

PRIVATIZACION EN COLOMBIA

EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

Version Final

Santafe de Bogota, marzo de 1992

PRIVATIZACION EN COLOMBIA
EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

- Versión Final -

Santafé de Bogotá, Marzo de 1992

PRIVATIZACION EN COLOMBIA
EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

| | |
|----------------------------------|--|
| Director del Proyecto | :Luis Alberto Zuleta J. |
| Sofasa y CCA | :Lino Jaramillo G. |
| Banco de los Trabajadores | :Luis Alberto Zuleta J. |
| Recolección de basuras en Bogotá | :Carlos Eduardo Ballén Ana María Gómez |
| Becas en Colegios Privados: | Juan Pablo Trujillo |
| Asistentes de Investigación: | : Nubia Angarita Transito Porras Gustavo Adolfo Ramírez |

Santafé de Bogotá, febrero de 1992

INDICE DE MATERIAS

pág

CAPITULO I

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | <u>INTRODUCCION GENERAL</u> | 1 |
| 1.1 | PRESENTACION | 1 |
| 1.2 | LA PROPUESTA DE FEDESARROLLO | 2 |
| 1.2.1 | Privatización de Empresas | 2 |
| 1.2.2 | Privatización de Servicios Estatales | 4 |
| 1.3 | EL TAMAÑO DEL ESTADO EN COLOMBIA Y EL PROCESO DE PRIVATIZACION | 6 |
| 1.4 | LAS FASES DEL PROCESO DE PRIVATIZACION | 10 |

CAPITULO II

| | |
|---|----|
| SOFASA | 14 |
| INTRODUCCION | 14 |
| 1. <u>ANTECEDENTES AL PROCESO DE PRIVATIZACION</u> | 17 |
| 1.1 CARACTERISTICAS Y MONTOS DE LA PARTICIPACION ESTATAL (IFI) EN EL CAPITAL DE SOFASA | 17 |
| 1.2 LOS CONTRATOS DE ENSAMBLE (común a ambas ensambladoras) | 18 |
| 1.3 ESTRUCTURA EXISTENTE DE MERCADO-PERIODO 1987-1990 (común a ambas ensambladoras) / | 20 |
| 1.3.1 Automóviles | 20 |
| 1.3.2 Camperos | 21 |
| 1.3.3 Camionetas | 24 |
| 1.3.4 Vehículos comerciales | 24 |
| 1.3.5 Total de Vehículos | 26 |
| 1.4 SITUACIÓN FINANCIERA DE SOFASA ANTES DE LA VENTA ACCIONARIA | 30 |
| 1.4.1 Aspectos generales (comunes a SOFASA y la CCA) | 30 |
| 1.4.2 Situación de SOFASA | 30 |
| 1.5 PRINCIPALES ELEMENTOS DE COSTO Y SUS FACTORES DETERMINANTES (común a ambas ensambladoras) / | 37 |
| 1.6 EFICIENCIA PRODUCTIVA DE SOFASA ANTES DE LA PRIVATIZACION | 45 |
| 2. <u>PROCESO DE PRIVATIZACION</u> | 47 |
| 2.1 Argumentos para justificar la venta de las acciones | 47 |
| 2.2 MEDIDAS PREPARATORIAS Y NEGOCIACIONES PRELIMINARES | 50 |
| 2.3 VALUACION | 51 |
| 2.4 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO | 61 |

| | pág |
|---|-----|
| 3. <u>POLITICAS COMPLEMENTARIAS</u> (común a ambas ensambladoras) | 69 |
| 3.1 REGULACION Y SUPERVISION | 69 |
| 3.1.1 Aspectos regulados y sus implicaciones sobre el mercado | 69 |
| 4. <u>EFFECTOS SOBRE LA EFICIENCIA DE LA VENTA DE SOFASA</u> . . . | 75 |
| 4.1 EFICIENCIA PRODUCTIVA | 75 |
| 4.1.1 Ingerencia estatal en la administración de SOFASA | 76 |
| 4.1.2 Respaldo estatal a SOFASA | 78 |
| 4.1.3 Las políticas complementarias (o paralelas) y la eficiencia productiva | 80 |
| 4.1.4 Medidas tomadas por SOFASA para incrementar la eficiencia productiva | 81 |
| 4.2 EFICIENCIA ASIGNATIVA (ambas ensambladoras) . . . | 83 |
| 5. <u>IMPACTO FISCAL - CASO SOFASA -</u> | 85 |
| 5.1 INTRODUCCION | 85 |
| 5.2 DEFINICIONES, VALORES BASICOS Y SUPUESTOS. | 86 |
| 5.3 HIPOTESIS Y RESULTADOS | 90 |
| 5.4 APLICACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA VENTA DE LA PARTICIPACION ACCIONARIA DEL IFI EN SOFASA. | 92 |
| 5.5 EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS GUBERNAMENTALES EXPLICITOS CON LA VENTA DE SOFASA | 95 |
| 6. <u>CONCLUSIONES AL CAPITULO II</u> | 96 |
| 6.1 ANTECEDENTES | 96 |
| 6.3 MEDIDAS PREPARATORIAS | 97 |
| 6.4 SITUACIÓN DE EFICIENCIA ANTES DE LA PRIVATIZACIÓN | 98 |
| 6.5 EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA | 98 |
| 6.6 VALORACIÓN DE LAS ACCIONES | 98 |
| 6.7 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO | 99 |
| 6.8 EFECTO FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN | 99 |

CAPITULO III

| | |
|--|-----|
| COMPANIA COLOMBIANA AUTOMOTRIZ -CCA- | 101 |
| 1. <u>ANTECEDENTES</u> | 101 |
| 1.1 LA CCA Y SU COMPOSICION DE CAPITAL | 101 |
| 1.2 SITUACION FINANCIERA DE LA CCA ANTES DE LA VENTA ACCIONARIA. | 102 |
| 1.2.1 Antes de la suscripción del Concordato - 1986. | 102 |
| 1.2.2 Antes de la venta accionaria a Mazda y Sumitomo - 1990. | 108 |

| | pág |
|--|-----|
| 2. <u>PROCESO DE PRIVATIZACION</u> | 109 |
| 2.1 ARGUMENTOS PARA JUSTIFICAR LA VENTA DE LAS ACCIONES | 109 |
| 2.2. MEDIDAS PREPARATORIAS | 111 |
| 2.3. VALUACION | 112 |
| 2.4. MECANISMO DE VENTA Y PRECIO | 114 |
| 3. <u>POLITICAS COMPLEMENTARIAS</u> | 118 |
| 4. <u>EFFECTOS SOBRE LA EFICIENCIA</u> | 118 |
| 4.1 EFICIENCIA PRODUCTIVA | 118 |
| 4.1.1 Ingerencia estatal en la administración de la CCA | 118 |
| 4.1.2 Respaldo estatal a la CCA | 119 |
| 4.1.3 Políticas complementarias y eficiencia productiva | 121 |
| 4.2 EFICIENCIA ASIGNATIVA (ver capítulo correspondiente a SOFASA) | 121 |
| 5. <u>IMPACTO FISCAL CASO CCA</u> | 121 |
| 5.1. POSIBLE GANANCIA EN EFICIENCIA DESPUES DE LA VENTA | 121 |
| 5.2. OTRAS POSIBLES GANANCIAS FISCALES: aplicación de los recursos | 124 |
| 5.3. GANANCIAS BANCARIAS (una digresión) | 125 |
| 5.4 EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS GUBERNAMENTALES EXPLICITOS CON LA VENTA DE LA CCA | 126 |
| 6. <u>CONCLUSIONES AL CAPITULO III</u> | 126 |
| 6.1 ANTECEDENTES | 126 |
| 6.2 MOTIVOS PARA LA VENTA ACCIONARIA | 128 |
| 6.3 MEDIDAS PREPARATORIAS | 128 |
| 6.4 SITUACIÓN DE EFICIENCIA ANTES DE LA PRIVATIZACIÓN | 128 |
| 6.5 VALORACIÓN DE LAS ACCIONES | 128 |
| 6.6 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO | 128 |
| 6.7 EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA | 129 |
| 6.8 EFECTO FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN | 129 |
| 7. <u>CONCLUSIONES GENERALES A LOS CAPITULOS II Y III</u> | 130 |
| 7.1 ANTECEDENTES | 130 |
| 7.2 EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA | 130 |
| 7.3 EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS REGULATORIAS SOBRE LA EFICIENCIA | 130 |
| 7.4 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO | 131 |
| 7.5 EFECTO FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN | 134 |

| | pág |
|--|-----|
| 8. <u>RECOMENDACIONES</u> | 135 |
| 8.1 GENERAL | 135 |
| 8.2 MEDIDAS PREPARATORIAS DESEABLES | 136 |
| 8.3 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN | 137 |
| 8.4 MECANISMOS DE VENTA Y CRITERIOS DE SELECCIÓN DE COMPRADORES | 138 |
| 8.5 FORMAS PREFERIBLES DE FINANCIAMIENTO | 139 |
| 8.6 REMOCIÓN DE BARRERAS A LA COMPETENCIA | 140 |
| 8.7 REQUISITOS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN | 140 |
| 8.8 EFECTOS PREVISIBLES SOBRE LA EFICIENCIA | 141 |
| 8.9 GANANCIA FISCAL ESPERABLE | 142 |

CAPITULO IV

| | |
|--|-----|
| PRIVATIZACION DEL BANCO DE LOS TRABAJADORES | 145 |
| 1. <u>ANTECEDENTES</u> | 145 |
| 1.1 LA CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO | 145 |
| 1.2 EL BANCO DE LOS TRABAJADORES ANTES DE SU INTERVENCION POR EL FONDO DE GARANTIAS EN 1986 | 150 |
| 1.2.1 <u>Posición del Banco en el mercado</u> | 151 |
| 1.2.2 <u>Tipo de mercado en el que opera</u> | 154 |
| 1.2.3 <u>Estructura administrativa</u> | 155 |
| 1.2.4 <u>Niveles de productividad del Banco</u> | 155 |
| 1.2.5 <u>Rentabilidad</u> | 158 |
| 2. <u>PROCESO DE PRIVATIZACION</u> | 159 |
| 2.1 MEDIDAS PREPARATORIAS | 159 |
| 2.2 SISTEMA DE VALUACION | 167 |
| 2.3 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO | 168 |
| 2.4 COMPRADOR Y FINANCIAMIENTO | 177 |
| 3. <u>POLITICAS COMPLEMENTARIAS</u> | 178 |
| 3.1 POLITICAS DE REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA | 179 |
| 3.2 POLITICAS SOBRE EL SECTOR FINANCIERO | 180 |
| 3.3 POLITICAS SOBRE EL PROCESO DE PRIVATIZACION BANCARIA | 181 |
| 3.3.1 <u>Primer intento de Privatización</u> | 181 |
| 3.3.2 <u>Segundo intento</u> | 184 |
| 3.5 POLITICA DE SUPERVISION | 188 |
| 4. <u>IMPACTO FISCAL DE LA PRIVATIZACION</u> | 189 |
| 4.1 LAS FUENTES DE RECURSOS DEL FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS | 189 |
| 4.2 IMPACTO FISCAL PRESENTE Y FUTURO DE LA OPERACION CON EL BANCO DE LOS TRABAJADORES | 191 |
| 4.3 APLICACION DE LOS RECURSOS | 192 |
| 4.4 OTROS BENEFICIOS | 192 |

| | pág |
|---|-----|
| 5. <u>EFFECTO EFICIENCIA DE LA PRIVATIZACION</u> | 192 |
| 5.1 EFICIENCIA PRODUCTIVA | 196 |
| 5.2 EFICIENCIA ASIGNATIVA | 198 |
| 6. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA ECONOMICA</u> . | 199 |
| 6.1 MEDIDAS PREPARATORIAS DESEABLES | 199 |
| 6.2 METODOLOGIA DE VALUACION | 200 |
| 6.3 MECANISMO DE VENTA | 201 |
| 6.4 CRITERIOS DE SELECCION DE COMPRADORES | 202 |
| 6.5 POLITICA COMPLEMENTARIA SOBRE REMOCION A BARRERAS A LA COMPETENCIA | 202 |
| 6.7 GANANCIA FISCAL ESPERABLE | 202 |
| 6.8 EFECTOS PREVISIBLES SOBRE EFICIENCIA | 203 |

CAPITULO V

| | |
|---|-----|
| EL SERVICIO DE RECOLECCION DE BASURAS EN BOGOTA | 213 |
| 1. <u>ANTECEDENTES</u> | 213 |
| 1.1 LA EDIS ANTES DEL PROCESO DE PRIVATIZACION | 214 |
| 1.1.1 Cobertura del servicio | 214 |
| 1.1.2. Estructura Organizacional de la EDIS | 216 |
| 1.1.3 Situación financiera de la EDIS | 219 |
| 1.1.4. Productividad de la EDIS | 223 |
| 2. <u>PROCESO DE PRIVATIZACION</u> | 224 |
| 2.1 MEDIDAS PREPARATORIAS | 226 |
| 2.1.1 Fortalecimiento de la EDIS | 226 |
| 2.2.2 Evaluación de Propuestas y Adjudicación de Contratos | 235 |
| 3. <u>MEDIDAS COMPLEMENTARIAS</u> | 236 |
| 3.1 COMPETENCIA | 236 |
| 3.2 REGULACIÓN | 237 |
| 3.3 SUPERVISIÓN | 238 |
| 4. <u>IMPLICACIONES FISCALES PARA EL DISTRITO</u> | 238 |
| 4.1 TRANSFERENCIAS | 238 |
| 5. <u>PRIVATIZACION E INCREMENTO EN EFICIENCIA</u> | 241 |
| 6. <u>ANALISIS DE RESULTADOS</u> | 247 |
| 7. <u>LECCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA ECONOMICA</u> | 256 |
| 7.1 MEDIDAS PREPARATORIAS DESEABLES | 256 |
| 7.2 MECANISMOS RECOMENDADOS DE CONTRATACIÓN | 261 |
| 7.3 CRITERIOS DE VALUACIÓN Y SELECCIÓN DE PROPONENTES | 264 |
| 7.4 FORMAS PREFERIBLES DE FINANCIAMIENTO | 268 |
| 7.5 REMOCION DE BARRERAS A LA COMPETENCIA | 268 |

| | |
|---|-----|
| | pág |
| 7.6 REQUISITOS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN | 270 |
| 7.7 GANANCIA FISCAL ESPERADA | 270 |
| 7.8 EFECTOS PREVISIBLES SOBRE LA EFICIENCIA | 271 |
| CAPITULO VI | |
| SECTOR EDUCACION | 283 |
| 1. <u>INTRODUCCION</u> | 283 |
| 2. <u>COMPARACION ENTRE LA EDUCACION SECUNDARIA IMPARTIDA POR EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO</u> | 285 |
| 2.1.1. EVOLUCION DE LA MATRICULA | 285 |
| 2.1.2 CALIDAD | 290 |
| 2.1.3 EFICIENCIA | 293 |
| 2.1.4 INGRESOS Y COSTOS | 296 |
| 3. <u>LA EXPERIENCIA DE LAS BECAS DEL ICETEX</u> | 304 |
| 3.1 ANTECEDENTES | 304 |
| 3.2 DESCRIPCION DEL SISTEMA | 306 |
| 3.3 OTROS SISTEMAS VIGENTES | 308 |
| 4. <u>EL PROGRAMA DE BECAS DE 1991</u> | 309 |
| 4.1 ANTECEDENTES | 309 |
| 4.2 DESCRIPCION DEL PROCESO DE ENTREGA DE BECAS | 313 |
| 5. <u>POLITICAS COMPLEMENTARIAS</u> | 320 |
| 6. <u>IMPLICACIONES FISCALES</u> | 322 |
| 7. <u>EFECTOS DEL PROGRAMA</u> | 325 |
| 8. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</u> | 329 |
| 8.1 MEDIDAS PREPARATORIAS DESEABLES: | 329 |
| 8.2 METODOLOGÍA DE VALUACIÓN: | 331 |
| 8.3 CRITERIOS DE SELECCION DE LOS ASPIRANTES: | 332 |
| 8.4 BARRERAS A LA COMPETENCIA: | 333 |
| 8.5 REQUISITOS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN: | 334 |
| 8.6 GANANCIA FISCAL Y EFICIENCIA: | 335 |
| CAPITULO VII | |
| LECCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA | 337 |
| 7.1 INTRODUCCION | 337 |
| 7.2 PROCESO DE PRIVATIZACION | 337 |
| 7.2.1 Medidas preparatorias deseables | 337 |
| 7.2.2. Metodología de valuación | 341 |

| | pág |
|---|-----|
| 7.2.3. Mecanismos de venta, contratación y precio | 342 |
| 7.2.4. Criterios de Selección de Compradores . | 344 |
| 7.2.5. Formas preferibles de financiamiento . | 345 |
| 7.3.2. Regulación y Supervisión | 346 |
| 7.4 GANANCIA FISCAL ESPERABLE | 346 |
| 7.5 EFECTOS SOBRE LA EFICIENCIA | 348 |
| 7.6 PRUEBAS DE HIPOTESIS | 350 |

BIBLIOGRAFIA

INDICE DE ANEXOS

INDICE DE CUADROS

INDICE DE GRAFICOS

INDICE DE GRAFICOS

| | |
|-------------|---|
| GRAFICO 2.1 | VENTAS AUTOMOVILES ENSAMBLADOS. Participación %. Años 1986-1990 |
| GRAFICO 2.2 | VENTAS VEHICULOS ENSAMBLADOS. Participación %. Años 1986-1990. |
| GRAFICO 2.3 | ESTRUCTURA DE COSTOS DEL ENSAMBLE DE VEHICULOS EN COLOMBIA, 1988. |
| GRAFICO 2.4 | ESTRUCTURA DE COSTOS DE MATERIAS PRIMAS ENSAMBLE COLOMBIA, 1988. |
| GRAFICO 2.5 | GASTOS INDIRECTOS DEL ENSAMBLE DE VEHICULOS EN COLOMBIA, 1988. |
| GRAFICO 4.1 | GASTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE ACTIVOS TOTALES EN EL BANCO DE LOS TRABAJADORES Y OTROS BANCOS 1986 - 1991 |
| GRAFICO 4.2 | GASTOS LABORALES SOBRE ACTIVOS TOTALES EN EL BANCO DE LOS TRABAJADORES Y OTROS BANCOS.1986-1991 |
| GRAFICO 4.3 | RELACION DE CARTERA DE DUDOS RECAUDO SOBRE VIGENTE EN EL BANCO DE LOS TRABAJADORES Y OTROS BANCOS. 1986-1991 |
| GRAFICO 4.4 | RELACION DE ACTIVOS IMPRODUCTIVOS SOBRE TOTALES EN EL BANCO DE LOS TRABAJADORES Y OTROS BANCOS. 1986-1991 |

INDICE DE CUADROS

| | |
|--------------|---|
| CUADRO 1.1 | COMPARACION DEL TAMAÑO DEL ESTADO CENTRAL |
| CUADRO 2.1 | ORIGEN DE LA OFERTA LOCAL DE VEHICULOS: 1986-1991 |
| CUADRO 2.2 | VENTAS NACIONALES DE VEHICULOS DISCRIMINADA POR MARCA: 1986-1991 |
| CUADRO 2.3 | CRECIMIENTO DE LAS VENTAS DE VEHICULOS: 1986-1991 |
| CUADRO 2.4 | PARTICIPACION DE LAS ENSAMBLADORAS EN LAS VENTAS POR TIPO DE VEHICULO: 1986-1991 |
| CUADRO 2.5 | SOFASA Y CCA: ESTRUCTURA DE ACTIVOS 1986-1990 |
| CUADRO 2.6 | SOFASA Y CCA: ESTRUCTURA DE PASIVOS 1987-1990 |
| CUADRO 2.6.A | UTILIDADES NETAS DE SOFASA |
| CUADRO 2.6.B | SOFASA: ESTRUCTURA DE LAS UTILIDADES 1987-1990 |
| CUADRO 2.7 | SOFASA: RAZONES FINANCIERAS 1987-1990 |
| CUADRO 2.8 | SOFASA: EVOLUCION DEL PATRIMONIO, 1987-1990 |
| CUADRO 2.9.A | SOFASA: RAZONES DE EFICIENCIA PRODUCTIVA 1987-1990 |
| CUADRO 2.9.B | CCA: RAZONES DE EFICIENCIA PRODUCTIVA 1987-1990 |
| CUADRO 2.10 | VALORACION ACCIONES IFI EN SOFASA, SEP.1987 |
| CUADRO 2.11 | SOFASA: VALOR PRESENTE DE LAS ALTERNATIVAS DE VENTA DE LAS ACCIONES |
| CUADRO 2.12 | CRECIMIENTO ANUAL DE LOS PRECIOS REALES DE ALGUNOS VEHICULOS: 1988-1991 |
| CUADRO 2.13 | SOFASA: IMPACTO FISCAL DE LA VENTA |
| CUADRO 3.1 | CCA: ESTRUCTURA DE LAS UTILIDADES 1987-1990 |
| CUADRO 3.2 | CCA: EVOLUCION DEL PATRIMONIO 1987-1990 |

