

# Las privatizaciones en Colombia

**ISIDRO HERNANDEZ**  
Consultor y Profesor  
Universidad Externado de Colombia

Fecha de recepción: 15 de septiembre de 2004.  
Fecha de aprobación: 20 de noviembre de 2004.

## RESUMEN

Una visión panorámica del proceso de privatización colombiana, en el análisis comparado, muestra por lo menos dos características que lo distinguen de otros procesos. La primera, el sector empresarial y la clase política sostienen una relación estrecha de manera que las decisiones de política y la gestión pública están impregnadas por los intereses privados aún antes de proceder a privatizar. Y la segunda, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, el proceso político y el tipo de organizaciones, permitió que el cambio fuera ordenado, con definición de unos objetivos y unas responsabilidades específicas.

**Palabras Clave:** Proceso, privatización, regulación, Estado.

## ABSTRACT

A panoramic vision of the Colombian process of privatization, in the compared analysis, show at least two characteristics that distinguish it of other processes. First, the enterprise sector and the political class maintain a close relationship so that the decisions of policy and the public management are impregnated by the private interests still before coming to privatize. And second, unlike other Latin American experiences, the political process and the type of organization who was adopted for the decision making in the subject of privatizations, allowed that the process was ordered, with definition of objectives and specific responsibilities.

**Keywords:** Process, privatization, regulation, State.

## INTRODUCCION

Cada proceso de privatización es único e irreplicable. Su singularidad depende de la tradición política, el contexto institucional, el clima económico y el grado de condicionamiento internacional en que se desenvuelve.

El caso colombiano muestra unas particularidades específicas que permiten entender los resultados de la política de privatización. El sector empresarial y la clase política –en el sentido de Gaetano Mosca–, a lo largo de la historia del país, sostienen una relación tal que las decisiones de política y la gestión pública son permeables a la actividad privada, tanto a sus intereses como por su tipo de gestión.

El otro factor es el proceso político y la organización que tiene el Estado colombiano para tomar medidas económicas. En Colombia impera un régimen presidencialista, con un Congreso cooptado y sin iniciativa de gasto, y con un Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) con tradición, liderazgo y credibilidad para implantar políticas económicas de corte ortodoxo, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En términos de organización de la gestión pública, Colombia creó en los años sesenta del siglo pasado una serie de instituciones que le permiten coordinar con eficiencia el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas públicas. En el centro de esa gestión se encuentra el DNP, y esto explica que el proceso de privatización fue ordenado,

con definición de unos objetivos y unas responsabilidades específicas.

El documento reseña el proceso de privatización colombiano. Se concentra más en la parte cualitativa que en lo cuantitativo porque, en opinión del autor, las cifras en sí mismas no dirían mucho, o poco se podría aprender de esa experiencia específica. Antes que defender una hipótesis específica se busca presentar una panorámica del proceso, con sentido didáctico para que el lector comprenda lo que pasa en Colombia; al fin y al cabo, la privatización es un proceso complejo, no una sencilla operación de venta.

Se redactaron cuatro secciones. En la primera se escriben unas grandes líneas de la experiencia latinoamericana con el objeto de dar un contexto que profile aún más el caso colombiano. La segunda se dedica a mostrar cómo se llevó el proceso de privatización en algunos sectores. En la tercera se presenta el tema de regulación, elemento central en la política de privatización. El documento cierra con unas conclusiones generales.

## 1. Privatización en América Latina: unas líneas generales

### 1.1. ¿Qué condujo al Estado a ser un empresario?

En América Latina la actividad empresarial del Estado se originó por varias vías, que en la mayoría de las ocasiones se complementaron. Las típicas fueron los monopolios rentísticos, las políticas de industrialización, las nacionalizaciones y cubrir el déficit de infraestructura para el crecimiento. Los monopolios de rentas tienen una tradición amplia. Los de herencia colonial, como el de licores, condujo de modo natural a la creación de empresas estatales. Los más recientes, como los mineros, surgieron a partir de un argumento jurídico. En su momento se sostuvo que como el subsuelo es de propiedad pública, entonces deberían ser explotados por el Estado. Esta lógica justificó el origen a una serie de empresas estatales para explotar recursos petroleros y yacimientos mineros que generaban ingresos enormes para los países.

En los años cincuenta y sesenta del siglo XX se diagnosticó que las economías latinoamericanas eran de tipo rural y tenían mercados internos estrechos que desincentivaban la inversión privada industrial. Además, sufrían de un déficit de ahorro privado (brecha interna) que se convertía en un obstáculo para el desarrollo industrial y el crecimiento económico. En ese contexto, se prescribió que el Estado era el único agente con capacidad para inducir una transformación hacia una sociedad urbana que ampliaría el mercado interno de bienes industriales, cerrar la brecha interna y realizar la inversión que

el sector privado no efectuaba. Esto inspiró las políticas de industrialización con base en la creación de empresas públicas en la mayoría de los sectores económicos y a la inversión estatal en infraestructura pública.

Las nacionalizaciones tienen como razón de fondo el llamado interés nacional. El Estado asumió la propiedad porque el sector privado quebró y las empresas eran consideradas como esenciales para el funcionamiento de la economía –por ejemplo las nacionalización de los bancos– o para la generación de empleo. Pero también expropió empresas porque consideró que lesionaban el interés general de la sociedad o porque el sector privado demostró no tener la capacidad para ampliar la inversión, como fue el caso de la nacionalización de empresas minero-energéticas. En la historia económica de América Latina es sistemático encontrar periodos de nacionalización y privatización de la banca; se puede decir que en el sector financiero los Estados Latinoamericanos tienen la mayor experiencia en la regulación y en los procesos de privatización.

En la década de los setenta los Estados de la región, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, más conocido como Banco Mundial) y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– acentuaron su idea que para garantizar el crecimiento de largo plazo se requería superar el cuello de botella originado en el retraso en la infraestructura pública. Se sostenía que con la aceleración de la inversión se obtendrían tasas de crecimiento que permitirían a los países despegar

en su desarrollo<sup>2</sup>. La financiación de esas inversiones se hizo con los excedentes de ahorro financiero que se originó en el boom petrolero mundial. Chile, pos Allende, fue el único país que no entró en la moda de endeudarse para crear empresas públicas, al contrario, fue el primero en iniciar una política de privatizaciones. Otra excepción fue Colombia, pero con matices que se resaltan en las siguientes secciones.

En Latinoamérica las empresas públicas en el sector social no abundan. La educación es un servicio que en su mayoría es de oferta privada, tradición que se remonta hasta la colonia cuando la educación la proveían las comunidades religiosas. Y en materia de salud el Estado dejó a la iniciativa privada que respondiera a la demanda. En general, los Estados latinoamericanos no son proveedores de bienestar social, o no son proclives a implantar un Estado de bienestar. Al contrario, los intelectuales y los empresarios rechazan su intervención en estos sectores porque consideran que es una política de corte populista. En cuanto a pensiones, se crearon instituciones públicas para asegurar al sector formal de la economía y se excluyó al segmento informal al cual pertenece la mayoría de la población activa.

## 1.2. ¿Qué indujo al Estado a vender las empresas?

Después de la edad de oro del crecimiento latinoamericano, hacia los años setenta, se inició un periodo en el que predominaron el escepticismo con respecto al modelo de industrialización y a la presencia de grandes crisis del Estado. Se

sostuvo la tesis que el agotamiento del proceso de industrialización tenía como fuente el modelo de economía cerrada y la presencia del Estado en la producción de bienes y servicios. La lógica subyacente es la siguiente: la política de protección y sustitución de importaciones condujo a la creación de monopolios privados sin incentivos a incorporar tecnología que mejorara el proceso productivo, y el Estado es ineficiente porque no responde a incentivos económicos sino de tipo político, lo que lleva a un derroche de recursos; luego se deben desmontar las protecciones y retirar al Estado del aparato productivo.

Hacia mediados de la década de los setenta las autoridades económicas optaron por empezar a retirar las inversiones del Estado en el sector industrial. Lo que caracteriza el periodo es la ausencia de una política generalizada de privatizaciones con objetivos precisos. Al contrario, los Estados fueron tímidos y realizaron ventas de empresas por efectuar pruebas sobre posibles reacciones sociales, políticas o económicas —por ejemplo la privatización de PESCAPERÚ—; pero al mismo tiempo se efectuaron nacionalizaciones y el Banco Mundial financió la creación de empresas estatales, en especial en el sector eléctrico. Desde esos años la diferencia es Chile. En este país, después del golpe militar, por principio ideológico, la iniciativa pasó al sector privado y se implantó una política de ventas que dejó varias lecciones que fueron aprovechadas por los gobiernos latinoamericanos, por eso Chile se convirtió en paradigma de reformas.

En la década de los ochenta el panorama cambió. El Estado entró en crisis;

primero fue el colapso fiscal y luego estalló la crisis política. El desequilibrio fiscal surgió, en buena parte, del endeudamiento para crear empresas e infraestructura pública. A excepción de Colombia, los países de la región se endeudaron en los años setenta en circunstancias tales que asumieron un riesgo cambiario y unas tasas de interés que no pudieron soportar a principios de los ochenta. El primer episodio crítico del desequilibrio fiscal se manifestó en México. Ese país declaró la suspensión de los pagos a capital de la deuda externa en agosto de 1982, después le siguieron los países del cono sur. El caso de México es significativo, pasó de tener más de 1000 empresas públicas en 1981 a 269 en 1990, un año antes del boom de privatizaciones en Latinoamérica .

La fragilidad externa dejó a los países latinoamericanos sin herramientas de negociación internacional. La necesidad de recursos financieros frescos y la carencia de poder de negociación ante la banca internacional los obligó a entrar sin mayor oposición en los procesos de estabilización y ajuste liderados por los organismos de crédito multilateral. Al escenario se sumó la presencia de procesos hiperinflacionarios y la corrupción de la clase política, que crearon un clima interno que redujo el rechazo o incluso aumentó el apoyo político a los programas de ajuste y estabilización macroeconómicos drásticos.

En las cláusulas de apoyo de los organismos internacionales al ajuste y a la estabilización en América Latina, que se iniciaron en los ochenta y se continuaron en los noventa, se incluyó la implantación de

procesos de privatización. En otras palabras, los principales procesos de privatización latinoamericanos se inscriben en el paquete más grande de estabilización, ajuste macroeconómico y apertura económica<sup>4</sup>. Por ejemplo, el Plan de Convertibilidad de Argentina tenía como ejes de la política los siguientes aspectos: (i) paridad cambiaria, (ii) renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, (iii) apertura de mercados y liberalización del mercado de capitales, (iv) privatización, (v) desregulación de mercados, y (vi) aumento de la carga impositiva y reducción del gasto<sup>5</sup>.

Al generalizarse los planes de ajuste y estabilización también lo hicieron los procesos de privatización. Esto condujo al llamado boom de privatizaciones en Latinoamérica en la década de los noventa. Esta es la diferencia con los años setenta: ya no eran los casos esporádicos de aquella época, ahora es un proceso con objetivos y metas definidas para retirar al Estado de la producción de bienes y servicios.

Para llevar a cabo el boom de privatización de los noventa se cumplió con una condición importante: hubo motivación política. La sociedad, en específico *los intelectuales* que analizaron el tema y proponían políticas, vieron en el proceso político el causante de las hiperinflaciones y la crisis fiscal. El populismo, entendiendo como tal el ofrecimiento por parte de caudillos de intervención estatal en la esfera económica y social para proveer bienes y servicios a los menos favorecidos, se constituyó en sinónimo de pésima asignación de recursos y se vio a la prestación o producción privada de bienes públicos

como sinónimo de eficiencia y eficacia<sup>6</sup>. A lo largo del continente el sector empresarial creó una cruzada para desterrar el populismo, al tiempo que apoyó sin condiciones el proceso de privatización. Esto tuvo un efecto importante en la privatización de la seguridad social (salud y pensiones) y en lo que faltaba del sector de la educación.

