

Privatizaciones e inequidad

Venta de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá

Eduardo Sarmiento Palacio

Comentarios a la ponencia presentada por Diego Otero para ingresar a la Academia de Ciencias Económicas.

INTRODUCCIÓN

Es para mí muy grato comentar la ponencia de ingreso de Diego Otero a la Academia de Ciencias Económicas. Conozco a Diego de tiempo atrás y he tenido con él una amplia y cercana relación profesional en actividades en las cuales ha demostrado su capacidad y compromiso ético. Sus contribuciones a la enseñanza y la investigación ameritan plenamente su ingreso a la Academia y anticipan aportes importantes a la profesión y al país.

La ponencia de Diego Otero es una cuidadosa evaluación de la privatización de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Esta operación, que

durante mucho tiempo apareció como la gestión estrella durante la administración Peñalosa, presenta uno de los ejemplos más sonados de entrega del patrimonio nacional a las multinacionales, y en muchos aspectos constituye un caso típico del proceso aplicado a lo ancho y largo de América Latina. Es difícil encontrar una evidencia más contundente sobre los efectos perniciosos de las privatizaciones en el bienestar general y en los intereses de la nación.

La transacción la cuestioné seriamente en mi columna de *El Espectador* y en un concepto que rendí ante el Tribunal Administrativo de Cundina-

marca, a raíz de la primera descapitalización de la empresa. Infortunadamente, este tipo de operaciones nocivas para el interés nacional son impuestas desde arriba y desbordan los poderes de las empresas y las administraciones públicas. No sobra señalar que los desaciertos no recibieron el menor comentario de la profesión. Por el contrario, la privatización y las descapitalizaciones fueron apoyadas por millonarios estudios contratados a prestigiosas instituciones académicas.

La privatización y las descapitalizaciones fueron apoyadas por millonarios estudios contratados a prestigiosas instituciones académicas.

Las privatizaciones conforman uno de los capítulos centrales del Consenso de Washington. Sobre la base del principio de Adam Smith de que el lucro individual conduce a las soluciones más eficientes, se dio por sentado que el traslado de la propiedad al sector privado mejoraría la eficiencia y el desempeño de las empresas. Así, los agentes privados movidos por la máxima ganancia están en mejores condiciones de construir y administrar las empresas que los tecnócratas motivados por el interés particular. Como de costumbre, se pasó por alto que este principio sólo es válido dentro de condiciones de competencia perfecta, que de ninguna manera constituye la regla del mundo real y mucho menos en las empresas de servicios públicos. No se advirtió que la entrega de las empresas

Ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia; Ph. D. en economía de la Universidad de Minnesota. Ha sido decano de economía en la Universidad de los Andes; asesor de la Junta Monetaria; subjefe de Planeación Nacional.

Columnista del diario *El Espectador*, autor de varios libros y de múltiples ensayos y artículos. Actual director del Centro de Estudios Económicos de la Escuela Colombiana de Ingeniería.

con grandes poderes monopólicos a los agentes privados induce todo tipo de prácticas que reducen la eficiencia. Es precisamente lo que ha ocurrido. Lo que se gana en eficiencia interna por la administración de las empresas de servicios públicos se pierde con creces por la ineficacia externa asociada con los procedimientos monopólicos.