| | |
|------------|--|
| CUADRO 3.3 | CCA: RAZONES FINANCIERAS 1987-1990 |
| CUADRO 3.4 | BANCA NACIONALIZADA: CREDITOS E INGRESOS POR VENTA, CASO CCA |
| CUADRO 4.1 | BANCO DE LOS TRABAJADORES: ALGUNOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR |
| CUADRO 4.2 | BANCO DE LOS TRABAJADORES: EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES CIFRAS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS 1982-1991 |
| CUADRO 4.3 | BANCO DE LOS TRABAJADORES: ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS SELECCIONADOS |
| CUADRO 4.4 | BANCO DE LOS TRABAJADORES: ALGUNOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR |
| CUADRO 4.5 | ACTIVOS, GASTOS LABORALES Y NUMERO DE OFICINAS DE UN GRUPO DE BANCOS COLOMBIANOS DE TAMAÑO PEQUEÑO |
| CUADRO 4.6 | BANCO DE LOS TRABAJADORES: PROYECCION DE LAS PRINCIPALES CIFRAS DEL ESTADO FINANCIERO 1991-2000 |
| CUADRO 4.7 | BANCO DE LOS TRABAJADORES: ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS PROYECTADOS 1991-1995 |
| CUADRO 4.8 | BANCO DE LOS TRABAJADORES: TASA INTERNA DE RETORNO Y VALOR PRESENTE DE LAS UTILIDADES E IMPUESTOS 1986-90, 1991-95 Y 1991-2000 |
| CUADRO 4.9 | BANCO DE LOS TRABAJADORES: EFECTO FISCAL DE LA PRIVATIZACION |
| CUADRO 5.1 | PRODUCCION DE BASURA EN TONELADAS/DIA |
| CUADRO 5.2 | SITUACION FINANCIERA DE LA EDIS ANALISIS PRESUPUESTAL |
| CUADRO 5.3 | CIFRAS COMPARATIVAS DE ALGUNAS EMPRESAS DE ASEO EN COLOMBIA |
| CUADRO 5.4 | TRANSFERENCIAS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL |
| CUADRO 5.5 | TRANSFERENCIAS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL IMPUESTO PREDIAL |
| CUADRO 5.6 | TRANSFERENCIAS DISTRITALES 1986-1990 Millones de pesos de 1990 |
| CUADRO 5.7 | TRANSFERENCIAS DISTRITALES 1986-1990 Porcentajes |

| | |
|-------------|---|
| CUADRO 5.8 | INDICADORES DE EFICIENCIA PARA 1990 |
| CUADRO 5.9 | OTROS INDICADORES DE EFICIENCIA 1990 |
| CUADRO 6.1 | POBLACION EN EDAD DE CURSAR EDUCACION SECUNDARIA |
| CUADRO 6.2 | EDUCACION SECUNDARIA ALUMNOS MATRICULADOS POR SECTOR |
| CUADRO 6.3 | CALIDAD DE LA EDUCACION POR SECTOR SEGUN RENDIMIENTO DE LOS COLEGIOS EN LAS PRUEBAS DEL ICFES |
| CUADRO 6.4 | POBLACION Y TASAS DE ESCOLARIZACION POR EDAD SIMPOLE EN EDUCACION SECUNDARIA 1985 Y 1990 |
| CUADRO 6.5 | TIEMPO PROMEDIO |
| CUADRO 6.6 | EDUCACION SECUNDARIA: EFICIENCIA INTERNA SECTOR OFICIAL VS. PRIVADO |
| CUADRO 6.7 | ESTRUCTURA DE COSTOS: SECUNDARIA SECTOR OFICIAL VS. PRIVADO |
| CUADRO 6.8 | ICETEX: NUMERO DE BENEFICIARIOS Y VALORES GIRADOS EN EL PROGRAMA DE APORTES PARA EL DESARROLLO REGIONAL |
| CUADRO 6.9 | PROGRAMA DE BECAS PARA LA EDUCACION SECUNDARIA 1991. COSTO DEL PROGRAMA |
| CUADRO 6.10 | ASIGNACION DE BECAS POR CIUDADES BECAS PARA SEXTO Y SEPTIMO GRADO |
| CUADRO 6.11 | EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA 1991-1995. AUMENTO ANUAL DE MATRICULA POR SECTORES |
| CUADRO 6.12 | EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA 1991-1995. FUENTES DE FINANCIACION |
| CUADRO 6.13 | SOLICITUD DE FINANCIACION AL BID EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA FUENTES DE FINANCIACION |

INDICE DE ANEXOS

| | |
|----------------|--|
| ANEXO A | SUPUESTOS PARA LAS PROYECCIONES FINANCIERAS DEL BANCO DE LOS TRABAJADORES |
| ANEXO B | ANEXOS CAPITULO IV |
| ANEXO 1 | BANCO DE LOS TRABAJADORES. PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS 1982 - 1991 |
| ANEXO 2 | BANCO DE LOS TRABAJADORES. PRINCIPALES COLOCACIONES 1982 - 1991 |
| ANEXO 3 | BANCO DE LOS TRABAJADORES. ACTIVOS PRODUCTIVOS |
| ANEXO 4 | BANCO DE LOS TRABAJADORES. ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS 1982 - 1991 |
| ANEXO 5 | BANCO DE LOS TRABAJADORES. ESTIMATIVO DEL APOYO OTORGADO POR EL FONDO DE GARANTIAS HASTA JUNIO DE 1991 |
| ANEXO C | ANEXOS DEL CAPITULO V |
| ANEXO 1 | EDIS: EJECUCION PRESUPUESTAL - INGRESOS |
| ANEXO 2 | EDIS: EJECUCION PRESUPUESTAL - EGRESOS |
| ANEXO 3 | EDIS: PORCENTAJE DE EJECUCION ACTIVA |
| ANEXO 4 | EDIS: PORCENTAJE DE EJECUCION PASIVA |
| ANEXO 5 | EDIS: CRECIMIENTOS REALES DE LOS ACTIVOS |
| ANEXO 6 | EDIS: CRECIMIENTOS REALES DE LOS PASIVOS |
| ANEXO 7 | EDIS: COMPOSICION PORCENTUAL - INGRESOS |
| ANEXO 8 | EDIS: COMPOSICION PORCENTUAL - EGRESOS |
| ANEXO 9 | EDIS: BALANCES GENERALES 1985-1990 |

PRIVATIZACION EN COLOMBIA EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

CAPITULO I

1. INTRODUCCION GENERAL

1.1 PRESENTACION

Este documento contiene la versión final preliminar de los resultados de la investigación que adelanta Fedesarrollo para el Banco Interamericano de Desarrollo sobre los casos seleccionados que permiten evaluar la experiencia colombiana en materia de privatización.

En lo posible se trató de ajustar la presentación y análisis de cada caso a los términos de referencia planteados por el Centro de Análisis e Investigaciones Económicas, así como a la propuesta de Fedesarrollo.

Los casos seleccionados de empresas y servicios privatizados se presentan en capítulos separados siguiendo la secuencia de los términos de referencia, a saber:

- Antecedentes
- Proceso de Privatización
- Políticas Complementarias
- Implicaciones Fiscales
- Efectos de Eficiencia
- Conclusiones y Recomendaciones

Las empresas y servicios estudiados se presentan así:

| | |
|--------------|--|
| CAPITULO II | RENAULT DE COLOMBIA (SOFASA) |
| CAPITULO III | COMPAÑIA COLOMBIANA AUTOMOTRIZ |
| CAPITULO IV | BANCO DE LOS TRABAJADORES |
| CAPITULO V | RECOLECCION DE BASURAS EN BOGOTA |
| CAPITULO VI | BECAS ESTATALES PARA ESTUDIOS EN COLEGIOS PRIVADOS |

Es pertinente incorporar a esta introducción las motivaciones que Fedesarrollo argumentaba en su propuesta para la selección de estos casos, de manera que sirva de iniciación a la lectura de este documento.

1.2 LA PROPUESTA DE FEDESARROLLO

1.2.1 Privatización de Empresas

Se analizan los procesos de privatización de dos de las tres fábricas de automóviles en el país. Los casos son interesantes por plantear muchas de las incógnitas esbozadas en la metodología del CAIE. Las dos compañías privatizadas dominan a más del 70% del mercado de automóviles, y trabajan detrás de niveles de protección nominal de 100% en la actualidad, y protecciones efectivas superiores. Por otra parte, el sector automotriz es altamente regulado, con control de precios antes de las privatizaciones, y requisitos de integración nacional muy detallados.

Interesa, por lo tanto, analizar los procesos de valoración de los activos estatales vendidos, el manejo de opinión pública para lograr aceptación de la venta, y las implicaciones fiscales de dicha venta. Pero es aún más interesante el estudio de los cambios en la política oficial sobre precios, y condiciones de ensamble y protección a través de negociación y el proceso de privatización, y una evaluación del aumento o disminución en los

grados de libertad de la política automotriz después de la privatización, así como los análisis de los efectos sobre eficiencia asignativa y de procesos de la combinación de privatización y cambios en la política de regulación del sector.

El caso de la privatización del Banco de los Trabajadores es interesante debido a que en 1990 el Gobierno sacó una licitación pública para la privatización del Banco, pero en esa ocasión no se presentó ningún oferente. Es interesante analizar porqué fracasó este primer intento de privatización. En junio de 1991, el Gobierno ha iniciado nuevamente el proceso de venta del Banco, y es útil verificar si los errores anteriores se subsanaron.

Se analizan los procesos de valoración, los mecanismos de privatización, y las implicaciones fiscales de ésta. En este caso lo importante es el análisis de las causas del fracaso de privatización en el primer intento, los procesos que llevaron a la corrección de errores para preparar un segundo intento de privatización, y las características de la privatización efectuada en el segundo intento. En este caso también es importante analizar el proceso de saneamiento del Banco en preparación para la privatización, y las innovaciones legales necesarias para que el Estado se hiciera cargo de algunos pasivos contingentes.

Esta experiencia de privatización del Banco de los Trabajadores es importante como antecedente para la privatización en el futuro de algunos otros bancos estatales como el Banco del Comercio, el Banco Tequendama, el Banco de Colombia y tal vez el Banco Cafetero.

Es necesario analizar el papel o ausencia de papel del mercado de capitales interno (bolsa de valores) en la privatización de este banco. También se estudian los posibles beneficios fiscales de la privatización.

Por lo reciente de la privatización, no se puede decir mucho sobre el efecto eficiencia del proceso. Pero el análisis es valioso para el Gobierno, como término de referencia para las próximas privatizaciones de bancos.

1.2.2 Privatización de Servicios Estatales

También se analiza la privatización de la recolección de basuras en Bogotá. El caso es interesante por su efecto sobre la eficiencia, los costos, la calidad del servicio y las cuentas fiscales de la ciudad.

La licitación de la franquicia para la recolección de basura tuvo aspectos muy positivos. La franquicia se le otorgó a dos empresas diferentes, para que compitieran con la empresa estatal existente. Se introdujo entonces el principio de la competencia, el cual crea estímulos a la minimización de costos y genera una mayor información para las decisiones futuras de la administración. Se cumplieron entonces muchas de las cosas recomendadas en Yarrow (1986) para este tipo de contratos. Es, sin embargo, importante verificar si se previeron sistemas fáciles de transferencia de los activos a otros proponentes en caso de que la franquicia no se renueve según lo recomendado por Kay y Thompson (1986).

Sin embargo, y como bien lo prevé el documento del CAIE, no es claro que se hayan llevado a cabo reformas para reducir personal en la empresa estatal antes de la introducción de la competencia privada. Algunos críticos de la privatización sostienen que el costo de la recolección privada se sumó a un costo no reducido de la empresa pública que se quedó con la recolección en la tercera parte de la ciudad. Después de la privatización, se ha intentado hacer reformas en la empresa pública, pero hay mucha presión para que no se reduzca el personal y las reformas parecen haber sido tímidas.

El análisis intenta aclarar si la privatización aumentó los costos de recolección de basuras, al no haber contemplado la liquidación de la empresa municipal. Se trata de evaluar el "trade-off" entre hacer viable la privatización al no liquidar la empresa existente, versus los costos de haber seguido con el monopolio de la empresa estatal.

El análisis tiene que hacerse con relación al costo marginal de recoger basura, pues es claro que antes de la privatización se estaba dejando de recoger basura en muchas partes de la ciudad. El aumento en el costo total del servicio al privatizarlo, en parte se debe a que con la privatización se comenzó a recoger más basura. Los costos fiscales se tienen que calcular en base a estimativos sobre volúmenes de basura que garanticen la sanidad de la ciudad.

El último tema de análisis es el de los métodos de "entitlement" a la educación, pero sin la necesidad de que sea el Estado el que administra el servicio.

La idea es que el Estado debe asegurarle acceso a la educación a todos los niños de familias de bajos ingresos, pero que eso no necesariamente implica darles educación gratuita en colegios oficiales. Podría ser más eficiente darle a los niños becas para que ellos puedan estudiar en colegios privados.

El nuevo plan de desarrollo de Colombia, en su capítulo sobre educación, contempla la creación de un sistema de becas para que los niños de familias pobres puedan acceder a la educación secundaria en colegios privados.

La evaluación que se propone aquí es estudiar cómo han funcionado en Colombia los programas existentes de becas para secundaria, como las becas de auxilios parlamentarios a través del ICETEX. Se estudia en primer lugar el impacto fiscal de esos programas. El costo por alumno de las becas es mayor o menor al costo por

alumno de los colegios oficiales de secundaria? Para calcular estos costos se trata de corregir por calidad de educación, según los promedios por colegio de los exámenes del ICFES.

También se estudia el nivel de ingresos de las familias de los estudiantes que reciben las becas, versus el nivel de ingresos de las familias que mandan a sus niños a colegios oficiales, con el fin de determinar si el sistema de becas tiene un sesgo pro-familias acomodadas.

Finalmente, para poder decir algo sobre eficiencia, se comparan los costos entre educación privada y pública, para colegios con un "raiting" similar en los exámenes del ICFES.

1.3 EL TAMAÑO DEL ESTADO EN COLOMBIA Y EL PROCESO DE PRIVATIZACION

En el Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 de Colombia se considera que el tamaño del Estado en comparación con otros países latinoamericanos es relativamente pequeño. Se presenta la siguiente argumentación:

"Las actividades del Estado en Colombia son adelantadas por el Gobierno Central, las entidades descentralizadas nacionales y los gobiernos y entidades del orden departamental y municipal. El gasto público consolidado se acerca al 28% del PIB, cifra similar a la de países en desarrollo de ingresos medianos (27.5%) y sustancialmente menor a la de países desarrollados (52% en Francia, 48% en Gran Bretaña y 33% en Japón). Este nivel de gasto es similar al que países como Francia o Japón tenían en 1930, algún tiempo antes del auge del intervencionismo estatal que más adelante caracterizó las economías de esos países. El gasto del nivel central en Colombia representa apenas el

12% del PIB (Cuadro No.1.1) frente a niveles del 25% en Brasil o 28% en Chile ^{1./}

"En Colombia, por lo tanto, el Estado es relativamente pequeño en términos de su incidencia directa en el gasto total de la economía y, además, el gobierno central representa menos de la mitad del gasto público. Las empresas del Estado, llamadas entidades descentralizadas, tienen más ingresos y gastan más que el sector central.

"Medido por el tamaño del empleo público, el Estado colombiano no resulta anormalmente grande, aunque sí refleja notables deficiencias de estructura. Existen algo menos de un millón de empleados estatales, de los cuales cerca de 600 mil laboran con el gobierno central y unos 120 mil con los municipios y departamentos. De acuerdo con patrones internacionales para países de similar desarrollo, el monto global de empleo público es típico, pero la composición del empleo en el caso colombiano tiene un sesgo centralista importante.

"De esta forma, aunque el Gobierno Central no gasta comparativamente mucho, sí emplea más gente de lo que debería en relación con países en igual grado de desarrollo. Esta excesiva planta de personal, que representa en muchos casos un seguro de desempleo, hace que el nivel central carezca de los recursos para llevar a término sus funciones esenciales" ^{2./}.

^{1./} Por su parte, el ingreso del Gobierno Central ha estado alrededor del 10% del PIB y la inversión en 1990 representó el 7% del PIB.

^{2./} "La Revolución Pacífica": Plan de Desarrollo Económico y Social. 1990-1994, p.556 y 557.

Las razones para impulsar la privatización en Colombia están ligadas, más que al tamaño del sector, a su nivel de ineficiencia. En efecto, según un documento oficial del Departamento Nacional de Planeación, en los últimos 15 años la rentabilidad de las empresas del sector público ha sido una cuarta parte de la del sector privado ³./.

Pese a que el tamaño del Estado en Colombia no parece ser desproporcionado, hay, sin embargo, una serie de sectores en los cuales el Estado colombiano ha venido invirtiendo y que eventualmente pueden ser susceptibles de privatizarse. Baste mencionar un listado de empresas de los siguientes sectores ⁴./.

- Empresas que producen bienes y servicios en mercados competitivos:
 - . Indumil (Produce explosivos para la industria militar).
 - . Hoteles de la Corporación Nacional de Turismo.
 - . Vecol (Produce vacunas para ganado).
 - . Otras empresas manufactureras del Instituto de Fomento Industrial, tales como Conastil (reparación de barcos), Alkalís (productos químicos), etc.
 - . Las licoreras departamentales.

³./ "Un programa de privatización para Colombia", Documento DNP-2565 SJ. Bogotá, nov.29 de 1991, CONPES.

⁴./ Miguel Urrutia: "Lineamientos para una Política de Privatización. Mimeo", marzo 1991.

Cuadro No. 1.1
Comparación del tamaño del Estado Central
(% PIB)

| País | Ingresos corrientes | | Gastos totales | |
|-----------|------------------------|------|-------------------|------|
| | 1980 | 1989 | 1980 | 1989 |
| Argentina | 12.7 | 6.3 | 15.3 | 5.2 |
| Brasil | 22.3 | N D | 25.2 | N D |
| Colombia | 8.4 | 9.9 | 10.3 | 11.9 |
| Chile | 32.9 | 33.1 | 31.1 | 27.8 |
| México | 15.3 | 18.6 | 18.3 | 23.8 |
| Perú | 17.1 | 6.4 | 19.4 | 12.8 |
| Venezuela | 20.9 | 20.0 | 20.9 | 22.4 |

Fuente: BID, Informe 1990. Tomado de: "La Revolución Pacífica": Plan de Desarrollo Económico y Social. 1991.
 ND: No disponible.

- Entidades financieras oficiales tradicionales (tales como el Banco Cafetero y el Banco Ganadero).
- La empresa de carbón Carbocol.
- Algunas actividades de la Empresa Colombiana de Petróleos, tales como transporte de combustibles, refinación de petróleo crudo y actividades petroquímicas.

- Privatización de Servicios Públicos.
 - . Telecomunicaciones.
 - . Generación y distribución de energía.
 - . Otros servicios públicos.
- Sector transporte: Aeropuertos, terminales de transporte de carga y pasajeros y construcción de vías por concesión.

Es conveniente comentar que se encuentran en proceso avanzado de ejecución los esquemas de privatización de la operación ferroviaria y portuaria.

Sin contar las empresas de servicios públicos, habría más de 90 empresas del orden nacional y más de 100 del orden departamental y municipal susceptibles de privatizar.

De manera que, así el tamaño del Estado sea pequeño, hay aún un campo importante para privatizaciones adicionales.

1.4 LAS FASES DEL PROCESO DE PRIVATIZACION

En muchos países los procesos de privatización se han adelantado siguiendo un programa integral de privatización. Tal como se desprende de este trabajo, los casos de privatización que se han analizado no responden a un programa general, sino a soluciones caso por caso de problemas específicos. Es muy posible que las deficiencias que se anotan sobre el caso de privatización de la recolección de basuras en Bogotá, por ejemplo, se hubieran podido evitar, de existir un esquema más preciso al cual la Empresa Edis

hubiese tenido que acogerse. Este es uno de los interrogantes más importantes para los casos venideros.

Así las cosas, podría afirmarse que en Colombia se ha tenido una fase inicial de privatización consistente en privatizaciones aisladas de empresas, sin contar con un programa y unas políticas generales de parte del estado colombiano.

Sin embargo, desde los últimos meses del año 1991 el Gobierno ha venido preparando un programa de privatización que se condensa en el documento CONPES citado en este capítulo.

La elaboración y ejecución de dicho programa podría considerarse como una segunda etapa del proceso de privatización.

A continuación se presentan sucintamente los elementos básicos que se conocen hasta el momento del "Programa de Privatización para Colombia".

- La justificación del programa:

Se basa en tres consideraciones principales:

- . La dispersión e ineficiencia de las actividades del Estado.
- . El reducido tamaño del mercado de valores colombiano: Las tres bolsas de valores colombianas son las más pequeñas de América Latina en cuanto a valor de transacciones.
- . La elevada concentración de la propiedad: según la Comisión Nacional de Valores, el 0.3% de los accionistas posee el 92.9% de las acciones y los fondos de inversión y Fondos mutuos de empleados poseen sólo el 0.6% de las acciones.

- Objetivos generales del programa:

- . Replanteamiento del papel del Estado "abriendo mayor campo a la iniciativa privada donde la presencia del Estado no es necesaria" y estableciendo "reglas del

juego claras y estables que aumenten la eficiencia", incrementando la competencia y promoviendo la acción del mercado.

- . Ampliación del mercado de capitales, utilizando las bolsas de valores en la privatización de empresas.
- . Democratización de la propiedad, impulsando la compra de acciones por parte de los trabajadores.

- Alcance del programa:

El programa cubre básicamente las 190 empresas mencionadas en una sección anterior de este capítulo.

- Marco legal del programa:

El Gobierno presentará al Congreso Nacional durante la Legislatura de 1992 un proyecto de ley de privatizaciones que le permita ejecutar el programa con mecanismos ágiles para transformar, vender o liquidar empresas estatales.

"Se fijan pautas generales y uniformes para todos los casos de privatización".

"En cuanto a las condiciones de las ofertas, los criterios de adjudicación, y las pautas para publicidad, información y precalificación de ofertas, el Gobierno fijará mediante Decreto Reglamentario (de la ley de privatizaciones) los parámetros generales para la ejecución de cada privatización. Se admitirán instrumentos de deuda pública externa emitidos o garantizados por la nación, para el pago de las acciones" ⁵./.

- Marco institucional del programa:

- . Se creará un Consejo de Privatización presidido por el Ministro de Hacienda e integrado además por el Ministro de Trabajo, el Jefe del Departamento Nacional

⁵./ Ibid, p.14.

de Planeación y el Consejero Económico de la Presidencia. Asistirán también el ente propietario y la entidad privatizable cuando se trate de cada caso específico.

Las funciones principales de este Consejo consistirán en diseñar e impulsar cada proceso de privatización, en coordinación con los entes propietarios y privatizables.

El Consejo tomará decisiones sobre cada caso con fundamento en un documento básico que contenga la valoración de la empresa (elaborada con apoyo de consultores externos), los principales criterios comerciales, económicos y estratégicos sugeridos para el proceso de privatización, y los plazos sugeridos de transferencia de las empresas.

