

e) Diseñar e implementar un **sistema automático de información**, que facilite la comunicación en tiempo real entre la Presidencia, los Ministerios y los Departamentos Administrativos.

\* Para **apoyar la implementación de las recomendaciones formuladas**, es necesario:

a) Adelantar un programa anticorrupción, con base en una **comisión de moralización administrativa** apoyada en un grupo élite de investigadores, contadores y auditores, que concentre en un número limitado de casos y de funcionarios to-

dos los recursos de investigación.

b) Revalorizar la función pública, avanzando en un efectivo sistema de carrera administrativa que proteja frente a las presiones indebidas y asegure la selección, promoción, evaluación, remuneración y desarrollo del personal con base en el mérito.

c) Crear instrumentos y organismos permanentes para impulsar la reforma administrativa, la democratización y la descentralización. Para estos fines se proponen una consejería presidencial y una comisión permanente para la reforma del derecho.

*Los poderes negativos o de veto recorren el Estado y la sociedad Colombiana. Frenan, cohiben y obstruyen muchas acciones constructivas. Consumen destructivamente los esfuerzos y energías nacionales. Por ello, todas las recomendaciones contenidas en este documento se dirigen a liberar la iniciativa individual, desbloquear la sociedad y fortalecer los poderes de origen democrático.*

#### LA PRODUCTIVIDAD SOCIAL DE LOS RECURSOS PUBLICOS

\* Con el fin de enfrentar la improductividad social de los recursos públicos, se recomienda:

a) Asegurar la adecuada redefinición de roles entre el sector público y el sector privado, utilizando selectivamente instrumentos de privatización o estatización, de conformidad con el interés general.

b) Eliminación gradual de los subsidios del lado del oferente y transición a un sistema de subsidios del lado del usuario.

## LA PRODUCTIVIDAD SOCIAL DE LOS RECURSOS PUBLICOS

*El Estado abandona sus funciones esenciales, pero incursiona en actividades que podría desempeñar eficientemente el sector privado. Parte de éste se apoya en recursos públicos para realizar actividades privadas. Particulares se arrojan funciones típicamente públicas, en defecto del Estado. Los subsidios apenas llegan residualmente a los destinatarios. La producción masiva de regulaciones bloquea la sociedad y desvaloriza las normas.*

1. Estas propuestas se dirigen a optimizar la productividad social de los recursos públicos, asegurar la eficiencia y la democratización de la sociedad en su conjunto, liberar energías individuales, redefinir los roles del Estado y de los particulares (especialmente en cuanto a la asignación de recursos y a la asunción de riesgos), y afirmar el principio de responsabilidad individual.

2. Para el uso eficiente de los recursos públicos, es necesario reducir, progresivamente, la gestión estatal en aquellas actividades que el sector privado puede desarrollar eficientemente; promover la transición gradual de un sistema de subsidios del lado del oferente a un sistema de subsidios del lado del usuario,

y enfrentar la pérdida social de eficacia causada por el exceso de regulaciones.

3. Se recomienda:

a) Asegurar la adecuada redefinición de roles entre el sector público y el sector privado, utilizando selectivamente instrumentos de **privatización o estatización**, de conformidad con el interés general.

b) Eliminación gradual de los subsidios del lado del oferente y **transición a un sistema de subsidios del lado del usuario**.

c) **Desregulación** y otras medidas dirigidas a controlar la expedición de nuevas normas.

### Recursos públicos

4. Se requiere identificar, localizar, recuperar y revalorizar los **recursos públicos**, para enfrentar desviaciones y reasignarlos en el propósito de optimizar su productividad social. Este ejercicio envuelve una revisión constante de la relación costo/beneficio de la acción estatal y el análisis relativo a los **beneficiarios y víctimas** de la movilización de recursos públicos.

5. Se tiene la idea de que los **recursos públicos** son solo aquellos que tienen un valor monetario y que se encuentran en el presupuesto. La verdad es que éstos son apenas una parte.

6. Además de los recursos incluidos en el presupuesto, deben considerarse como **recursos públicos**:

a) Las **regulaciones** y otros recursos ligados al poder disuasivo del Estado.

b) Los **subsidios** fiscales y otros apoyos que no pasan por el presupuesto.

c) Los beneficios o perjuicios que el Estado puede producir con base en la credibilidad que suscita.

d) Las **rentas de destinación específica, inversiones forzosas, contribuciones** y otros ingresos que corresponden a un recurso de poder.

e) En relación con lo anterior, los rendimientos de capital y la realización de tales activos, hacen parte del patrimonio público.

