a lo aprendido sobre este repaso latino en privatizaciones, es que no solo es un asunto administrativo, sino que la radiografía macroeconómica de la nación es el determinante del éxito o fracaso de la entrega a particulares de servicios estatales, ya que las cuentas, el interés, la inflación ocupan una parte relevante sobre las acciones presupuestales del gobierno.

### **Algunas memorias básicas colombianas de privatización**

Colombia, como muchos de los países de la región de América Latina, no se excluye de los procesos de privatización pública que se convierten actualmente en una puesta en escena rápida frente a los procesos que el gobierno mantiene.

Muchos han sido los casos de privatizaciones públicas no solo las garantías que provee el Estado de servicios públicos, salud, servicios financieros, servicios de transporte público, hasta organizaciones que cumplen labores públicas y filiales del Estado hoy son de carácter privado. Unos casos puntuales enfrentados a la privatización colombiana durante la época de los ochenta y noventa nos recuerda Tobón (1995):

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 IFU), Álcalis, Puertos de Colombia, Banco de Colombia, CORPAVI, Banco de los Trabajadores y el Banco Popular en tránsito de serlo (p. 85).

Durante las prácticas de privatizaciones en Colombia el Estado siempre ha acudido a figuras externas que permiten de manera sutil realizarlas sin accionar de forma directa a los servicios, como es el caso con mayor frecuencia, actualmente el ingreso de empresas extranjeras que prometen mediante propuesta de novedosas actividades producir bienes a los ciudadanos, y en donde su participación política tiene relevancia para tomar decisiones y manejar asuntos públicos, tal fue el caso de Telecom; de esta forma el Estado

puede contratar o subcontratar servicios de particulares donde formalmente el monopolio se desprende del sector público ahora para ser parte de agentes privados.

Algunas formas de privatizaciones colombianas resultan una subasta pública frente al mejor postor, es decir, a qué firma se va a entregar el ejercicio público, sin tener en cuenta muchos lineamientos que bajo las licitaciones suscriben para mantener la prestación del servicio, desencadenando algunas situaciones no favorables como el justo precio a la ciudadanía, la cobertura del servicio, entre otros elementos; estas situaciones preocupan a la anatomía nacional que siempre ha estado marcada por problemas de corrupción y manejos indebidos del erario, donde se propician auges macroeconómicos y comerciales dejando a un lado el interés primordial de la nación y la suscripción de los servicios.

Resumiendo el proceso histórico sobre los procesos en Colombia de privatización que se dieron; Giraldo (2013) indica lo siguiente:

Las políticas de privatización y liberalización promovidas como parte de las fórmulas neoliberales, desde finales de la década de 1980, el gobierno colombiano abrió la compuerta para el ingreso de nuevas compañías operadoras, especialmente privadas y de carácter transnacional, que entraron a competir con las empresas estatales en igualdad de condiciones, y a disputarse el mercado en los municipios en los cuales éstas habían venido prestando los servicios (p.2).

En medio de todos los cambios estructurales que el Estado colombiano ha propiciado para dar forma regulada en lo referente a los servicios que brinda y en el mar de ingresos de firmas extranjeras para que ejecuten operaciones y lleven procesos que antes eran autonomía pública colombiana, es conveniente analizar sobre las consecuencias que como autoridad nacional le compete en cuanto a la modificación de políticas intervencionistas en donde los particulares hacen uso y algunas veces abuso de ella, ya que no está en su conocimiento pleno las situaciones y marcos culturales y sociales en las poblaciones donde se llevan a cabo estas labores empresariales, y las comunidades más vulnerables desafortunadamente cargan con consecuencias de estos manejos privados.