Vis a vis la cruzada contra el populismo, desde finales de los ochenta los países de la región entraron en reformas constitucionales que reestructuraron al Estado, disminuyeron su intervención económica y abrió el paso al sector privado y a los flujos de capital internacional. Por ejemplo, las reformas constitucionales de México en 1989, Colombia en 1991 y Perú en 1993.

Las reacciones de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales no fue homogéneo ante la crisis de la deuda y del crecimiento económico de la región. Los planes de ajuste y estabilización se diseñaron, en general, con base en las líneas de política que prescribe la escuela neocuantitativista; pero los planes de privatización, en particular, no siguieron ningún lineamiento sino que se realizaron de acuerdo con los contextos sociopolíticos que vivía cada país.

### **1.3. Los objetivos y el proceso de privatización**

En teoría los objetivos que se persiguen con un proceso de privatizaciones son:

reducir el déficit fiscal, aumentar la eficiencia microeconómica y disminuir el uso político de las empresas públicas. Se re-

duce el déficit no tanto por lo que se percibe por la venta, sino por la reducción en el gasto que implica financiar el déficit permanente de las empresas públicas ineficientes. Se aumenta la eficiencia y el bienestar social porque los nuevos propietarios buscan la rentabilidad privada. Con el objetivo de tipo político la meta es desmontar la base que le permite a los políticos captar votantes que les faciliten maximizar sus objetivos electorales. Claro está que el objetivo se puede desviar hacia la creación de grupos que apoyen las políticas del gobierno que privatiza, o a beneficiar grupos de presión que financiaron al partido político en el poder<sup>7</sup>.

Un plan de privatizaciones coherente debe tener en cuenta que algunas empresas públicas operan en mercados competitivos; otras en mercados oligopólicos que necesitan ser reestructuradas para introducir competencia antes de privatizar, para evitar cambiar un monopolio público por uno privado; y aquellas que operan en mercados monopólicos que no necesitan reestructuración para fomentar la competencia. Ahora, para privatizar las empresas que operan en entornos competitivos se puede o privatizar total y rápida, o de forma parcial; y en entornos no competitivos se puede hacer una privatización parcial con retirada gradual del Estado acompañada de una reforma institucional que introduzca la competencia en el mercado.

La protección del excedente del consumidor y de la competencia se hace con la implantación de la regulación. Al salir de los mercados el Estado tiene que fortalecer la parte de regulación, en caso que no se tenga se tiene que implantar primero la regulación y luego adelantar el pro-

ceso de privatización, entre otras razones porque el inversionista privado debe conocer las reglas de juego.

No obstante que la dinámica de los acontecimientos impuso las privatizaciones, por encima del querer de los políticos y la sociedad, y no dio tiempo a razonarlo de manera integral, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales lo justificaron, en un primer momento, por motivaciones fiscales y más tarde le asignaron objetivos tales como la eficiencia microeconómica, la importancia de la inversión extranjera como complemento a la escasez de capital nacional y la transferencia de tecnología, y la necesidad de especializar al Estado en la producción de bienes públicos puros. Como no hubo ningún lineamiento específico, los objetivos que se buscaron fueron múltiples y en algunos casos contradictorios.

Si se evalúa la privatización con respecto a esos objetivos, los resultados generales que encuentran la mayoría de estudios es que el consumidor no siempre aumentó su excedente; los gobiernos tienen excesiva injerencia en los organismos reguladores y defienden los intereses de los inversionistas; se incrementaron los pasivos contingentes y el déficit fiscal no disminuyó; no se desarrolló la ciencia y tecnología; y cayó el empleo y el crecimiento económico; pero se atrajo inversión extranjera y se incrementó la productividad en algunos sectores. Y en algunas experiencias se cambiaron monopolios públicos por privados.

El Banco Interamericano de Desarrollo plantea la existencia de una paradoja: según sus evaluaciones, la privatización deja hasta el momento mayores beneficios

que costos, sin embargo, el 63% de los latinoamericanos tiene una opinión desfavorable respecto a las privatizaciones<sup>8</sup>.

Las instituciones financieras internacionales y las autoridades de los países latinoamericanos aprendieron haciendo y de la experiencia de sus vecinos. El proceso de privatización entre los países, e incluso entre sectores económicos de un mismo país, muestran diferencias en las etapas antes y pos privatizaciones<sup>9</sup>. El análisis comparado de los procesos indica lo siguiente:

- En algunos países el proceso empieza por privatizar y luego se regula (México), en otros primero se regula el sector y luego se privatiza, y en unos terceros se sigue una estrategia mixta de acuerdo con los sectores que se estén reformando. En pocos casos se mantiene el monopolio estatal y se introduce la producción privada para crear condiciones de fomento a la competencia.
- En telecomunicaciones, mientras en Chile desde un principio se buscó crear una estructura de mercado competitiva, en Costa Rica y Uruguay se mantiene el monopolio estatal de la telefonía básica al tiempo que aprueba el acceso de la empresa privada a los segmentos de mercado como la telefonía móvil, internet y transmisión de datos. En el intermedio se encuentra Argentina, Brasil, México, Venezuela y Perú, quienes cambiaron el monopolio público por uno privado, donde la garantía monopólica y la autorización para que las firmas recuperen rápido la inversión se constituyó en una barrera a la entrada de nuevos competidores<sup>10</sup>. En

Colombia se creó un sistema de competencia entre empresas públicas, privadas y mixtas.

- En el sector de petróleos, en Argentina primero se reestructuró Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado (YPF) y luego se vendió a un monopolio privado, en Perú la refinación se privatizó parcialmente, en Venezuela y Colombia se mantiene el esquema de los últimos treinta años.
- En minería, en Colombia se privatiza la participación del Estado, en Chile

se mantiene el control del Estado en su principal recurso minero, en Perú se vende una parte de la Empresa Minera del Centro del Perú.

- En infraestructura, en Brasil, México<sup>11</sup> y Colombia el sector privado entra a construir, operar y mantener las carreteras federales; en Perú se autorizó a empresas privadas a prestar servicios portuarios (carga y descarga de buques, y manipulación de la carga) mientras en Colombia se desmonta el monopolio estatal.

## 2. La privatización en Colombia

### 2.1. Marco legal básico

En Colombia predomina un régimen presidencialista donde el Ejecutivo tiene un amplio espacio jurídico para administrar los bienes del Estado. Por ello, antes de 1991 las ventas de los activos se hacían por decreto.

La Constitución de 1991 incorporó la privatización de los servicios públicos y de los activos del Estado. Los servicios públicos domiciliarios quedan como responsabilidad del Gobierno, así su producción sea privada. El constituyente tuvo en mente evitar, por lo menos en el aspecto legal, la concentración de la propiedad utilizando como medio las privatizaciones. En efecto, el artículo 60 obliga a incorporar como uno de los objetivos de la privatización la democratización de la propiedad.

En desarrollo de la Carta Magna, se expedieron normas que organizan el proceso de privatización en el país. Algunas de ellas son:

- Ley 37 de 1993: reglamentó los contratos de asociación para telecomunicaciones.
- Ley 80 de 1993: reglamenta la contratación privada (contracting out).
- Ley 100 de 1993: implanta los fondos privados de pensiones y de salud.
- Ley 105 de 1993: reglamenta la privatización en el sector transporte.
- Ley 142 de 1994: reglamenta el mercado de los servicios públicos y crea la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Ley 143 de 1994: reglamenta la reforma del sector eléctrico y crea la Comisión de Regulación de Energía y Gas.
- Ley 226 de 1995: Desarrolla el artículo 60 de Constitución, es decir, determina el proceso de oferta en la venta de los activos públicos.
- Ley 448 de 1998: obliga al Ejecutivo

a calcular y contabilizar las contingencias derivadas de las privatizaciones.

- En la Ley que cada cuatro años aprueba el Plan de Desarrollo Nacional se incorporan elementos de las políticas de privatización de los respectivos gobiernos entrantes.

Así mismo, el Gobierno Nacional, con base en las normas vigentes, expidió reglas para llevar a cabo la privatización en sectores específicos. Entre ellas cabe destacar el Decreto 900 de 1990 con el que el sector privado obtiene vía libre para entrar al mercado de telecomunicaciones. Con el Decreto 700 de 1992, que cambió el panorama del sector eléctrico y se constituyó en el antecedente fundamental para que el sector privado entrara a generar y comercializar energía eléctrica en el país.

Por último, se tienen los Documentos del Consejo Superior de Política Económica y Social-CONPES, que guían el proceso al interior del Gobierno. Entre las más recientes sobresalen:

- Documento CONPES 3246 de 2003 que plantea los lineamientos de la política en el sector de acueducto y alcantarillado.
- Documento CONPES 3249 de 2003 que establece los lineamientos de la contratación pública (contracting out).
- Documento CONPES 3253 de 2003 que delinea la modernización empresarial en el sector de agua potable y saneamiento básico.

## 2.2. Contexto institucional

¿Quiénes diseñan y ejecutan la política de privatizaciones en Colombia? Cada

nivel de Gobierno (municipal, departamental y nacional) tiene autonomía para privatizar sus activos. En el nivel nacional es el Gobierno Central Nacional quien plantea y gestiona el proceso<sup>12</sup>, para lo cual tiene una estructura administrativa montada desde los años sesenta.

El CONPES es el encargado de aprobar la política global o sectorial de privatización. Este consejo lo preside el Presidente de la República y lo integran los Ministros, el Gerente del Banco Central y un representante del sector privado. La secretaría técnica la ejerce el Departamento Nacional de Planeación. Como puede observarse, el sector privado participa en el diseño de política en el país; esta es una característica importante.

El segundo organismo importante en la política de privatizaciones es el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS. Está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el representante del Presidente de la República, los Viceministros de Hacienda, el Tesorero de la República, el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Director de Crédito Público y el Director de Presupuesto Público. En la práctica, es en este Consejo donde se plantea el tema de las privatizaciones, antes de ir al CONPES, pues el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP es el dueño de la mayoría de activos en venta.

El tercero es el Departamento Nacional de Planeación-DNP, quien diseña el proceso de privatizaciones y lo coordina con las demás instituciones. Desde 1991 esta entidad ejerce sus funciones en este tema a través de los Comités Técnicos y

una Unidad Coordinadora. La parte directiva del DNP y del MHCP gestionan los proyectos de cooperación técnica de la política de privatizaciones. Pero son los Comités Técnicos quienes gestionan el proceso. Un Comité Técnico lo integran los técnicos del DNP, de la Unidad Coordinadora y de las entidades que presentan proyectos de privatización. Se dedica al estudio de esos proyectos, a la preparación de los términos de las licitaciones o convocatorias públicas para contratar la banca de inversión y las consultorías técnicas para un proceso específico. La Unidad Coordinadora ejerce la gerencia operativa de los proyectos de cooperación técnica para las privatizaciones, coordina las diferentes actividades de los Comités Técnicos y entrega los informes a las instituciones financieras internacionales que financian el proceso de privatización del país.

Por último, se encuentran las entidades ejecutoras de los proyectos de privatización. Los Ministerios, los Departamentos administrativos y los Establecimientos Públicos son quienes ejecutan el proyecto de privatización, con la asesoría de la banca de inversión. Por ejemplo, en la venta de una empresa de energía participan todas las instituciones anteriores, pero son los Ministerios de Hacienda y de Minas y Energía quienes hacen la enajenación. La banca de inversión hace el diagnóstico técnico, comercial y financiero; y diseña el esquema de privatización y lo implementa bajo la tutela de la entidad ejecutora.