ADQUISICIÓN DE LA EMPRESA

La primera dificultad que se encuentran las privatizaciones es el enorme valor de la transacción en relación con el tamaño de la economía. En la práctica, se trata de operaciones únicamente accesibles a grandes consorcios internacionales, y a veces nacionales, que son adversos al riesgo y, en consecuencia, sólo están dispuestos a participar en el juego si obtienen elevadas ganancias. El simple anuncio constituye un estímulo para conformar alianzas entre los compradores y los vendedores para propiciar y facilitar esas condiciones. En primer lugar, se montan pomposas subastas con la participación de unos pocos agentes económicos. Así, Otero muestra que en la licitación de Codensa y Emgesa participaron apenas dos grupos, lo que de ninguna manera garantiza la competencia; por el contrario, en los cursos elementales de economía se muestra que en una operación de esa naturaleza, a todos los licitantes les conviene que el valor de la transacción sea inferior al valor real y luego se arregla la forma de distribuirse la diferencia. Tal vez la mejor ilustración de esto son las subastas para las ventas de los derechos y las propiedades del sector telefónico. Usualmente, la operación la obtiene un licitante, que luego entra en toda clase de operaciones conjuntas con el competidor. Por lo demás, los precios en referencia se establecen con base en valoraciones fundamentadas en supuestos y condiciones que luego no se cumplen. De esta manera, en el sector eléctrico se logra que el precio de venta de las empresas por kilovatio instalado sea inferior al costo en que al mismo tiempo se incurre en su construcción.

El otro procedimiento es el de la venta por capitalización y su posterior descapitalización. En primer término, la venta por capitalización permite deformar el verdadero va-



La privatización se justifica como una manera de realizar inversiones que no puede efectuar el país y luego los ingresos de la empresa se retiran porque no hay inversiones convenientes o porque los ahorros domésticos son más baratos.

lor del activo ante la opinión pública. El comprador experimenta de entrada un aumento en el patrimonio igual a su participación en la transacción, es decir, de entrada recupera la mitad de lo que pagó. Luego se justifica el retiro efectivo, argumentando que los recursos provenientes de la compra de la empresa no pueden movilizarse o que la empresa encuentra más rentable endeudarse que comprometer el capital propio. De este modo, el ganador obtiene la licitación por una suma virtual, a sabiendas de que en poco tiempo retorna una buena parte a la casa matriz.

La primera descapitalización se justificó por el exceso de recursos e ingreso de la empresa en relación con las necesidades. Se decía que era mejor que los socios retiraran los fondos de la empresa que dejarlos inutilizados. Las siguientes descapitalizaciones se fundamentaron en que los costos de endeudamiento eran menores que el costo de oportunidad de la inversión con recursos propios, lo cual es apenas normal en empresas con poderes monopólicos. Curiosamente, la descapitalización se justifica por su capacidad de deformar el mercado y obtener ganancias irregulares.

La contradicción no podía ser mayor. La privatización se justifica como una manera de realizar inversiones que no puede efectuar el país y luego los ingresos de la empresa se retiran porque no hay inversiones convenientes o porque los ahorros domésticos son más baratos. La eficiencia de recursos, que avala la operación, desaparece por obra y gracia. Los

que están haciendo la inversión están adquiriendo la empresa con el ahorro local. Las magnitudes son espectaculares. El consorcio pagó US\$2.177 millones por Emgesa y Codensa y ha sacado por descapitalizaciones US\$842 millones.

A lo anterior se agregan todo tipo de triangulaciones para adquirir las empresas con recursos de otros. Como bien lo ilustra Otero, Codensa y Emgesa se compraron con un crédito adquirido por la hidroeléctrica de Betania, y luego la suma fue retirada por la vía de la descapitalización. Los juegos financieros permitieron a las multinacionales adquirir las empresas en valores muy inferiores a los anuncios al público y los aportes por capitalización se retiran en buena parte o se sustituyen por ahorro doméstico.

En fin, la inversión extranjera no se realiza con recursos externos sino con ahorros domésticos obtenidos en condi-

ciones de privilegio. Más aún, la ganancia de la empresa no está en su administración sino en una operación especulativa en que se captan recursos domésticos a tasas inferiores a la rentabilidad monopólica de la empresa.

ORGANIZACIÓN

ADMINISTRATIVA

Aquí no termina la historia. Como ocurre con la inversión extranjera, lo primero es reducir al mínimo el valor agregado nacional adquiriendo las ma-

terias primas en las casas matrices y contratando al personal en el exterior. Adicionalmente, se procede a recortar el personal de planta y sustituirlo por la subcontratación. Lo más grave es que la empresa queda en condiciones de adquirir los servicios de estas actividades con un claro poder monopólico. Las empresas contratistas quedan ante un solo comprador que les impone el precio de los productos y, finalmente, la remuneración. Los costos laborales se reducen a expensas de la informalidad.

