

Priorización de las inversiones estatales en Colombia

Se evalúa el rol del Estado, a propósito del reciente anuncio del Gobierno de vender su participación en Isagén, compañía generadora y comercializadora de electricidad de Colombia.

Por:

Jorge H. Botero

Presidente Ejecutivo

Freddy Castro

Director de Estudios Económicos

FASECOLDA

El pasado lunes 29 de julio, el ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, anunció la venta de la totalidad de la participación del Estado en la compañía energética Isagén, es decir, 57.6%. Para este fin se establece un mecanismo de subasta en dos etapas: en la primera participan empleados,

exempleados, fondos de pensiones y cajas de compensación, entre otros; allí se define un precio mínimo por acción de \$2850 pesos. En la segunda etapa participa el inversionista estratégico, quien deberá cumplir con una serie de condiciones para poder estar en el proceso. Con esta venta se espera

obtener al menos 4,5 billones, los cuales, para evitar suspicacias electorales, se invertirán en proyectos de infraestructura de carreteras, a partir del 7 de agosto de 2014.

Este anuncio obedece al mandato constitucional contemplado en el artículo 60 de la Carta Política, el cual promueve la democratización de la propiedad y va en el mismo sentido del Documento Conpes 3281, expedido en el anterior gobierno, según el cual el Estado debería desarrollar en los próximos años una “estrategia para el aprovechamiento de recursos de patrimonio público” y se ratificó la enajenación de participaciones en algunas de sus empresas, como por ejemplo, en los últimos años ya se realizaron las de Granahorrar, ISA, Bancafé, compañías de distribución eléctrica y activos de entidades financieras que estaban en proceso de liquidación (BCH, IFI, Caja Agraria y Banco del Estado).

Ahora bien, la enajenación de Isagén es un tema que ha estado en la agenda de los últimos años. Ya en el 2007, el informe de la Comisión Independiente de Gasto Público sugería la venta de acciones de ISA e Isagén, en este último caso, equivalentes al 25% del capital, adicionales al 19,22% que se vendió en ese mismo año¹. Estas recomendaciones se incluyeron en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2007.

El papel del Estado como inversionista

Más allá del debate que ha generado este hecho, vale la pena preguntarse si es posible repensar la composición del portafolio de inversiones del Estado en la economía y plantear la necesidad de que éste

sólo tenga participación en sectores estratégicos. La generación de energía ciertamente no lo es. Particularmente en Isagén hay una importante participación accionaria de accionistas privados.

Continuando en la misma línea, no se puede olvidar que la satisfacción de intereses sociales por empresas privadas suele arrojar resultados positivos; con las reformas legales realizadas por el gobierno del Presidente Gaviria, se clausuraron en años posteriores un conjunto de empresas estatales ineficientes y corruptas, como Puertos de Colombia, Telecom, el ISS y la Caja Agraria; y se abrió una participación, que ha sido exitosa, de empresas particulares en el suministro de energía, puertos, telecomunicaciones y servicios financieros. Que el Estado sea un proveedor directo de estos servicios ha dejado de ser relevante. La regulación y supervisión estatales de servicios suministrados en régimen de mercado por empresarios particulares constituye, aunque no siempre, una mejor alternativa a la inversión estatal directa.

» La regulación y supervisión estatales de servicios suministrados en régimen de mercado por empresarios particulares constituye, aunque no siempre, una mejor alternativa a la inversión estatal directa.

Otras entidades “enajenables”

Podría considerarse la enajenación de otras empresas estatales, comenzando por Ecopetrol, y continuando por las de servicios financieros y transporte aéreo, así como entidades similares a Isagén, como Gecelca y

Referencias Bibliográficas

1 - En la vigencia de 2007, se adelantó el proceso de democratización “Acciones con Energía”, en el que el Estado vendió el 19,22% de las acciones que eran de su propiedad, pasando del 76,88% de las acciones, al 57,6% que se tiene en la actualidad.



URRÁ y hasta Servicios Postales Nacionales, sectores en los que la competencia genera precios y calidades adecuados.

Solamente en Ecopetrol, el Estado Colombiano tiene una participación porcentual de 88,4%, con corte al 30 de junio de 2013, y cuyo valor patrimonial en libros a diciembre de 2012 podría ser aproximadamente de 57,6 billones de pesos, un poco menos de dos veces el presupuesto de inversión para ese año y cerca de un 8,7% del PIB, recursos que si bien no serían suficientes para las necesidades de infraestructura del país, podrían ser una buena cuota inicial en el proceso². Aclarando en todo caso que este sería el escenario más conservador en una eventual venta³.

