

No. 232
29 DE
OCTUBRE
1999

LA SEMANA ECONOMICA ASOBANCARIA



ASOCIACION BANCARIA
Y DE ENTIDADES FINANCIERAS
DE COLOMBIA

Tel: 2496411 Fax: 2119915

EDITOR: JORGE HUMBERTO BOTERO
Internet: <http://www.asobancaria.com> E-mail: info@asobancaria.com

ISSN 0122-6657

I. NOTA DEL EDITOR DISCURSOS DE PAZ

En su discurso de instalación de las mesas de negociación con las FARC, el Comisionado de Paz exaltó al municipio de la Uribe como “símbolo de la lucha por la justicia social”. Calificó al Estado colombiano como “democracia formal”. Hizo una ambigua referencia al “gobierno de reconstrucción nacional” planteado por el Comandante Marulanda, la cual puede ser entendida como un tácito respaldo. Y calificó a las elites rectoras de la sociedad como “la burguesía”, expresión que en la jerga revolucionaria denota abuso, despojo e inequidad.

Estos términos son coherentes con la posición tradicional del Comisionado de Paz. Explican, simultáneamente, que el sector mayoritario de la subversión por fin haya accedido a negociar y que vastos sectores de la opinión pública no tengan confianza en su gestión.

Sabido es que la paz se negocia con los enemigos; que ella sólo es posible cuando se reconoce la legitimidad política del antagonista. Pero de allí no se desprende que sea eficaz exaltar el mérito del adversario y tratar con desprecio la causa que se representa.

Con todas sus imperfecciones la democracia colombiana goza del respaldo de millones de colombianos que acuden periódicamente a las urnas, muchas veces desafiando las amenazas de los alzados en armas.

Si se analiza en un período largo – digamos de 50 años- la política social muestra éxitos notables. Mientras que a mediados del siglo más del 70% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza absoluta, hacia comienzos de esta década el índice había bajado al 18%. Entre los logros más recientes puede mencionarse que la cobertura de los seguros de salud subió de 5 a 20 millones de personas entre 1993 y 1999. ¡Un 400%! Desde luego hay enormes tareas por delante, la primera de las cuales consiste en contrarrestar la pobreza e inequidad social acumuladas en los últimos cinco años como consecuencia de un bajo crecimiento económico que el año pasado se convirtió en recesión.

Del discurso leído por el Comandante Reyes no se desprende ningún modelo económico. Se insinúa sí un Estado grande que genera y distribuye buena parte del producto económico. Desde esta óptica, el ideario de la guerrilla emparenta con el de la cúpula sindical.

De allí surge un tema de debate que deberá abordarse pronto en la mesa de negociaciones. La generalidad de los analistas considera infactible que la economía vuelva a crecer si no se realiza un severo ajuste fiscal. La razón es obvia: el crecimiento del gasto público en lo corrido de la década es una de las principales causas de la postración económica. Colombia, vale la pena recordarlo, tiene el segundo Estado más grande de América Latina en términos relativos. Mientras que el gasto público en Colombia al final de 1998 se acercaba al 40% del PIB, la media de América Latina a duras penas superaba el 30%.

Según las FARC “es necesario hacer una marcada diferencia entre los campesinos que siembran la coca como único medio de subsistencia y los que trafican con los derivados de los cultivos ilícitos”. La razón está de su parte. La estrategia mundial contra el problema de las drogas, cuyo énfasis es la represión, es una de las causas de la guerra en Colombia. Este tema es uno de los más difíciles de la agenda. No puede resolverse sin la participación de la comunidad internacional.

Entre las preocupaciones expuestas por la guerrilla se mencionó en la Uribe “la pérdida acelerada del valor adquisitivo de la moneda colombiana frente al dólar”. Hay aquí una falta de entendimiento del funcionamiento de la economía. Es justamente el fenómeno

inverso –la sobrevalorización del peso– la causa de la pérdida de competitividad de la industria, la agricultura y el empleo nacionales frente al resto del mundo.

Exigen las FARC políticas “que solucionen en corto plazo el creciente desempleo”. Junto con la guerra, este es el mayor problema social de Colombia al final del siglo. En la actualidad, el número de desempleados es de 1.4 millones. Recientemente la OIT ha construido un escenario según el cual, bajo ciertos supuestos de ajuste fiscal y de devaluación, la economía podría crecer al 4% en promedio entre 1999 y 2002. Al final del período, la tasa de desempleo sería del 14% y tendríamos algo así como 985 mil desempleados. Gran avance pero el problema no se resolvería. Menos aún si la economía no crece sino al 3.5% promedio anual en ese lapso, que es lo que plantea el acuerdo con el FMI.