#### **Privatización y estatización**

7. En este documento se recomienda la **privatización** de las actividades que, eficientemente, pueden realizarse con recursos privados (empezando por la gestión de las empresas privadas, aunque parezca tan obvia esta afirmación), y la **estatización** de las actividades y relaciones que, para su adecuada ordenación y ejecución, requieren comprometer **recursos de poder**.

8. La expresión **privatizar** debe entenderse en el sentido de acoger principios, procedimientos, técnicas y recursos típicos de las relaciones entre particulares, caracterizadas por la libertad dispositiva, la autonomía de la voluntad, la libre competencia y la selección o asignación por los agentes económicos según las condiciones de un mercado libre.

9. En este sentido es concebible y cuentamente necesario el proceso de **privatización** de una empresa privada. Esto es, quitarle los **recursos de poder** en que se apoya para sustraerse a los mecanismos de asignación que correspondían a un mercado no intervenido. Privatizar es eliminar prerrogativas exorbitantes, privilegios y recursos de poder y no simplemente proponer una discusión jurídica sobre la propiedad de sus titulares.

10. En esa misma perspectiva, **estatizar**, es acoger principios, procedimientos, técnicas y recursos, que resultan relaciones de poder, caracterizadas por la imposición, la intervención disuasiva, las prerrogativas exorbitantes pero no exclusivas del Estado.

11. Igualmente, es concebible y frecuentemente necesario un procedimiento de **estatización** de entidades y funciones estatales a fin de garantizar que los recursos de poder se conserven o recuperen como un **bien público**.

12. Poner estos bienes a disposición de las autoridades de origen democrático constituye un proceso legítimo e irrenunciable de **estatización**. En este sentido debe avanzarse sin debilidad a corregir desviaciones en la justicia, las fuerzas militares, los cuerpos de seguridad y policía y la expedición de resoluciones.

13. Todos esos instrumentos y medios corresponden al patrimonio público. La desviación, su desprestigio, su deterioro, su desvalorización, su uso para fines puramente individuales o de grupo.

o su apropiación por particulares, constituye una transferencia ilegítima de bienes públicos sobre la cual se requiere una fina sensibilidad y creciente conciencia y acción colectiva.

**14.** Así, la **privatización** y la **estatización** son asumidas y entendidas en este documento como procesos convergentes y complementarios dirigidos a maximizar la productividad social de los recursos públicos.

**15.** En este orden de ideas se recomienda que el Estado no aplique recursos públicos a la refinanciación o salvación de empresas privadas ni socialice las pérdidas individuales derivadas de las ineficiencias de gestión, por cuanto éstas corresponden al libre juego del riesgo y la ganancia.

**16.** Tales operaciones resultan ilegítimas en cuanto los ciudadanos que no han tenido la oportunidad de escoger sus alternativas de inversión, se ven forzados a financiar empresas sin su interés y a asumir pérdidas contra su voluntad.

**17.** La solidaridad implícita en el pacto social supone proteger en toda circunstancia el interés esencial de la dignidad humana, y en este sentido es legítimo que el Estado utilice alternativas de intervención para:

a) Disminuir los riesgos o atenuar los efectos de acontecimientos de la vida del hombre como la enfermedad, la invalidez, la vejez, la muerte.

b) Promover igualdad de oportunidades que permitan el adecuado desarrollo de

la personalidad y de las capacidades individuales.

**18.** La Comisión no prohija, ni recoge, ni adopta modelos económicos, por exitosos que ellos sean, que estén fundados en el privilegio, la represión de fuerzas sociales, la injusticia, la corrupción o la desigualdad.

**19.** Se trata, entonces, de suprimir actividades del Estado incompatibles con un nuevo modelo de intervención y remover, sin vacilaciones, factores de ineficiencia o de privilegio.

**20.** Se ha encontrado en la gestión propia del sector público subutilización de instalaciones y equipos; excesos de personal; sobrecostos de contratación; desviación de recursos; financiación indirecta de partidos y campañas electorales; subsidios encubiertos de desempleo; cambio de rol de las empresas para asumir implícitamente funciones de previsión social, por fuera de sus objetivos; dificultades para asegurar la eficiencia del personal; prestaciones excesivas por debilidades de negociación; carencia de incentivos para la productividad y déficit y restricciones de gerencia y administración.