La financiación del proceso de privatización lo han realizado el BIRF y BID. El BIRF financió en 1991 el proceso bajo el nombre de Reforma al Sector Público, y en 1997 en conjunto con el BID

financiaron el Programa de Proyecto de Apoyo al proceso de Privatizaciones y Concesiones en Infraestructura (Convenios de Empréstito BID 927 CO – CO y BIRF 1138 – CO). Este tipo de financiamiento tiene dos implicaciones: cualquier proyecto de asistencia técnica para la privatización debe tener el visto bueno de esas instituciones financieras internacionales, y el proceso de privatización se evalúa periódicamente<sup>13</sup>.

### 2.3. Líneas generales del proceso

Colombia inició la implantación de cambios estructurales en la segunda mitad de los años ochenta. Esto fue factible porque, a diferencia del resto de América Latina, no presentaba problemas de deuda externa, la deuda interna era mínima y no tuvo procesos de hiperinflación. Al igual que otros países del continente, en esa década se nacionalizaron por enésima vez los bancos para volverlos a privatizar años más tarde. Como la banca tiene su ciclo propio y depende de las crisis financieras, aquí se hará énfasis en la venta de empresas no financieras.

Ante los cambios en el continente, Colombia no se podía quedar atrás en muchas de las reformas por cuestión de estrategia. Por ello, en 1989 inició la apertura económica, y en 1991 llegó, en tiempo record, a un acuerdo con el BIRF para reformar el Estado, el cual quedó plasmado en la Reforma al Sector Público (Convenio de Empréstito BIRF 3278-CO). Lo característico del acuerdo fue que la iniciativa partió del Gobierno colombiano, en específico del Ministro de Hacienda y del Jefe del DNP, y no de las instituciones

financieras internacionales. En otras palabras, fue una decisión autónoma del Gobierno Nacional, no fue una imposición, ni en sus inicios hizo parte de un proceso de ajuste.

El cambio constitucional de 1991 favoreció la reforma del Estado al aprobar su menor ingerencia en el mercado. Se puede decir que este hecho político aceleró todo el proceso que se venía gestando desde los ochenta. A finales de 1991 el Gobierno dictó con base en facultades extraordinarias los Decretos-Ley que desmontó parte del Estado y dio cabida al sector privado a partir de 1992.

El desequilibrio fiscal que se inició en 1994 paralizó la inversión pública y aceleró la entrada del sector privado en los pocos sectores donde aún faltaba su presencia. Después de cuarenta años de seguridad social pública, se implantaron los fondos privados de pensiones y se privatizan los pocos servicios salud pública que se prestaban. Dos años más tarde el Gobierno Nacional firmó el contrato con el BIRF y el BID para impulsar la privatización de la infraestructura pública.

A partir del año 2000, el proceso se paraliza por la falta de mercado: el Gobierno realizó ofertas pero el sector privado nacional e internacional no participó, así que en los últimos años son las empresas públicas las que compran los activos del Gobierno Nacional Central.

#### **2.4. Características diferenciales**

Con respecto a Latinoamérica, el proceso colombiano se caracteriza porque la agenda de reformas fue autónoma; respondieron a un programa político que los

ciudadanos compraron en las urnas. Si bien es cierto que en algunos créditos multilaterales se incluyeron cláusulas de venta, el Gobierno Central Nacional tenía la capacidad de negociación para no aceptarlas. ¿Por qué no lo hizo?, porque desde 1986 la clase política y empresarial del país tenía claro que deseaban desmontar parte de la producción pública de bienes y servicios.

Al respecto es pertinente recordar que entre 1986 y 1998 gobernó el Partido Liberal, que en el contexto latinoamericano es equivalente a una ideología socialdemócrata. En otras palabras, no fue un partido de derecha o conservador quien adelantó la reforma del Estado, como sí sucedió en otros países latinoamericanos o europeos. Con este detalle se resalta el acuerdo ideológico y pragmático que existe entre las clases política y empresarial en el manejo de la cosa pública colombiana.

Este aspecto no es novedoso en el manejo de la política colombiana. Durante todo el siglo XX la clase empresarial siempre participó en la aprobación o en la censura de las políticas económicas. Por ejemplo, hasta 1991 el sector privado hizo parte de la Junta Monetaria quien era la encargada de la política monetaria; hasta la venta de la Empresa de Energía de Bogotá había un representante del sector privado; el Comité Nacional de Cafeteros lo conforman el sector privado y el público, la Junta Directiva de ECOPETROL tiene en su seno un representante privado, y el sector privado tiene un representante en el CONPES, máxima autoridad económica.

Parte del conservadurismo y prudencia económica se debe a que el sector privado empresarial participa en la alta gerencia de la administración pública. Y cuando no es así, la dirigencia política consulta a los gremios de empresarios; o los gremios tienen otros mecanismos para presionar a los gobiernos. Algunas veces los mecanismos de presión no funcionan y la clase política tiene completa autonomía de las empresas.

Este manejo mixto de las políticas públicas explica en parte que no haya excesos de estatización o de privatización. Por eso es normal que Colombia en el contexto latinoamericano, según el índice de las reformas estructurales de Lora (2001), se mantenga en la media desde 1985 hasta 1999. Pero también explica que, a pesar de las quejas sobre eficiencia por parte de los usuarios, muchas entidades públicas se manejen con los criterios de productividad del sector privado, por ejemplo las Empresas Públicas de Medellín; o que cuando no tienen ese mecanismo de control se quiebren con mayor facilidad, como el caso de EMPCALI.

## **2.5. Privatización por sectores**

### **2.5.1. El sector eléctrico**

Los problemas financieros del sector eléctrico en los años ochenta indujeron a iniciar un proceso de reestructuración. La primera fase se realizó entre 1990 y 1991, y tuvo como objetivo conseguir un diagnóstico que orientara la reforma de manera eficiente. En la segunda fase, entre 1991 y 1992, se tramitaron las leyes ante el Con-

greso para regular y reformar el sector. En la tercera fase (1993-1996) se realizó la reestructuración financiera y administrativa del sector con base en el Decreto 700 de 1992 y se vendieron las primeras empresas generadoras, comercializadoras y distribuidoras de energía eléctrica. En este Decreto se dictaron disposiciones con respecto a la compra de energía eléctrica a particulares y abrió el mercado de Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), que antes estaba limitado a sus socios.

Con base en el Decreto 1516 de 1992 se reformó el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica-ICEL, dueño de la mayoría de empresas de energía regionales, y le dio como nueva función prestar el servicio en zonas no interconectadas. Esta reforma le transfirió al Gobierno Central Nacional sus activos representados en las plantas de generación, líneas de transmisión, sus filiales y las acciones en ISA. En ese mismo año la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA) también transfirió al MHCP la termoelectrica de Cartagena y sus acciones en ISA.

Con las operaciones de saneamiento financiero del sector, el MHCP pasó a ser el dueño de las principales empresas. Este es un aspecto fundamental para entender la privatización del sector. El MHCP creó el Grupo de Proyectos Especiales encargado del control de la reestructuración sectorial que luego se convirtió en la Oficina de Participación Privada encargada de la privatización.

Con las reformas de la fase III se separaron la cadena productiva entre generación, transmisión, distribución y comercialización a usuario final. Los eslabones de transmisión y comercialización

se manejan como monopolio y en los demás opera una estructura de mercado competitiva. El objetivo principal de la tercera fase fue la privatización de la parte competitiva del mercado. En esta fase el MHCP y el DNP comenzaron a adquirir experiencia en el manejo de contratos con la banca de inversión para efectos de privatización, experiencia que luego utilizaron para administrar el proceso en otros sectores.

La fase IV va de 1997 a 2004, y tuvo como objetivo implantar en profundidad la privatización y mejorar la regulación. En el aspecto del marco regulador se expidieron normas que garantizaron el esquema de competencia en el sistema interconectado

El Documento CONPES 2923 de abril 29 de 1997 aprobó la capitalización del sector por un monto de \$463 mil millones (US\$ 350 millones), acción que se ejecutó de acuerdo con el Decreto 3037 del 23 de diciembre. Y en el Documento CONPES 2950, de septiembre 24 de 1997, se definieron los lineamientos de política para que el sector privado entrara en los negocios de distribución y comercialización de energía eléctrica.

La primera venta que se realizó en 1997 fue la Empresa de Energía del Pacífico (EPSA), que generaba, transmitía, distribuía y comercializaba energía. La vinculación del sector privado se inició en mayo de 1997, con la precalificación de inversionistas privados; el mismo mes se presentaron las ofertas económicas y la operación se cerró en junio 5. Desde el momento de autorización de la venta hasta el cierre de la privatización de esta empresa transcurrieron tres años.

En agosto de 1995 el Gobierno Nacional capitalizó a la Empresa de Energía de Bogotá–EEB, de propiedad mayoritaria del Gobierno de Bogotá, previo acuerdo sobre su transformación a empresa por acciones. En enero de 1996 el Concejo del Distrito Capital ordenó la transformación jurídica y en mayo la EEB se convierte en sociedad por acciones. En junio de 1997 se crearon dos establecimientos de comercio, uno para distribuir y comercializar (CODENSA) y otro para la generación (EMGESA). “De esta manera, la EEB se convirtió en una empresa matriz dedicada al negocio de la transmisión de energía con dos compañías filiales, en las cuales participa con el 51.5%. En estas circunstancias, se ofreció a los inversionistas en octubre de 1997, la participación en la propiedad del 48.48% de EMGESA y CODENSA”<sup>14</sup>. En estos términos, es una empresa mixta pero donde el sector privado es el encargado de la gestión de la misma.

En 1997 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como parte de sus funciones, empezó un proceso administrativo para evaluar las empresas del grupo CORELCA<sup>15</sup>. A mediados de 1997 la Comisión de Regulación de Energía y Gas encontró que CORELCA no era viable, y mediante la Resolución 124 de julio 29 de 1997 la CREG toma decisiones para la transformación de la empresa.

A principios de 1998, esas empresas entraron en cesación de pagos de sus obligaciones mercantiles; acontecimiento que, según el artículo 59 de la Ley 142, era suficiente para elevar cargos y tomar posesión de las mismas. La Superintendencia inició el 18 de marzo de ese año el proce-

so de toma de posesión de las electrificadoras de Magdalena, Cesar y Sucre, luego siguió con Guajira, Bolívar, Atlántico, Córdoba y Magangué. En el resto del país ésta entidad tomó posesión de Chocó en 1998, San Andrés en 1999, EMCALI en 2000 y Tolima en 2001.

Ese contexto permitió que el proceso de privatizaciones del sector se acelerara en 1998. En el Documento CONPES 2993, el Gobierno Nacional escogió a las empresas del grupo CORELCA como las entidades que primero se privatizarían. La CREG con la Resolución 83 de julio 14 de 1998 aprobó el plan de reestructuración de CORELCA, y la Superintendencia de Servicios Públicos quedó encargada de su tutoría, evaluación y seguimiento. La Superintendencia reestructuró a CORELCA y con sus activos creó dos empresas, una de transmisión (TRANSELCA) y otra de generación (GENDELCA).

En los planes implícitos del Gobierno siempre estuvo presente la necesidad de vincular capital privado a ISAGEN S.A., con el propósito de obtener recursos para financiar el déficit en cuenta corriente de 1999 y 2000. El objetivo era vender el 76% del total de acciones que son de la Nación. En el momento en que se puso en venta ISAGEN uno de los posibles compradores era otra empresa pública generadora, EPM.

El Gobierno Nacional consideró que si EPM compraba ISAGEN sobrepasaba los porcentajes determinados en la regulación que definían la posición dominante<sup>6</sup>. EPM pensaba lo contrario y tomó dos acciones judiciales que pararon el proceso de privatización. En primer lugar

demandó ante el Consejo de Estado la resolución de la CREG y luego interpuso una acción de tutela para parar el proceso de venta de ISAGEN hasta que el Consejo fallara la demanda interpuesta. No obstante el problema jurídico, ISAGEN emitió un paquete accionario que, a partir de 2002, se vendió al público. A julio de 2004 el 50% de la empresa es de capital privado.