En un anexo al documento que se comenta se afirma lo siguiente:

"Además del qué, se podría añadir el cuándo y cuánto como preguntas de un programa de privatización. Las experiencias de otros países han demostrado que metas específicas en términos de tiempo para todo el programa han resultado en presiones políticas y en el paro o desvío del proceso. También resulta difícil fijar una secuencia del proceso de privatización, ya que mucho depende de condiciones del mercado, del interés del inversionista privado y del desarrollo de las negociaciones. De ahí que la recomendación es fijar metas específicas por empresa, con cierta flexibilidad en el documento inicial de privatización que será aprobado por el Consejo de Privatización".

CAPITULO II

SOFASA

INTRODUCCION

En los siguientes dos capítulos de este trabajo se estudiarán los casos de la venta de las participaciones de dos empresas del Estado: IFI y Banco de Colombia ^{1/}, en el capital social de las ensambladoras de vehículos automotores SOFASA y la CCA, respectivamente.

Las ventas netas de SOFASA en 1989 fueron de US\$125.8 millones, mientras que las de la CCA alcanzaron en dicho año la cifra de US\$207.5 millones. Estas dos compañías figuraban en 1989 entre las 25 empresas privadas, no financieras ^{2/}, de mayores ventas netas en Colombia ^{3/}.

En virtud de que algunos elementos del análisis son comunes a ambos casos, solo se presentarán los mismos en el primer capítulo. Así, los temas relacionados con los contratos de ensamble, la estructura de mercado, los principales componentes del costo de producción en el negocio del ensamble automotor, las estructuras financieras promedias de una empresa ensambladora, las políticas complementarias y los efectos de las mismas sobre

^{1/} En realidad, el Banco de Colombia negoció y vendió no solo su participación accionaria sino también la de otras empresas del sector financiero, algunas de ellas estatales. Las empresas financieras estatales poseían el 61% del capital social de la CCA.

^{2/} SOFASA y la CCA no estaban catalogadas, desde el punto de vista jurídico, como empresas estatales, sino como sociedades de economía mixta. Por tal razón se regían por las normas del derecho privado.

^{3/} CONFECAMARAS, LAS QUINIENTAS EMPRESAS MAS GRANDES, 1990.

la eficiencia asignativa, se analizan en el capítulo correspondiente a SOFASA.

Vale la pena advertir que en el caso de la venta de las acciones de SOFASA no puede hablarse estrictamente de una privatización, debido a que la propiedad de la empresa estaba en manos de dos compañías gubernamentales: IFI (Colombia) y RNUR (Francia). La operación de venta de la participación accionaria de la primera de estas empresas a la segunda, concentró la propiedad de las mismas en una sola de las dos empresas estatales. Este hecho genera, como se verá mas adelante, un importante sesgo en las conclusiones sobre los efectos de una "privatización" sobre la eficiencia productiva, como es entendido dicho concepto en la literatura.

Igualmente, el caso de la CCA tampoco puede considerarse como un proceso de privatización típico, puesto que la participación accionaria de las entidades financieras estatales en la CCA obedeció a una conversión de deuda en capital, por razón de su crisis financiera. Esta participación en el capital de la CCA, según la legislación colombiana aplicable a estos casos, es temporal (dos años). La legislación también aclara que las empresas privadas (CCA, por ejemplo) involucradas en estos procesos conservarán dicho carácter, aunque el socio mayoritario sea el Estado. Estos hechos también afectan el alcance de los posibles efectos de la privatización sobre la eficiencia productiva.

Es importante tener presente en el análisis que las ensambladoras de vehículos, dentro de las actuales condiciones de producción, son consideradas empresas "artificiales" en países con mercados

del tamaño del colombiano ⁴/. De esto se desprende un hecho relevante para el estudio: las ganancias en eficiencia asignativa podrían hacerse evidentes solo en el caso de la desaparición de esta actividad industrial.

Es importante comentar también es esta introducción, que los casos del subsector automotriz estudiados, son muy relevantes en cuanto a la relación entre procesos de privatización y procesos simultáneos de apertura comercial. Como se verá en este capítulo y el siguiente, la privatización ocurre en momentos de total protección, pero la etapa posterior corresponde, primero con una apertura gradual y luego con una apertura acelerada, con los impactos que se derivan sobre la eficiencia aun cuando la apertura en el subsector no se da al mismo ritmo que la apertura global del país. La apertura gradual coincide con una persistencia en la política de protección al subsector. La apertura acelerada coincide con una posición mucho más "desregulada" de Colombia dentro del Pacto Andino, pero defendiendo aún por los próximos tres años un tratamiento preferencial para el subsector automotriz.

Los drásticos cambios de la política automotriz ocurridos después del proceso de privatización hacen pensar que los dos casos evaluados pueden considerarse aún como privatizaciones inconclusas, en el sentido de que las empresas compradoras podrían (así lo ha empezado a expresar SOFASA) intentar renegociar el contrato de venta por cambios en las condiciones del mismo.

⁴_/ Definiendo para los propósitos de este estudio como empresas "artificiales" aquellas que solo pueden subsistir en el mercado con un apreciable apoyo estatal, principalmente a través de altos aranceles y permisos previos restringidos a la importación de productos sustitutos.

1. ANTECEDENTES AL PROCESO DE PRIVATIZACION

1.1 CARACTERISTICAS Y MONTOS DE LA PARTICIPACION ESTATAL (IFI) EN EL CAPITAL DE SOFASA

El Instituto de Fomento Industrial (IFI) fue establecido por el Gobierno en 1940 con el objetivo de fomentar el desarrollo industrial del país, principalmente a través de la promoción de empresas en áreas de actividad consideradas básicas y en las que se piensa que la participación estatal es decisiva, ya sea porque el sector privado no tiene interés en dichos desarrollos, carece de capital de riesgo suficiente, o no está dispuesto a entrar en proyectos en los cuales compañías multinacionales de gran poder económico sean socias mayoritarias ^{5/}.

El IFI tenía en diciembre de 1988 inversiones en 31 empresas, por un valor nominal en libros de US\$55.9 millones y una participación promedio en el capital de dichas empresas del 12.4%.

Un principio legal que subyace en estas inversiones del IFI ^{6/} es el de su carácter temporal, en el sentido de que la propiedad de las mismas debe trasladarse al sector privado una vez que las empresas se consoliden, o la presencia estatal deje de ser prioritaria, liberando recursos para que el IFI realice nuevas inversiones. Sin embargo, la ley no establece condiciones precisas sobre el alcance de la transitoriedad de las inversiones.

En las décadas de los años 50, 60 y 70, el subsector de ensamble automotriz era considerado estratégico, por los impactos

^{5/} Además, el IFI actúa como una entidad financiera de segundo piso, canalizando recursos de crédito de mediano y largo plazo hacia las empresas.

^{6/} Y de las entidades financieras, públicas o privadas, de su género en Colombia, denominadas corporaciones financieras.

multiplicadores esperados sobre el desarrollo de la industria metalmecánica, la transferencia de tecnología, la generación de empleo, la integración económica a nivel subregional (Grupo Andino) y las posibilidades de avanzar en la descentralización industrial ^{7/}.

En las décadas mencionadas, los gobiernos subsiguientes consideraron importante impulsar la industria automotriz mediante la participación directa del Estado como inversionista en un proyecto conjunto con una empresa multinacional de reconocida trayectoria.

En 1968 se abrió un concurso público para llevar a cabo el proyecto, siendo seleccionada la empresa Regie Nationale des Usines Renault (RNUR), que produce los vehículos de la marca Renault.

SOFASA fue creada en 1969 con aportes iguales al capital social por parte de la Renault francesa RNUR y del IFI, para ensamblar exclusivamente vehículos de dicha marca.

En 1988 el IFI vendió a la RNUR sus acciones en SOFASA, entrando posteriormente la empresa Toyota del Japón como socio, de tal forma que actualmente SOFASA es de capital extranjero en un 99.6%. La inversión en SOFASA representaba, en diciembre de 1988, el 5% del valor nominal de todas las inversiones del IFI.

1.2 LOS CONTRATOS DE ENSAMBLE (común a ambas ensambladoras)

En Colombia existe una prolija y compleja normatividad sobre el subsector de ensamble, que establece importantes barreras a la entrada a esta actividad. Estas regulaciones se describirán mas adelante.

^{7/} IFI(1), "VENTA DE ACCIONES DEL IFI EN SOFASA", documento de noviembre de 1987, p.p.1 y 2.

En dichas regulaciones merece destacarse los contratos de ensamble, que enmarcan las relaciones entre el Gobierno y las ensambladoras de vehículos, con una vigencia normalmente de diez años.

Dichos contratos reglamentan, entre otras cosas, aspectos como los siguientes:

- Tipo y marca de los vehículos que pueden ser ensamblados;
- Compromiso de utilizar unas proporciones establecidas de partes y piezas producidas en el país, y de exportar autopartes y vehículos en cuantías suficientes para compensar total o parcialmente el valor de los materiales de ensamble importados;
- Garantías sobre suministro de repuestos y servicio post-venta;
- Prohibición de realizar inversiones para integrarse verticalmente en el área de autopartes sin permiso previo del Gobierno;
- Prestación de asistencia técnica y suministro de planos a los productores nacionales de autopartes;
- Aportes económicos a fondos que financien las inversiones de empresas productoras de autopartes y el montaje de centros de homologación de partes y piezas;
- Sistemas o metodologías para revisión de precios del material CKD de ensamble y fórmulas para el pago de las regalías por concepto de la asistencia técnica que preste la casa matriz a la ensambladora colombiana.

1.3 ESTRUCTURA EXISTENTE DE MERCADO-PERIODO 1987-1990 (común a ambas ensambladoras) ^{8/}.

En Colombia existen desde 1970, y hasta finales de 1991, tres ensambladoras de vehículos automotores: SOFASA (vehículos de la marcas Renault y Toyota ^{9/}), COLMOTORES (vehículos de la General Motors y de empresas afiliadas japonesas) y la CCA (vehículos Mazda).

1.3.1 Automóviles

Dos ensambladoras (SOFASA y COLMOTORES) abastecieron, entre 1987 y 1991, la demanda local de automóviles pequeños (alrededor de 1000 c.c.), mientras que las tres lo hacen en las otras dos gamas de automóviles ensamblados: medianos (entre 1300 y 1600 c.c.) e intermedios (entre 1800 y 2000 c.c.). Hasta 1988, la CCA tenía restringida la entrada a la gama de vehículos pequeños, por no estar contemplados en el contrato de ensamble respectivo. La demanda de automóviles grandes y lujosos es atendida mediante importaciones.

La competencia con la oferta externa estaba controlada (hasta finales de 1990) por el uso de permisos previos a la importación, de aplicación bastante restringida y con un arancel del 200%. Solo se permitía la importación de vehículos de diplomáticos extranjeros y diplomáticos y estudiantes colombianos a su regreso del exterior. También se permitía la importación de vehículos desde Europa Oriental en operaciones de intercambio compensado por café y, de taxis adquiridos por la Corporación Financiera del

^{8/} Esta sección está basada fundamentalmente en las cifras de "EL SECTOR AUTOMOTOR COLOMBIANO 1991, MANUAL ESTADISTICO No.12", ACOFA (Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes).

^{9/} Toyota entrará en 1992 al mercado colombiano, a través de la empresa SOFASA, a ensamblar vehículos camperos y camionetas (pick-ups) de su marca.

Transporte. Estas importaciones conformaban en conjunto la única competencia directa para los automóviles de ensamble nacional.

Para ilustrar el entorno de baja competencia extranjera baste mencionar que, por ejemplo, en 1988 las importaciones configuraron, en número de unidades, solo el 3.0% de la oferta de automóviles nuevos (Cuadro No.2.1).

El mercado de automóviles ensamblados decreció a una tasa promedio de 3.0% en el período 1986-1990, con cambios en la participación de las ensambladoras: COLMOTORES: 22.5% en 1986 y 28.1% en 1990; la CCA: 27.7% en 1986 y 44.1% en 1990 y, SOFASA: 49.8% en 1986 y 27.9% en 1990. Se observa la apreciable pérdida de participación de SOFASA en el único segmento del mercado en el que ha intervenido en sus 21 años de existencia (Cuadros Nos.2.2, 2.3 y 2.4 y Gráfico No.2.1). Sin embargo, en 1988 SOFASA conservaba una participación mayoritaria en el mercado de los automóviles (36.2%).

1.3.2 Camperos

Los vehículos tipo camperos se importaban en su totalidad hasta 1988, pues su ensamble no estaba permitido. COLMOTORES comenzó a ensamblar esta clase de vehículos en ese año, alcanzando a representar el 48.4% de la oferta total de camperos nuevos. En 1989 la CCA entró a ensamblar camperos, con lo que en 1990 la oferta local pasó a representar el 91.2% del total, debido a las restricciones a las importaciones. SOFASA planea iniciar su producción en 1992. En 1990 COLMOTORES representó el 66.4% y la CCA el 33.6% de las ventas de camperos ensamblados (Cuadros Nos.2.1 y 2.4).

Las importaciones de camperos estuvieron menos restringidas hasta 1988 que las de otros tipos de vehículos, con un arancel del 60% sin cabina y del 200% cabinados. Con dicho arancel, los camperos

CUADRO No.2.1.

ORIGEN DE LA OFERTA LOCAL DE VEHICULOS: 1986-1991

(Número de unidades)

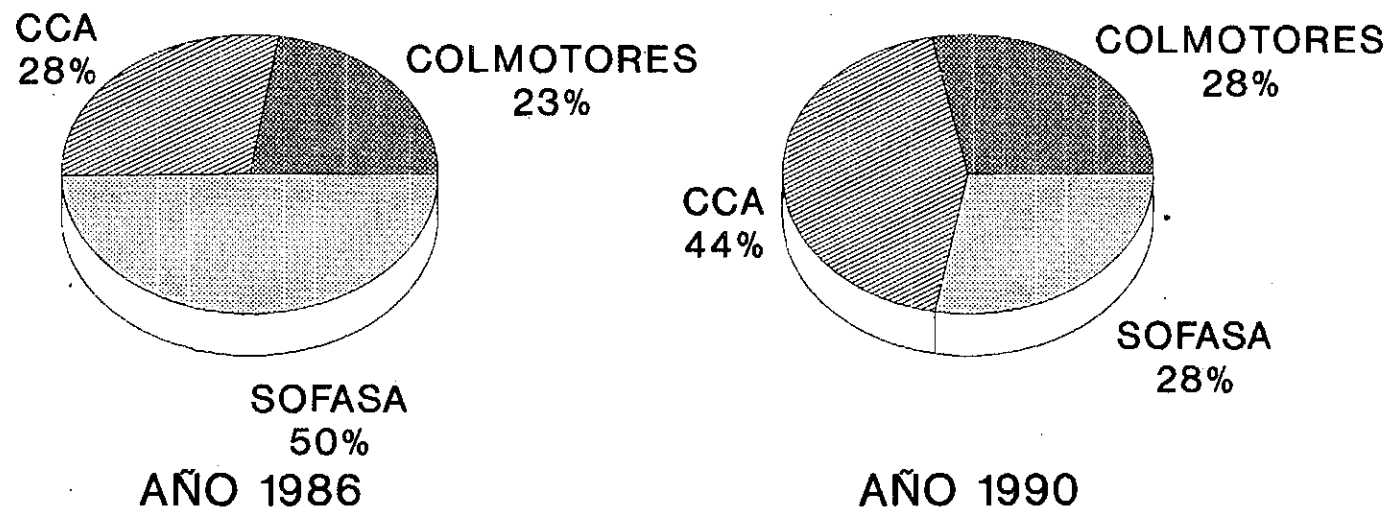
| Tipo Vehículo | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991* |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| AUTOMOVILES | 3,615 | 42,991 | 44,618 | 37,660 | 32,355 | 15,702 |
| - Nacionales | 35,143 | 41,102 | 43,301 | 36,312 | 31,139 | 15,250 |
| - Importados | 1,172 | 1,889 | 1,317 | 1,348 | 1,216 | 452 |
| CAMPEROS | 3,342 | 2,781 | 8,359 | 6,132 | 6,815 | 3,150 |
| - Nacionales | - | - | 4,049 | 5,512 | 6,213 | 2,747 |
| - Importados | 3,342 | 2,781 | 4,310 | 620 | 602 | 403 |
| COMERCIALES **/ | 8,683 | 10,922 | 12,709 | 12,100 | 11,523 | 5,281 |
| - Nacionales | 8,276 | 10,786 | 12,348 | 11,218 | 11,341 | 4,651 |
| - Importados | 407 | 136 | 361 | 882 | 182 | 630 |
| TOTAL | 48,340 | 56,694 | 65,686 | 55,892 | 50,693 | 24,133 |
| - Nacionales | 43,419 | 51,888 | 59,698 | 53,042 | 48,693 | 22,648 |
| - Importados | 4,921 | 4,806 | 5,988 | 2,850 | 2,000 | 1,485 |

* Hasta el mes de junio.

** Incluye camionetas 'pick-ups'.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en cifras de ACOLFA.

**GRAFICA No.2.1 VENTAS AUTOMOVILES
ENSAMBLADOS - PARTICIPACION PORCENTUAL
AÑOS 1986 - 1990**



Con base en cifras del Cuadro No.2.2

representaron hasta 1988 casi que la única competencia, junto con los vehículos importados por los diplomáticos y estudiantes, para los automóviles ensamblados en el país. De hecho, la pérdida de participación de los automóviles en el mercado total de vehículos, entre 1988 y 1990, fue principalmente a costa de los camperos, que en Colombia son utilizados en las ciudades como sustitutos de los automóviles (Cuadro No.2.4).

1.3.3 Camionetas

Las camionetas (pick-ups) son producidas por COLMOTORES y la CCA, estando la importación de las mismas restringida en el período analizado y soportando un arancel del 100%. SOFASA no tenía autorización para ensamblarlas sino hasta 1988 y comenzará a ensamblarlas en 1992.

Las cifras de las camionetas ensambladas o importadas están incluidas en las de los vehículos comerciales.

1.3.4 Vehículos comerciales

Solo COLMOTORES producía vehículos comerciales (buses y camiones) en 1988, de tipo mediano (entre 10.000 y 26.000 libras de peso), pesados (entre 26.000 y 33.000 libras) y buses. La CCA comenzó a ensamblar camiones pequeños hacia finales de 1989 ¹⁰/. SOFASA no los produce y tampoco tiene planes para ensamblarlos en el corto plazo.

Las importaciones de buses y camiones, restringidas por el uso de la licencia previa y con aranceles de 25%, solo alcanzaron en 1990 a representar un 1.6% del mercado. El resto se distribuyó

¹⁰_/ Antes de 1983, la CCA también estaba autorizada a ensamblar vehículos comerciales, derecho que perdió con la entrada de Mazda como socio de la empresa.

CUADRO No. 2.2.

VENTAS NACIONALES DE VEHICULOS DISCRIMINADA POR MARCA: 1986-1991

(Número de unidades)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991* |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total Vehículos | 43,419 | 51,888 | 59,698 | 53,042 | 48,693 | 22,558 |
| COLMOTORES | 15,580 | 20,783 | 26,005 | 22,362 | 21,040 | 9,603 |
| CCA | 10,338 | 16,004 | 18,000 | 18,360 | 18,980 | 9,622 |
| SOFASA | 17,501 | 15,101 | 15,693 | 12,320 | 8,673 | 3,333 |
| Automóviles | 35,143 | 41,102 | 43,301 | 36,312 | 31,139 | 15,250 |
| COLMOTORES | 7,918 | 12,225 | 12,488 | 9,332 | 8,742 | 5,106 |
| CCA | 9,724 | 13,776 | 15,120 | 14,660 | 13,724 | 6,811 |
| SOFASA | 17,501 | 15,101 | 15,693 | 12,320 | 8,673 | 3,333 |
| Camperos | 0 | 0 | 4,049 | 5,512 | 6,213 | 2,747 |
| COLMOTORES | 0 | 0 | 4,049 | 4,142 | 4,127 | 1,638 |
| CCA | 0 | 0 | 0 | 1,370 | 2,086 | 1,109 |
| Comerciales** | 8,276 | 10,786 | 12,348 | 11,218 | 11,341 | 4,651 |
| COLMOTORES | 7,662 | 8,558 | 9,468 | 8,888 | 8,171 | 2,949 |
| CCA | 614 | 2,228 | 2,880 | 2,330 | 3,170 | 1,702 |
| TOTAL VEHICULOS | 43,419 | 51,888 | 59,698 | 53,042 | 48,693 | 22,648 |
| Automóviles | 35,143 | 41,102 | 43,301 | 36,312 | 31,139 | 15,250 |
| Camperos | 0 | 0 | 4,049 | 5,512 | 6,213 | 2,747 |
| Comerciales | 8,276 | 10,786 | 12,348 | 11,218 | 11,341 | 4,651 |

* Hasta el mes de junio

** Incluye camionetas 'pick-ups'.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en "Manual Estadístico No. 12" de ACOIFA.

entre COLMOTORES (77.9%) y la CCA (20.5%) (Cuadros Nos.2.1 y 2.4).

1.3.5 Total de Vehículos

En resumen, el mercado total de vehículos en unidades se distribuyó en 1990 en 96.1% suministrado por las ensambladoras nacionales y solo 3.9% proveniente de las importaciones registradas, debido a las restricciones impuestas a estas últimas.

La situación mencionada en el párrafo anterior se traducía en la presencia de mercados de corte mono u oligopólicos, prácticamente en todas las gamas de vehículos, representando tasas de protección efectiva bastante altas, si se tiene en cuenta que la importación de autopartes para ensamble se llevaba a cabo con apreciables preferencias arancelarias y aduaneras.

También es importante anotar que hasta mediados de 1988 existían barreras a la entrada para SOFASA y la CCA a algunos segmentos del mercado automotriz, provenientes de disposiciones gubernamentales plasmadas directamente en los contratos de ensamble suscritos entre el Gobierno y cada una de estas dos ensambladoras (camionetas, buses y camiones), o en decisiones de tipo general (camperos y vehículos de marcas diferentes a las propias del socio extranjero).