Colombia también lidera tendencias en privatización pública sobre organizaciones que aunque tengan el carácter descentralizado siguen bajo operaciones e inspección pública tal es el caso de las alcaldías, las gobernaciones, los centros de salud gratuitos, los servicios que estos ofrecen a la comunidad se convierten cada vez más en manejo de asuntos privados, encontrándose así la política e interés particular un espacio de aprovechamiento para sacar ventaja estando en ejercicio público. Hay que rescatar que en las grandes ciudades del país; Bogotá, Medellín y Cali, el tema de la administración pública frente a los servicios a los ciudadanos se mantiene en muchas organizaciones aún bajo riendas de las autoridades estatales propias del municipio, es de resaltar que una de las mejores empresas de Colombia son las Empresas Públicas de Medellín (EPM) por su infraestructura, su planta de operaciones, sus rendimientos siendo modelo a seguir para las firmas colombianas y observa un desarrollo y avance en tecnología y servicios en la prestación de servicios con carácter oficial que hoy es ejemplo dentro del bufet empresarial nacional.

Lo anterior corresponde a una clara exaltación que merece la labor pública con esta compañía de bases sólidas y de operaciones responsables llevándola al éxito administrativo que la acompaña de numerosas condecoraciones, además de ser modelo frente a otras instituciones; vale la pena mencionar este caso como apoyo a que la labor pública sí puede hacerse de forma eficiente y equilibrada dejando buenos resultados y cubriendo responsablemente a la sociedad.

Durante los últimos treinta años en el caso de privatización colombiano frente al resto de países latinos se puede destacar que desde inicios de la década de 1990 la política liberalizadora se postuló como forma de manifestación de cambio, dando paso a nuevas creaciones comerciales extranjeras y de flexibilidad de controles para que ingresaran al país; esta propuesta fue aceptada por la ciudadanía y la hace distinta a muchos de los casos de privatizaciones en la región que se daban para la misma época; ante este acontecimiento y en apoyo a esta premisa comenta Hernández (2004): “Con respecto a Latinoamérica, el proceso colombiano se caracteriza porque la agenda de reforma fue autónoma; respondieron un programa político que lo compraron en las urnas” (p.67).

Para terminar estos breves y puntuales momentos de la privatización en Colombia, es evidente reflexionar sobre el ejercicio de la nación en este

sentido, que si bien hoy por hoy el asunto de particulares se ha convertido en una estrategia fuerte del Estado para proporcionar sus bienes al pueblo desde los inicios de la campaña privatizadora, se debe a que las experiencias de los países latinos como movimiento de contagio y representación de modelos económicos siguen como un aporte sustancial y una participación de los mercados que proveen los bienes.

Colombia siempre ha luchado por mantener y garantizar la seguridad social en todo el territorio, pero no se debe olvidar que ha pasado por golpes políticos y de orden social que aún el Estado sostiene y se fomentan nuevas instituciones tanto públicas como privadas; para dar solución a esta problemática de orden rural y que ha trascendido al orden urbano, factores como el narcotráfico, el lavado de activos, la corrupción política, las guerrillas son apenas una muestra de la delicada situación que ha atravesado y todavía lucha el país por superar. Sin embargo, algunos sectores han mostrado competitividad que ha dado pie de buenas obras privatizadoras, y se sigue trabajando para disminuir las problemáticas que la empresa privada desborda en la ciudadanía y en la calidad de los servicios prestados.

## **RESULTADOS**

De acuerdo con la investigación propuesta en donde la intención fue tomar los elementos más sustanciales de la privatización de la empresa pública y todos los factores relacionados con esta actividad gubernamental, se llegó a los siguientes resultados:

- La privatización corresponde al ejercicio de otorgar a particulares toda ejecución de labores de alguna actividad que el Estado decide ceder a otras entidades y de esta forma, estas sean quienes respondan a bien, producto o servicio entregado por el gobierno.
- La privatización de la empresa pública es una respuesta a diferentes connotaciones públicas en donde existen diversos componentes tales como la política, el interés de la empresa privada, la corrección de fallos que el gobierno quiera enmendar y que busca en esta práctica la solución de la problemática.
- Los fallos de mercados corresponden a las incidencias y/o errores en los que el gobierno fracasa en sus medidas y estructuras políticas; muchos de estos son de tipo político y administrativo y se pone en tela de juicio la gestión pública que debe adelantar. De esta forma

encuentra en la privatización una salida a las crisis de las actividades obligatorias que le corresponden.