Las demás empresas del sector no se pudieron vender porque los segmentos del mercado de la mayoría de electrificadoras “departamentales” no son atractivos para los inversionistas internacionales, ausencia de inversores privados nacionales y el riesgo de la guerra interna. Con respecto a lo último, en 1999 se iniciaron los atentados de los grupos armados contra el sistema de transmisión nacional como una forma de presión política y como oposición a la privatización del sector.

En términos globales, a 2004, el capital privado opera el 51% de la capacidad instalada en el país y cubre el 48% de los usuarios.

### **2.5.2. Petróleo, gas y carbón**

En la explotación de petróleo, gas y carbón el sector privado siempre está presente. En la exploración y explotación de petróleo participa la inversión de empresas transnacionales (British Petroleum Company, Esso y Texas, entre otras), y una firma nacional pública (la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL). La comercialización de GLP la han realizado el sector privado y en gas natural durante un breve periodo participó una empresa pública (la Empresa Colombia-

na de Gas –ECOGAS–, filial de ECOPETROL).

En 1994 el Gobierno Central Nacional diseñó Plan Energético Nacional (PEN) con el objetivo de crear las condiciones para aumentar la participación de la inversión privada. En materia de hidrocarburos se cambiaron las condiciones de participación del sector privado con el propósito de volver atractivas las ganancias de su inversión en Colombia frente a otras regiones del mundo, y así mantener y aumentar las exportaciones de petróleo. En gas se definió como objetivo crear un mercado competitivo que permitiera desarrollar la industria.

La política energética se mantuvo durante ocho años, pues los objetivos se incorporaron en los Planes de Desarrollo de 1994-1998 y 1999-2002. El programa se actualizó en 1997 y se llamó *Autosuficiencia Energética Sostenible*. En él se le dio prioridad al crecimiento de las exportaciones con base al estímulo de la inversión privada en el subsector petrolero, lo que implicaba una reforma a los parámetros de los contratos de asociación acompañado de estímulos tributarios.

En 1999 se reformó la política petrolera en lo referente a los términos contractuales, fiscales y de regalías, con el fin de promover la participación de la actividad privada internacional en la exploración y explotación de hidrocarburos para mantener y aumentar su autosuficiencia.

Los cambios en las condiciones de los contratos de asociación y el esquema de regalías se modificó por uno flexible en función de la producción de los campos, con lo cual se le dio viabilidad a campos de volúmenes menores a los 100 millo-

nes de barriles, los cuales son abundantes en el país, según la información geológica disponible.

A partir de 1999 se empezó a desmontar la política de subsidios a los derivados del petróleo. Los precios de los combustibles para transporte (gasolina y diesel) se fijaron con base en los precios prevalecientes en los mercados internacionales con el propósito de promover la competencia y la entrada de nuevos agentes en el mercado nacional, sin embargo, el precio internacional del petróleo se incrementó desde el 2000, y llegó a superar los US\$30 por barril en el 2003 y en el segundo semestre de 2004 alcanzó los US\$50 para el tipo Brent. El efecto a nivel nacional se minimizó a través de repetidas intervenciones a la fórmula de cálculo, lo que llevó a que ECOPETROL subsidiara otra vez estos combustibles y se dejara atrás, por lo menos de forma parcial, la política establecida en 1999.

La política de masificación del consumo de gas natural se desarrolló en tres fases. En la primera se estudió la estrategia de sustitución, en la segunda se estudiaron las propuestas para lograrla y en la tercera se empezó a desarrollar el marco regulatorio y la estimación del precio del gas en cabeza de pozo para que el sector privado asumiera esa labor y no ECOPETROL.

La estrategia inicial fue ofrecer concesiones al sector privado para que éste construyera los gasoductos y continuara con la distribución de ese combustible. La Comisión Nacional de Energía (CNE) lideró la política de privatizaciones en gas. La política consistía en que ECOPETROL asumiera el riesgo y se firmara con los

empresarios contratos BOT<sup>17</sup>; posterior a 1992 la política la lideró la Oficina de Planeamiento Minero-Energético del Ministerio de Minas y Energía y en temas de regulación la Comisión de Regulación Energética.

El Plan de Masificación del Gas Natural, que hace parte del Plan Energético Nacional, se encuentra en ejecución y presenta avances en la infraestructura que permite la ampliación de la cobertura de gas natural. Para cumplir con el objetivo

de política, la Ley 142 de 1994 le dio potestad al Ministerio de Minas y Energía para otorgar áreas de servicio exclusivo para distribuir gas natural, es decir, el Ministerio asigna a una empresa privada la exclusividad de distribuir gas en un área determinada. Los criterios para conformar las áreas los definió la Comisión de Regulación de Energía y Gas con la Resolución 057 de 1996, y con base en ellos el Ministerio dividió el país en dos zonas y éstas a su vez en siete áreas (Cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**ÁREAS DE SERVICIO EXCLUSIVO**

ÁREA EXCLUSIVA	CONCESIONARIO
<b>ZONA DE OCCIDENTE</b>	
Norte del Valle	Gases del Norte del Valle S.A. E.S.P.
Quindío	Gases del Quindío S.A. E.S.P.
Risaralda	Gas del Risaralda S.A. E.S.P.
Caldas	Gas Natural del Centro S.A. E.S.P.
<b>ZONA CENTRO ORIENTE</b>	
Centro y Tolima	Alcanos del Huila S.A. E.S.P.
Altiplano Cundiboyacense	Gas Natural Cundiboyacense S.A. E.S.P.

FUENTE: Ministerio de Minas y Energía

Las áreas de la zona de occidente fueron adjudicadas en abril de 1997, la de la zona centro-oriente se hizo por etapas, el centro en julio de 1997 y el oriente en mayo de 1998. Las empresas que recibieron la concesión se comprometieron a

lograr unas metas de expansión de la cobertura en cada una de sus zonas (Cuadro 2), las cuales se evalúan cada año. Para la zona de occidente, el 2004 es el séptimo año de concesión y para la zona centro-oriente el sexto.

**CUADRO 2**  
**OBLIGACIONES DE EXPANSIÓN PARA LOS CONCESIONARIOS**  
**DE LAS ÁREAS EXCLUSIVAS**

ZONA	ÁREA	MUNICIPIOS				USUARIOS
		AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 8
<b>OCCIDENTE</b>	Caldas	1	2	4	5	52.441
	Quindío	2	4	6	8	40.404
	Risaralda	2	3	5	7	61.907
	Valle del Cauca	5	11	17	23	100.400
<b>CENTRO ORIENTE</b>	Altiplano	13	29	38	57	119.920
	Cundiboyacense					
	Centro-Tolima	8	13	19	26	52.669

FUENTE: Ministerio de Minas y Energía

En materia de carbón, para Colombia, la apertura de mercados internacionales es primordial para incrementar las exportaciones. La gran minería se explotaba por una compañía de tipo mixto (Carbones de Colombia S.A. –CARBOCOL), en ella el socio principal del Estado era una transnacional (INTERCOR). El resto de minería es privada (tanto el oro como las esmeraldas).

El Gobierno Nacional vendió su participación en CARBOCOL en el 2000, después de cubrir un proceso en dos fases. En la primera etapa de la venta se negoció con INTERCOR, y se pactó extender el contrato de asociación hasta el 2034, aumentar la producción de 15 a 21 millones de toneladas anuales y autorizar a los productores de carbón guajiros para acceder a la infraestructura del Cerrejón Zona Norte. En la segunda etapa el Ministerio de Minas y Energía, el MHCP y CARBOCOL realizaron un trabajo de mercadeo y se definió un cronograma de venta. “Con el objetivo de facilitar la venta de CARBOCOL, el Gobierno Nacional mediante las facultades de la Ley 489 de 1998 decretó la escisión de la empresa. De esta forma, el aporte minero y las obligaciones laborales y financieras de CARBOCOL que no fueran a ser asumidas por la Nación se transfieren a MINERCOL, y los derechos de exploración y explotación y los derechos y obligaciones referentes a la operación del complejo se transfieren a la nueva sociedad, Cerrejón Zona Norte.”<sup>18</sup>

des de la Ley 489 de 1998 decretó la escisión de la empresa. De esta forma, el aporte minero y las obligaciones laborales y financieras de CARBOCOL que no fueran a ser asumidas por la Nación se transfieren a MINERCOL, y los derechos de exploración y explotación y los derechos y obligaciones referentes a la operación del complejo se transfieren a la nueva sociedad, Cerrejón Zona Norte.”<sup>18</sup>

2.5.4. El sector de telecomunicaciones

Hasta 1992 el servicio de telefonía de larga distancia era monopolio de una empresa pública (Empresa de Telecomunicaciones de Colombia–TELECOM), la cual tenía también una fuerte participación en el mercado de telefonía local. En este último solo le competían en los mercados más grandes las Empresas Públicas de Medellín–EPM y la Empresa de Teléfonos de Bogotá–ETB.

La primera onda de privatizaciones en el sector se orientó hacia la prestación de servicios y la asociación de empresas estatales con agentes privados. Los principales instrumentos utilizados fueron las

concesiones para la prestación de servicios de valor agregado; las concesiones para la prestación de servicios de telefonía móvil celular, las concesiones para la prestación de servicio de la telefonía local; los contratos de Asociación a riesgo compartido (Joint venture); y las concesiones para la prestación de servicios de larga distancia nacional e internacional (CONPES, 2775)

Entre 1991 y 1995, se otorgaron 30 licencias para la prestación de los servicios de valor agregado. En 1994 se otorgaron 6 concesiones por 10 años para la prestación de los servicios de telefonía móvil y para el servicio de telefonía local se creó la empresa mixta METROTEL en Barranquilla con mayoría privada. TELECOM suscribió varios contratos de asociación de riesgo compartido con agentes privados para la instalación de 425.000 líneas antes de 1996.

<b>CUADRO 3 TELEFONÍA MOVIL</b>		
<b>REGIÓN</b>	<b>RED A</b>	<b>RED B</b>
Oriental	Comcel	Celumóvil (Bell South-Telefonica)
Occidental	Ocel	Cocelco
Costa Atlántica	Celcaribe	Celumóvil

La inversión privada pasó de ser nula en 1990 a US\$ 326,7 millones en 1994. Las concesiones de telefonía móvil le generaron ingresos al Estado por cerca de US\$ 1.187 millones. Se dividió el país en tres regiones que son operadas por dos concesionarios por región. Las empresas dominantes son CELUMOVIL, que es un operario privado (Bell South, en 2004 pasó a ser propiedad de Telefónica de España) y una empresa mixta COMCEL (propiedad de la ETB y de accionistas canadienses). Las regiones y sus operadores se muestran en el cuadro 3. En los seis primeros años de funcionamiento la telefonía móvil, contaba con 1.9 millones de afiliados, registrando un acelerado proceso de penetración, el cual es en la actualidad de 4.73 por 100 habitantes<sup>19</sup>.

En el 2002 se inició el proceso de concesión para los servicios de comunicación personal (PCS). El sector privado no participó y la concesión se la dieron a una empresa operadora formada por dos entidades públicas de nivel local: Empresas Públicas de Medellín y la Empresa de Teléfonos de Bogotá.

La apertura del mercado de larga distancia permitió la entrada de dos nuevos operadores, uno público, ETB, y la empresa ORBITEL creada con capital público (EPM) y privado. Los resultados más importantes han sido los siguientes: el servicio de larga distancia tanto nacional e internacional se incrementó durante el periodo en 10% y 12% respectivamente; y las tarifas del servicio de larga distancia nacional bajaron en promedio 16%

y las de larga distancia internacional bajaron en promedio 33% entre 1998 y 1999.