La participación de las tres empresas en el mercado total de vehículos ensamblados en el país evolucionó entre 1986 y 1990 de la siguiente forma: COLMOTORES, de 35.9% a 43.2%; la CCA, de 23.9% a 39.0% y, SOFASA, de 40.3% a 17.8%. Como se ve, la CCA y COLMOTORES han ganado 15.1 y 7.3 puntos porcentuales de participación en el mercado de vehículos ensamblados, respectivamente, a costa de una pérdida similar de participación de SOFASA, en un mercado que para el total de vehículos solo ha crecido al 2.9% promedio anual en el período analizado (Cuadros Nos.2.3 y 2.4 y Gráfico No.2.2)

CUADRO No. 2.3.

CRECIMIENTO DE LAS VENTAS DE VEHICULOS: 1986-1991

(Tasas de crecimiento anual del número de unidades)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Promedio |
|-------------|--------|--------|------|--------|--------|----------|
| COLMOTORES | 50.6 | 32.8 | 25.1 | (14.0) | (5.9) | 7.8 |
| Automóviles | 84.0 | 54.4 | 2.2 | (25.3) | (6.3) | 2.5 |
| Camperos | | | | 2.3 | (0.4) | 1.0 |
| Comerciales | 26.9 | 10.7 | 10.6 | (6.1) | (8.1) | 1.6 |
| CCA | (23.1) | 54.8 | 12.5 | (5.6) | 3.4 | 16.4 |
| Automóviles | (19.9) | 41.7 | 9.8 | (3.0) | (6.4) | 9.0 |
| Camperos | | | | | 52.3 | 52.3 |
| Comerciales | (52.7) | 262.9 | 29.3 | (19.1) | 36.0 | 50.7 |
| SOFASA | 4.0 | (13.7) | 3.9 | (21.5) | (29.6) | -16.1 |
| Automóviles | 4.0 | (13.7) | 3.9 | (21.5) | (29.6) | -16.1 |
| TOTAL | 7.0 | 19.3 | 15.1 | (11.1) | (8.2) | 2.9 |
| Automóviles | 5.6 | 17.0 | 5.4 | (16.1) | (14.2) | -3.0 |
| Camperos | | | | 36.1 | 12.7 | 3.0 |
| Comerciales | 12.9 | 29.3 | 14.5 | (9.1) | 1.1 | 8.2 |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en Manual Estadístico No. 12 DE ACOLFA, 1991.

CUADRO No. 2.4.

PARTICIPACION DE LAS ENSAMBLADORAS EN LAS VENTAS POR TIPO DE

VEHICULO; 1986-1991

(Distribución porcentual del número de unidades)

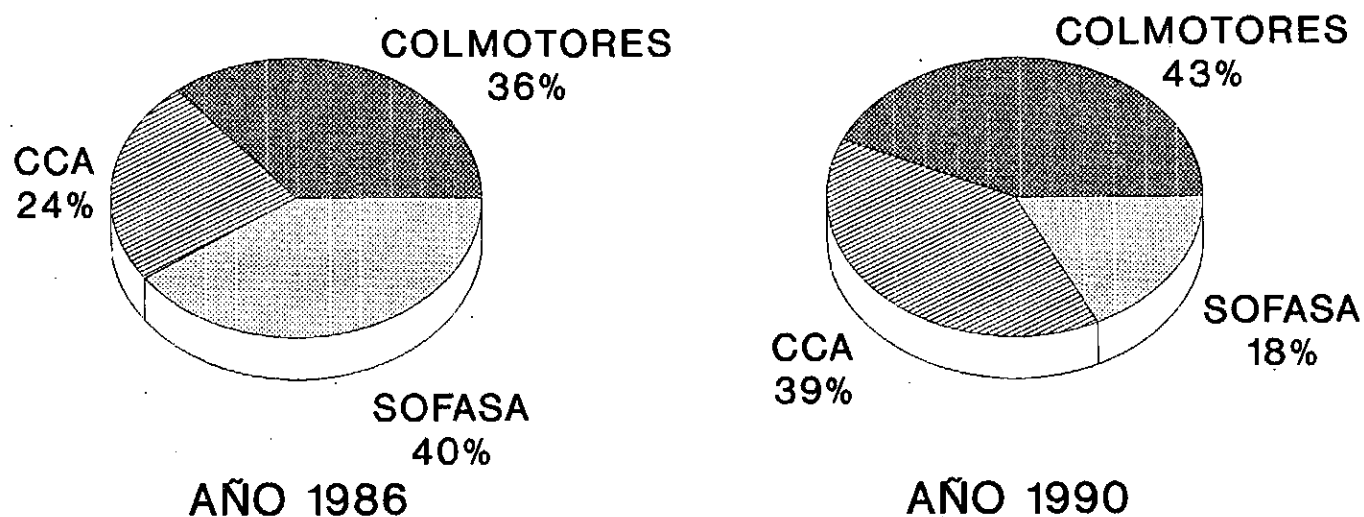
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 */ |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Total Vehículos | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| COLMOTORES | 35.9 | 40.1 | 43.6 | 42.2 | 43.2 | 42.6 |
| CCA | 23.8 | 30.8 | 30.2 | 34.6 | 39.0 | 42.7 |
| SOFASA | 40.3 | 29.1 | 26.3 | 23.2 | 17.8 | 14.8 |
| Automóviles | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| COLMOTORES | 22.5 | 29.7 | 28.8 | 25.7 | 28.1 | 33.5 |
| CCA | 27.7 | 33.5 | 34.9 | 40.4 | 44.1 | 44.7 |
| SOFASA | 49.8 | 36.7 | 36.2 | 33.9 | 27.9 | 21.9 |
| Camperos | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| COLMOTORES | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 75.1 | 66.4 | 59.6 |
| CCA | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 24.9 | 33.6 | 40.4 |
| Comerciales **/ | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| COLMOTORES | 92.6 | 79.3 | 76.7 | 79.2 | 72.0 | 63.4 |
| CCA | 7.4 | 20.7 | 23.3 | 20.8 | 28.0 | 36.6 |
| TOTAL VEHICULOS | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Automóviles | 80.9 | 79.2 | 72.5 | 68.5 | 63.9 | 67.3 |
| Camperos | 0.0 | 0.0 | 6.8 | 10.4 | 12.8 | 12.1 |
| Comerciales | 19.1 | 20.8 | 20.7 | 21.1 | 23.3 | 20.5 |

* Hasta el mes de junio.

** Incluye camionetas 'pick-ups'.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en el Cuadro No. 1.2.

**GRAFICA No.2.2 VENTAS VEHICULOS
ENSAMBLADOS - PARTICIPACION PORCENTUAL
AÑOS 1986 - 1990**



Con base en cifras del Cuadro No.2.2

1.4 SITUACIÓN FINANCIERA DE SOFASA ANTES DE LA VENTA ACCIONARIA

1.4.1 Aspectos generales (comunes a SOFASA y la CCA)

Para efectos del análisis financiero es necesario tener presente que tanto la ensambladora SOFASA como la CCA forman parte de grupos mas amplios que incluyen empresas complementarias a su actividad. Sin embargo, en ambos casos la compañía líder es la ensambladora y sus inversiones en las subordinadas no superan el 4% de sus activos contables.

a. Estructura de Activos.

Los activos corrientes representan un poco mas del 70% de los activos totales de las ensambladoras y, entre ellos, las cuentas por cobrar y los inventarios son los mas importantes, puesto que constituyen mas del 70% de los mismos (Cuadro No.2.5.A).

b. Estructura de los Pasivos.

La estructura de los pasivos refleja, como es lógico, la de los activos. Las ensambladoras requieren financiar básicamente un alto capital de trabajo para atender los costos de adquisición y mantenimiento de inventarios de material de ensamble. Los pasivos a corto plazo representan alrededor del 90% del endeudamiento de este tipo de empresas (Cuadro No.2.5.B)

1.4.2 Situación de SOFASA.

Desde su fundación en 1970 hasta su venta en 1988, SOFASA obtuvo utilidades en 12 años y pérdidas en los otros 7. Además, tomadas a precios constantes, la suma de las pérdidas durante dicho período supera a la suma de las utilidades (Cuadro No.2.6.A.).

CUADRO No. 2.5.A
SOFASA Y CCA: ESTRUCTURA DE ACTIVOS 1987-1990
(Participación porcentual)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|
| ACTIVO | | | | |
| Deudores a corto plazo | 31.1% | 20.4% | 20.3% | 22.4% |
| Inventarios | 27.4% | 41.3% | 34.0% | 32.4% |
| Otros | 18.8% | 20.5% | 16.6% | 16.7% |
| TOTAL ACTIVO CORRIENTE | 77.4% | 82.2% | 70.9% | 71.5% |
| Deudores a largo plazo | 4.3% | 1.7% | 1.2% | 0.6% |
| Prop, Planta y Equipo | 6.1% | 6.4% | 6.7% | 5.2% |
| Otros | 12.2% | 9.7% | 21.2% | 22.6% |
| TOTAL ACTIVO NO CORRIENTE | 22.6% | 17.8% | 29.1% | 28.5% |
| TOTAL ACTIVO | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en los Estados Financieros de las empresas.

CUADRO No. 2.5.B
 SOFASA Y CCA: ESTRUCTURA DE PASIVOS 1987-1990
 (Participación porcentual)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|
| PASIVO | | | | |
| Acreedores a corto plazo | 65.9% | 89.2% | 89.6% | 89.4% |
| TOTAL PASIVO CORRIENTE | 65.9% | 89.2% | 89.6% | 89.4% |
| Acreedores a Largo Plazo | 29.3% | 8.8% | 9.1% | 8.8% |
| Otros | 4.9% | 1.9% | 1.3% | 1.7% |
| TOTAL PASIVO NO CORRIENTE | 34.1% | 10.8% | 10.4% | 10.6% |
| TOTAL PASIVO | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en los Estados Financieros de las empresas.

CUADRO No.2.6.A

UTILIDADES NETAS DE SOFASA

| Años | (Millones de pesos corrientes) | (Millones de pesos constantes de 1988) * |
|----------------|-----------------------------------|--|
| 1970 | -207.7 | -7881.1 |
| 1971 | 5.8 | 193.1 |
| 1972 | 13.1 | 382.4 |
| 1973 | 9.4 | 221.2 |
| 1974 | 42.5 | 791.7 |
| 1975 | -63.0 | -996.6 |
| 1976 | 5.7 | 71.7 |
| 1977 | 188.3 | 1840.7 |
| 1978 | 166.9 | 1377.6 |
| 1979 | -336.6 | -2157.1 |
| 1980 | -135.1 | -688.0 |
| 1981 | 3.9 | 15.7 |
| 1982 | -264.8 | -859.7 |
| 1983 | -747.8 | -2081.5 |
| 1984 | 148.8 | 350.2 |
| 1985 | 377.3 | 725.1 |
| 1986 | 1343.2 | 2134.3 |
| 1987 | 498.0 | 638.0 |
| 1988 | -700.0 | -700.0 |
| 1989 | -3137.0 | -2487.3 |
| 1990 | -6556.8 | -3927.8 |
| Suma 1970-1988 | 347.9 | -6622.2 |

*Obtenidas mediante deflacion de las utilidades corrientes por el indice de precios al consumidor.

Fuente: ACOLFA, "EL SECTOR AUTOMOTOR COLOMBIANO", Manual Estadístico No.11, Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes, p.21.

CUADRO No. 2.6.B.

SOFASA: ESTRUCTURA DE LAS UTILIDADES, 1987-1990

(Millones de pesos)

| TIPO DE UTILIDAD* | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-----------------------------|-------|-------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| Utilidad Bruta | nd | nd | nd | 5,350.7 | 4,838.8 | 6,440.1 | 3,140.7 |
| Utilidad Operacional | nd | nd | nd | 3,292.7 | 2,255.5 | 2,030.1 | 1,166.1 |
| Utilidad antes de Impuestos | nd | nd | nd | 1,106.7 | (700.0) | (3,137.6) | (6,463.2) |
| Utilidad Neta (Pérdida) | 148.8 | 377.3 | 1,343.2 | 498.0 | (700.0) | (3,137.6) | (6,556.8) |

* Utilidad Bruta= Ventas-Costos de Operación

Utilidad Operacional= Utilidad Bruta-Gastos de Administración y Ventas

Utilidad antes de Impuestos= Utilidad Operacional+Ingresos Financieros-Egresos Financieros

Utilidad Neta= Utilidad antes de Impuestos-Provisión para Impuesto de Renta

Fuente: ACOLFA, Manual Estadístico No. 12, 1991; IFI y estados financieros de la empresa.

Sin embargo, en 1987, año en que empezó a tomar fuerza la venta de la participación accionaria del IFI, la empresa estaba obteniendo utilidades, lo cual venía aconteciendo desde 1984.

El registro de pérdidas netas se atribuye principalmente a los egresos financieros: el pago de intereses y la diferencia de cambio de las monedas debido a la devaluación del peso frente al dólar y a la revaluación del dólar frente al franco francés. La utilidad operacional ha sido positiva en los últimos años (Cuadro No. 2.6.B.).

La rentabilidad de la inversión en SOFASA fue positiva entre 1984 y 1987, con tasas que fluctuaron para esos cuatro años entre 8.6% y 34.3% respecto al patrimonio y entre 0.2% y 7.9% en relación al total de activos (Cuadro No.2.7). Sin embargo, la rentabilidad patrimonial y sobre la inversión en activos, en el largo plazo, era considerada cercana a cero por el IFI, debido a las frecuentes pérdidas registradas en la historia de la empresa.

No hay que perder de vista en el análisis de la rentabilidad de la inversión, que desde el punto de vista de la RNUR francesa parte de los costos de SOFASA representan ingresos para la casa matriz, como en los casos de los precios del material de ensamble y de los repuestos, y los pagos de regalías por concepto de transferencia de tecnología entre una y otra empresa. Así, es muy claro que lo que interesa a la RNUR es la rentabilidad global SOFASA-Casa Matriz, mientras que para el IFI solo interesa la rentabilidad de SOFASA.

El índice de endeudamiento total (pasivos sobre activos totales) de SOFASA era de 82% en 1987 y de 85% en 1988, considerados altos para el medio colombiano (Cuadro No.2.7). Alrededor del 95% de los pasivos son de corto plazo, como corresponde a una empresa de las características aquí anotadas, relativamente intensiva en

CUADRO No. 2.7.

SOFASA: RAZONES FINANCIERAS 1987-1990

| Razones | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|-------|-------|-------|--------|---------|----------|---------|
| RAZONES DE RENTABILIDAD | | | | | | | |
| Utilidad Neta/Patrimonio | 0.086 | 0.158 | 0.343 | 0.1135 | -0.1708 | -0.2482 | -0.3219 |
| Utilidad Neta/Total Activo | 0.014 | 0.026 | 0.079 | 0.0021 | -0.0262 | -0.0783 | -0.1489 |
| Utilidad Operacional/Ventas | | | | 0.0694 | 0.0389 | 0.0365 | 0.0216 |
| RAZONES DE APALANCAMIENTO | | | | | | | |
| Pasivo Total/Activo Total | | | | 0.8162 | 0.8468 | 0.6845 | 0.5375 |
| Pasivo Total/Patrimonio | | | | 4.4400 | 5.5300 | 2.1700 | 1.1600 |
| Pasivo Cte./Activo total | | | | 0.7729 | 0.8276 | 0.6829 | 0.5066 |
| Pasivo Cte./Patrimonio | | | | 4.2052 | 5.4021 | 2.1643 | 1.0954 |
| Pasivo Cte./Pasivo Total | | | | 0.9471 | 0.9773 | 0.9978 | 0.9425 |
| RAZONES DE LIQUIDEZ | | | | | | | |
| Activo Cte./Pasivo Cte. | | | | 1.0474 | 0.9847 | 0.8212 | 1.1782 |
| Activo Cte.-Pasivo Cte. (Miles de pesos) | | | | 874257 | -339390 | -4891453 | 3918828 |

Fuente: Elaborado por FEDESARROLLO, con base en el Balance General y Estado de Pérdidas y Ganancias de la empresa.

manejo y financiación de inventarios y poco intensiva en el uso de capital fijo.

La relación activo corriente sobre pasivo corriente giraba alrededor de 1.0 en 1987 y 1988, mostrando la relativa liquidez de la empresa en los años previos a la venta accionaria (Cuadro No. 2.7).

Las pérdidas de SOFASA en 1988 hicieron disminuir su patrimonio de US\$16.6 millones en diciembre de 1987 a US\$12.0 millones a finales de 1988, que aunque no parecía significar en el corto plazo una situación difícil para la empresa, preludiaba el escenario en que hoy día se mueve (Cuadro No.2.8).

En resumen, a pesar de que la contraparte colombiana ha obtenido en el largo plazo una rentabilidad de la inversión cercana a cero y que desde 1988 ha venido enfrentando una situación cada vez mas crítica en cuanto a ventas y utilidades, en los años previos a la venta de las acciones del IFI a la RNUR (entre 1984 y 1987), la empresa enfrentó una situación relativamente favorable, con utilidades positivas y crecientes, aspecto que a no dudarlo influyó en las proyecciones que se realizaron para valorar el costo de las acciones y en general en las negociaciones sobre la venta de las mismas.

1.5 PRINCIPALES ELEMENTOS DE COSTO Y SUS FACTORES DETERMINANTES (común a ambas ensambladoras) ¹¹/

Los principales elementos de costo de las ensambladoras se relacionan con las materias primas o material de ensamble

¹¹_/ Basado en Booz-Allen and Hamilton, PROGRAMA DE REESTRUCTURACION PARA EL SECTOR AUTOMOTRIZ, INFORME FINAL, sept. de 1989. En el tema de los costos dicho estudio no incluye cifras, solo las gráficas correspondientes. Por dicho motivo, las cifras porcentuales dadas en esta sección son aproximadas.

CUADRO No. 2.8.

SOFASA: EVOLUCION DEL PATRIMONIO, 1987-1990

(Millones de pesos corrientes y de dólares)

| Año | PATRIMONIO | |
|------|------------------|----------|
| | Pesos Corrientes | Dólares* |
| 1987 | 4,387.1 | 16.6 |
| 1988 | 4,035.2 | 12.0 |
| 1989 | 12,641.3 | 29.1 |
| 1990 | 20,074.6 | 35.3 |

* Tasas de Cambio utilizadas:

1987, 1 dolar=\$264 pesos col.

1988, 1 dolar=\$336 pesos col.

1989, 1 dolar=\$434 pesos col.

1990, 1 dolar=\$569 pesos col.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en
los Estados Financieros de la empresa.

nacional y extranjero, los gastos indirectos y los fletes. La mano de obra directa tiene una participación relativamente baja en los costos de producción (Gráfico No.2.3).

El material importado, sin contar los fletes, tiene un peso importante en los costos totales, variando entre un 45% para los automóviles y un 57% para el caso de los camiones livianos. Los fletes pueden contar por otro 5% en promedio para todos los tipos de vehículos, aunque tiene una incidencia menor en los comerciales.

Los principales factores directos que afectan estos costos del material importado son los siguientes: el precio establecido por la casa matriz, los gravámenes arancelarios, el impuesto al valor agregado y los fletes. Otros factores indirectos como la financiación y los movimientos en las tasas de cambio pesos/dólar - dólar/franco, están incluidos en los costos indirectos.

El precio del CKD ha sido utilizado tradicionalmente por las empresas extranjeras, proveedoras y socias de las ensambladoras nacionales, como una fuente importante de sus utilidades, incluyendo no solo márgenes considerados normales sino transferencias no registradas contablemente entre subsidiarias y matrices ¹²/.

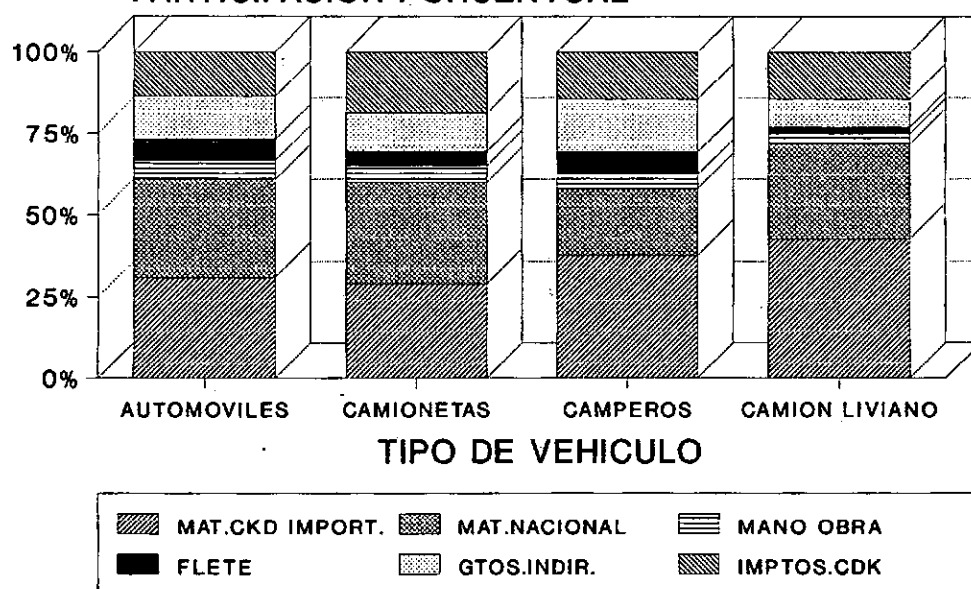
Se estima que la transferencia de utilidades a través de los precios de importación del material de ensamble es práctica generalizada del subsector (y de las multinacionales en general ¹³/) y se reconoce más ligada a las preferencias arancelarias y

¹²_/ IFI(2), "ASPECTOS PRINCIPALES A TENER EN CUENTA EN LAS NEGOCIACIONES GOBIERNO-SOFASA, IFI-RENAULT"; memorando dirigido por el IFI al Ministro de Desarrollo, julio de 1987, p.p.5-8.

¹³_/ Ver, entre una abundante literatura sobre este punto: Naim, Moise, TRANSFER PRICING BY MULTINACIONAL (contin a...)