- Los servicios públicos son una de las principales actividades que el gobierno con el tiempo ha entregado a manos privadas para su manejo y administración, en donde coexisten muchas inquietudes sobre la prudencia de su manejo o por particulares, así como las quejas pronunciadas por los usuarios; conviene aquí establecer análisis sobre este ítem, ya que por muchos comentarios de la ciudadanía se desprende el abuso y la falta de regulación que la empresa privada comente con la prestación del suministro de estos servicios.
- En Latinoamérica los procesos de privatización se consolidaron desde las décadas de los ochenta y noventa en respuesta a crisis anteriormente manifestadas, ocasionando *shock* en las economías y presiones que hicieron un replanteamiento sobre la administración pública y el levantamiento de las dinámicas comerciales; muchos países como México, Argentina, Chile y Colombia marcaron los procesos privatizadores que hoy continúan perpetuándose en la región.

## CONCLUSIÓN

Una vez determinadas algunas obras académicas y escritos de carácter científico e investigativo sobre el tema estudiado, conviene destacar algunas reflexiones que dejan como enseñanza que la privatización es un resultado muchas veces de afanes en busca de solución de conflictos y de los sistemas políticos que el gobierno decide emplear. Estas son las siguientes:

- El Estado debe hacerse responsable de la garantía de la prestación de los servicios públicos y demás productos que proveerá a la sociedad, es decir aunque se encuentre en una descentralización de la operación pública sobre algunos asuntos no debe apartarse de la vigilancia y control para que se brinden de manera oportuna y eficaz dentro de la labor de la administración pública.
- Los fallos de mercados son situaciones de ineficiencia que se dan dentro de asuntos públicos muchas veces justificando los errores y para darles corrección la privatización se convierte en una alternativa, sin embargo, es prudente evaluar las situaciones sobre las cuales se han cometido los fallos, además de verificar qué se va a privatizar ya que no se debe privatizar por privatizar, conviene una

revisión exhaustiva y una estructura completa sobre los cambios a las medidas proporcionadas al manejo de particulares.

- Los servicios públicos domiciliarios son uno de los mayores asuntos que se privatizan, sin embargo, hay que analizar con lupa, que muchas empresas privadas que manejan estas operaciones no tienen la suficiente inspección estatal cometiendo abusos contra los usuarios, por ello el tema de la privatización es algo de consideración prudente, puesto que no existe una exactitud sobre actuaciones conforme al Estado requiera y los ciudadanos reciban.
- Latinoamérica, en caso puntual Colombia, no se esconde de los modelos de privatización que se dieron fuertemente a finales de la década de los ochenta y los noventa debido a las crisis políticas y de orden social que desestabilizaron la economía y en donde la marcha liberal hizo frente a que se dieran aperturas económicas, nuevas formas de servicio y con ello manos privadas en asuntos oficiales.

Para terminar el tema de la privatización pública conviene examinar con precisión si se pretende llegar a estas medidas porque el asunto no es quién provea el bien o servicio, sino que este sea otorgado de manera responsable, adecuada y con eficiencia siempre favoreciendo a las clases menos privilegiadas que son los que soportan los fallos y abusos privados; privatizar es un asunto político que requiere dimensiones donde la participación ciudadana debe estar incluida en asuntos que correspondan a su examen social y que contribuyan mejoras y no a perjuicios que en vez de generar ahorros representan gastos y dificultades posteriores. Adicionalmente, se debe hacer un llamado a los gobiernos para que reorienten algunas formas de operación pública y de esta forma, se pueda reducir la privatización para garantizar la protección y servicios públicos de los individuos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso Timón, A. J. (2014), *Sectores regulados: sector energético, sector de transporte y sector de las comunicaciones*. Madrid, España. Editorial Colección Derecho Administrativo.
- Cuervo, A. (1997), *La privatización de la empresa pública*. Madrid, España. Editorial Encuentro Ediciones.
- Cuevas Rodríguez, G. (2008). *Gobierno Corporativo de las empresas españolas privatizada: la gestión de incentivos y el rendimiento organizativo*. Recuperado de: <http://aeca.es/old/tienda/m80.pdf>
- García, S. (2007). La nueva Gestión Pública: Evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47, 37-64.