La apertura del mercado de telefonía local se aceleró a partir de 1994, cuando se expidió la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Aumentaron los operadores, pasaron de 23 empresas en 1993 a 40 en 1999. Este “boom” inicial permitió aumentar el acceso de los colombianos a los servicios telefónicos: al finalizar el siglo se contaba con 4.8 millones de líneas en todo el país, es decir, se mejoró la teledensidad al pasar de 8.05 líneas por 100 habitantes a principios de la década a 18.4 en 1999 (CRT, 2000).

La actividad de TELECOM en este negocio ha sido importante, pues mediante 19 contratos de asociación (joint Venture) firmados entre 1993 y 1997, la empresa buscaba instalar 1.8 millones de líneas nuevas. De dichos compromisos, en 1999 ya se habían alcanzado 1.63 millones de líneas. Sin embargo, las garantías otorgadas por la empresa a los asociados y la inadecuada distribución de los riesgos han puesto a TELECOM en una situación financiera complicada. En el informe de seguimiento de junio de 1997 del DNP, se reportan los problemas que han acarreado los contratos “Joint Venture”, como consecuencia de “la inadecuada distribución de riesgos” y del “exceso de garantías comerciales de los mismos”. De otro lado, se observa que el proceso de larga distancia tuvo que aplazarse, pues no se contaba con los estudios requeridos para abrir el proceso licitatorio.

Por último, el servicio de televisión también ha estado en manos del sector privado desde su fundación. Hasta 1998 el sector público era dueño de la infraes-

tructura en cabeza de la empresa estatal INRAVISION, pero el sector privado era el encargado de hacer las realizaciones y presentación de los programas. El sector privado pagaba una tarifa según los horarios adjudicados en las licitaciones públicas. A partir de 1999 el Gobierno Nacional dio en concesión dos canales a dos empresas privadas, RCN y CARACOL TV, quienes hicieron un primer pago líquido y ahora hacen pagos periódicos por la titularidad del servicio, durante 10 años. Ellas invirtieron en la infraestructura y realizan y transmiten sus programas. Los antiguos canales públicos siguen su operación con el mismo esquema anterior.

## **2.5.5. Infraestructura**

### **2.5.5.1. Vías**

Implantada la política y las reformas institucionales de 1991, el Instituto Nacional de Vías-INVIAS, inició un plan de concesiones viales donde el sector privado participaba en la construcción, operación y mantenimiento de las vías. Los riesgos de la inversión son compartidos entre la Nación y los inversionistas privados.

Los proyectos de primera generación se desarrollaron entre 1992 y 1994; se efectuaron cinco licitaciones de construcción (323 km) por US\$ 386 millones y nueve de rehabilitación (1238 km) por US\$ 375 millones. En 1994 el Gobierno tenía previsto firmar con el sector privado nueve contratos y se esperaba una participación amplia para minimizar las tarifas y ser exigente con las garantías. Estos objetivos no se alcanzaron; una evaluación realizada por el Gobierno indica que la participación fue insuficiente, en cuatro

casos hubo más de un proponente y en dos no se presentaron<sup>20</sup>. Al final, seis licitaciones se declararon desiertas, en tres hubo licitación y el proyecto departamental Buga-Tuluá-La Paila no hubo participación ni se adjudicó. Por licitación se adjudicaron Cartagena-Barranquilla, el desarrollo vial del norte de Bogotá y Ciénaga-Barranquilla. Por adjudicación directa se asignaron las vías Santa Marta-Riohacha-Paraguachón, Puente El Cortijo-La Punta-El Vino, Bogotá-Villavicencio; las carreteras nacionales del Meta; y Bogotá-Guasca-Briceño-Sopó-El Salitre. Estos proyectos recibieron la garantía de la Nación por concepto de ingreso mínimo y sobrecostos de construcción, porque al momento de la licitación no se contaba con la totalidad de los estudios de ingeniería ni de demanda<sup>21</sup>.

Las diferencias entre lo que se planeó y lo que se realizó se deben a factores como la novedad del sistema, la cantidad de licitaciones propuestas y la carencia de promoción internacional. En el ámbito institucional hubo carencias en los estudios de diseño, en los diseños de pliegos y minutas de contratos, en la evaluación de riesgo, la adquisición de predios y las licencias ambientales. Esto trajo como consecuencia que la Nación asumiera un riesgo alto por las garantías de tráfico y sobrecostos en las construcciones<sup>22</sup>.

La segunda generación de concesiones se inició en 1995 de acuerdo con los lineamientos de política que pretendían corregir los problemas detectados en la primera generación. El objetivo de política fue transferir los riesgos al sector privado para minimizar el impacto fiscal, lo cual implicó disponer de los estudios de

ingeniería y económicos, la obtención de licencias ambientales y avalúos prediales, y la concertación con las comunidades. Se contrataron trabajos de banca de inversión para darle viabilidad financiera a los proyectos. Se introdujo el concepto de plazo variable de la concesión según el cual “la concesión revierte a la Nación en el momento que se obtenga el ‘ingreso esperado’, solicitado por el concesionario en su propuesta licitatoria.”<sup>23</sup>. Las concesiones viales se iniciaron en 1994 con la vía Bogotá-Villavicencio.

En el plan de acción para el periodo 1995-1998 se le dio prioridad a los proyectos de rehabilitación y “obras de pavimentación en curso de la red troncal y transversal de alto tráfico que comunica los centros de producción y consumo, entre sí y con los puertos principales”<sup>24</sup>; en segundo lugar se dejaron las obras en las que se podía avanzar y en último lugar las que se podrían programar y que consolidaran la red troncal y transversal.

Para evitar los costos fiscales se utilizó la experiencia del Ministerio de Transporte, el DNP y el Ministerio de Hacienda y se introdujeron modificaciones a la forma como se realizaban las concesiones. Los nuevos lineamientos de concesiones tenían como objetivo minimizar las tarifas y garantizar la consistencia del sistema de tarifas, reducir los aportes de la Nación y atraer la inversión extranjera.

En esa revisión se trataba de que en los estudios se identificaran los riesgos inherentes a cada proyecto, por cada factor de riesgo en construcción, diseño y proyección de la demanda, y se cuantificaran los mismos; y se asignan los responsables del control de riesgo para cada

etapa del proyecto. En la etapa de licitación se debería dejar un tiempo amplio que permita al proponente precisar los costos de la obra y disminuir el factor de sobrecosto por incertidumbre, en especial por la compra de predios y la obtención de la licencia ambiental.

El defecto en política sectorial de privatizaciones y concesiones en 1995 fue la exclusión del tema de regulación, aspecto central en este tipo de procesos.

La política de concesiones de tercera generación entró en ejecución en el 2000. La política de concesiones para el periodo 2000-2003 tenía como objetivos cubrir los corredores viales que unen los centros productivos con los puertos, evaluar y estructurar los proyectos con énfasis en la operación y el nivel de demanda del servicio, minimizar las necesidades de financiamiento y el riesgo que asume el sector público. Las estrategias que se definieron al respecto son la concepción de los proyectos bajo criterios de corredor; y la concepción de los proyectos bajo el criterio de operación.

### **2.5.5.2. Transporte urbano**

Este modo de transporte lo presta el sector privado, aunque con desorganización por la falta de regulación eficiente por parte de las autoridades locales. El tema de transporte urbano es reciente para las autoridades nacionales, pues es una materia que siempre se deja como parte de la autonomía de las administraciones locales.

El crecimiento de la población y la economía, el proceso de desgravación que acompañó la apertura económica y la laxi-

tud en la aprobación de cupos para transporte público, aumentó el parque automotor en las áreas urbanas. El caso de Bogotá y de las ciudades grandes y medianas muestra que la infraestructura vial de las ciudades quedó rezagada ante la explosión del parque automotor. El resultado fue la agudización de las obstrucciones viales que aumentó el tiempo de viaje, en especial en las horas pico, por ejemplo, en el Distrito Capital llegó a ocho kilómetros por hora.

En los municipios el alcalde es la autoridad competente para regular y controlar el servicio público de transporte, y la operación del transporte colectivo está bajo el control del sector privado. En esta área no se trataba de privatizar o hacer concesiones sino de regular y crear un sistema de transporte público que permita mejorar la calidad del servicio y los beneficios económicos y sociales.

En los años ochenta los burgomaestres y gobernadores solicitaron ayuda financiera a la nación para construir metros, pero el fracaso económico y financiero del Metro de Medellín, siempre fue el obstáculo para conseguir este tipo de ayuda. En los noventa, se presentaron alternativas como utilizar las líneas férreas que atraviesan a estas ciudades para convertirlas en trenes livianos. Bogotá y Cali fueron de las primeras en plantear soluciones a su problema de transporte público a gran escala. En el Distrito Capital se implantó un sistema de transporte masivo con base en la utilización de buses, para lo cual se constituyó una empresa entre el sector privado y el Gobierno del Distrito – TRANSMILENIO– que ya fue copiado por Cali para recibir ayuda de la Nación y sir-

ve como ejemplo a seguir en el resto de grandes ciudades.

### 2.5.5.3. Aeropuertos

En 1992 el Gobierno Nacional identificó a los aeropuertos de Cali, Bogotá, Rionegro, Barranquilla y San Andrés como los primeros candidatos a darse en concesión. En 1994 se iniciaron los procesos para la concesión del aeropuerto de Cali que se entregó al sector privado en 1999, y la construcción de la segunda pista del aeropuerto Eldorado, la cual ya está en operación. En 1995 y 1997 se entregaron al sector privado la operación de los aeropuertos de Cartagena y Barranquilla. El proceso en este subsector es lento pero avanza a paso firme.

### 2.5.5.4. Puertos

La modernización de los puertos para responder al proceso de apertura económica se realizó a partir de 1989, y con-

sistió en liquidar a COLPUERTOS (Ley 1 de 1991), entidad pública que los operaba, y se entregaron al sector privado<sup>25</sup>. Hoy se profundiza en la parte de regulación, en específico en materia de tarifas, compensación y expedición de licencias para el sector portuario.

### 2.5.6. El sector de agua potable y saneamiento básico

La Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994 establecieron el marco legal bajo el cual se deben prestar los servicios de agua potable y saneamiento básico. En ellas se determinaron las competencias y las responsabilidades de la Nación (Ministerios, Comisión de Regulación y DNP), de los Departamentos, Municipios y empresas del sector. Los gobiernos locales son los encargados de proveer el servicio, adelantar las reformas y aplicar las normas expedidas por el gobierno nacional. La Nación se encarga del diseño de los planes globales, de la regulación del sector y de parte del financiamiento.

CUADRO 4  
INDICADORES DE DESEMPEÑO DE EMPRESAS DE ACUEDUCTO Y  
ALCANTARILLADO

Indicadores	Sociedad de acued., Alcan. y Aseo de Barranquilla	Cia. Acued. Metrop. de Bucaramanga	Aguas de Cartagena	Empresa de Obras Sanitarias de Pasto
Cobertura 1995	83%	98%	72%	98%
Cobertura 1996	83%	98%	76%	98%
Cobertura 1997	86%	98%	83%	99%
Cobertura Febrero 2000	94%		86%	
Cobertura micromedidores 1995	24%	100%	71%	95%
Cobertura micromedidores 1996	35%	100%	77%	96%
Cobertura micromedidores 1997	45%	100%	92%	96%
Cobertura micromedidores febrero 2000	60%			
Horas al día -1997	24	24	22	24

LAS PRIVATIZACIONES  
EN COLOMBIA

Litro- habitante- día- 1997	226	193	173	147
Agua producida - (Millones de M3)	195	96	58	28
Agua facturada - (Millones de M3)	858	59	31	17
Índice de agua no contabilizada – 1995	60%	29%	56%	34%
Índice de agua no contabilizada – 1996	55%	34%	54%	33%
Índice de agua no contabilizada – 1997	50%	31%	51%	33%
Índice de agua no contabilizada – 2000	42%		43%	

Fuente: Superintendencia de Servicios

El proceso de modernización institucional del sector se ha orientado hacia la constitución de acuerdos y compromisos en torno a fomentar la participación privada en el mismo; y a garantizar un manejo gerencial y eficiente de las empresas del Estado. Los proyectos de participación privada en el sector presentan inconvenientes de orden institucional y político, dado que los alcaldes no están incentivados a entrar en el proceso y el Gobierno Central Nacional no tiene la capacidad administrativa para obligarlos.