Naturalmente, el desempeño de la economía podría ser sustancialmente mejor si hubiese un acuerdo exitoso de paz. De este modo, cuando se nos diga que alcanzarlo es demorado, habrá que responder que Colombia no puede esperar.



II. Privatizaciones del sector eléctrico: NO ES SOLO CUESTION DE VENDER

Recientemente la opinión pública ha debatido la conveniencia del traspaso de ISA e ISAGEN al capital privado. Quizás no se le ha dado al tema la importancia que merece, debido al poco conocimiento que existe sobre los temas de fondo del proceso de privatización y liberación del mercado en el sector energético. Por esto, las críticas que se han realizado sobre el proceso de privatización, se han centrado en afirmar que la venta se traducirá en una pérdida del bienestar social debido a la existencia de operadores privados, que no garantizan la prestación del servicio a todos los sectores de la población.

En la Asobancaria consideramos que los procesos de privatización que se adelantan deben responder a criterios ordenados de liberalización de mercados, donde el sector privado pase a ser el nuevo proveedor de bienes y el Estado debe asumir la responsabilidad de establecer y hacer cumplir las reglas del juego para garantizar la calidad de los servicios. Bajo estas condiciones vender las empresas públicas es un mecanismo probado para alcanzar mejores servicios públicos, en términos de calidad para el usuario final cobertura y eficiencia. De igual forma, y como producto de una estricta planeación previa, se pueden liberar recursos fiscales que se focalicen a los programas prioritarios de inversión.

La estrategia de liberalización

Los diagnósticos oficiales de comienzos de los años noventa evidenciaban un sector eléctrico ineficiente, limitado operativamente y con una alta razón de endeudamiento; la crisis no se hizo espe-

rar y se presentó el famoso apagón de 1992.

Por dichos motivos el gobierno diseñó una nueva estrategia de expansión del sector eléctrico, encaminada hacia la formación de un mercado libre con amplia participación del capital privado. En 1994 se promulgaron las leyes 142 y 143, mediante las cuales las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica fueron consideradas como independientes; a partir de ese momento los generadores ofrecieron energía a precios libres y competitivos.

De la misma forma, el gobierno nacional empezó a desarrollar una política de venta de empresas generadoras de electricidad, con el objeto de darle más participación al sector privado.

Con el fin de fortalecer los mecanismos de mercado se creó el Sistema Interconectado Nacional encargado de supervisar las operaciones de compra y venta de una manera confiable y segura; de igual forma empezó a funcionar la bolsa de energía, como un sistema de transacciones en donde generadores y comercializadores del mercado mayorista transan las ofertas y demandas de energía.

En este orden de ideas la venta de las empresas del sector eléctrico hace parte de una estrategia dentro de la cual el Estado se retira de la operación y generación, y el sector privado entra a competir para generar mayor eficiencia, calidad y cobertura en la prestación del servicio. Esta política ha sido exitosa debido al crecimiento de la demanda y la determinación de precios de mercado.

¿A qué se dedican?

ISA es la empresa que realiza la transmisión de energía eléctrica a través del sistema interconectado, que actualmente abarca el 86% del país; para dicho fin cuenta con casi 7.000 kilómetros de redes para responder a las demandas de los usuarios de energía; durante muchos años ISA fue una empresa que impulsó el desarrollo regional a través de su inversión en infraestructura.

ISAGEN, por su parte, es una empresa dedicada a la generación y comercialización de energía; su principal actividad es la construcción y operación de centrales hidroeléctricas y termoeléctricas.

En 1998 estas empresas generaron en conjunto utilidades netas del orden de \$93 mil millones de pesos, de los cuales el gobierno se apropió del 70%.

¿Vender las joyas de la corona?

Mucho se habla de la venta de ISA e ISAGEN, ¿por qué vender las empresas que son eficientes y bien administradas?. La razón no es otra distinta a cumplir con un plan de largo plazo que pretende liberalizar el mercado de la energía eléctrica.

La participación privada en un sector que se viene liberalizando es fundamental, ya que la idea es desmontar los monopolios estatales donde no se necesitan, para generarle opciones reales a los usuarios finales.

Tal y como lo afirma el Banco Mundial: "...aunque algunos gobiernos han logrado reformar sus empresas a corto plazo, es mucho más difícil lograr que las reformas perduren. En el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1993 se pusieron de relieve varias empresas estatales de

todo el mundo que funcionaban satisfactoriamente; para 1993 la mayoría de ellas se hallaba en decadencia"¹.