- Giraldo Palacio, M. E. (2013). *La privatización de las telecomunicaciones en Colombia: El rol de las empresas públicas en el nuevo marco constitucional*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a3.pdf>
- Gonzales De la Fe, P. (2004). *Políticas de privatización: aspectos teóricos, experiencias y casos prácticos*. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/colecciones/docDetail.action?docID=10056274&p00=privatizaci%C3%B3n%20empresa%20publica>
- Guajardo Soto, G. (2013). Empresas públicas en América Latina: Historia, conceptos, casos y perspectivas. *Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades*. Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de: [http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_II\\_No\\_1/Guajardo.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_1/Guajardo.pdf)
- Hernández, I. (2010). Las privatizaciones en Colombia. *Apuntes del CENES*, 24 (37), 55-92. Recuperado de: <http://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/153/157>
- Hernández Martín, M. A. (1988). *La intervención del sector público en la economía y su actividad empresarial*. Salamanca. Editorial Acta Salmanticiencia Estudios Económicos.
- Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estado*. México, D.F. México. Editorial Fondo Cultura Económica.
- Mendoza, C. (1990). *¿Qué hacer con el Estado? Privatizar para los monopolios o democratizar para la gestión económica*. Recuperado de: <http://www.thesis11.org.ar/wp-content/uploads/2010/02/QUE-HACER-CON-EL-ESTADO2.pdf>
- Ortega Almón, M.A. (2006). Privatización y ¿eficiencia económica?. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/colecciones/docDetail.action?docID=10148327&p00=privatizaci%C3%B3n%20empresa%20publica>
- Ortega Álvarez, L. (2011). *Crisis y externalización del sector público, ¿solución o problema?* Madrid, España. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública-INAP.
- Páez Pérez, P. N. y Silva Ruiz, J. (2013). Las teorías de la Regulación y Privatización de los servicios públicos. *Revista Administración y Desarrollo*. Vol. 38, Noº 52,2010 (págs 39-56) Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Disponible en: <http://site.ebrary.com/lib/bibliotecasasp/reader.action?docID=10536131>
- Pampillón Olmedo, Rafael (2012). *Los procesos de privatización en América Latina (De la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva)*. Recuperado de: <http://www.ie.edu/pampillon/Articulos%20y%20Publicaciones/latin.pdf>
- Petitbó, J. A. (2006). Economía y política de la privatización local. Madrid, España. *Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales*, Fundación Rafael del Pino.
- Romero, C. (2008). *Los fallos de mercado y la intervención del sector público*. Hacienda Pública. Recuperado de: <http://derecho.isipedia.com/segundo/hacienda-publica/tema-5-los-fallos-del-mercado-y-la-intervencion-economica-del-sector-publico-los-bienes-preferentes-y-los-bienes-prohibidos>
- Stiglitz, J. (2010). Regulación y fallas. *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), segundo semestre. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3649569.pdf>
- Tobón Sanín, G. (1995). *Las privatizaciones en la economía colombiana*. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5558/1/gilbertotobonsanin.19941.pdf>

**Para citar este artículo:**

Mendoza Manotas, M. A. (2018). Apuntes sobre privatización estatal: Acercamientos y reflexiones. *Vís Juris*, 4(8), 33-54.