Las tarifas son cuenta aparte. En un estudio de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), se estima que los costos de comercialización de la energía, un componente de la tarifa, han subido 75% en términos reales entre 1998 y 2005 para los usuarios de menores estratos, lo cual les ha significado un sobrecosto de \$1,23 billones.

El exabrupto de cargarles mayores precios a los sectores más necesitados por el mismo servicio es una práctica usual que se impuso durante la era neoliberal, y en el lenguaje especializado se denomina descreme. No se trata tanto de un acto de perversidad huma-

na sino de un incentivo legítimo del modelo de libre mercado. Como la demanda de los estratos bajos es menos elástica, el alza de precios reduce más el consumo de los grupos altos. Las empresas, que disponen de un claro poder monopólico, avalado por las comisiones de regulación, encuentran que sus ganancias aumentan cuando las tarifas de los pobres suben en relación con las de los ricos, y sin mayor recato proceden a materializarlas.

Lo mismo se observa en la telefonía. Una de las características de la privatización de las telecomunicaciones ha sido la reducción de las tarifas de larga distancia, que recaen en los sectores altos, y un alza descomunal en las llamadas locales, que recaen en el ciudadano raso. La situación más aberrante se presenta en el agua. Las administraciones distritales se ufanan de haber subido las tarifas de agua y de esa manera disminuir el desperdicio, pero nunca dicen que la mayor eficiencia se logró a expensas de aumentar la pobreza.

El criterio se ha aplicado reiteradamente en materia tributaria. Los gravá-

menes a los bienes de primera necesidad y a los ingresos del trabajo se justifican porque reducen menos el consumo y, en consecuencia, redundan en mayores recaudos. A diario, el gobierno anuncia reformas tributarias orientadas a elevar el IVA y extenderlo a los bienes más necesarios, y bajar las tarifas del impuesto a la renta.

En la práctica, se ha configurado una criatura diabólica que resulta en mayores precios de los mismos servicios para los pobres que para los ricos. No es una exageración. En los últimos ocho años, el índice de precios al consumidor de los estratos bajos, en especial en vivienda, subió sistemáticamente por encima del de los estratos altos, algo así como 15% más.

LUCRO INDIVIDUAL E INTERÉS SOCIAL

Todo esto ha resultado en ganancias espectaculares para el consorcio. En el cuadro 1 se muestra que la rentabilidad promedio de Emgesa y Endesa entre 1999-2005 fluctuó alrededor de 20%. En ambos casos se trata de cifras que superan en varias veces la rentabilidad de las operaciones del sector privado y, lo más grave, las que sirvieron de base para valorar la empresa. Es un bello ejemplo de cómo la influencia de las multinacionales puede alterar las condiciones de los estudios

Cuadro 1
Rentabilidades de Emgesa, Codensa y EEB

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sobre patrimonio								
Emgesa	5,84	28,76	2,22	2,66	3,23	4,31	4,87	14,2
Codensa	1,89	37,07	3,4	2,52	19,39	3,93	5,17	31
EEB	0,61	19,89	1,98	2,86	9,75	4,42	3,08	9,36
Sobre capital suscrito								
Emgesa	7,31	45,5	5,88	7,14	8,35	12,67	15,91	43,6
Codensa	3,35	80,46	8,98	7,31	52,13	11,17	17,61	89,3
EEB	1,06	55,94	7,46	11,41	38,06	18,88	14,25	37,7

Fuente: Otero (2006). Cálculos con base en memorias anuales de las empresas.

de valoración que sirven de referencia para los estimativos y las supuestas reglas de referencia. Su poder no sólo desborda el mercado sino las condiciones de los contratos y de las reglas de negociación.