**21.** Conforme a estas consideraciones y observaciones la consejería presidencial para la privatización y la desregulación, que se propone en este documento, entraría a examinar la conveniencia, viabilidad y oportunidad de alternativas de gestión no estatal para diversas funciones y actividades que vienen desarrollando organismos, establecimientos y empresas públicas o que se apoyan en recursos públicos.

22. Dicho examen debe enfatizar, pero no agotarse, en las actividades típicamente industriales y comerciales que realiza el Estado. No debe reparar en la distinción fundamentalmente jurídica relativa a la naturaleza de la entidad que las desarrolla. Cobijaría inversiones públicas en empresas consideradas como privadas, aportes en fundaciones, colocaciones de capital en sociedades de economía mixta y, obviamente, las que se cumplen a través de empresas y establecimientos públicos.

23. Entre tales actividades se incluyen las hoteleras y de turismo; vacaciones y recreación; servicios financieros; producción manufacturera; grandes proyectos de irrigación; producción cinematográfica; minería y petróleo; extracción y distribución de gas; generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica; industria petroquímica; telefonía local; producción y comercialización de insumos agropecuarios; transporte; previsión social; formación y actualización catastral; correo; importación y exportación de alimentos; tiendas gubernamentales; construcción de vivienda; garantías al sector privado; producción y distribución de licores; loterías, y puertos.

24. El estudio mencionado debe cobijar igualmente algunas actividades que, por una pretensión frecuentemente equivocada de autosuficiencia, han venido realizando entidades públicas. Entre ellas las de almacenamiento y depósito, impresión, producción audiovisual, restaurantes y cafeterías, traducción, carpintería, mecánica, aseo, plomería, electricidad, pintura, reparación de maquinaria, lavandería, transporte de personal,

procesamiento automático de datos, operación de bibliotecas y centros de documentación, lectura de medidores, facturación, entrega de facturas y gestión de recaudo, cobro y pagos.

25. En relación con tales actividades debe examinarse todo el abanico de alternativas de gestión, desde las típicamente estatales hasta las puramente privadas, pasando por variedades de relación contractual que estén entre uno y otro extremo. Así mismo, debe considerarse desde la renuncia a algunas funciones hasta la simple eliminación de monopolios estatales.

26. Entre las variedades contractuales que deben estudiarse para ampliar el abanico de posibilidades de gestión, se incluyen los contratos-proyecto y los convenios internos como figuras de relación típicas de entidades y dependencias públicas. Para ampliar las modalidades de relación entre el sector público y el sector privado en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, deben considerarse los contratos de gerencia, costos, arrendamiento de equipos, fiducia, encargo fiduciario, factoring, fiducia de administración y pagos, comisión, concesión, y administración delegada.

27. A continuación aparece una tabla que presenta **funciones** actualmente desarrolladas por el Estado Colombiano, en relación con **nuevas alternativas de gestión** que podrían considerarse. De esta matriz no se desprende, de ninguna manera, una propuesta de la Comisión sino un simple ejercicio de aproximación que ilustra las múltiples y variadas actividades estatales, sobre las

## TABLA DE FUNCIONES ALTERNATIVAS DE GESTION

ALTERNATIVAS DE GESTION	FUNCIONES	Operaciones hoteleras y de turismo	Restaurantes y cafeterías	Vacaciones y recreación (B)	Banca comercial (3) (A)	Crédito de fomento (4) (B)	Industria manufacturera (5)	Grandes proyectos de irrigación (C)	Producción cinematográfica	Operaciones comerciales	Minería y petróleo	Energía eléctrica (6)	Telefonía local	Almacenamiento y depósito	Insumos agropecuarios (7)(8)	Construcción de vivienda (B)	Transporte (9) (B)	Previsión social (10)	Impresión, traducción y audiovisuales (11) (D)	Correo (B)	Enejenación de activos	Capacitación (B)	Asistencia técnica (B)	Desarrollo de ciencia y tecnología (B)	Formación y actualización catastral	Atención al preescolar (12)	Importación y exportación de alimentos	Obras de desarrollo rural	Garantías al sector privado	Servicios de mantenimiento (13) (D)	Servicios administrativos (14) (B)	Producción y distribución de licores	Loterías	Puertos	Ferrocarriles (15)	Tiendas gubernamentales	Construcción y mantenimiento de vías (C)	Petroquímica	Gas					
Administración delegada																																												
Retiro de personal de planta																																												
Contrato de gerencia																																												
Contrato de costos																																												
Contrato de arrendamiento																																												
Contrato de fiducia																																												
Encargo fiduciario																																												
Cajas de compensación																																												
Mayor alcance a figuras contractuales (2)																																												
Contrato de comisión																																												
Contrato de concesión																																												
Venta a gerencia y/o empleados																																												
Adistanasia fiscal (*)																																												
Transferencia de activos																																												
Gestión comunitaria																																												
Consignación / agencia comercial																																												
Factoring																																												
Cooperativas																																												
Enajenación de activos (1)																																												
Eliminación del monopolio estatal																																												
Fiducia de administración y pagos																																												

