

Privatización en Colombia: una historia particular

*Rafael Herz**

La privatización como elemento central de política económica se inició en la segunda mitad de la década de los setenta en Gran Bretaña. En Latinoamérica, la privatización se ha venido usando desde el inicio de los años ochenta, en especial con el fin de solucionar la crisis fiscal que afectó a muchos de los países de la región en ese período. El proceso de privatización en Colombia se diferencia en varios aspectos del de nuestros vecinos en América Latina. La menor participación del Estado en las actividades productivas, la ausencia de una fuerte crisis fiscal, así como la falta de un programa centralizado han resultado en un programa de privatización con un énfasis y alcance distintos.

En especial, Colombia ha centrado sus esfuerzos en abrir espacios a la participación privada en áreas anteriormente reservadas al sector público, más que a la enajenación de activos o acciones de propiedad estatal. Al igual, si bien en los primeros años de la administración anterior, se pensó en desarrollar un marco legal e institucional especial

para el programa de privatización, finalmente se prosiguió con normas existentes y con un proceso descentralizado. Cabe anotar que la fallida privatización de Telecom en 1992, resultó en un aplazamiento del proceso. Adicionalmente, debe observarse que la Constitución de 1991 ordena la democratización de la propiedad como elemento central en las enajenaciones del Estado. Si bien, con las pocas ventas de empresas, este postulado constitucional aún no ha tenido visibles efectos, su importancia hacia el futuro no debe subvaluarse, especialmente con miras al desarrollo del mercado de capitales, y a la participación de los trabajadores en la propiedad accionaria.

En términos de enajenaciones, las principales ventas se han concentrado en el sector industrial, en especial de las participaciones del Instituto de Fomento Industrial (IFI), así como en el sector financiero. El IFI fue de por sí creado para invertir en proyectos nuevos, como entidad promotora, y su labor incluye la venta de participaciones consideradas como "maduras". De acuerdo con esta estrategia, se han vendido desde 1986, participaciones en cerca de 30 empresas, incluyendo por ejemplo, las participaciones en Vikingos, CCA, Sofasa, Conastil, Papelcol, Fertilcol y Corfidesarrollo

* Director del Instituto de Políticas de Desarrollo y consultor de la Misión del Mercado de Capitales.

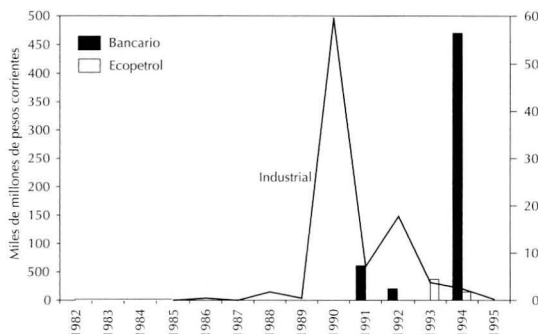
entre otras. En un futuro inmediato se prevé la venta de Cerromatoso, Monómeros Colombo-Venezolanos, y Propal, entre otros.

En el sector financiero, el proceso ha estado centrado en la venta de las entidades anteriormente oficializadas. Una vez reestructurados los bancos, y establecidas las nuevas regulaciones prudenciales por parte de la Superintendencia Bancaria, se iniciaron en una primera etapa la venta del Banco de los Trabajadores, del Banco Tequendama y del Banco del Comercio. En una segunda etapa, se concretó la venta del Banco de Colombia y de Corpavi. En el futuro cercano se contempla la venta del Banco Popular, del Banco Central Hipotecario, de Concasa y de Bancafé, quedando en manos públicas, además de entidades financieras de segundo piso como el IFI, Bancoldex, Findeter y Finagro, sólo el Banco del Estado y la Caja Agraria.

Adicionalmente se han planeado, en los últimos años, algunas enajenaciones de participaciones de Ecopetrol, en especial para contar con ingresos para financiar el sustancial plan de inversiones relacionado con Cusiana. Así, Ecopetrol ha vendido los Terpeles, y tiene previsto vender en los próximos meses Gas Natural y Promigas.