En 1994 se concretó la operación, administración y participación directa de los servicios de acueducto y alcantarillado de Cartagena por parte del sector privado (Aguas de Barcelona). En el mismo año se estableció un sistema de acueducto y alcantarillado privado en el municipio de Chipchape. Otros proyectos exitosos fueron la creación de la empresa mixta de Barranquilla con participación privada del 11% y la creación de empresas por acciones en Montería y Santa Marta que se encargaron de los servicios de acueducto y alcantarillado. Un caso que está por evaluar es el de Tunja.

Aunque los casos anteriores fueron ejemplos de coordinación y voluntad polí-

tica, en general, la escasa capacidad técnica de los burgomaestres es un obstáculo para lograr una buena estructuración de los proyectos que beneficie a los usuarios. Los municipios carecen de las fortalezas para entrar a negociar en igualdad de condiciones con el sector privado, lo cual se refleja en las condiciones de las concesiones. Estas se negocian con flexibilidad, mientras que la distribución de riesgos, responsabilidades e inversión por parte de los privados se establecen por debajo de los niveles óptimos de acuerdo con las cláusulas de los contratos.

### 2.5.7. Sectores industrial y bancario

La política de industrialización por sustitución de importaciones que implementó el Gobierno Nacional desde los años cincuenta, se caracterizó por hacer énfasis en las empresas de economía mixta. En los años sesenta creó el Instituto de Fomento Industrial-IFI, que fue el encargado de fomentar el desarrollo industrial dándole prioridad a financiar con subsidios la iniciativa privada. En este sentido, todos los gobiernos tuvieron claro que no podían desplazar la actividad privada.

La venta o liquidación de las inversiones en el sector industrial empezó en la década de los ochenta y no tuvo oposición social ni política, ni ninguna dificultad ni novedad en la venta de los activos.

La venta de las acciones se hizo por ofrecimiento directo o por oferta en bolsa de valores. Las ventas se presentan en el cuadro 5. El Estado se retiró de la producción de bienes industriales.

**CUADRO 5**  
**PRIVATIZACIÓN EN EL SECTOR INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS**

ENTIDAD	PROPIETARIO	AÑO
Corporación de Ferias y Exposiciones CORFERIAS	IFI	1989
PAPELCO	IFI	1989
COPECOL	IFI	1991
TEXPINAL	IFI	1991
PRODESAL	IFI	1991
Banco de los Trabajadores	FOGAFIN	1991
Banco del Comercio	FOGAFIN	1991
Banco Tequendama	FOGAFIN	1991
CONASTIL	IFI	1992
PENNWALT	IFI	1992
CORFIDESAR	IFI	1993
Monómeros Colombo-Venezolanos S.A.	IFI	1993
Banco Ganadero	FOGAFIN	1993
Quibi S.A.	IFI	1994
Comercializadora Internacional FRIGOPESCA S.A.	IFI	1994
Complejo Agroindustrial del Tolima S.A.	IFI	1994
Empresa Colombiana Pesquera de Tolú S.A.	IFI	1994
Corporación de Ahorro y Vivienda CORPAVI	FOGAFIN	1994
Banco Popular	FOGAFIN	1994
Banco de Comercio Exterior#BANCOLDEX (11% de la propiedad accionaria)	FOGAFIN	1994
Banco del Estado	FOGAFIN	1994
Banco Central Hipotecario	FOGAFIN	1994

FUENTE: Contraloría General de la República y DNP

En Colombia impera el ciclo nacionalización-privatización de bancos. Cuando el sector privado entra en quiebra la reacción inmediata del gobierno es reducir el valor de las acciones, capitalizar la entidad y asumir la propiedad. Para ello creó el Fondo de Garantías Financieras – FOGAFIN. Para seguir con la “tradición”, los diferentes gobiernos argumentan que

dejar quebrar un banco introduce fuerte inestabilidad económica que puede inducir crisis en el sector real. Desde luego, las pérdidas se cubren con impuestos. De la última crisis del sector, en 1998, se nacionalizaron tres bancos, de los cuales uno se había privatizado en los años ochenta, y el costo se asumió con el impuesto a las transacciones financieras.

Las ventas de la banca, hasta 1993, se realizaban por oferta pública al mejor postor. El problema consistía en que la valoración no era eficiente y, según los estudios de la Contraloría General de la República, el precio mínimo al que se sacaba la oferta estaba subvalorado.

### 2.5.8. Sector social

El estado del bienestar se caracteriza porque los ciudadanos reciben los servicios de salud y educación “gratuitos” y de calidad. Con esos dos servicios y con los subsidios a la vivienda se ejecuta la parte fundamental de la política redistributiva del Estado. La prestación de esos dos servicios implica una presión fiscal importante pero el ciudadano se siente incluido en la

sociedad y está incentivado a pagar impuestos.

Colombia, como el resto de América Latina, no tiene una política estatal de bienestar social. Desde la colonia los servicios de educación y salud se prestan tanto por el sector público como por el privado, con predominio del segundo. Como se muestra en gráfico 1, el país tiene uno de los indicadores de educación privada más altos en el continente. Y la brecha entre la población que va a la educación superior privada y pública aumenta (gráfico 2). Por la larga tradición en el esquema de prestación del servicio, a diferencia de Europa, en el sector educativo no es mucho lo que falta por hacer en materia de privatizaciones, la dinámica misma conduce a que el sector privado desplace al sector público.

GRÁFICO 1  
EDUCACIÓN MATRICULA PRIVADA COMO % DEL TOTAL

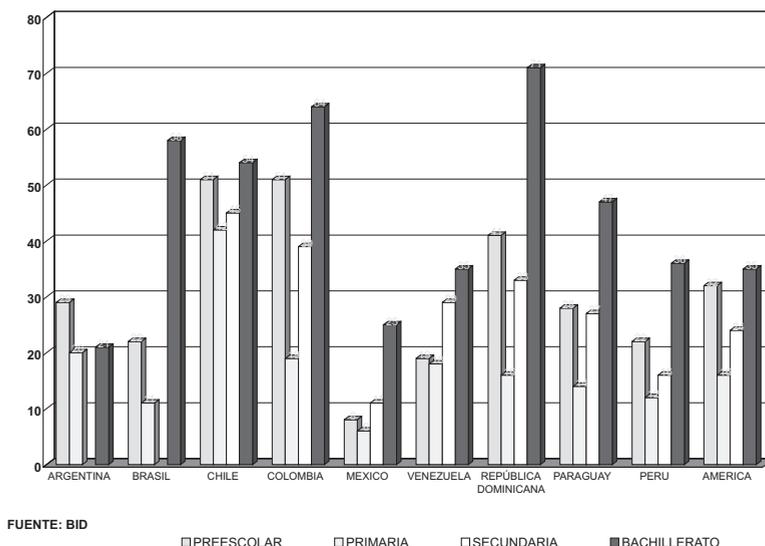
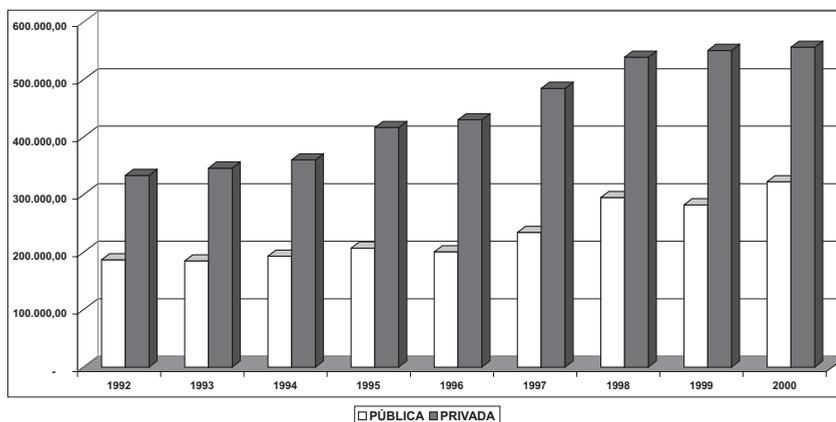


GRÁFICO 2  
EDUCACIÓN SUPERIOR MATRÍCULA

La política<sup>26</sup> se concentra en cómo aumentar la calidad en la educación pública –un problema de incentivos, contextos y recursos–, y en la regulación. Desde 1991 se trata de implantar un esquema que desmonte los subsidios a la oferta (prestación directa de la educación por parte del gobierno) para remplazarlo por subsidios a la demanda. Los recursos dedicados a la oferta se irían a mantener un fondo de becas. El propósito es generar una competencia entre las instituciones públicas y privadas por la matriculación.

Se supone que los beneficiarios escogerán entre la educación pública y privada bajo el criterio de calidad. Si la calidad de la parte privada supera a la pública, los profesores de los colegios y universidades públicas perciben que se quedan sin alumnos y que la institución será cerrada. La amenaza de la pérdida de su puesto laboral lo conducirá a ofrecer una educación pública de calidad. El argumento tiene dos problemas. El primero, que en la elección del consumidor entran criterios

diferentes a los de calidad y, segundo, que la calidad no depende sólo del profesor.

Las barreras para acceder, por ejemplo, a una educación de calidad ante la incapacidad para poder pagar un bono crea clubs y, por tanto, exclusión social. Esta es una externalidad negativa de un esquema de prestación de servicios meritorios bajo la racionalidad privada en el contexto de una sociedad subdesarrollada, con alta concentración del ingreso y sin un esquema de subsidios a la demanda que funcione sin la necesidad de padrinos o que le evalúen su procedencia social.

En materia de salud, hasta 1993, en la práctica, funcionó un sistema donde el Gobierno Nacional se encargaba de diseñar la política, prestar la sanidad pública, y tenía a su cargo hospitales de segundo y tercer nivel, y los de primer nivel estaban bajo la dirección de las secretarías departamentales de salud. También existían las clínicas y hospitales privados, y los seguros de medicina prepagada. En síntesis, existía un esquema mixto que enfrentaba

una estructura de mercado segmentado: las clases pobres y medias iban al servicio público y las clases con poder adquisitivo concurrían al segmento privado.

Con la Ley 100 de 1993 se organizó el sector de la salud en un esquema que contempla, por un lado, unas entidades que se dedican a afiliarse a los usuarios o Entidades Prestadoras de Salud (EPS), todas son privadas –excepto el Instituto de Seguros Sociales ISS–, y los hospitales y clínicas que se denominan Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), donde la mayoría son privadas. Las IPS públicas operan bajo la racionalidad privada: quien no pague no recibe el servicio porque la entidad debe dar rentabilidad. Ninguna entidad, en la práctica, provee los fármacos formulados, los compra el usuario. En re-

sumen, aunque haya presencia del sector público, el sistema en su totalidad opera como sector privado.

La exclusión se retoca a través del SISBEN y de la Red de Solidaridad Social. Los pobres que están carnetizados en el Sistema reciben el subsidio de salud. Con su tarjeta pagan una cuota moderadora para acceder a los servicios.