\* Término médico de reciente acuñación, utilizado para referirse a la práctica de dejar morir al enfermo terminal sin propiciarle medios para retrasar la muerte inminente. Si la eutanasia es 'hacer morir', la adistanasia es 'dejar morir'

cuales es necesario que los instrumentos y organismos propuestos en este informe entren a examinar nuevas formas de gestión o de prestación.

**28.** Como medida cautelar, la adquisición de equipo, la creación de cargos o las obras de ampliación de las sedes para la iniciación o expansión de cualquiera de las funciones mencionadas, por parte de las entidades que se apoyan en recursos públicos, requeriría la evaluación y autorización de la **consejería presidencial para la privatización y la desregulación.**

**29.** El esquema propuesto permitiría recuperar, liberar y revalorizar recursos públicos, con el propósito de reasignarlos para:

a) Construir un eficiente aparato de justicia.

b) Desarrollar la competencia técnica y las capacidades institucionales de las fuerzas militares, los cuerpos de seguridad y la policía.

c) Reenfocar el Estado hacia la cuestión social.

#### **Subsidios del lado del usuario**

**30.** En el sistema vigente de subsidios éstos concentran sus beneficios en los productores u oferentes y, con frecuencia, apenas llegan residualmente a los usuarios. Este esquema de subsidios, como el de regulaciones, le ha dado un creciente peso a las decisiones estatales en los costos de producción, haciendo depender el éxito empresarial cada vez más de la influencia y cada vez

menos de la eficiencia.

**31.** El actual sistema facilita la desviación de los subsidios, resulta poco eficiente, pero ante todo, permite ocultar los verdaderos beneficiarios y víctimas de un modelo caracterizado por su complejidad y escasa transparencia.

**32.** Es necesario avanzar hacia un sistema de subsidios eficiente y transparente, que permita acompañar el presupuesto de gastos directos de la nación con un presupuesto de subsidios y otros apoyos fiscales, para hacer pública la información sobre el gasto público indirecto, su distribución, su impacto y su relación con las políticas y planes gubernamentales.

**33.** Se trata, entonces, de **establecer subsidios del lado del usuario**, previa eliminación gradual de los actuales subsidios del lado de productores o a través de los oferentes, como son los precios políticos de insumos industriales y agropecuarios, inversiones forzadas, asunción de riesgos cambiarios, créditos de fomento, restricción de importaciones, protecciones arancelarias, subsidios a las exportaciones, inversiones públicas no económicas, etc.

**34.** Esta propuesta está dirigida a facilitar una selección relativamente libre, por parte del usuario, de su proveedor. El beneficiario del subsidio recibiría **bonos** con los cuales tendría la posibilidad de elegir entre las alternativas que le ofrecen los mercados de vivienda, educación, vacaciones y recreación, de crédito, transporte, capacitación, asistencia técnica, servicios médicos, hospitales y de previsión social.

**35.** En cuanto la elección reside en el consumidor, se crean condiciones para promover la competencia y la eficiencia entre los oferentes.

**36.** Así, las posibilidades de expansión o la reducción de una entidad pública o de una empresa privada que se apoya en recursos públicos, no dependerá de los **recursos de poder** que movilice invocando o pretextando el interés de los usuarios, sino de la decisión de éstos. En vez de solicitar transferencias o aportes del presupuesto nacional, las entidades harían efectivos los **bonos** correspondientes al subsidio.

**37.** Conviene observar que los avances tecnológicos para la administración de grandes volúmenes de información y los desarrollos en cuanto a puntos de entrega y pago automáticos, permiten simplificar al máximo el funcionamiento del sistema de bonos.

### **Desregulaciones**

**38.** Las regulaciones, como la moneda, constituyen un instrumento público cuyo manejo y uso exige la mayor disciplina, celo, diligencia y cuidado.