Los buenos resultados financieros no contribuyeron al fortalecimiento del sistema eléctrico. Emgesa no ha invertido en nuevos proyectos de generación y se conoce que no lo va a intentar en el futuro. La inversión aumentó a razón de US\$100 millones anuales, cuando en los estudios que justificaban la capitalización anunciaban necesidades de US\$200 millones. ¿Qué otra cosa se podía esperar? Como las transacciones se efectúan a menos de la mitad del costo de oportunidad, como ha ocurrido en Colombia y en la mayor parte de los países de América Latina, se introduce una distorsión que obstaculiza la inversión. Las empresas se ven inmersas en un ambiente en el que el costo de la reposición excede el precio del mercado; el Q

de Tobin es menor que 1. Los consorcios prefieren dejar que el gobierno construya las plantas, por ejemplo las Empresas Públicas de Medellín, y adquirirlas posteriormente a la tercera parte. En el fondo, los compradores no tienen mayor interés en mejorar la administración del desarrollo de las organizaciones. Su prioridad es realizar una jugosa operación especulativa y repartir lo más pronto posible la totalidad de las utilidades. Se configura una estructura en que el sector público hace las inversiones y el privado percibe las ganancias. Si a esto se agrega que los ingresos de las ventas se emplean por la vía de déficit fiscales que están representados en su mayor parte en consumo,



Los posibles beneficios de la eficiencia privada se compensaron con creces con las monumentales ineficiencias de la práctica monopólica.

resulta una operación destructiva del ahorro nacional.

Mal podría suponerse que las elevadas rentabilidades provienen de la administración de la empresa con criterios de maximización de ganancias, es decir, de la eficiencia interna. Se originan, más bien, en la aplicación de claros poderes monopólicos para adquirir las empresas por debajo del costo de oportunidad y en buena parte con ahorros domésticos obtenidos en condiciones de privilegios, la fijación de las tarifas muy por encima de la inflación y el recorte de la nómina y su contratación por la

vía de la informalidad. Los posibles beneficios de la eficiencia privada se compensaron con creces con las monumentales ineficiencias de la práctica monopólica.

Los resultados más graves se ven en materia distributiva. La venta por debajo del costo de oportunidad significa la transferencia del patrimonio de las empresas públicas, conformado con las apropiaciones de los usuarios de todos los estratos sociales, a los gran-

des consorcios, que corresponden al 1% más rico de la población. Por lo demás, propicia el aumento de las tarifas de los servicios más necesarios (más inelásticos), que afectan en mayor grado a los estratos más pobres. Por otra parte, el traslado de la administración de las empresas y los servicios sociales ha debilitado la capacidad del Estado para llevar los servicios básicos a los sectores más desfavorecidos. Como el sector privado tiene una clara preferencia por atender a los sectores de mayores ingresos, en la práctica implica crear actividades altamente lucrativas a cambio de reducir el acceso de los sectores más necesitados

CONCLUSIONES

Las privatizaciones representan una de las reformas centrales del Consenso de Washington. Se consideraba que el traslado de la propiedad al sector privado llevaba a una mayor eficiencia y desempeño de las empresas. Como bien lo demuestran los hechos, también significa un poder monopólico que redunde en altos costos de eficiencia. El balance plantea un problema empírico que está bien ilustrado en la evaluación de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Allí se

observa que las ineficiencias externas predominan sobre las eficiencias internas.

Los efectos de la práctica monopolística no podían ser más dañinos para los intereses nacionales. Significaron la duplicación de las tarifas en términos reales, la eliminación de los subsidios para los estratos uno, dos y tres, el despido de las cuatro quintas partes de la nómina y su desplazamiento a la informalidad y a la venta del producto a un solo comprador. Por lo demás, esta práctica no ha traído un estímulo a la capitalización. La inversión ha aumentado mucho menos de lo anunciado en los

arreglos. En el caso de la generación eléctrica el estancamiento es total, lo cual es normal si se tiene en cuenta que el gobierno está comprometido en construir hidroeléctricas y venderlas por debajo del costo. Frente a esto, mal podría decirse que los beneficios de una buena administración privada superan los costos del poder monopolístico con intereses individuales. Estamos ante el típico expediente que redundo en ganancias excesivas del capital, desformaliza la mano de obra, deprime el salario real y en mayor grado el de los sectores pobres, reduce la inversión y traslada el ahorro doméstico a las transnacionales.