GRAFICA No.2.3 ESTRUCTURA DE COSTOS DEL ENSAMBLE DE VEHICULOS EN COLOMBIA,1988

PARTICIPACION PORCENTUAL



Tomado de Booz-Allen and Hamilton,op.cit

¹³(...continuaci n)

CORPORATION AND ITS REGULATION BY HOST COUNTRIES, documento IESA, Carácas, 1982; y, Vaitos, Constantine, DISTRIBUCION DE INGRESOS Y EMPRESAS TRANSNACIONALES, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

aduaneras recibidas, a las dificultades del control gubernamental de precios internacionales de vehículos, partes y piezas y al bajo nivel de competencia internacional impuesto al subsector en el mercado interno colombiano. Es una forma de captar rentas monopólicas, sin tenerlas que compartir con los gobiernos o los inversionistas locales.

El precio del CKD es un aspecto fundamental de negociación entre las ensambladoras y las casas matrices, que determina las posibilidades de utilidades de las ensambladoras y, por lo tanto, del socio estatal.

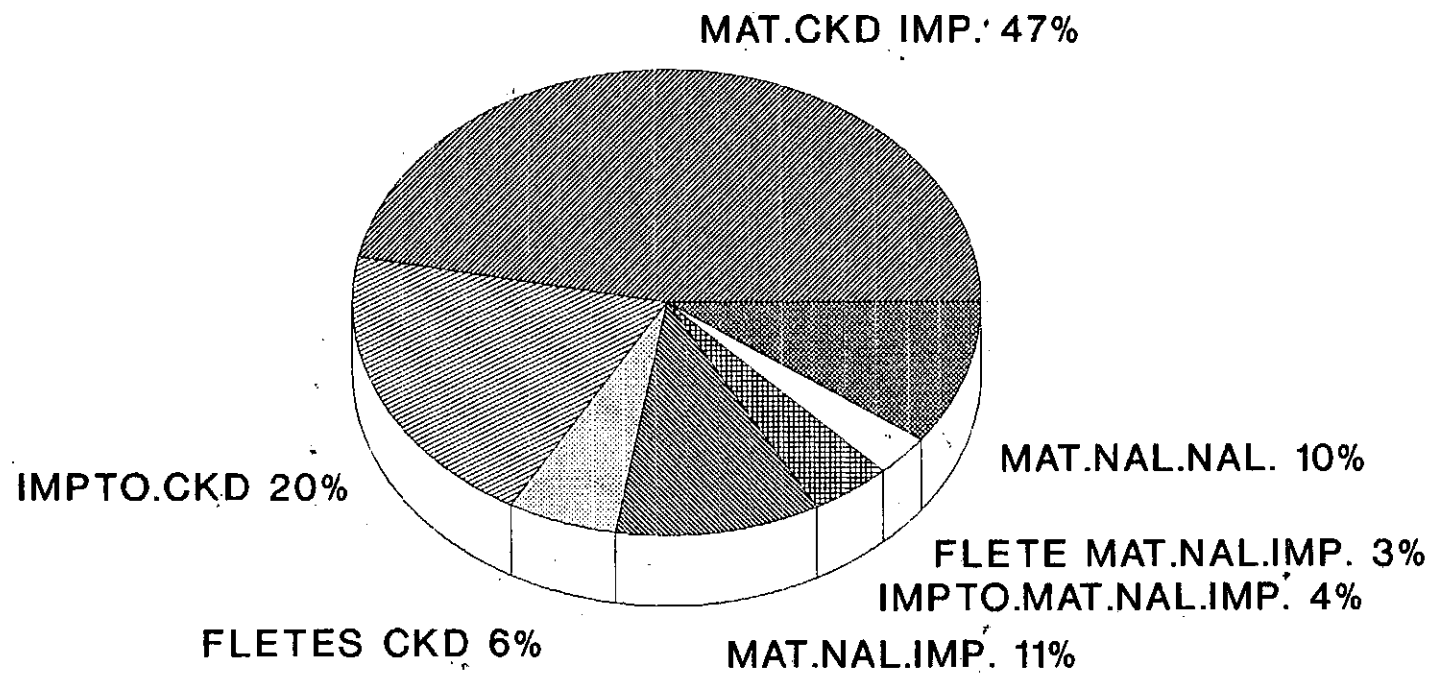
Otro factor importante en la composición del costo del material de ensamble importado es el de los gravámenes arancelarios. Aunque las ensambladoras reciben un tratamiento preferencial sobre los mismos ¹⁴/, tienen un peso relativamente importante en los costos de producción: aproximadamente 13% para automóviles, 18% para camionetas, 16% para camperos y 16% para camiones medianos. (Gráfico No.2.3).

El material de ensamble de procedencia nacional tiene también un fuerte impacto en los costos de las empresas, variando desde aproximadamente 30% para el caso de los automóviles, hasta un 20% para los camperos, para un promedio de alrededor de 27% (Gráfico No.2.3).

Este material nacional está compuesto, a su vez, aproximadamente de los siguientes elementos: importaciones 40%, fletes 10%, aranceles 15% y materias primas y valores agregados nacionales 35% (Gráfico No.2.4).

¹⁴_/ Las ensambladoras tienen que cancelar un solo arancel sobre todo el conjunto de material de ensamble importado. Dicho arancel es, además, mas bajo que el promedio que resultaría de cancelar un arancel diferente para cada parte o pieza importada.

GRAFICA No.2.4 ESTRUCTURA DE COSTOS DE MATERIAS PRIMAS ENSAMBLE COLOMBIA,1988



Tomado de Booz-Allen and Hamilton,op.cit

El último de los elementos mencionados en el párrafo anterior, el valor agregado, está a su vez influenciado por las medidas del Gobierno respecto a protección a la industria de autopartes: fundamentalmente las restricciones cuantitativas que definían (hasta noviembre de 1991) unas listas de partes y piezas producidas nacionalmente, de obligatoria integración en los vehículos por las ensambladoras, con el objeto de que las mismas puedan cumplir con unos mínimos de integración.

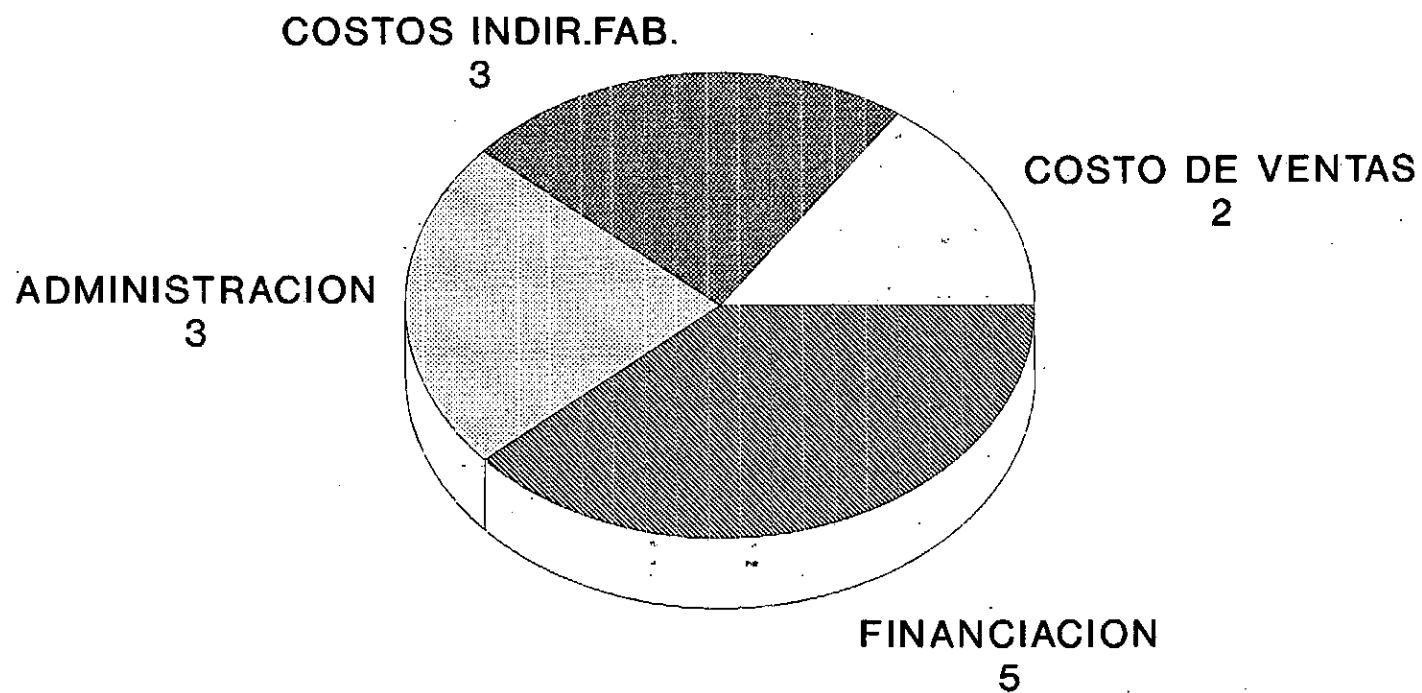
Este tipo de medidas respecto a las autopartes nacionales repercutía en unos altos niveles de protección para las mismas, lo que significaba que sus precios estuviesen por encima de los precios internacionales en una proporción bastante mayor que la justificada por los fletes, afectando los costos de las ensambladoras. Unos segmentos del mercado de autopartes, fundamentalmente aquellos que atienden el mercado de reposición, tenían restricciones por parte del mercado para establecer precios de monopolio debido a la competencia del contrabando.

Los gastos indirectos: ventas, administración, financieros y otros, también tenían una apreciable incidencia en los costos de producción (Gráfico No.2.3), con un peso promedio en la industria de ensamble del 13%, de los cuales casi el 40% son costos financieros o derivados de los movimientos en las tasas de cambio (Gráfico No.2.5).

La mano de obra tiene una participación relativamente baja en los costos de producción de las ensambladoras: aproximadamente 5% para el caso de los automóviles hasta 2.0% para camiones livianos (Gráfico No.2.3).

La importancia de la mano de obra radica mas en sus efectos sobre la productividad que en los costos directos que ella genera. Como se estudiará mas adelante, SOFASA y la CCA tienen unos estilos administrativos muy diferentes y unos acuerdos o convenios

GRAFICA 2.5 GASTOS INDIRECTOS DEL ENSAMBLE DE VEHICULOS EN COLOMBIA,1988



Tomado de Booz-Allen and Hamilton op.cit

laborales que tienen efectos diferentes sobre la productividad de las empresas. Esto sin considerar la muy baja flexibilidad que antes de 1991 otorgaba la legislación colombiana a las empresas para la contratación y despido de mano de obra en función de las fluctuaciones del mercado de vehículos ¹⁵/.

1.6 EFICIENCIA PRODUCTIVA DE SOFASA ANTES DE LA PRIVATIZACION

Algunos indicadores sobre las empresas ensambladoras permiten deducir que SOFASA tenía un bajo nivel de eficiencia relativa en la época en que se estaba negociando la venta de las acciones del IFI en esta ensambladora (1987-1988).

Así por ejemplo, el número de vehículos ensamblados por persona ocupada fue de 7.8 en 1987 y de 8.4 en 1988, mientras que el mismo indicador para la CCA era de 13.5 en 1987 y 15.4 en 1988 ¹⁶/.

Igualmente, la proporción de empleados del área administrativa respecto a los empleados del área productiva era mayor en SOFASA que en la CCA en los dos años mencionados: 0.7 contra 0.3 en 1987 y 0.6 contra 0.4 en 1988. Por su parte, la rotación de inventarios de material de ensamble en 1988 era mas del doble en la CCA, que en SOFASA: 17.5 en la CCA contra 7.9 en SOFASA (Cuadros Nos. 2.9.A. y 2.9.B.).

Parecería que la proporción de gastos administrativos respecto a ventas es mayor en la CCA que en SOFASA, lo cual contradice lo afirmado respecto a los índices que relacionan los empleados del área administrativa con los del área productiva. Esto podría ser un resultado de la forma que tiene cada empresa de interpretar

¹⁵_/ Lora, Eduardo; "Reformas para la modernización de la economía colombiana" en APERTURA Y MODERNIZACION LAS REFORMAS DE LOS NOVENTA, Eduardo Lora (Edit.), Tercer Mundo Editores-FEDESARROLLO, Capitulo I, p.p.13-40.

¹⁶_/ El estudio de Booz-Allen señala que este indicador era en 1988 de 10.4 para SOFASA, 15.1 para la CCA y 19.1 para COLMOTORES.

CUADRO No. 2.9.A.

SOFASA: RAZONES DE EFICIENCIA PRODUCTIVA 1987-1990

| Razones | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| No. de Vehículos/No. Total de Trabajadores | 7.85 | 8.36 | 7.55 | 6.44 |
| No. Empleados Administ./No. Obreros | 0.66 | 0.65 | 0.5 | 0.68 |
| Gastos Admtivos./Gastos de Operación | 0.029 | 0.028 | 0.050 | 0.051 |
| Gastos de Operación/Valor Ventas | 0.887 | 0.916 | 0.882 | 0.940 |
| Gastos Admtivos./Valor Ventas | 0.026 | 0.025 | 0.044 | 0.048 |
| Valor Ventas/Valor Inventario de Materias Primas (*) | | 7.92 | 6.48 | 9.08 |

CUADRO No. 2.9.B.

CCA: RAZONES DE EFICIENCIA PRODUCTIVA 1987-1990

| Razones | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| No. de Vehículos/No. Total de Trabajadores | 13.51 | 15.36 | 15.12 | 14.79 |
| No. Empleados Administ./No. Obreros | 0.29 | 0.44 | 0.41 | 0.41 |
| Gastos Admtivos./Gastos de Operación | 0.044 | 0.083 | 0.026 | 0.027 |
| Gastos de Operación/Valor Ventas | 0.819 | 0.836 | 0.877 | 0.854 |
| Gastos Admtivos./Valor Ventas | 0.036 | 0.069 | 0.022 | 0.023 |
| Valor Ventas/Valor Inventario de Materias Primas (*) | | 17.54 | 13.25 | 12.38 |

(*) Se utilizó el cálculo del inventario promedio anual.

Fuente: Elaborados por FEDESARROLLO, con base en el Balance General y Estado de Pérdidas y Ganancias de las empresas.

lo que son los gastos administrativos o los gastos operativos, pues justamente para 1989, cuando la Superintendencia de Sociedades cambió la metodología de presentar las estadísticas financieras, los indicadores cambiaron apreciablemente en cada empresa, respecto a los dos años anteriores. Lógicamente, estos cambios metodológicos no deben afectar la forma de discriminar las estadísticas de número de vehículos, número de obreros, número de empleados, costo de inventarios y valor de las ventas, pero sí pueden afectar, por ejemplo, la discriminación de los gastos generales o indirectos entre administrativos u operativos.

2. PROCESO DE PRIVATIZACION

2.1 Argumentos para justificar la venta de las acciones.

Como ya se mencionó, el IFI mantenía sus inversiones en SOFASA con un carácter transitorio. La temporalidad de las inversiones del IFI no está determinada en forma taxativa desde el punto de vista legal, sino que mas bien se interpreta como una política general que debe seguir el Instituto desde su creación. El mayor o menor énfasis que tome el IFI en la aplicación de esta política depende, tanto de la filosofía de desarrollo económico vigente, como de la situación financiera de esta institución, en cada momento del tiempo.

Para el caso de la venta de SOFASA se presentaron los siguientes argumentos:

- a. El Gobierno venía considerando desde hacía ya bastante tiempo el problema que representaba ser socio de empresas manufactureras sometidas tanto a una reglamentación y supervisión especial, sumamente minuciosa y compleja (contratos de ensamble), como a unas reglas de política respecto a diversos instrumentos de carácter macroeconómico (arancel y licencia previa de importación), que requerían

ambas ajustes continuos de acuerdo a los vaivenes de la situación de la economía.

La presencia del Estado como socio limitaba la necesaria independencia requerida, para tomar las decisiones pertinentes en cada ocasión. Una opción, naturalmente, era la de eliminar todos los tratamientos preferenciales o especiales aplicables al subsector automotriz. Sin embargo, la política económica de desarrollo colombiana de las décadas anteriores estaba basada en la teoría de los sectores de punta, lo cual lleva implícito la adopción de medidas discriminatorias. Lo que se quería era tener una mayor flexibilidad en la aplicación de la política económica, aún en el marco de dicha filosofía de desarrollo.

- b. Se consideraba que SOFASA era ya una empresa consolidada, después de 18 años de existencia, y que además ya no era necesaria la presencia estatal en el subsector para que la empresa rindiera los frutos esperados al país. Por otra parte, se requerían los ingresos de la venta para otras inversiones del IFI que en ese momento se percibían más importantes.
- c. La protección otorgada al subsector automotriz, con medidas de carácter arancelario y para-arancelario, se sustentaba en los efectos multiplicadores de dicha actividad sobre el resto de la economía, lo que en la práctica no ha ocurrido en la medida esperada. Además, se considera que las perspectivas de crecimiento futuro del subsector, para un mercado como el de Colombia, son bastante reducidas ¹⁷/. Sin embargo, para el Estado, la decisión de tratar de

¹⁷_/ Booz-Allen and Hamilton, "PROGRAMA DE REESTRUCTURACION PARA EL SECTOR AUTOMOTRIZ", Informe Final, septiembre de 1989.

desarrollar este subsector como instrumento de crecimiento económico, ha significado un alto sacrificio fiscal ¹⁸/.

- d. El IFI no consideraba rentable su inversión en SOFASA en el largo plazo, sobre todo teniendo en cuenta que de 18 años de actividad solo se habían obtenido dividendos en cuatro años.
- e. La situación financiera del IFI no era muy buena, requiriéndose recursos para cancelar deudas que estaban gravando la institución ¹⁹/.
- f. La filosofía de desarrollo se había modificado respecto a décadas anteriores, habiéndose creado un ambiente propicio para que el IFI vendiera la participación que tenía en una serie mas o menos grande de empresas. Desde mediados de 1985 el Gobierno había autorizado al IFI a vender todas las empresas en que "no se requiere la presencia del IFI, teniendo en cuenta que la función del Instituto es la de promover la creación de empresas y posteriormente debe desvincularse de las mismas" ²⁰/.
- g. Otro argumento que se dio en su momento fue el de la pérdida de liderazgo de la Renault en el mundo. Se cree que esta empresa atravesaba (en 1987) una crisis "ante el rezago de su evolución tecnológica y su sistema productivo

¹⁸_/ IFI (1), opus cit., p.9. Ver también algunos cálculos sobre sacrificio fiscal en Ceballos, Hernán, Una evaluación de la industria automotriz y de los contratos de ensamble 1970-1984, Revista COMERCIO EXTERIOR del INCOMEX, Vol.19, No.2, abril-mayo de 1986, p.14.

¹⁹_/ Departamento Nacional de Planeación, INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL RECOMENDACIONES SOBRE LA APLICACION DE LA LEY 68 DE 1983, documento DNP-2339-UINF, CONPES, octubre de 1987.

²⁰_/ Acta de la Junta Directiva del IFI, noviembre de 1985.

que la han llevado a perder competitividad frente a la industria japonesa y a otras industrias europeas y americanas" ²¹/.

- h. Finalmente, la negativa de la RNUR a renegociar los estatutos de SOFASA en los términos esperados por el Gobierno, precipitaron la decisión de venta de las acciones ²²/.

2.2 MEDIDAS PREPARATORIAS Y NEGOCIACIONES PRELIMINARES

En el caso de SOFASA no se adelantaron medidas preparatorias especiales de tipo administrativo, productivo o financiero, con el fin de facilitar la venta de la participación accionaria estatal en la misma.

Como parte de la estrategia de negociación del IFI frente a la RNUR, el IFI solicitó inicialmente el cambio de estatutos de la sociedad, que venían rigiendo desde 1969. Desde dicho año el Gobierno había cedido en los estatutos de la empresa la totalidad de la administración de SOFASA a la RNUR, en consideración al "prestigio y conocimiento de la industria automotriz (por parte de la RNUR) y a su experiencia en el manejo de empresas de las características de la que se deseaba implantar en el país", a pesar de que el IFI poseía el 50% del capital social ²³/.

El Gobierno estaba interesado, además, en establecer bases mas claras para definir en el futuro los precios del material CKD de

²¹_/ Acta de la Junta Directiva del IFI, 25 de mayo de 1987.

²²_/ Sobre este aspecto, ver sección siguiente 2.2.

²³_/ IFI(1), "opus cit.", p.p. 4 y 5.

ensamble y, en restringir el pago de regalías a vehículos que no lleven mas de 5 o 6 años siendo ensamblados en el país ²⁴/.

Por otro lado, la RNUR consideró como condición esencial para renegociar los estatutos de SOFASA, la definición del contrato de ensamble con el gobierno colombiano, a largo plazo (10 años), de tal forma que permitiera una mejor proyección del futuro de la empresa. El contrato de ensamble se había vencido en 1987 y la empresa estaba funcionando con base en prórrogas sucesivas (cada dos meses) de dicho contrato, enfrentando por ello, entre otros problemas, dificultades para obtener las licencias de importación del material de ensamble.

La RNUR tenía especial interés en que se redefinieran los compromisos de los contratos de exportaciones, reduciendo los porcentajes de compensación del material de ensamble a niveles mas acordes con la experiencia de las ensambladoras nacionales en este aspecto. Tanto el Gobierno, como la RNUR, contemplaban en esa época que SOFASA pudiese ensamblar vehículos distintos a los automóviles y, el Gobierno, que la empresa estuviese en la posibilidad de ensamblar vehículos de otras marcas diferentes a los de Renault.

Como la negociación de la reforma de los estatutos de SOFASA no satisfizo al Gobierno ²⁵/, se aprovechó este hecho para comunicarle a la RNUR que definitivamente el IFI deseaba vender sus acciones en SOFASA.

2.3 VALUACION

La valoración de las acciones del IFI en SOFASA fue realizada por el mismo Instituto. Como base para la valoración de las acciones

²⁴_/ IFI(2), opus cit. p.5.

²⁵_/ A pesar de que los negociadores alcanzaron un acuerdo.

se tuvo en cuenta no solo a SOFASA, sino a sus empresas afiliadas ²⁶/. Como referencia estadística se utilizaron los estados financieros para los últimos seis años.