**39.** La ampliación de la **base regulativa** debe envolver una decisión pública, democrática, deliberada y conciente, precedida de los elementos de juicio que permitan juzgar su relación costo/beneficio, sus beneficiarios y víctimas, su probable expansión secundaria, las capacidades institucionales para su eficiente aplicación y, sobre todo los límites dentro de los cuales la base de regula-

ciones no llega a un punto crítico en el cual toda nueva regulación carece del respaldo social y administrativo, de tal manera que se desvaloriza el instrumento y se envilece la norma.

**40.** La **inflación regulativa** es una disfunción vigente en nuestro sistema político. Consiste en un exceso de normas en relación con los costos que en forma de abstenciones, pasos, tiempos y procedimientos, puede asumir la sociedad. La desvalorización de las reglas llega hasta un punto crítico en que los agentes económicos y sociales empiezan a operar con sus propias normas desestimando los mecanismos estatales de agregación y articulación de intereses.

**41.** En ambientes de inflación regulativa resulta inevitable que la sociedad y la economía informal construyan su propio sistema de reglas y operen con sujeción a ellas. Algunos segmentos de la sociedad no pueden responder al sistema estatal de regulaciones sin arriesgar su supervivencia. Otros las consideran típicamente inaceptables. Muchos no las discuten pero las burlan según sus posibilidades y todos ven un riesgo en establecer sus relaciones o en orientar su conducta con sujeción a normas desvalorizadas, envilecidas y socialmente no representativas.

**42.** Se ha llegado a una acelerada y constante producción de normas, impulsada en su origen por algunos actores económicos y sociales que logran, con fáciles justificaciones, la expedición de regulaciones que les sirven para trasladar costos, encubrir ineficiencias o conseguir otras ventajas.



**43.** El fenómeno anteriormente descrito debe atacarse desde su punto de origen, pues de lo contrario es inevitable que todos los actores económicos y sociales, aun los mejor inspirados y eficientes, busquen protegerse presionando normas en su favor para neutralizar las regulaciones que los afectan.

**44.** Así como existe una Junta Monetaria (sin perjuicio de las funciones monetarias del Congreso y del Gobierno), debe existir un instrumento que controle, discipline y depure la base regulativa (Junta de regulaciones), considerando que las normas no constituyen un recurso ilimitado. El valor de las normas es inversamente proporcional a su cantidad.

**45.** El mayor costo social de la intervención estatal no es el que aparece en los registros contables como pérdidas, transferencias, despilfarro, altas tarifas e ineficiencia crónica de los sistemas vigentes de subsidios. Es aún mayor el costo de las oportunidades perdidas por el sacrificio de la iniciativa individual, de la creatividad, de la capacidad de innovación y de la vocación empresarial. Se trata de una pérdida social de eficacia producida por un factor cohibidor y por la distribución autoritaria de costos y beneficios de las regulaciones.

**46.** Por ello, la **consejería presidencial para la privatización y la desregulación**, y la **junta de regulaciones debben:**

a) Promover el establecimiento de canales que permitan una efectiva participación de los grupos que articulan los intereses de productores y consumi-

dores, en el proceso de fijación de precios, tarifas, salarios, tasas de interés o cualquiera otra decisión de intervención económica. La audiencia de tales grupos de interés debe ser condición de validez de los actos administrativos que se adopten.

b) Iniciar un proceso dinámico, dirigido a esclarecer el costo de oportunidad, y los beneficiarios y las víctimas de las regulaciones.

c) Contratar, permanentemente, la realización de estudios por sectores para determinar la oportunidad y/o conveniencia de su desregulación. Igualmente, contratar estudios sobre los ciclos de vida de las reglamentaciones. En todo caso, una condición de validez de las decisiones estatales de intervención debe ser que están formalmente acompañadas de los correspondientes estudios.

d) Convenir con las universidades y centros de investigación y de opinión, la realización de estudios que permitan a los pequeños productores y a los consumidores acceso a la información y al análisis, para identificar beneficiarios y víctimas de las reglamentaciones públicas.

**47.** En todo caso, la adopción de nuevas regulaciones debe quedar sometida a un proceso muy complejo, formado por sucesivos y múltiples pasos, formalidades y procedimientos. Ello facilitaría enfrentar la desviación del formalismo con el formalismo, la tramitomanía con la tramitomanía y la vocación reguladora con regulaciones.