En cuanto a pensiones, la Ley 100 creó los fondos privados de pensiones encargados de manejar el sistema de ahorro pensional. Se mantuvo el sistema de prima media público pero a medida que los afiliados de mayores ingresos migraron al sistema privado, el Instituto de Seguros Sociales (ISS) entró en crisis financiera y el Gobierno Nacional está dispuesto a liquidarlo para que opere el régimen privado.

### 3. Regulación

El desarrollo de la regulación en Colombia es heterogéneo. En unos sectores se tiene un sistema de regulación avanzado, como el caso eléctrico, en otros hasta ahora se empieza a profundizar, por ejemplo la parte de vías, y en unos terceros la regulación se estancó, agua y alcantarillado es la mejor muestra.

Al Gobierno Nacional le falta diseñar unos parámetros generales para todos los sectores que sirvan de lineamiento para las políticas particulares. Un aspecto importante que debe quedar explícito en dichos parámetros es si la regulación se hace para defender el excedente del consumidor, o del excedente del productor, o para maximizar el bienestar social independiente de la pérdida de una parte del excedente del consumidor.

#### 3.1. En el sector eléctrico y gas

Hasta 1993 la política de tarifas estuvo en cabeza de la Junta Nacional de Tarifas (JNT), que era una unidad especial del DNP. Con la reforma al Estado, en ese año, periodo de transición entre la JNT y la Comisión de Regulación Energética – CRE, se diseñaron los lineamientos de política de la fase III del proceso de reestructuración que quedaron plasmados en la Ley Eléctrica o Ley 143 de julio 12 de 1994, y la Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

La Ley 142 de 1994 creó las comisiones de regulación para cada uno de los servicios públicos domiciliarios y les estableció un marco general, incluidos el gas natural por redes y el GLP (Gas Licuado

del Petróleo); y la Ley 143 de 1994 transformó a la CRE en la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG–, y reglamentó las condiciones de la prestación del servicio de electricidad, que en parte fueron modificadas parcialmente con la Ley 286 de julio de 1996 en lo referente a la aplicación de subsidios y contribuciones. De acuerdo con la normatividad, la CREG regula, controla y vigila los servicios de electricidad y gas combustible, con el criterio de apoyar el desarrollo de una estructura de mercado competitiva.

La CREG, a partir de la regulación efectuada por la CRE, diseñó, reglamentó e implementó el nuevo marco institucional y de regulación del sector eléctrico y de gas combustible. El modelo que implantó para el sector eléctrico es similar al esquema inglés, pero se diferencia en lo relativo a la comercialización. Para efecto de regulación se clasifica la cadena industrial en las actividades en generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica. Las normas de regulación se hacen de acuerdo con esas actividades, dando juego a la libre competencia en generación y comercialización, y regulación para monopolios en transmisión y distribución.

Así mismo, los usuarios se dividen en dos categorías, los regulados y los no regulados, lo que dio origen al mercado regulado y no regulado. La diferencia está en que los regulados se someten a un contrato de condiciones uniformes, en cambio los no regulados establecen con el comercializador de energía un contrato bilateral. En consecuencia, las tarifas que son aplicables a las ventas de electricidad para los usuarios regulados son estable-

cidas por el comercializador mediante una fórmula de tarifas establecida por la CREG, en tanto que para los no regulados los precios de venta son libres y acordados entre las partes. Un usuario no regulado debe consumir como mínimo de 0.1 MW o su equivalente en energía (55 MWh).

Existe un marco de regulación para cada actividad. En transmisión la regulación exige que los transmisores deben cumplir criterios de disponibilidad y criterios de calidad de la energía transportada<sup>27</sup>; en distribución los planes de inversión deberán asegurar los indicadores de calidad. El concepto de calidad diferencia entre la potencia suministrada (desviaciones de los valores especificados para las variables de tensión y la forma de las ondas de tensión y corriente) y la calidad del servicio prestado (confiabilidad del servicio<sup>28</sup>).

En el primer periodo de regulación se definió que para garantizar la calidad de la potencia suministrada, los operadores de red tienen que establecer un instrumento financiero que ampare a los usuarios conectados a su sistema en los niveles de tensión II, III y IV, por daños y perjuicios que se causen por el incumplimiento de los estándares de la calidad de la potencia suministrada (por ejemplo daños en electrodomésticos). En cuanto a la calidad del servicio prestado se definieron unos indicadores que miden la calidad (el tiempo total que el servicio es interrumpido y el número de interrupciones del servicio) y las responsabilidades y compensaciones por la calidad del servicio prestado.

La Ley ordena que la tarifa en comercialización debía estar

correlacionada con la calidad a usuario final. Para el primer periodo de regulación que vencía en el 2002, las tarifas tenían implícitamente el parámetro de calidad. Con la Resolución 70 de 1998 se hicieron explícitos los parámetros descritos en el párrafo anterior. Sin embargo, para el segundo periodo de regulación que “empezó” en el 2003, se requiere una mayor precisión en dichos parámetros, lo mismo que determinar los procesos y procedimientos cómo se va a realizar su control.

### **3.2. En telecomunicaciones**

El proceso de regulación del sector avanza lentamente. En los primeros años se definieron los conceptos, principios y objetivos del servicio de telecomunicaciones; se asignaron competencias y responsabilidades en lo que se refiere a política general del sector y el ordenamiento administrativos y legal del mismo; se legisló la telefonía móvil celular; hay una normatividad para el acceso y uso de las redes de telecomunicaciones del Estado y la interconexión de las mismas para las empresas de servicios públicos de telecomunicaciones; se estableció un régimen de competencia de los servicios públicos de telecomunicaciones y de protección de los derechos de los usuarios; y se establecieron las fórmulas para la fijación de las tarifas del servicio de telefonía pública local y pública extendida.

Durante la segunda mitad de la década se hicieron adelantos en otros aspectos de la regulación tales como la reglamentación del servicio de televisión y se permite una mayor participación del sec-

tor privado en la prestación de este servicio; se establecieron las normas que regulan el servicio PCS y se definió el acceso y uso de los mensajes de datos de comercio electrónico y de las firmas digitales.

La resolución 55 de 1996 de la CRT que luego se recopiló en la resolución 87 definió el sistema para determinar el precio de los servicios de telefonía. El modelo adoptado sigue el principio de la tasa de retorno. En este caso, la tarifa se fija para que garantice una tasa de rendimiento sobre los activos de las empresas. Una desventaja de este método es que requiere de parte del regulador el acopio de gran cantidad de información sobre los balances y la estructura de costos de las empresas, sólo así se podría fiscalizar y evitar que la ineficiencia de las empresas se transfiera sin justificación al consumidor final. De otro lado, el monitoreo se hace más difícil en la medida que existen problemas de información asimétrica. En efecto, el gobierno no conoce información privada de la empresa que es crucial para definir la tarifa.

### **3.3. En infraestructura**

La regulación en infraestructura es deficiente, en especial en los aspectos de concesiones viales. En este sector se ejecutó la política al revés: primero se privatizó y luego se reguló. Tal vez la excepción es la regulación de puertos marítimos y aeropuertos. Hasta el 2004 la regulación del sector continúa con problemas que pueden explicar la falta de profundización del proceso en el sector.

Durante el año 2000 se llevó a cabo una revisión del marco regulatorio y tarifario del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico por parte de CRA. A partir de allí se implementó el “Nuevo Marco Regulatorio”. El objetivo central era sacar al sector de su “bajo equilibrio” y llevarlo a un equilibrio de alto nivel en el cual se mejore la calidad, la cobertura y la eficiencia de las empresas. Eso requería, entre otras cosas, de la participación privada; de la fragmentación del sector y la imposición de limitaciones al regulador.

Para ello se diseñó un plan de acción que contempla: reglamento de calidad (acueducto alcantarillado); reglamento de cobertura o de acceso a subsidios (acue-

ducto y alcantarillado); reglamento de interconexión; reglamento de venta de agua en bloque para el sector de (acueducto) y entrega en bloque para tratamiento (alcantarillado); reglamento de liberalización de tarifas de empresas de tamaño mínimo (acueducto alcantarillado); reglamento de regulación de tarifas al público (acueducto y alcantarillado); reglamento de desregulación del sector de aseo.

El lunar negro de la regulación del sector es la incapacidad de la Comisión de Regulación de Agua de lograr implantar una política de tarifas que responda a niveles de eficiencia y eficacia. Hoy el usuario paga las ineficiencias de las empresas.

## CONCLUSIONES

Los problemas de la deuda externa y las hiperinflaciones de América Latina llevaron a que en la mayoría de países se iniciara un proceso de privatizaciones rápido y descoordinado. Los países respondieron de forma diferente y de acuerdo con sus problemas coyunturales en lo social, político y económico. Es difícil sostener que hubo una política de privatizaciones de largo plazo con unos objetivos claros y unas metas específicas de ventas en un horizonte de mediano plazo. La venta de activos en el continente se constituyó en una competencia entre países para atraer capitales del resto del mundo. Las necesidades financieras y la velocidad de las ventas dejaron como resultado que los países no tuvieran control de la regulación y, por ende, de excedentes de los consumidores; eso sin tener en cuenta las posibles pérdidas financieras para las arcas estatales.

Cuando Colombia inició su proceso ya había una experiencia en la región, que unida a su propia práctica anterior le permitió tener un proceso ordenado, con unos objetivos específicos y unas metas sectoriales. En este sentido el proceso de privatización tuvo un éxito relativo en cuan-

to a eficacia. Aún se necesitan estudios específicos que permitan determinar si se logró la eficiencia. El tipo de manejo de la política pública en el país fue un factor determinante en los resultados del proceso. Esto le dio un cierto orden, permitió hacer evaluaciones ex ante, de monitoreo y ex post, tanto para el Gobierno Nacional, los actores políticos, como para las entidades que financiaron el proceso.

La profundización del proceso en el futuro depende de dos factores: la guerra interna y el contexto internacional. La primera porque los actores políticos armados tienen capacidad de paralizarlo en los sectores de infraestructura y energía por medio de los ataques. El segundo, porque el capital nacional privado no está en capacidad ni tiene el interés en realizar este tipo de inversiones; así que los únicos compradores están en el resto del mundo. La dificultad se encuentra en que en un contexto internacional donde los países compiten por el capital, se requieren ofertas atractivas en términos de precios y mercados; y es ahí donde las ofertas de Colombia no son atractivas. En cantidad el país aún puede hacer ofertas (por ejemplo, unas quince empresas en el

sector eléctrico), pero los segmentos de mercado a los que atiende son pequeños. Lo atractivo ya se vendió, excepto ISA y TELECOM en el nivel nacional; y EPM, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la ETB a nivel municipal. En

contratación aún quedan algunas vías importantes y la mayoría de aeropuertos medianos. Mientras se reactiva la inversión, ahora el Gobierno Nacional tendría que avanzar en el tema de regulación.

## NOTAS

<sup>1</sup> Entre otros, el sector eléctrico, red vial, puentes, aeropuertos, equipamiento urbano.

<sup>2</sup> Una reseña histórica sobre el papel de los organismos multilaterales de crédito y fomento en este tipo de inversión se encuentra en Easterly (2002), especialmente el capítulo segundo.

<sup>3</sup> El caso de México se reseña en Pérez (2001).

<sup>4</sup> A partir de 1989 los críticos del proceso de ajuste, privatización y apertura económica bautizaron al conjunto de medidas como el consenso de Washington.

<sup>5</sup> Un análisis del proceso argentino en Pistonesi (2001), Gerchunoff et.al.(2003) y Kozulj (2002).

<sup>6</sup> Un análisis del tema en Dornbusch y Edwards (1992).

<sup>7</sup> Hernández (2003) hace una presentación general del tema de privatización.

<sup>8</sup> En Lora et. al. (2003) e IDB (1997).