El IFI utilizó una metodología de valoración que tuvo en cuenta varias alternativas ²⁷/:

a. Valoración con base en la inversión histórica

Consiste en evaluar el valor presente de las inversiones efectuadas en el tiempo, descontándolas a diferentes tasas anuales, luego de deducirles los dividendos obtenidos.

Los cálculos se realizaron tanto desde el punto de vista de cada uno de los socios: IFI y RNUR, como de un posible inversionista en dólares. Las tasas de descuento utilizadas son, por un lado, el índice de precios al consumidor, el índice de precios al por mayor y un índice llamado costo de oportunidad de las inversiones del IFI y, por otro lado, las tasas de inflación y de interés de Francia, la Prime Rate y la Libor.

Para el caso de las tasas externas se efectuó la conversión de los datos según las tasas de cambio dólar/pesos y dólar/franco francés, de cada año. Los resultados se presentan en términos del valor por acción y del equivalente en dólares del total de las acciones.

²⁶_/ CRECER, compañía de financiamiento comercial para la adquisición de automóviles; METALCOL, empresa productora de partes y piezas para vehículos Renault; AUTOS FRANCIA, comercializadora de vehículos; PRODUCIR, empresa dedicada a compra de la cartera (factoring) del grupo y COLOMBO LEASING, empresa de arrendamiento financiero.

²⁷_/ IFI(3), "SOCIEDAD DE FABRICACION DE AUTOMOTORES, S.A. SOFASA, VALORACION DE ACCIONES", documento SPI-027-DCI, septiembre de 1987.

Se destaca entre los resultados que el valor de la inversión histórica oscila entre US\$18.0 millones y US\$26.7 millones si se realiza el análisis con las tasas de descuento correspondientes a la inflación interna; entre US\$27.0 millones y US\$36.0 millones si se utilizan las tasas de interés e inflación francesas y entre US\$40.0 y US\$44.0 millones con las tasas de interés en dólares (Prime y Libor) (Cuadro No. 2.10).

b. Valor patrimonial de la inversión

El valor patrimonial sin reajuste por valores comerciales es de \$5.402 millones, o sea un valor por acción de \$2.847. Tomando en cuenta el último avalúo comercial conocido de cada uno de los bienes de las empresas del Grupo SOFASA y proyectando dichos valores con referencia a los índices de inflación y haciendo ajustes en los valores de los inventarios, activos diferidos y provisiones se llegó a un nuevo valor patrimonial: \$15.021 millones, equivalente a \$7.916 por acción y a US\$30.5 millones para el total de las acciones (Cuadro No.2.10).

c. Valoración con base en las utilidades esperadas

- Según presupuesto de SOFASA

Se estimó el valor presente de las utilidades futuras esperadas del Grupo en los siguientes 5 años, descontándolas a diferentes tasas. Las utilidades se estiman como una proporción respecto a las ventas de automóviles proyectadas por SOFASA, sobre la base del mercado existente y las expectativas futuras en ese entonces, y tomando en cuenta la producción de camperos y camionetas a partir de 1988.

El valor de la acción fluctúa entre \$5.015 (US\$19.3 millones para el total de acciones) con una tasa de descuento del 20% y \$3.827 (US\$14.7 millones) con otra del 30% (Cuadro No.2.10).

VALORACION ACCIONES IFI EN SOFASA, SEP 1987

(Número de Acciones: 944042)

| | Millones de Pesos col. | Millones de Dolares |
|---|---------------------------|------------------------|
| 1. CON BASE EN INVERSION HISTORICA | | |
| a. Para IFI | | |
| - IPC col 1/ | 5,263.6 | 20.3 |
| - IPW col 2/ | 4,682.4 | 18.0 |
| - IHCO IFI 3/ | 6,936.1 | 26.7 |
| b. Para RNUR | | |
| - IPC Francia | 7,079.9 | 27.3 |
| - Tasa Interés Francia | 9,349.7 | 36.0 |
| c. Para inversión en dólares | | |
| - Prime rate | 11,313.8 | 43.6 |
| - Libor | 10,505.0 | 40.5 |
| 2. VALOR PATRIMONIAL DE LA INVERSION, CON REAJUSTE | 7,915.7 | 30.5 |
| 3. CON BASE EN UTILIDADES ESPERADAS | | |
| a. Según Presupuesto SOFASA | | |
| - T.D. 20% 4/ | 5,015.3 | 19.3 |
| - T.D. 25% | 4,361.1 | 16.8 |
| - T.D. 30% | 3,827.4 | 14.7 |
| b. Según rentabilidad esperada del 3% sobre ventas | | |
| - T.D. 20% | 5,784.7 | 22.3 |
| - T.D. 25% | 5,070.2 | 19.5 |
| - T.D. 30% | 4,485.1 | 17.3 |

CUADRO No.2.10.(Continuación)

2/3

VALORACION ACCIONES IFI EN SOFASA, SEP 1987

(Número de Acciones: 944042)

| | Millones de Pesos col. | Millones de Dolares |
|--|---|--|
| c. Según incremento ventas históricas del 34.6% | | |
| - T.D. 20% | 8,590.2 | 33.1 |
| - T.D. 25% | 7,289.3 | 28.1 |
| - T.D. 30% | 6,248.9 | 24.1 |
| d. Según incremento ventas inflación 24% | | |
| - T.D. 20% | 7,098.6 | 27.3 |
| - T.D. 25% | 6,060.7 | 23.3 |
| - T.D. 30% | 5,226.8 | 20.1 |
| 4. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SUMINISTROS DEL C.K.D. | | |
| | Mercado Actual (\$Millones de dólares) | Con camperos y pick-ups (\$Millones de dolares) |
| a. Según divisas requeridas | | |
| - Máximo | 40.0 | 48.9 |
| - Esperado | 27.5 | 33.6 |
| - Mínimo | 15.0 | 18.3 |

CUADRO No.2.10.(Continuación)

3/3

VALORACION ACCIONES IFI EN SOFASA, SEP 1987

(Número de Acciones: 944042)

| | Mercado Actual (\$Millones de dólares) | Con camperos y pick-ups (\$Millones de dólares) |
|------------------------|---|--|
| b. Según la Producción | | |
| - Máximo | 46.4 | 53.2 |
| - Esperado | 31.9 | 36.6 |
| - Mínimo | 17.4 | 19.9 |

5. PRECIO MINIMO DE LA ACCION: \$13.976.40

$$13.976 * 944.029 = 13.2 \text{ mil millones de pesos} = 53.8 \text{ millones de dólares.}$$

1 dolar = \$245 pesos col.

Notas: 1/ IPC Indice de Precios al Consumidor.

2/ IPM Indice de Precios al por Mayor.

3/ IHCO Indice Histórico del Costo de Oportunidad de las Inversiones del IFI.

4/ T.D. Tasa de Descuento.

Fuente: IFI(), Valoración Acciones, opus cit.

- Según una rentabilidad esperada del 3% sobre ventas proyectadas por SOFASA

Se supuso un margen de rentabilidad del 3% para SOFASA y las utilidades esperadas contempladas en el punto anterior para las demás empresas del Grupo. El valor de la acción pasa de \$5.785 (US\$22.3 millones para el total de las acciones) con una tasa de descuento del 20% a \$4.485 (US\$17.3 millones para el total de las acciones) con otra del 30% (Cuadro No.2.10).

- Según una proyección de incremento en ventas del 34.6%, como tendencia histórica

De acuerdo al incremento promedio anual en el valor nominal de las ventas entre 1980 y 1986 (34.6%) y conservando un margen del 3% sobre las ventas, se obtuvo un valor de la acción de \$8.590 (US\$33.1 millones para el total de las acciones) si la tasa de descuento es del 20% y otro de \$6.249 (US\$24.1 millones) si dicha tasa es del 30% (Cuadro No.2.10).

- Según incremento en ventas del 24%, como reflejo de la inflación esperada en ese entonces

Con este supuesto y conservando el del margen del 3% de utilidades sobre ventas se obtuvo un valor de la acción de \$7.099 (US\$27.3 millones para el total de las acciones) para una tasa de descuento del 20% y otro de \$5.227 (US\$20.1 millones) si la tasa es del 30% (Cuadro No.2.10).

d. Utilidades del proveedor del material de ensamble

En adición a los cálculos anteriores, el IFI estimó el valor que tendría la operación desde el punto de vista de la RNUR, como proveedor del material CKD, independientemente de su

participación accionaria. Para ello estimó el valor en dólares de las necesidades de material CKD de ensamble para los siguientes 5 años, partiendo de suponer tres posibles tasas de margen neto para la casa matriz (3%, 5% y 10%), descontadas (los valores correspondientes) con el valor estimado de la inflación internacional. A cada tasa de margen neto se le asignó, respectivamente, una probabilidad de ocurrencia (30%, 50% y 20%).

Se obtuvieron valores máximos, esperados y mínimos para el margen del proveedor del material de ensamble. Los valores esperados oscilan entre US\$27.0 y US\$32.0 millones. Si se tiene en cuenta la posibilidad de producir camperos y camionetas (pick-ups), los valores esperados se ubican entre US\$33.6 y US\$36.6 millones. Este último valor se discriminó así: US\$31.9 millones correspondientes a los vehículos automóviles de la marca Renault, ensamblados en ese momento, y US\$4.7 millones a los camperos y camionetas (Cuadro No. 2.10).

El estudio del IFI justifica este calculo como una especie de prima que debería pagar la empresa que logre controlar a SOFASA, pues la misma estaría en posibilidad de decidir quien suministraría el material CKD. Por lo tanto, afirma el IFI, el potencial comprador que controle a SOFASA debería incurrir en el pago de una prima proporcional al margen de contribución que obtenga el suministrador elegido.

Las conclusiones del estudio de valoración de las acciones por parte del IFI son las siguientes:

- El precio de la acción incluye un componente histórico y presente, reflejado en el valor de los activos e inversiones de todas las empresas del Grupo, y un componente futuro, entendido como el potencial de generación de recursos de estos.
- El precio mínimo de la acción debe ser aquel que surge del valor comercial de los activos, adicionado en el valor

presente de las utilidades esperadas, con base en un incremento de las ventas del 24% y un margen de utilidades del 3%, descontadas a una tasa de inflación promedio del 25%. Es el valor patrimonial con reajuste, el cual es de \$13.976.4 por acción o de US\$53.8 millones para el total de acciones.

- El valor de la prima por obtener el manejo de la Sociedad sería de US\$36.0 millones, reconociendo que este punto es mas un elemento de negociación que una meta mínima.

Vale la pena comentar este sistema de valoración de las acciones:

Por un lado, para una empresa en funcionamiento es algo irrelevante incluir en el precio de venta de las acciones el valor de los activos, pues realmente lo que interesa es el valor presente de las utilidades esperadas, o del flujo de caja, y la rentabilidad de la inversión que pueda significar dicha corriente de ingresos.

Por otra parte, el ejercicio realizado por el IFI parece sobreestimar las utilidades futuras de SOFASA, dada la experiencia de los 18 años anteriores. El IFI proyectó la experiencia mas reciente, cuando nada indicaba que la misma se mantendría para el futuro.

2.4 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO

Como se explicó anteriormente, el IFI planteó a la RNUR la decisión de vender sus acciones en SOFASA, ofreciéndoselas primero a la RNUR y a los otros socios de SOFASA ²⁸/, de acuerdo a la cláusula de preferencia establecida en los estatutos ²⁹/.

²⁸_/ Alcalis de Colombia (0.01% del total de acciones), Corporación Financiera Nacional (0.38%) y la Nacional de Seguros (0.01%).

²⁹_/ IFI(1), opus cit., p.3.

Posteriormente se vió la necesidad de realizar una oferta pública de las acciones, debido a las normas existentes sobre inversión extranjera ³⁰/ y para garantizar la presencia de elementos de apertura y transparencia en la negociación. Se decidió entonces que se tomarían las cifras pactadas entre el IFI y la RNUR (u otros socios de SOFASA) como base mínima para realizar una oferta pública a inversionistas nacionales. La participación del IFI se vendería a la RNUR o a los inversionistas nacionales que superaran la oferta de la RNUR y que fueran aceptables (como empresas sólidas desde el punto de vista financiero y que pudieran demostrar claridad en el origen de sus capitales), tanto para el Gobierno colombiano, como para la misma RNUR.

Dentro de las opciones contempladas no figuraban objetivos frecuentemente enunciados en la literatura ³¹/, como democratizar la propiedad de las empresas o fortalecer el mercado de capitales a través de la venta de las acciones por bolsas de valores. De hecho, la Junta Directiva del IFI hizo énfasis en que se tratara por todos los medios de realizar la operación mediante un solo pago y se evitaran las ventas de acciones por paquetes, como sí se contempla en los procesos de privatización de los bancos nacionalizados.

Puede pensarse que, dado el control de SOFASA por parte de la RNUR, y la historia de baja rentabilidad de la inversión para el IFI, era difícil atraer inversionistas privados nacionales no involucrados en la producción automotriz.

³⁰/ IFI(1), opus cit., p.6. Se refiere a la Decisión 220 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y a su Decreto reglamentario interno.

³¹/ Van de Walle, N., Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues, WORLD DEVELOPMENT, Vol.17, No.5, p.p.601-615, 1989; y Kay, J.A. y Thompson, D.J., Privatisation: A Policy in Search of a Rationale, THE ECONOMIC JOURNAL, Vol.96, marzo 1986, p.p. 18-32, entre otros.

Solo podía pensarse en vender la participación a inversionistas extranjeros que, además, perteneciesen al mismo sector de actividad que la RNUR y que entraran a la empresa a ensamblar los vehículos de su propia marca, aprovechando la disposición del Gobierno a permitir la entrada de SOFASA a segmentos del mercado no contemplados en el contrato de ensamble de esta empresa (camperos, camionetas, buses y camiones). No hay que olvidar que quien controle el suministro del material de ensamble y los derechos de regalías percibe la mayor parte de las utilidades del negocio del ensamble.

Tampoco era de interés para el mismo Gobierno que otros inversionistas estatales entraran como socios a reemplazar al IFI, tanto porque nadie mejor que el IFI representaría allí los intereses del Estado, dada su experiencia como inversionista, como porque la filosofía de desarrollo económico ahora predominante impulsaba la salida del Estado como inversionista en industrias que se considera pueden ser atendidas adecuadamente por el sector privado. Además, el sector automotriz ya no es considerado estratégico para el desarrollo económico.

Aunque inicialmente algunas empresas multinacionales expresaron su interés en participar en la compra de las acciones (las compañías FORD y VOLKSWAGEN del Brasil), posteriormente expresaron que no participarían debido a la "situación del país".

La oferta pública tampoco encontró respuesta, aunque se retiraron seis pliegos o formularios, algunos de ellos por parte de empresas distribuidoras de vehículos importados en Colombia y otros por particulares. Los trabajadores de SOFASA no tuvieron participación en la negociación, ni en la fijación de las condiciones de la misma.

La RNUR no estaba interesada en la salida del Estado como socio de SOFASA, tanto porque el IFI resultaba un socio muy conveniente por su participación directa en algunas instancias

gubernamentales que decidían aspectos importantes para el subsector automotriz, como por su mayor posibilidad de hacer "lobby" en otras dependencias estatales que toman decisiones que afectan a este subsector. Adicionalmente, la RNUR ya llevaba 18 años con un socio que no se inmiscuía en la administración de la empresa y para el cual no recibir utilidades podía ser aceptable en aras de obtener otros beneficios para el país como el desarrollo de la industria de autopartes, la transferencia de tecnología a dicha industria y la generación de empleo.

La RNUR ofreció al IFI, entre diciembre de 1987 y febrero de 1988, algunas alternativas a la compra de las acciones.

La primera planteaba mantener el estatus existente y garantizaba al IFI unos ingresos fijos de US\$2.0 millones al año.

La segunda alternativa recogía los acuerdos entre el IFI y la RNUR sobre reforma de los estatutos y del contrato de ensamble, y contemplaba una rebaja en los precios del CKD hasta por 6.800 vehículos (las ventas de un trimestre), con lo cual se planteaban unas expectativas de utilidades en SOFASA.

La tercera alternativa se refería a la venta de la participación del IFI a la RNUR sobre la base de un pago de US\$20.0 millones y US\$100 por cada unidad de material CKD vendida por RNUR a SOFASA durante los diez años siguientes. Esta última oferta podría tener un valor total aproximado, descontado a una tasa del 9%, de US\$ 34.4 millones; de acuerdo a las proyecciones de la época respecto a las ventas de vehículos de SOFASA ³²/. La RNUR se mostró contraria a reconocer el pago de la prima de US\$36.0 millones estimada por el IFI, debido los siguientes factores:

³²_/ Suponiendo que la RNUR suministrara el material de ensamble de los camperos y camionetas. Si esto no ocurría, el valor presente neto se reduciría a US\$31.0 millones.

- a. La compra de las acciones no le reportaría mayor penetración en el mercado;
- b. Tiene el manejo de la empresa, lo que no cambiará con la compra de las acciones;
- c. El prestigio de la marca Renault se debe a la misma RNUR;
- d. La imagen del país ante la comunidad internacional se podría ver fortalecida por la confianza que significaría una nueva inversión de la RNUR y,
- e. Las bajas utilidades históricas de la empresa la hacen poco atractiva para otros inversionistas ³³/.

El IFI rechazó estas propuestas. Las dos primeras por no estar dentro de las opciones contempladas por el Gobierno y no implicar cambios de fondo respecto a la situación vigente. La tercera por considerar que no tenía en cuenta: el valor real del patrimonio del Grupo SOFASA, las expectativas de utilidades y excluía la posibilidad de remuneración sobre vehículos ensamblados con material CKD proveniente de otras empresas multinacionales que, por ejemplo, ensamblen camperos, camionetas, buses y camiones.

Después de esto, el Gobierno comunicó a la RNUR que supeditaba la suscripción del nuevo contrato de ensamble a la culminación de la venta de las acciones del IFI en SOFASA. Esto colocaba en una situación de interinidad e incertidumbre a SOFASA, puesto que estaba funcionando con base en prórrogas sucesivas del contrato anterior, de dos meses cada una, y por ello, estaba enfrentando dificultades para importar el material CKD para el ensamble de los vehículos.

Las negociaciones con la RNUR, para la venta de las acciones del IFI en SOFASA, fueron encomendadas por el Gobierno al Ministro de Desarrollo Económico, al Gerente del IFI, a dos miembros de la Junta Directiva del IFI y al Asesor Jurídico del IFI.

³³_/ IFI(1), opus cit., p.15.

En reuniones celebradas en París en marzo de 1988 se concretó el siguiente acuerdo:

- Venta del 50% de la participación del IFI por US\$ 15.0 millones, a la fecha de la negociación.
- Venta del otro 50% por US\$ 15.0 millones entre el 36 y el 38 mes después de la transacción inicial.
- US\$ 100 por vehículo que fabrique SOFASA, hasta 225.000 unidades. Si no se vende el segundo 50% de las acciones solo se reconocería US\$ 50.0 por vehículo.

El valor presente de esta negociación sería de US\$41.0 millones: US\$23.8 millones por los dos primeros pagos de US\$15.0 millones cada uno y, US\$ 17.2 millones sobre la remuneración de US\$100 por vehículo ensamblado, si se aceptan las proyecciones de ventas de SOFASA de la época y una tasa de descuento del 9% (Cuadro No.2.11).

El Consejo de Ministros solicitó que la venta de las acciones se realizara en un 100% desde el comienzo y que mas bien se establecieran plazos de pago y una tasa de interés sobre los saldos. Además, solicitó que se reconociera un pago por Good Will de US\$18.7 millones pagaderos semestralmente en proporción al nivel de producción durante 10 años y el saldo, si lo hubiere, al cabo de dicho período.

La forma de pago finalmente acordada representa un valor presente de US\$42.0 millones, si se cumplen los supuestos sobre ventas y se utiliza una tasa de descuento del 9% (Cuadro No.2.11).

CUADRO No. 2.11.

SOFASA: VALOR PRESENTE DE LAS ALTERNATIVAS DE VENTA DE LAS ACCIONES.

| Alternativa */ | Millones de Dólares Corrientes | Millones de Dólares Const./87 |
|--------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| ESTUDIO ORIGINAL IFI/87 | 53.80 1/ | 53.80 |
| PROPUESTA INICIAL DE RNUR | 42.50 | 34.44 |
| ACUERDO DE PARIS | 52.50 | 41.02 |
| CONTRAPROUESTA DEL GOBIERNO 2/ | 52.75 | 42.00 |

* Se utilizaron los siguientes supuestos:

| | |
|-------------------|-----|
| Devaluación | 25% |
| Tasa de Interés | 9% |
| Tasa de descuento | 9% |
| Período (años) | 10 |

1 dolar = \$280 pesos col., en septiembre de 1987

1 dolar = \$300 pesos col., en enero de 1988

1/ Adicionalmente el IFI estimó en US\$36.5 millones la prima por capacidad de control sobre fuente suministro del CKD.

2/ Precio final acordado.

Fuente: IFI, Venta Acciones IFI en SOFASA, Bogotá, junio de 1988

La RNUR solicitó que como parte del contrato de venta se suscribiera el contrato de ensamble, contemplándose en el mismo nuevas reglas ya acordadas desde octubre de 1987 respecto a diversificación de la producción, los contratos de exportaciones y de pago de regalías ³⁴/ y la posibilidad de libre escogencia del socio para el ensamble de camperos y camionetas "pick-ups".

En el contrato de compraventa se estipuló, por parte de la RNUR, que compraba las acciones "en consideración a las actuales políticas de desarrollo industrial", "incluyendo la política de importaciones para el subsector, todas básicas para el normal y continuo desenvolvimiento de la industria automotriz". Además, que en el evento "en que por razón a cambios de política o por la adopción de medidas que afectaren sustancialmente la industria automotriz impidiendo o limitando el normal funcionamiento de SOFASA", se deberían estudiar las medidas correctivas para "aliviar las cargas" de los pagos de la prima de US\$18.7 millones, "dentro de parámetros de justicia y equidad".

El Gobierno, por su parte, estipuló en el contrato de compraventa que el conjunto de las políticas gubernamentales sobre el subsector se encuentra recogido en el contrato de ensamble, suscrito entre el Gobierno y la RNUR y, que la venta de las acciones "no establece condicionamientos para el Estado Colombiano".