Es difícil encontrar una evidencia más contundente sobre la inconveniencia social de las privatizaciones. En la práctica, significan la entrega del poder monopolístico a las multinacionales y su empleo con propósitos individuales determina costos mucho mayores que los beneficios de la administración privada. Lo más grave es que se han convertido en medios para ampliar los privilegios y la exclusión. En la realidad, contribuyen a propiciar transferencias de los estratos medios y bajos a los grupos nacionales e internacionales más poderosos y a reducir el acceso de los grupos

más necesitados a los servicios básicos. Logran el lucro individual a cambio de lesionar a las grandes mayorías.

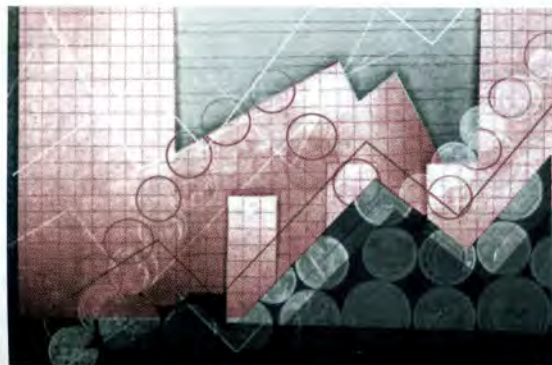
Las privatizaciones están inspiradas en las dos proposiciones fundamentales de la teoría neoclásica, que presumen que las soluciones de libre mercado aumentan la eficiencia y no tienen mayor efecto sobre la distribución. La doctrina, aplicada sin consideración en la privatización de las empresas públicas y de la administración de las necesidades básicas, las tarifas de servicios públicos y la tributación, hoy en día aparece como una de las principales responsables del deterioro de la distribución del ingreso y de la pobreza.

Si la sociedad colombiana de verdad pretende avanzar en la distribución del ingreso, lo primero que debe hacer es abandonar la falsa doctrina, reconociendo que la eficiencia y la equidad no son separables y que en muchos campos existen abiertos conflictos. A diferencia de los últimos quince años, en que se les dio prioridad a la eficiencia y al mercado sobre la equidad, ahora habría que conciliar los dos propósitos y, en casos extremos, favorecer la equidad. De hecho, se plantean reformas fundamentales en los derechos de propiedad, las tarifas de los servicios públicos, las privatizaciones, la tributación y la política laboral.

BIBLIOGRAFÍA

1. Otero, Diego (1996). La capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá.
2. Stiglitz, Joseph (1994). *Whiter, Socialism?* Cambridge, Londres: The MIT Press.
3. Stiglitz, Joseph (1988). *La economía del sector público*, 2a. ed. Antoni Bosh Editor.
4. Sarmiento, Eduardo (2000). *Cómo construir una nueva organización económica*, Bogotá: Ediciones Oveja Negra, Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería, Academia Colombiana de Ciencias Economicas.
5. Vichers, S. & Yarrow, G. (1958). *Privatization and Economic Analysis*. Cambridge, Londres: The MIT Press.
6. World Bank (1991). *The Challenge of Development. Report 1991*, Oxford University Press

En la práctica, las privatizaciones significan la entrega del poder monopolístico a las multinacionales y su empleo con propósitos individuales determina costos mucho mayores que los beneficios de la administración privada.



En el caso de la generación eléctrica el estancamiento es total, lo cual es normal si se tiene en cuenta que el gobierno está comprometido en construir hidroeléctricas y venderlas por debajo del costo.