Pero, sin duda alguna, el principal elemento de participación privada se ha concretado en financia-

Gráfico 1. INGRESO NACIONAL POR PRIVATIZACIONES



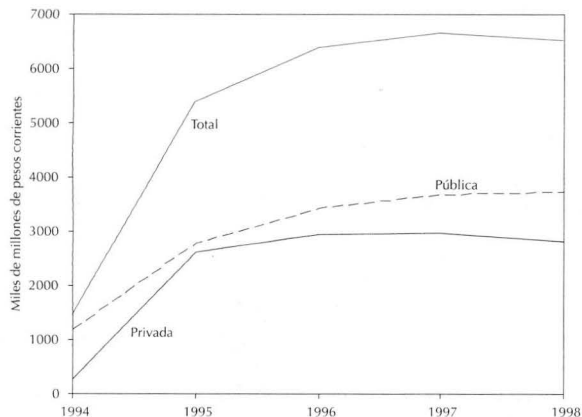
Fuente: Confis.

miento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, anteriormente ejecutados por el sector público. Así, se ha entregado en concesión la infraestructura portuaria, y se tiene planeado concretar un esquema similar para los aeropuertos. En el sector ferroviario, la operación de transporte de carga se lleva a cabo a través de empresas mixtas (STF y STF de Occidente), mientras que la infraestructura férrea, actualmente en manos de una empresa estatal (Ferrovías), se piensa concesionar también. Cuatro proyectos viales entre construcción nueva y rehabilitación han sido entregados en concesión al sector privado. A lo anterior, se puede añadir el financiamiento y la ejecución de proyectos privados en generación eléctrica (Termoflores y Termobarranquilla entre otros), gasoductos (Ballenas-Barrancabermeja y Mariquita-Cali) y oleoductos (Cusiana-Coveñas). Finalmente, contratos a riesgo compartido para adicionar líneas telefónicas, así como la telefonía celular completan proyectos con participación de capital privado en las áreas de infraestructura.

Lo anterior demuestra que si bien Colombia no siguió la estrategia de un proceso amplio y centralizado de privatización, sí ha seguido el ejemplo regional de abrir espacios considerables a la inversión privada. A pesar de lo anterior, los retos para los próximos años son considerables. Por una parte, todavía se deben concretar una serie de enajenaciones en los sectores industrial, financiero y de hidrocarburos. Pero adicionalmente, con base en la nueva normatividad sobre servicios públicos y dados los importantes requerimientos de inversión, se debe concretar en los próximos años un programa de venta o emisión de acciones en las empresas de servicios públicos. Lo anterior incluye grandes empresas del orden nacional, como ISA-GEN o Telecom, pero también empresas locales de distribución eléctrica, de telecomunicaciones y de agua y alcantarillado.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo del Gobierno Nacional incluye la financiación por parte de inversionistas particulares de casi un 50% de las

Gráfico 2. VALOR Y COMPOSICIÓN POR SECTOR DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA



Fuente: Confis.

obras de infraestructura física. Para lograr financiar estos proyectos costosos y con largos períodos de maduración, a través de inversión privada, bien sea nacional o extranjera, se deben perfeccionar las condiciones contractuales. Si bien Colombia ha iniciado un proceso innovativo y relativamente exitoso de financiación de estos proyectos, es necesario concretar aspectos de la legislación ambiental, de la normatividad sobre compra de predios y expropiación, así como sobre la distribu-

Cuadro 1. RELACION INGRESOS POR PRIVATIZACIONES/PIB

Año	1990	1991	1992	1993	1994
Privatizaciones (%)	0.29	0.26	0.11	0.10	0.89

Fuente: Confis.

ción de riesgos y el otorgamiento de garantías para continuar con este ambicioso programa.

Los retos son grandes para reducir el papel del Estado en áreas donde el sector privado puede jugar un papel primordial y operar con una mayor eficiencia, y así los recursos y esfuerzos públicos pueden ser dirigidos a otra áreas prioritarias, en especial en los sectores sociales. Para asumir estos retos se requerirá según las determinaciones recientes de la Corte Constitucional, de una ley que reglamente los aspectos cruciales -en especial las condiciones especiales que se otorgarán- para lograr el postulado de la democratización de la propiedad. Adicionalmente se requerirá de una indiscutible voluntad política y de un proceso bien gerenciado a los niveles más altos de los gobiernos nacionales y territoriales.