Es difícil establecer las consecuencias jurídicas que se desprenderían de estas estipulaciones al contrato, a la luz de la situación actual de SOFASA y, principalmente, teniendo en cuenta la política de liberación de importaciones y reducción arancelaria del presente Gobierno, que puede significar la desaparición de la industria de ensamble automotriz. De todas

³⁴_/ A las empresas ensambladoras de vehículos se les exige compensar con exportaciones de vehículos, autopartes y otros productos, el gasto de divisas por importación del material CKD.

formas, el IFI descontó en el mercado financiero internacional los papeles representativos de la venta de las acciones. Según algunas interpretaciones jurídicas, este hecho no exime al IFI de posibles renegociaciones del valor de la prima en el caso de un colapso de la industria de ensamble motivado por la política de apertura económica.

3. POLITICAS COMPLEMENTARIAS (común a ambas ensambladoras)

3.1 REGULACION Y SUPERVISION

En esta sección se estudiará, entre otras cosas, si las políticas regulatorias del Estado contribuyeron o no a darle un mayor grado de competitividad al mercado o a regular por otros medios las posibles practicas monopólicas de las empresas privatizadas.

3.1.1 Aspectos regulados y sus implicaciones sobre el mercado

a. Regulaciones período 1986-1988

Aunque en la década de los años ochenta, el ensamble automotriz no se consideraba una industria estratégica, seguía apreciablemente regulado y protegido de la competencia externa ³⁵/, debido a los efectos negativos que se prevén sobre la producción y el empleo en la industria de autopartes si se produce una liberación muy rápida del comercio exterior de vehículos automotores ³⁶/.

³⁵_/ Lo cual es independiente de la participación accionaria del Estado en las empresas ensambladoras.

³⁶_/ A pesar de la mayor apertura general del comercio exterior colombiano, el actual Gobierno continúa otorgando un tratamiento preferencial a este subsector, aún cuando la competencia externa también afecta a otros sectores de la economía que efectúan un significativo aporte en tecnología y empleo. Una hipótesis podría ser que el Gobierno quiere dar un
(contin a...)

Entre 1988 y 1990, y en años anteriores, existían, entre otras, las siguientes regulaciones:

- Toda ensambladora debe suscribir un contrato con el Gobierno, con una vigencia de diez años. Las condiciones exigidas por el Gobierno para la aprobación de estos contratos dificultaban la entrada de nuevas ensambladoras al mercado, aún presentándose situaciones de altas tasas de utilidades en el mediano y largo plazo. Ninguna ensambladora puede funcionar sin este contrato.
- Hasta finales de 1988 los contratos vigentes no permitían producir camperos a ninguna de las tres ensambladoras, y buses y camiones solo a COLMOTORES; únicamente autorizaban tres modelos de automóviles por ensambladora (dos a la CCA). Como se ha dicho, estas medidas significan que existían barreras a la entrada en algunos segmentos del mercado aún para las ensambladoras ya existentes en el país.
- Un tratamiento preferencial en materia impositiva y aduanera para la importación del material de ensamble, disminuyendo los costos del ensamble y permitiendo a las empresas una apreciable autonomía y flexibilidad en la determinación del costo del material importado, base de una parte muy importante de las utilidades del suministrador del material CKD. Este aspecto fue tema de discusión entre el IFI y la RNUR en el proceso de negociación de la venta de las acciones.
- Para que las ensambladoras tuvieran derecho a utilizar este régimen arancelario y aduanero especial, y les fueran aprobadas las licencias de importación del material de ensamble, tenían que presentar cada año programas de

³⁶(...continuación)

tratamiento especial a un subsector en que la inversión extranjera, muy baja en la industria para las expectativas gubernamentales, ha sido relativamente alta en los últimos años.

producción, cumplir con requisitos mínimos de ensamble de partes y piezas de origen local y con otros elementos de la política automotriz.

- Los aranceles a la importación de vehículos eran bastante altos: 200% para automóviles y camperos cabinados; 60% para camperos no cabinados; 100% para camionetas y 25% para buses y camiones. En todos los casos se adicionaba un 18% como sobretasa de impuesto de comercio exterior. Estas solas tarifas arancelarias, sin considerar el efecto de las restricciones cuantitativas al comercio exterior, ya aseguraban unas tasas de protección efectiva arancelarias sumamente altas³⁷/.
- La importación de vehículos ensamblados estaba fuertemente restringida mediante el uso de licencias o permisos previos a la importación, generando unas protecciones efectivas bastante altas y configurando el carácter oligopólico de la producción nacional.
- Las ensambladoras debían compensar, mediante exportaciones, porcentajes hasta del 100% del valor del material de ensamble importado. Este compromiso nunca ha sido cumplido, ni tampoco se han hecho efectivas las sanciones contempladas en los contratos por su incumplimiento. Este compromiso fue objeto de negociación entre la RNUR y el Gobierno colombiano antes y durante el proceso de venta de las acciones y su revisión fue puesta como condición por la RNUR para comprar las acciones.
- Los modelos de vehículos que ensamblen las empresas deben permanecer en el mercado por lo menos durante cinco años.

³⁷_/ Calculadas por el Departamento Nacional de Planeación, para 1987, en 106.0%, promedio simple aritmético, para la industria automotriz en conjunto: ensambladores y autopartistas, siendo con toda seguridad mas altas que este porcentaje para el subsector de ensamble, debido a que sus tarifas nominales son mas altas (pero con menos items dentro de la ponderación) y reciben un tratamiento arancelario especial para la importación de los insumos, no contemplado en estos cálculos.

Esta medida, que busca proteger la actividad de los productores de autopartes, ha representado una situación conflictiva para las ensambladoras, al no poder retirar del mercado, sin una autorización expresa del Gobierno, vehículos obsoletos o que por alguna razón han perdido la acogida entre los consumidores. La medida favorece a las nuevas ensambladoras frente a las existentes, como fue el caso de la CCA cuando comenzó a ensamblar vehículos de la marca Mazda y se presta para manejos discrecionales por parte del Gobierno en favor o en detrimento de algunas ensambladoras.

- Los vehículos automotores de producción local han estado sometidos por épocas a controles de precios, con el objeto de contrarrestar parcialmente las practicas monopólicas que resultan de las propias regulaciones y restricciones del Gobierno. Esta política ha afectado en forma diferente a las ensambladoras pues no ha sido aplicada en forma uniforme sobre todos los tipos de vehículos y ha conllevado, paradójicamente, una pérdida de la eficiencia asignativa por reducción de la oferta, debido a que el ensamble es una actividad con costos variables muy altos.

b. Cambios en las regulaciones a partir de 1988

El Gobierno decidió en 1988 suscribir un contrato de ensamble idéntico con cada empresa, eliminando un factor de discriminación entre las empresas existentes y, entre estas y las posibles nuevas ensambladoras.

Así, por ejemplo, los nuevos contratos suscritos en 1988 permiten producir camperos, buses y camiones a las tres ensambladoras, eliminado con ello barreras a la entrada a las empresas ya existentes en ciertos segmentos del mercado. En el período 1988-1990 no se avanzó en la eliminación de barreras para la entrada de nuevas ensambladoras al mercado, pues la autorización para

ensamble requería el lleno de condiciones muy estrictas, por lo cual el Gobierno no había autorizado (hasta octubre de 1991) las solicitudes presentadas al respecto.

Así mismo, en 1988 el Gobierno amplió la gama de posibilidades a las ensambladoras al autorizarlas a producir vehículos de marcas diferentes a las de la casa matriz.

Por otra parte, el Gobierno aplicó al sector automotriz su política general de eliminar los controles de precios a los bienes de origen industrial; aunque sin liberar inicialmente (1988-1990) la importación de vehículos, con lo cual aumentaron las posibilidades de las ensambladoras para realizar utilidades monopólicas en el período 1988-1990, caracterizado en sus primeros años por un fuerte incremento en la demanda. Solo permaneció controlado el precio de los camperos, pues para el de vehículos comerciales prácticamente se liberó el control al permitirse ajustes automáticos cada tres meses, previo aviso al Ministerio de Desarrollo.

En 1991, el nuevo Gobierno decidió acelerar la liberación de la economía adelantando el proceso que se pensaba culminar solo en 1994. Así, se eliminó el uso de la licencia previa para las importaciones de todo tipo de productos, incluyendo los vehículos³⁸/.

Paralelamente se redujo de una vez el arancel a los niveles deseados para 1994, con la sola excepción del subsector automotriz y algunos productos del sector agropecuario.

³⁸_/ Las únicas excepciones fueron trigo (a eliminarse el primero de enero de 1992), algunos químicos de uso restringido por el problema del narcotráfico, armas y algunos productos de segunda.

Para el subsector automotriz el arancel se redujo a los niveles esperados para 1992, configurándose así un tratamiento preferencial para el mismo. Los aranceles de vehículos quedaron así: automóviles con 75%, camperos con 40% y buses y camiones con 15%. Además, el impuesto adicional a las importaciones ya no es del 18% sino del 8%.

Las ensambladoras podrán ahora cambiar sus modelos y versiones cuando así lo consideren necesario, sin necesidad de esperar los cinco años que contemplan los contratos de ensamble. Esta medida otorga mayor flexibilidad a las ensambladoras para enfrentar la competencia tanto interna como externa, establece una mayor equidad entre las ensambladoras y favorece a los consumidores, pero afecta negativamente a los productores locales de autopartes, debido a los altos costos que representa la inversión en moldes, troqueles y demás elementos necesarios para manufacturar una parte o pieza automotriz.

Otro aspecto de suma importancia es la disminución de las barreras de entrada para nuevas ensambladoras, pues ahora no se exigen estudios sobre la viabilidad económica del proyecto, o sus posibles beneficios para el país, sino mas bien se establecen unas condiciones respecto a las características técnicas y económicas del inversionista potencial.

En resumen, las medidas complementarias tuvieron dos etapas: una, de 1988 a 1990, donde se eliminaron controles de precios y se dieron mayores facilidades de producción a las empresas existentes, manteniendo una alta protección respecto a la competencia externa, con lo cual se incrementaron las posibilidades de obtener altas rentabilidades de la inversión en las empresas ya privatizadas y se facilitó la venta de las empresas por privatizar.

La otra etapa, que comienza en 1991, se caracteriza por la reducción de las barreras de entrada a la industria y la disminu-

ción de la protección efectiva que recibe, pero manteniéndola por encima de la otorgada a los demás subsectores manufactureros de la economía. El Gobierno considera conveniente continuar con las regulaciones al subsector (contratos de ensamble, tratamientos arancelarios y aduaneros especiales, controles a la integración de partes y piezas nacionales, etc.), mientras éste siga recibiendo un tratamiento preferencial. Dicho tratamiento continuará hasta finales de 1993 ³⁹/.

4. EFECTOS SOBRE LA EFICIENCIA DE LA VENTA DE SOFASA

Las conclusiones que puedan extraerse sobre el impacto fiscal de la privatización, dependen en parte de si esta última, o las políticas complementarias (o paralelas), se tradujeron en incrementos en las eficiencias productiva y asignativa en el ensamble de vehículos o en el resto de la economía.

4.1 EFICIENCIA PRODUCTIVA

Respecto a la posible influencia del Estado, como accionista, en los costos de producción de las ensambladoras, el análisis se divide en dos: a. ingerencia directa del socio estatal en la administración de las empresas y en el establecimiento de sus objetivos y, b. respaldo estatal mediante aportes presupuestales, crédito subsidiado o garantizado, medidas discriminatorias de política económica en favor de la ensambladora o aprovechamiento de las relaciones del socio estatal con otras dependencias del Gobierno.

³⁹_/ En el Grupo Andino se definieron cuatro niveles generales para el Arancel Externo Común de los productos manufacturados: 5%, 10%, 15% y 20%, los cuales entrarán a regir el primero de enero de 1992. La única excepción es precisamente el subsector automotriz, cuyo arancel será mantenido en 40% (automóviles) hasta finales de 1993, para luego reducirlo a 25%.

4.1.1 Injerencia estatal en la administración de SOFASA

El Gobierno tenía en el caso de SOFASA una participación accionaria igual a la de la RNUR y, sin embargo, los estatutos aprobados para la empresa en 1969 explícitamente dejaban por fuera al IFI de la administración de la empresa, asignándole únicamente la posibilidad de nombrar al Presidente de la firma, cargo mas de representación que de posibilidad de decisión.

Como consecuencia, el IFI no tenía posibilidad de intervenir directamente, antes de la privatización, en la dirección de SOFASA, ni en las decisiones al interior de la empresa que establecieron la estrategia comercial de la misma o que rigieron sus relaciones con los trabajadores, la casa matriz y los productores nacionales de autopartes.

El IFI podía influir indirectamente en las decisiones de la administración de SOFASA, a través de otras entidades del Estado que administran instrumentos de política económica vitales para el desempeño de SOFASA.

Por ejemplo, por medio de la posible influencia del IFI sobre entidades como el Ministerio de Desarrollo (aprobación de cambios de modelos, autorización de alzas de precios para determinados modelos, discusión sobre las autopartes de origen nacional que debían ser incorporadas en los vehículos, aprobación de precios del material CKD, participación en el Grupo Andino, entre otras), el Consejo Directivo de Comercio Exterior (determinación del régimen de importación de vehículos y autopartes y de la política de importaciones en general), el INCOMEX (autorización de licencias de importación del material CKD y control de los contratos de exportación) y el Comité de Regalías (autorización de los pagos por transferencia de tecnología), entre otras entidades, el Instituto podía forzar a la empresa a tomar ciertas decisiones.

Cuando el IFI consideraba que SOFASA estaba aceptando precios del material CKD demasiado altos, podía tratar de impulsar a la empresa a renegociarlos, influyendo en el Ministerio de Desarrollo para que no se aceptasen dichos precios. Igualmente, si el IFI creía que SOFASA no integraba autopartes nacionales en las proporciones requeridas, podía intentar lograr los niveles deseados a través de la intervención directa del Ministerio de Desarrollo.

En la larga historia de relaciones entre el IFI y SOFASA sucedieron muchos eventos en los que el IFI (y su Presidente en SOFASA) intervenía de esta forma en favor de lo que consideraban los intereses del país. La intervención era indirecta, aunque buscaba modificar concretamente las decisiones de la administración francesa de SOFASA. También, por otra parte, el IFI intervenía frente a otras entidades del Estado en defensa de sus propios intereses, aunque los mismos se enfrentaran a los que propugnaba la política general del Gobierno.

Las decisiones que tomó SOFASA para mejorar la eficiencia productiva y reducir costos de ensamble, con posterioridad a la salida del IFI de la empresa, fueron producto más de las presiones y exigencias del nuevo socio japonés (Toyota) y, especialmente, del enfrentamiento por primera vez en sus 18 años de existencia con una aguda pérdida de participación en un mercado además recesivo, que de una mayor independencia de los socios extranjeros para tomar decisiones sobre la administración de la empresa.

Así mismo, los factores de ineficiencia, que se han hecho mucho más evidentes en SOFASA en los últimos años, fueron básicamente un producto del estilo administrativo impuesto por la RNUR en Colombia y en el resto del mundo ⁴⁰/, que aún así permitía la

⁴⁰_/ Esta es opinión generalizada entre personas entrevistadas conocedoras de la industria automotriz.

supervivencia de la empresa mientras el mercado estuviese fuertemente protegido de la competencia externa y no surgiesen competidores muy agresivos.

4.1.2 Respaldo estatal a SOFASA

Es importante destacar el doble papel que cumplió o podía cumplir el IFI en apoyo de SOFASA:

- a. Participación y capacidad de influencia en las decisiones gubernamentales que podían afectar a la empresa y,
- b. Posible respaldo mediante inversiones adicionales o a través del crédito preferencial.

El IFI participaba directamente con voz y voto en el Consejo Nacional de Política Aduanera, organismo de transcendental importancia en Colombia, donde se establecen los niveles de protección arancelaria de los diferentes sectores económicos y se determinan los aranceles de los insumos.

Así mismo, el IFI era miembro pleno del Consejo Directivo de Comercio Exterior, instancia encargada de establecer los controles cuantitativos a las importaciones y los regímenes especiales en este aspecto, temas cruciales para definir la protección efectiva que recibían las diferentes actividades económicas en el período 1983-1990, caracterizado por la existencia de una política altamente proteccionista de la producción nacional basada en restricciones cuantitativas a las importaciones.

Igualmente, el IFI representó al Gobierno en la elaboración y negociación de los contratos de ensamble con todas las ensambladoras, en épocas en que estos contratos eran diferentes dependiendo de la ensambladora.

El IFI está adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, instancia encargada de diseñar, presentar a aprobación y ejecutar la política automotriz, aplicar los controles y sanciones a las ensambladoras, coordinar la definición y aplicación de la política de comercio exterior del país (manejo de licencias previas de importación, entre otros asuntos) y con apreciable ingerencia en los mas altos niveles de decisión de la política económica. Este Ministerio siempre se ha caracterizado por su defensa de la industria.

El IFI, por otra parte, como entidad financiera, durante muchos años respaldó en dicho aspecto a SOFASA a través de préstamos que, aunque no fuesen otorgados a tasas preferenciales, representaban un respaldo a esta empresa, sobre todo en épocas de restricciones en el crédito.

Es imposible cuantificar el impacto que pudo haber ejercido el IFI en la eficiencia y en los costos de la empresa por su respaldo a SOFASA, sin que se pueda inclusive tener una idea precisa respecto a la fuerza o intensidad de dicho respaldo en los diferentes momentos del tiempo. Podría decirse, sin embargo, que dicho apoyo había disminuido en los últimos años, debido a la serie de argumentos expresados en la sección sobre los motivos que tuvo el Gobierno para vender sus acciones en SOFASA.

Una evidencia del respaldo del IFI a SOFASA, e indirectamente a las otras ensambladoras, puede inferirse de las reformas que introdujo en 1990 el Congreso de la República, a propuesta del Gobierno, en instancias gubernamentales como el Consejo Directivo de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Política Aduanera. Precisamente, el Congreso eliminó de estos importantes centros de toma de decisiones de política económica, la presencia de entidades que, como el IFI, tienen intereses en las empresas y sectores afectados por dichas decisiones. El argumento para eliminarlas fue precisamente que la presencia de dichas entidades

hacia perder al Estado independencia en el diseño e implementación de la política económica.

La evidencia existente muestra que el grado de ineficiencia de SOFASA es alto (ver Cuadro No.2.9), sin que pueda separarse en dicha situación el impacto del apoyo estatal a través del IFI, del que surge de la situación oligopolística del mercado y del propio estilo gerencial de la RNUR. Sin embargo, en opinión de los consultores, las principales causas de la ineficiencia de SOFASA surgieron del exceso de protección que recibió la industria automotriz, de las deficiencias administrativas propias de la RNUR y de la ausencia durante el período 1970-1985 de una competencia fuerte en el ensamble de automóviles, como la que ha protagonizado la CCA desde mediados de la década del 80.

4.1.3 Las políticas complementarias (o paralelas) y la eficiencia productiva

Como parte del proceso de modernización e internacionalización de la economía, el Gobierno ha venido realizando en los últimos años un proceso general de liberación de importaciones y específico de desregulación del subsector automotriz.

El subsector automotriz (ensambladores y productores de autopartes) ha sido el único en la industria manufacturera en recibir actualmente un tratamiento preferencial en este proceso de apertura, a pesar de que el Gobierno ya no es socio de ninguna de las empresas que lo integran. Sin embargo, es indudable que el subsector ha sido enfrentado, a partir de 1991, a una mayor competencia externa sin que el Gobierno haya ofrecido hasta ahora a las empresas ninguna garantía de que dicha competencia no será profundizada en el futuro.

Como se describió en la sección 3.1.1., el Gobierno ha tomado unas medidas de desregulación del subsector automotriz, que

implican una mayor flexibilidad para las empresas en la toma de decisiones.

Como consecuencia de lo anterior, se espera que las ensambladoras aumenten su eficiencia, reduciendo costos de producción, no siendo posible cuantificar dicho impacto con la información disponible.

4.1.4 Medidas tomadas por SOFASA para incrementar la eficiencia productiva

La apertura económica y, principalmente, la mayor agresividad comercial mostrada por las demás ensambladoras, ha impulsado a SOFASA a efectuar una restricción en sus gastos, reduciendo el número de personas en el área administrativa y aumentando la gama de productos sin contratar nuevo personal en el área de producción. Igualmente, la empresa está ejerciendo presión sobre el sindicato para renegociar la convención colectiva de trabajo, suscrita entre la empresa y el sindicato, lo que se ha traducido en una huelga que lleva tres meses.

La convención colectiva de trabajo incluye unos acuerdos que impiden que los obreros sean reprogramados de acuerdo a las necesidades de cambio en la estructura de la producción, aspecto que tiene un efecto adverso en la eficiencia y que no está presente en las otras dos ensambladoras.

Como ya se dijo, es todavía bastante difícil cuantificar ⁴¹/ el efecto de las medidas que está tomando SOFASA sobre la eficiencia, dado que hasta ahora está desarrollando los proyectos respectivos de diversificación de productos y está enfrentando una aguda recesión en sus ventas.

Por dicho motivo, los coeficientes de eficiencia parecen empeorar en los últimos años, posteriores a la venta accionaria, a pesar del esfuerzo de la empresa por mejorar sus índices de desempeño. Así, por ejemplo, el número de vehículos por trabajador ocupado descendió de 8.4 en 1988 a 7.5 en 1989 y a 6.4 en 1990 (Cuadro No. 2.9). Es necesario esperar, para poder definir si SOFASA aumenta o no sus niveles de eficiencia, lo que suceda con la renegociación de la convención colectiva de trabajo, con los nuevos productos de la marca Toyota que lanzará al mercado en 1992 y, con los procesos de racionalización de la producción que emprendió en 1990.