Sin embargo, no se puede caer en la falacia de pensar que siempre que el servicio es prestado por un operador privado la eficiencia mejorará de manera automática. Según la literatura internacional es necesario que los inversionistas privados cuenten con unos claros derechos de propiedad que les permitan tomar las mejores decisiones de gestión del negocio; igualmente se debe eliminar la posibilidad de que el gobierno transfiera recursos a las empresas privatizadas y debe existir un claro mecanismo legal, administrado por el gobierno, que resuelva los conflictos entre las partes involucradas a la mayor brevedad posible.

Los próximos esfuerzos estatales deben encaminarse a fortalecer la capacidad técnica e institucional de la Comisión Reguladora de Energía, y la Superintendencia de Servicios Públicos. En caso de que nuestro actual arreglo de regulación y supervisión aún registre vacíos y debilidades, esto no puede convertirse en una disculpa para retrasar las privatizaciones del sector eléctrico. Por el contrario, dado lo avanzado del proceso de liberalización, es crucial que por un lado, se completen las privatizaciones faltantes, y por otro se acelere el robustecimiento de la supervisión y la regulación.

El Estado a concentrarse en una sola cosa

Lo importante entonces es que el gobierno se concentre en sus funciones de supervisión y vigilancia, para garanti-

¹ Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Banco Mundial.

zar el funcionamiento de las reglas del juego. Según algunos estudios internacionales el éxito de las privatizaciones está sujeto a varias condiciones: a) asegurar que los compradores privados sean idóneos y posean los recursos tanto técnicos como financieros para cumplir con su misión; b) crear las condiciones institucionales para que el gobierno garantice la competencia y la transparente formación de precios; c) asegurar la aplicación de normas y garantías mediante las cuales se originen beneficios para usuarios finales e inversionistas. Para esto la regulación debe limitar de manera creíble los abusos de poder económico que se dan en la medida en que exista menos nivel de competencia.

El caso de ISA e ISAGEN pone de presente algunos retos para la regulación y supervisión. ISAGEN, es un conglomerado de generadoras que perfectamente pueden funcionar bajo un esquema de competencia en el cual será fundamental la supervisión pública, donde no cabe un Estado que sea juez y parte al mismo tiempo. El caso de ISA es distinto debido a que esta empresa se dedica a la transmisión de energía, actividad que por su condición es un monopolio natural. El hecho de que su propiedad sea del sector privado no implica pérdidas en el bienestar de la sociedad, todo lo contrario, exige del Estado un reto de mayores proporciones en cuanto a su capacidad de regulación.

La experiencia

Diversos estudios han demostrado que cuando las privatizaciones se acompañan de un marco regulatorio sólido y una previa preparación de los agentes del

mercado los resultados son contundentes. El mundo está lleno de casos que lo evidencian: las telecomunicaciones en Chile, los ferrocarriles y el acueducto en Argentina, la industria textil en Túnez, la industria petroquímica en Brasil, y la industria automotriz de la República Checa. En todos los casos, los beneficios se tradujeron en aumentos de la productividad y la inversión, así como en formación transparente de precios. De igual forma, en Colombia se han presentado casos satisfactorios de privatización: los puertos, la telefonía de larga distancia, y el aseguramiento de la salud. Los casos en los que no se ha promovido el marco regulatorio se han derivado en procesos de sustitución de ineficiencia pública, por ineficiencia privada; todo con el riesgo de que el gobierno deba de nuevo asumir estos problemas.

Los nuevos recursos

La liberación de recursos fiscales, como producto de la venta de ISA e ISAGEN se constituye en una oportunidad para realizar importantes inversiones en los sectores sociales y de infraestructura más prioritarios. El gobierno no puede caer en el error de financiar gasto corriente con el producto de las privatizaciones. Lo deseable es que estos recursos se ejecuten en inversión social y productiva; será prioritario que se haga un seguimiento de la destinación de dichos recursos.

Un ejemplo de esta política es el Plan de Inversiones del Distrito Capital. Por un lado se obtendrán recursos mediante la descapitalización de la Empresa de Energía Eléctrica y la venta de la ETB por un monto cercano a los \$3.6 billones; por otro lado, dichos recursos serán utilizados en obras viales (45%), planes de

vivienda y desarrollo urbano (20.4%), inversión en educación (13%), y planes de salud (7.4%). Consideramos que esta es una política clara, ya que se presenta una recomposición del patrimonio de la ciudad; no se cuenta con la empresa pero se planea un gasto de una alta calidad que impulsa la actividad económica y el bienestar.