<sup>9</sup> Ruiz (2002), Gerchunoff et.al. (2003), Katz (2000), Rufian (2002), entre otros, profundizan sobre este tema.

<sup>10</sup> El estudio del sector se encuentra en Rozas (2002) y Melo (2002).

<sup>11</sup> Véase Burkhalter(1999).

<sup>12</sup> En Colombia para efectos de clasificación económica existen dos ordenes de gobierno: el central y el descentralizado. El primero lo integra, en el caso del nivel nacional, la Presidencia de la República, los Ministerios, el Congreso, la Procuraduría, la Contraloría y los Departamentos Administrativos; y el segundo lo componen las empresas industriales y comerciales del Estado, los establecimientos públicos, las empresas so-

ciales del Estado y las empresas de economía mixta con participación accionaria mayor al 50%.

<sup>13</sup> Para ver evaluaciones de proyectos se puede consultar los trabajos de Vivas y Hernández (1996) y Vivas y Hernández y Moreno (2002).

<sup>14</sup> Caballero (1999), Pág. 35.

<sup>15</sup> Electricificadora de Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba; Sucre y Empresa de Energía de Magangué.

<sup>16</sup> La Comisión de Regulación de Energía y Gas expidió una resolución donde estableció los porcentajes de integración vertical y horizontal, de manera que explícitamente los posibles compradores de empresas del sector quedan limitados.

<sup>17</sup> Boulding, Operating and Transfer.

<sup>18</sup> DNP-MHCP, 1999 A.

<sup>19</sup> CRT (2000).

<sup>20</sup> CONPES, 1995.

<sup>21</sup> CONPES 3045.

<sup>22</sup> CONPES, 1995.

<sup>23</sup> CONPES 3045.

<sup>24</sup> CONPES, 1995. Página 19

<sup>25</sup> Documentos CONPES de diciembre 11 de 1989 y de enero 16 de 1990, DNP2457, UINF PRODECO; MOPT/DNP 2469 V/UINF de mayo 30 de 1990; y DNP 2456 UINF de diciembre 10 de 1989.

<sup>26</sup> En los niveles de educación primaria, media y bachillerato la política la define el Gobierno Nacional y la ejecución corresponde a los Gobiernos Departamentales y Municipales.

<sup>27</sup> Resoluciones CREG-072 de 1999 y CREG-061 de 2000.

<sup>28</sup> Resoluciones CREG-070 de 1998 y CREG-096 de 2000.

## BIBLIOGRAFIA

Artana, Daniel; Navajas, Fernando y Urbiztondo, Santiago (2000), "Gobernabilidad y regulación: la historia de dos concesiones en Argentina", en Spiller y Savedoff (2000), Agua Pérdida, BID. Washington, D.C.

Bull, Alberto (2003), **Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado**, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 56, junio, Santiago de Chile.

Burkhalter, Larry (1999), Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias, CEPAL, Santiago de Chile.

Caballero Garzón, Rafael (1999), **Balance de la reforma del sector eléctrico: Las privatizaciones y el marco regulatorio, el caso colombiano**, Informe Final al PPCI-DNP Unidad de Infraestructura y Energía, octubre, Santa Fe de Bogotá D.C.,

Campodónico, Humberto (2000), **Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú**, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 8, marzo, Santiago de Chile.

CEPAL (2001), **Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa**, Alfaomega, Bogotá-Colombia.

Corredor, Germán (1999), "Colombia energía y desarrollo", en **Plan de expansión de referencia 2000**, Ministerio de Minas y Energía, UPME, Santa Fe de Bogotá D.C

CRT (2000), **Las Telecomunicaciones en Colombia**, Página WEB de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Departamento Nacional de Planeación (1997 A), **Segundo informe de progreso al BID**, Préstamo de cooperación técnica en "Apoyo al proceso de privatización y concesión en infraestructura", julio, Santa Fe de Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación (1997 B), **Tercer informe de progreso al BID**, Préstamo de cooperación técnica en "Apoyo al proceso de privatización y concesión en infraestructura", diciembre, Santa Fe de Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación (1998 A), **Cuarto informe de progreso al BID**, Préstamo de cooperación técnica en "Apoyo al proceso de privatización y concesión en infraestructura", julio, Santa Fe de Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación (1998 B), **Quinto informe de progreso al BID**, Préstamo de cooperación técnica en "Apoyo al proceso de privatización y concesión en infraestructura", diciembre, Santa Fe de Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación (1998 C), **Segundo informe de progreso al BIRF**, Préstamo de cooperación técnica en "Reforma Regulatoria", diciembre, Santa Fe de Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999 A), **Tercer informe de progreso al BIRF y al BID, Evaluación avances sectoriales**, Préstamo de cooperación técnica en "Apoyo al proceso de privatización y concesión en infraestructura", octubre, Santa Fe de Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2000 A), **Cuarto informe de progreso al BIRF y al BID, Evaluación avances sectoriales**, Préstamo de cooperación técnica en "Apoyo al proceso de privatización y concesión en infraestructura", abril, Santa Fe de Bogotá D.C.

Documento CONPES 2765 (1995), "Plan de infraestructura vial", febrero 22, Santa Fe de Bogotá D.C.

Documento CONPES 2775, abril 26 de 1995.

Documento CONPES 2852 (1996) La participación privada en proyectos de infraestructura-seguimiento junio 26, Santa Fe de Bogotá D.C.

- Documento CONPES 2912, marzo 1997
- Documento CONPES 2923 (1997) abril 29, Santa Fe de Bogotá D.C.
- Documento CONPES 2923 (1997) abril 29, Santa Fe de Bogotá D.C.
- Documento CONPES 2928, junio de 1997
- Documento CONPES 2950 (1997), "Hacia la consolidación del sector eléctrico: Descentralización y participación privada en la distribución y comercialización de electricidad", septiembre 24, Santa Fe de Bogotá D.C.
- Documento CONPES 2992 (1997) Plan de expansión portuaria 1998-1999, Santa Fe de Bogotá D.C.
- Documento CONPES 3045 (1999), Programa de concesiones viales 1998-2000: Tercera generación de concesiones, agosto 17, Santa Fe de Bogotá D.C.
- Documento CONPES 3085 (2000), Plan de expansión de la red nacional de carreteras, julio 14, Santa Fe de Bogotá D.C.
- Documento CONPES 3167 (2002), Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros, mayo 23, Bogotá D.C.
- Documento CONPES 3171, mayo 2002
- Dornbusch, Rudiger y Edwards Sebastian, (1992), **Macroeconomía del populismo en la América Latina**, Trad. Eduardo L. Suárez, Edit. Fondo de Cultura Económica, Col. Lecturas del Trimestre Económico No. 75, México D.F.
- Easterly, William (2002), **The Elusive Quest for Growth, Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics**, MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Gerchunoff, Pablo; Greco, Esteban y Bondorevsky, Diego (2003), **Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina 1990-2002**, ILPES y CEPAL, Serie Gestión Pública No. 34, abril, Santiago de Chile.
- Haarmeyer, David y Mody, Ashoka (1997), "El capital privado en el sector de agua potable y saneamiento", **Finanzas y Desarrollo**, marzo.
- Hernández Rodríguez, Isidro (2003), **Teoría y política fiscal**, Edit. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C.
- Inter-American Development Bank IDB (1997), *A Decade of Structural Reforms: All Pain No Gain?*, Washington D.C.
- Jouravlev, Andrei (2003), **Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana**, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 59, agosto, Santiago de Chile.
- Katz, Jorge (2000), *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del "Consenso de Washington", ¿qué?*, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo No. 65, enero, Santiago de Chile.
- Kozulj, Roberto (2000), **Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina**, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 14, noviembre, Santiago de Chile.
- Kozulj, Roberto (2002), **Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustible**, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 46, julio, Santiago de Chile.
- Lee, Terence R. and Jouravlev, Andrei (2003), *Private Participation in the Provision of Water Services, Alternative means for private participation in the provision of water services*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 2.
- Lora, Eduardo (2001), **Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It**, OCE Working Paper No. 348, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Lora, Eduardo; Panizza, Ugo and Quispe-Agnoli, Myriam (2003), *Reform Fatigue: Symptoms, Reasons, Implications*, Inter-American Development Bank, Conference "Rethinking Structural Reform in Latin America", October 23, Atlanta.
- Maldonado G., Pedro (2003), *Coherencia de las políticas públicas y su traducción en esquemas regulatorios consistentes, el caso del diesel oil en Chile*, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 62, septiembre, Santiago de Chile.
- Melo, José Ricardo (2002), *Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES y CEPAL, Serie Gestión Pública No. 23, agosto, Santiago de Chile.
- Morandé, Felipe y Doña, Juan E. (2000), "Gobernabilidad y regulación en Chile: fragmentación del sector público de agua", en Spiller y Savedoff (2000), **Agua Pérdida**, BID. Washington, D.C.
- Muñoz, Oscar (1993), **Después de las Privatizaciones: Hacia el Estado Regulador**, CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Paredes, Ricardo y Sánchez, José Miguel (2003), *Government Concession Contracts in Chile: The Role of Competition in the Bidding Process*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo No. 258, diciembre, Santiago de Chile.

- Pérez Galindo (2001), "Evolución y reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, **Boletín del Instituto**, No. 8, septiembre, Santiago de Chile.
- Pistonesi, Héctor (2001), **Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina**, ILPES y CEPAL, Serie Gestión Pública No. 15, diciembre, Santiago de Chile.
- Pistonesi, Héctor (2001), Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES y CEPAL, Serie Gestión Pública No. 15, diciembre, Santiago de Chile.
- Polackova, Hana (1999), "Pasivos contingentes del Estado: Un riesgo fiscal oculto", **Finanzas y Desarrollo**, marzo de 1999.
- Pombo, Carlos y Ramírez, Manuel (2002), **Privatization in Colombia: A plant performance analysis**, Borradores de Investigación, Universidad del Rosario, No. 21, abril, Bogotá D.C.
- Proyecto BIRF 4138 – CO Asistencia Técnica a la Reforma Regulatoria, Misión de Supervisión de Medio Término (Mid-Term Review).
- República de Colombia y Banco Interamericano de Desarrollo (1996), **Préstamo de Cooperación Técnica en Apoyo al Proceso de Privatización y Concesión en Infraestructura**, Convenio de préstamo de cooperación técnica No. 927/OC-CO, 22 de julio, Washington.
- Reyes Peña, José Daniel (2002), "Impacto económico de las garantías de la Nación en proyectos de infraestructura", **Archivos de Economía**, No.184, abril 2002.
- Rozas Balbontín, Patricio (2002), Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES y CEPAL, Serie Gestión Pública No. 25, diciembre, Santiago de Chile.
- Rozas Galbontín, Patricio (2002), Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES y CEPAL, Serie Gestión Pública No. 36, julio, Santiago de Chile.
- Rufián Lizana, Dolores María (2002), Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES y CEPAL, Serie Gestión Pública No. 16, enero, Santiago de Chile.
- Ruiz Caro, Ariela (2002), El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES y CEPAL, Serie Gestión Pública No. 22, julio, Santiago de Chile.
- Solanes, Miguel (1999), Servicios públicos y regulación, consecuencias legales de las fallas de mercado, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 2, septiembre, Santiago de Chile.
- Spiller, Pablo (2000), "Plan de Acción y Estrategia Regulatoria", **Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico**, No. 5, diciembre de 2000, pp.7-59
- Vivas Reyna, Jorge y Hernández, Isidro (1996), **Evaluación del Proyecto de Reforma del Sector Público**, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá D.C.
- Vivas Reyna, Jorge; Hernández, Isidro y Moreno, Álvaro (2002), **Evaluación del Proyecto de Apoyo al Proceso de Privatización y Concesión en infraestructura**, Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento Nacional de Planeación, septiembre, Bogotá D.C.