Uno de los casos más interesantes en este debate es el de Satena, empresa que presta servicios de transporte aéreo y en la que el Estado fue autorizado a vender el 49% de su participación y cambiar su naturaleza jurídica a sociedad de economía mixta,

gracias a la Ley 1427 de 2010. El mayor escollo que ha aplazado la materialización de esta enajenación, es la falta de interés del sector privado por participar en rutas que no son rentables. Como es bien sabido, esta aerolínea opera algunas “rutas sociales” que por características de la geografía, los mismos aeropuertos y la baja demanda de pasajeros, no son atractivas para otras firmas del sector. La solución para resolver este problema y dejar de sostener una empresa que a todas luces es ineficiente, es crear un mecanismo de subasta de subsidios para que otras aerolíneas participen de estas rutas.

» Podría considerarse la enajenación de otras empresas estatales, comenzando por Ecopetrol, y continuando por las de servicios financieros y transporte aéreo.

Uso de los recursos de las privatizaciones

Reconociendo que la inversión en infraestructura debe ser un objetivo prioritario para el desarrollo de largo plazo del país, tal como se interpreta de la destinación de los recursos de la venta de Isagén, y que será fuente que permitirá crecimientos sostenidos del 6%, a diferencia del 4,5% que se observa en los recientes quinquenios, es necesario que una parte de estos recursos y los que puedan generar futuras privatizaciones, se utilicen para mejorar la calidad de la educación básica en Colombia, otra fuente dinamizadora del crecimiento económico.

En la última década, Colombia logró mejoras significativas en términos de cobertura educativa, con

Referencias Bibliográficas

2 - Para un análisis completo de los retos de la infraestructura, ver Clavijo et al. 2013.

3 - Si se vende la participación de Ecopetrol al precio promedio de la acción de los seis primeros meses de 2013, el valor de la participación de la Nación sería de 26,5% del PIB de 2012.

algunas desigualdades entre las regiones; sin embargo los resultados en términos de calidad son deficientes. Por lo tanto, es necesario repensar aspectos como el desarrollo de incentivos que atraiga a mejores profesionales al magisterio (Barón y Bonilla, 2011) y la implementación de la jornada escolar completa⁴.

Colombia ha participado en tres ocasiones (2006, 2009 y 2012) en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) liderado por la OECD, el cual evalúa las competencias en diferentes campos del aprendizaje en jóvenes de 15 años, esto con el propósito generar estadísticas comparadas entre países y definir lineamientos de política pública para mejorar los sistemas educativos.

Los resultados del último ejercicio sólo se conocerán hasta diciembre de 2013. Sin embargo, al revisar los resultados obtenidos en los dos primeros procesos, se observa que el rezago educativo en Colombia es importante, incluso en las tres categorías que se evalúan (matemáticas, lectura y ciencias) estamos por debajo de la media internacional; con resultados similares a los obtenidos por Tailandia, Montenegro, Jordania y Trinidad y Tobago y por debajo de Uruguay, México y Chile.

Algunos estudios reseñados por Barrera et al. (2012), sostienen que la sola implementación de la jornada escolar completa, mejoraría de manera significativa los resultados de pruebas estandarizadas; además en las jornadas adicionales se estimularía el desarrollo de habilidades artísticas, se reduciría la deserción escolar, se promovería la igualdad de oportunidades y se

conduciría a una verdadera prosperidad democrática. Chile dio este salto en 1997.

Reflexión final

Finalmente, para que los recursos de las eventuales privatizaciones se inviertan de una mejor manera y no se repitan experiencias de pasado, es imprescindible una estructura institucional fuerte que garantice la adecuada ejecución de los recursos públicos y que estos se reinviertan con rigurosos criterios de rentabilidad social y económica.

Bibliografía

- Barón, J.D, Bonilla, L. “La calidad de los maestros en Colombia: Desempeño en el examen de Estado del ICFES y la probabilidad de graduarse en el área de educación”, Documento de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 152, agosto, 2011.
- Barrera, F., Maldonado, D. y Rodríguez Catherine. “Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas”, Documentos Cede, número 41, 2012.
- Clavijo, S., Vera, A. y Vera, N. “La inversión en infraestructura en Colombia 2012-2020. Efectos fiscales y requerimientos financieros”, Carta Financiera ANIF, enmar, 2013.
- Comisión Independiente de Gasto Público, Informe Final, Junio, 2007
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). “Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenaciones de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas”, Documento Conpes No. 3281, Bogotá. abril, 2004.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo, junio, 2007.

Referencias Bibliográficas

4 - Barrera et al. (2012), sugieren además el fortalecimiento de la evaluación de la calidad de la educación; una mejor capacidad institucional de los colegios públicos y la participación del sector privado en la provisión de educación..