En opinión de los consultores, no es muy claro el futuro de SOFASA si persiste en ella el estilo administrativo que prevaleció en los últimos veinte años, que desafortunadamente no proviene únicamente del ambiente de competencia imperante en Colombia, sino que es impuesto por la RNUR, reflejando la ineficiencia de esta empresa en el mundo. Podría aventurarse como hipótesis que el futuro de SOFASA está muy estrechamente vinculado a las decisiones que tome el Gobierno francés sobre la privatización de la RNUR en dicho país o, a la posibilidad de que la RNUR venda la empresa a otra multinacional, como la Toyota.

⁴¹_/ Sin información adicional que la empresa no está dispuesta a suministrar. En Colombia, debido a la alta concentración de la propiedad de las acciones y el escaso grado de apertura de las empresas a los mercados de capitales, existe una cultura empresarial reacia a suministrar información. La información disponible, a veces no muy confiable, se obtiene en entidades gubernamentales que por ley ejercen controles sobre las empresas.

SOFASA también tendrá que enfrentar el reto de cambiar la mentalidad que se ha ido forjando en sus obreros y empleados, los cuales, comparativamente con las otras dos ensambladoras, muestran un bajo nivel de compenetración e identificación con la empresa, sin que pueda explicarse claramente a qué se debe este hecho, aunque es atribuido, por algunas personas entrevistadas, al estilo gerencial de la RNUR.

4.2 EFICIENCIA ASIGNATIVA (ambas ensambladoras)

Los mayores niveles de competencia que ha venido propiciando el Gobierno en el mercado automotriz colombiano, y en el Grupo Andino, deberían redundar en una mejor asignación de recursos al interior del subsector y, en general, en toda la economía.

Por una parte, los nuevos contratos de ensamble suscritos en 1988, entre el Gobierno y las ensambladoras, eliminaron los monopolios que tenían algunas ensambladoras en algunos segmentos del mercado (buses, camiones y camionetas) y les abrieron nuevos mercados en segmentos antes vedados (camperos).

Por otra parte, la liberación del comercio colombiano a partir de 1991 con terceros países, y la concreción de la unión aduanera al interior del Grupo Andino a partir de 1992, están enfrentando a las empresas a una mayor competencia, impulsándolas a reducir precios relativos (Cuadro No. 2.12.).

Sin embargo, podría argumentarse que las reducciones en los precios que se están dando actualmente son debidas principalmente a una severa disminución en la demanda como consecuencia de las políticas recesivas seguidas por el Gobierno para controlar la inflación.

La liberación de importaciones y las reducciones del arancel ayudarán a conformar, así mismo, entre la oferta interna y las importaciones, una oferta total mas acorde con las necesidades

CUADRO No.2.12.

CRECIMIENTO ANUAL DE LOS PRECIOS REALES DE ALGUNOS VEHICULOS, 1988-1991

(Porcentajes)

| Modelo de Vehículo | 31-12-88 | 31-12-89 | 31-12-90 | 31-06-91 | **/ |
|---------------------|----------|----------|----------|----------|-----|
| CCA | | | | | |
| Mazda 323 HB/HS (1) | 0.5 | -6.8 | 14.7 | -7.6 | |
| Mazda 323 NB/NX | 0.9 | -6.0 | 13.9 | -4.0 | |
| Mazda 626 L | 9.8 | -5.4 | 15.7 | -3.1 | |
| Mazda 626 GLX | 8.6 | -5.4 | 16.4 | -3.1 | |
| Mazda B-2000 s/p | -1.6 | -9.0 | 6.0 | -1.2 | |
| Campero | | | 1.9 | -2.2 | |
| SOFASA * | | | | | |
| R-4 Base (1) | 1.4 | 4.0 | 26.2 | -11.1 | |
| R-4 Master (1) | 1.4 | 8.2 | 10.4 | -11.1 | |
| R-9 TSE | -3.3 | -1.2 | 4.9 | -6.7 | |
| R-9 GTX | 0.9 | -1.3 | 3.1 | -4.8 | |
| R-21 RX | -2.0 | -1.1 | | | |
| R-21 Break | -1.1 | -4.0 | | | |
| R- Etoile TS | | | -8.5 | 0.2 | |
| R-Etoile Break | | | -7.7 | -0.3 | |

(1) Sometido a control de precios hasta noviembre.

*/ Precios constantes calculados a partir de un índice ponderado de la industria automotriz para cada año, con base en datos del Banco de la República. Base 1980=100.

**/ Crecimientos para 1991 en seis meses.

Fuente: Calculos de FEDESARROLLO con base en cifras del MANUAL ESTADISTICO de ACOLFA, Nos.11 y 12.

de los consumidores, incrementándose por dicho motivo el excedente y el bienestar de los mismos, mejorando así la eficiencia asignativa global.

El aumento en la eficiencia productiva, motivado por la apertura del comercio y la privatización, puede no ser suficiente, en este tipo de industrias "artificiales", para contrarrestar los efectos que induzcan los cambios en precios relativos sobre la asignación global de recursos, determinando por lo tanto la desaparición de la industria, tal como ha sucedido en otros países (Chile).

5. IMPACTO FISCAL - CASO SOFASA -

5.1 INTRODUCCION

En la estimación del impacto fiscal de la venta de la participación accionaria del IFI en SOFASA debe compararse lo que hubiera sido el flujo de ingresos netos para el Gobierno sin la privatización, con el valor presente de dichos ingresos con la privatización y el precio de venta.

El valor presente de los ingresos netos con la privatización incorpora las posibles ganancias de eficiencia, tanto productiva como asignativa. La primera depende en alguna proporción de los cambios en la ingerencia estatal en la administración de la empresa, pero las dos son más un resultado de los cambios en la estructura existente de mercado, que acompañen a la privatización, que de la venta accionaria en si misma.

Para estimar si las ganancias fiscales son transitorias o permanentes sería necesario separar los cambios de política económica, a partir de 1988, que pudieron haber surgido de las negociaciones entre el Gobierno y la RNUR, de los que finalmente se adoptaron como parte de la política general del Gobierno hacia el subsector automotriz, en un período caracterizado por una continua evolución de la filosofía del desarrollo económico hacia

una sociedad mas apoyada en el mercado y menos en las reglamentaciones y controles estatales para la toma de decisiones sobre asignación de recursos.

Resulta bastante claro que los cambios finalmente adoptados son consistentes con la política general y entraron a formar parte de la misma, y que a su vez algunos de ellos fueron tema de negociación entre el Gobierno y la RNUR, sin que puedan diferenciarse claramente unos de otros.

Podría generalizarse también diciendo que la privatización era uno de los elementos, no el mas importante, de la estrategia general de apertura y modernización de la economía, y que dicha estrategia no estaba supeditada a la privatización y se llevaría a cabo de todas formas.

Otro aspecto de vital importancia para determinar si se presentó una ganancia fiscal permanente o transitoria, es el de los posibles escenarios que podrían surgir de las políticas estatales. El Gobierno tendría, en teoría, la posibilidad de establecer, por ejemplo, en un extremo, un escenario que determinara prácticamente la desaparición del ensamble automotriz (es el que defienden Venezuela, Perú y Bolivia en el Grupo Andino), y otro, que mantuviera para este subsector una situación de privilegio respecto al resto de actividades de la economía, tal como ha venido sucediendo hasta ahora (defendido por Colombia y Ecuador en la Subregión). Este último escenario fue el seleccionado por los Presidentes de los países del Grupo Andino, hasta 1993, en reuniones celebradas en la primera semana de diciembre.

5.2 DEFINICIONES, VALORES BASICOS Y SUPUESTOS

Para el análisis del posible impacto fiscal de la venta de la participación accionaria del IFI en SOFASA se parte de las siguientes definiciones y supuestos (Cuadro No:2:13):

CUADRO No.2.13.

SOFASA: IMPACTO FISCAL DE LA VENTA

| Alternativas Valor Presente Neto | Composición | Valores Parciales (Millones de Dólares Corrientes) | Totales |
|-------------------------------------|--|--|---------|
| Vo | - Ingresos Netos Contables Esperados según Experiencia Histórica | 0.0 | |
| | - Inversiones a Realizar por IFI si continuara de socio 1/. | 13.0 | 13.0 |
| V1 | - Ingresos Netos Contables Esperados según Experiencia Histórica | 0.0 | |
| | - Estimativo por transferencias CKD, repuestos y regalías Vehíc. Renault 2/. | 31.9 | |
| | - Estimativo Ganancias Eficiencia Pro- ductiva por Privatización | ? | |
| | - Estimativo por medida complementaria diversificación de líneas o marcas 2/. | 4.7 | |
| | - Estimativo por otras medidas complementarias o paralelas | ? | ? |
| V2 | - Valor Patrimonial Reajustado 2/. | 30.5 | |
| P1 | - Valor Patrimonial Reajustado | 30.5 | |
| Según IFI | - Ingresos Netos Contables Esperados Vehículos Renault según IFI 3/. | 10.0 | |
| | - Ingresos Netos Contables Esperados Nuevos vehículos según IFI 3/. | 1.5 | 42.0 |
| P1 | - Ingresos Netos Contables Esperados según Experiencia Histórica | 0.0 | |
| Otra versión | - Estimativo por transferencias CKD, repuestos y regalías Vehíc. Renault | 31.9 | |
| | - Estimativo Ganancias Eficiencia Pro- ductiva por Privatización | ? | |
| | - Estimativo por medida complementaria diversificación de líneas o marcas | 4.7 | |
| | - Estimativo por otras medidas complementarias o paralelas | ? | 42.0 |

Notas: 1/ Información del IFI.

2/ Estimativos del IFI.

3/ Según proporción sobre cálculos totales del IFI respecto a
proyecciones de utilidades futuras.

Fuente: Cálculos de PEDESARROLLO con base en IFI, Venta Acciones IFI
SOFASA, Documento, Bogotá, junio de 1988.

V_0 = Valor presente de los ingresos netos ^{42/} contables esperados por el IFI de su inversión accionaria en SOFASA sin la privatización y sin la presencia de políticas complementarias o paralelas de diversificación de líneas y marcas de vehículos o de otras políticas. Hay dos versiones: la del IFI, que incluye utilidades contables positivas, y la de los consultores, basada en la experiencia histórica de las utilidades de SOFASA, que asigna un valor de cero a esta variable.

V_1 = Valor presente de los ingresos reales esperados, incluyendo en los mismos:

- Utilidades contables (cero o negativas en promedio);
- transferencias de SOFASA a la RNUR a través de los precios del material CKD (y repuestos) y de los pagos de regalías sobre los vehículos actualmente ensamblados por SOFASA;
- transferencias de precios sobre los vehículos que ensamblaría SOFASA como un resultado de las políticas complementarias de diversificación de líneas o marcas de vehículos y de los pagos adicionales de regalías;
- posibles utilidades derivadas de las ganancias en la eficiencia productiva como un resultado de la privatización (no cuantificables) y,
- efectos de las políticas complementarias sobre la eficiencia asignativa (no cuantificables).

V_2 = Valor presente de la inversión patrimonial reajustada en las empresas a privatizar. Calculada por el IFI en US\$ 30.5 millones. Este valor, además de ser irrelevante para una venta accionaria debido a que está basado en una valuación de los activos fijos (costos hundidos), puede estar sobreestimado por causa del avalúo realizado de los equipos de producción, los cuales son relativamente obsoletos, de escasos usos alternativos y sobredimensionados para el mercado colombiano.

^{42/} Netos de inversiones futuras.

P_1 = Precio finalmente estipulado para la venta de las acciones del Gobierno, el cual alcanzó un valor presente de US\$42.0 millones. Puede explicarse en dos versiones:

- La del IFI, que dividiría este precio en US\$30.5 millones correspondientes al valor presente de la inversión patrimonial reajustada, US\$ 10.0 millones por cuenta de utilidades contables realizadas por SOFASA sobre los vehículos de la marca Renault y US\$ 1.5 millones de utilidades contables de SOFASA sobre los vehículos camperos y camionetas. SOFASA no incluye estimaciones por ganancias en eficiencia.
- La otra versión, mas real, clasificaría en el precio de venta acordado las ganancias contables esperadas (cero en este caso), las transferencias de utilidades a través de los precios de los insumos, tanto de los vehículos actuales como de los vehículos nuevos (calculadas por el IFI en US\$36.6 millones) y, las posibles ganancias derivadas de los aumentos en eficiencia (valoradas por diferencia en US\$5.4 millones en el precio de venta).

Si las políticas complementarias de liberación de comercio se llevan a sus últimas consecuencias, con aranceles que estén por debajo de los que la industria considera como mínimos para poder continuar en el mercado, el precio de la empresa debería ser mucho menor que el anterior, inclusive bastante por debajo de US\$30.5 millones, valor de los activos de SOFASA. La razón para ello es que, según algunos expertos, el IFI valoró a precios internacionales unos equipos de producción sobredimensionados para el medio colombiano, siendo difícil colocarlos en el país a dichos precios, además de que son considerados relativamente obsoletos y no tienen en su mayoría usos alternativos en la industria metalmecánica ni aún en otras empresas del subsector automotriz.

Respecto a los cálculos del IFI, parecería que las utilidades estaban de todas formas sobreestimadas:

- a. Se supuso que el inicio del ensamble de camperos y camionetas ocurriría en un período muy corto de tiempo, cuando la evaluación de las acciones del IFI en SOFASA estaba ocurriendo en septiembre de 1987 y ni siquiera había comenzado a realizar inversiones como para empezar en menos de un año. Como se dijo, SOFASA comenzará la producción de camperos y camionetas solo hasta 1992. Este hecho realza las posibles ganancias permanentes obtenidas con la privatización.
- b. La historia de SOFASA ^{43/} no permite prever un flujo positivo, creciente y regular de utilidades, en un país inestable en sus políticas de comercio exterior y control de precios respecto al subsector, así como en sus tasas de crecimiento económico, factores que tienen una alta incidencia en las utilidades de las ensambladoras.

5.3 HIPOTESIS Y RESULTADOS

Como la sumatoria de las utilidades netas de SOFASA en los últimos 18 años, a precios constantes, ha sido negativa y no era previsible que esta situación cambiara bajo los supuestos de V_0 , los ingresos netos contables esperados serían de cero en el promedio, lo mismo que la rentabilidad esperada de la inversión del IFI.

Inclusive, no habría razón alguna para esperar que la diversificación de líneas de vehículos modificara este escenario de utilidades contables negativas cercanas a cero, pues el mismo es un resultado de las políticas de transferencia de utilidades por parte de la casa matriz a través de los precios del material de ensamble y los pagos de regalías por tecnología, y no solo de una posible mala situación de la empresa en el mercado.

^{43/} Utilidades muy bajas para el promedio de sus 18 años de existencia.

Por si no fuera poco lo anterior, V_0 debe ser reducido en las cuantías correspondientes a los desembolsos previstos por SOFASA a cuenta de inversiones para el período 1988-1990. Estas inversiones se realizarían en la modernización de las líneas de ensamble, en el montaje de un nuevo modelo de automóvil Renault y en las expansiones de las capacidades de producción en algunas líneas.

Los montos presupuestados en 1987 para estas inversiones, eran de alrededor de US\$26.0 millones, a realizar entre 1988 y 1990. Una parte no determinada de la financiación de las mismas correspondía, naturalmente, al IFI, con lo cual se agravarían las expectativas de rentabilidad de sus inversiones en SOFASA, a menos de que se cambiaran las condiciones establecidas en los estatutos y en los contratos de ensamble y se modificaran sustancialmente los sistemas, y los controles, para el cálculo de los precios del CKD y los pagos de regalías.

Si se considera un escenario en el que la industria no es viable, debido a las políticas complementarias de apertura del comercio internacional, ocurrirán ganancias fiscales permanentes en el caso de que P_1 sea mayor que V_0 ⁴⁴/, aun siendo menor que V_2 . Es decir, dado que la rentabilidad de la inversión del IFI en SOFASA ha sido negativa en el largo plazo, y no habría razón para esperar un cambio en esta situación, cualquier precio positivo se considera una ganancia fiscal permanente.

Las negociaciones sobre Arancel Externo Común al interior del Grupo Andino, permiten preveer la supervivencia de la industria al menos hasta finales de 1993, sin que pueda esperarse la prolongación de esta situación de ahí en adelante, al menos bajo los lineamientos de la política actual sobre el subsector.

⁴⁴_/ En este escenario V_0 es justamente igual a V_1 .

Si el escenario a considerar es el del párrafo anterior, existe de todas formas una ganancia fiscal permanente igual a la diferencia entre el precio de venta y V_0 . Ello por cuanto el IFI no podría esperar obtener una rentabilidad positiva del largo plazo ni aún en este escenario.

La diferencia entre los dos escenarios radica en que es de esperarse que en el primero V_1 sea igual a V_0 , mientras que en el segundo V_1 puede ser bastante mayor, asegurando que el precio de venta, y las ganancias fiscales, sean mucho mayores en el segundo escenario.

5.4 APLICACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA VENTA DE LA PARTICIPACION ACCIONARIA DEL IFI EN SOFASA.

La totalidad de los recursos, provenientes de la venta de su participación accionaria en SOFASA, la destinó el IFI a abonar parcialmente el valor de las acreencias que adquirió de la Banca Francesa con motivo de la negociación del proyecto Papelera Colombiana, S.A. (PAPELCOL).

PAPELCOL era una sociedad anónima, constituida en 1980, con el objeto social de producir papeles para impresión y escritura a partir del bagazo de caña producido por los ingenios azucareros del Cauca y del Valle del Cauca, en el Sur-occidente del país.

Tuvo inicialmente una composición de 32.5% de capital extranjero y 67.5% de capital colombiano, con participación del Gobierno Nacional a través del Instituto de Fomento Industrial (IFI) con el 30% del capital total.

El costo inicial del proyecto se fijó en US\$ 322.0 millones y el cronograma original preveía 2 años y medio para el montaje, iniciándolo en el primer trimestre de 1982.

La capacidad de producción presupuestada era de 75.000 toneladas/año de pulpa blanca y 87.900 toneladas/año de papel blanco, con una generación de 800 empleos directos y 13.000 indirectos.

PAPELCOL era considerado oficialmente como el proyecto industrial de mayor envergadura y proyección del país, en los últimos años, dados tanto su magnitud como el impacto que tendría, entre otras áreas, en la estructura prácticamente monopólica del mercado de papeles de imprenta y escritura; en el desarrollo y expansión de la industria de artes gráficas del país, una de las mas dinámicas en el campo de las exportaciones; en la generación de divisas provenientes de exportaciones de excedentes temporales de papel causados por la entrada en operación de la nueva planta; en la creación de un polo de desarrollo económico en el norte del Cauca, región rezagada en la economía nacional⁴⁵.

Sin embargo, la crisis que soportó Granfinanciera, uno de sus mayores accionistas nacionales, el incumplimiento del 60.6% de la capitalización programada para finales de 1983 y el consecuente bloqueo a los desembolsos pendientes de los créditos comprometidos para el desarrollo del proyecto, por la banca francesa, llevaron a la desaceleración del montaje de la planta y a su parálisis total a finales de 1984.

La falta de interés en la recuperación del proyecto por parte de la banca francesa y los accionistas extranjeros, llevaron finalmente a PAPELCOL a solicitar el Concordato Preventivo Obligatorio en marzo de 1987.

El interés del Gobierno Nacional en el funcionamiento del proyecto motivó su autorización al IFI, para que comprara la

⁴⁵_/ IFI(4), SOLICITUD AL CONPES PARA QUE AUTORICE O RATIFIQUE AL IFI PARA SOBREPASAR EN PAPELCOL S.A. LOS LIMITES QUE FIJA LA LEY 23/87; Documento, junio de 1989.

totalidad de las acreencias, 93.63% de las cuales estaba en manos de la banca francesa y tenían garantía real sobre los activos productivos de PAPELCOL.

Las negociaciones adelantadas con el gobierno y la banca francesa concluyeron en la compra, por parte del IFI, de sus acreencias, estimadas en US\$ 367.0 millones, por aproximadamente US\$ 71.0 millones (alrededor del 20% de su valor), que debían cancelarse el 9 de febrero de 1989.

Ante la ausencia de otras fuentes de financiamiento, y con la debida autorización gubernamental, el IFI dedicó los recursos recibidos de la venta accionaria de SOFASA, convertidos en US\$42.0 millones (debido a la operación de redescuento realizada en el mercado financiero internacional) a pagar parcialmente los US\$ 71.0 millones, valor de la subrogación de las acreencias francesas al IFI.

El costo del proyecto, que inicialmente se había presupuestado en US\$ 322.0 millones, ascendía a US\$ 554.0 millones en diciembre de 1988, lo cual imposibilitaba encontrar inversionistas interesados en adquirirlo y terminarlo.

Con la compra de las acreencias por parte del IFI, no solamente se ahorraron cuatro o cinco años que hubiese demorado el proceso concordatario ordinario, sino que permitió el redimensionamiento financiero de PAPELCOL, su venta posterior a la Productora de Papeles S.A. (PROPAL) y su próxima entrada en producción.

Como se ve, la venta de las acciones del IFI en SOFASA no solo generó una apreciable ganancia fiscal directa, sino que también permitió financiar otra operación de privatización de gran envergadura, en la cual también se prevén ganancias fiscales permanentes si se mantiene la apertura de la economía al comercio exterior, pues no hay que olvidar que la venta de PAPELCOL concentró la estructura de mercado de la industria papelera.

Debido a que SOFASA y la CCA pertenecen al mismo subsector de actividad, las conclusiones y recomendaciones de política del presente capítulo se expondrán en forma conjunta, al final del siguiente capítulo.

5.5 EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS GUBERNAMENTALES EXPLICITOS CON LA VENTA DE SOFASA

Del análisis de este documento se desprende que la venta de SOFASA no puede evaluarse únicamente desde la perspectiva de la posible obtención de ganancias fiscales a través de aumentos en la eficiencia de las empresas privatizadas.

El Gobierno, como se estableció en la sección de antecedentes, contempló una serie de objetivos que no solo incluían la necesidad de obtener un buen precio por la venta de las acciones que poseía en SOFASA ⁴⁶_, sino también otros como, por ejemplo, aumentar la autonomía del Gobierno en la toma de decisiones de política automotriz; liberar fondos para efectuar inversiones en otras áreas de mayor prioridad; disminuir los posibles costos fiscales de seguir promoviendo una industria que se consideraba no aportaba al desarrollo económico en la medida de las expectativas iniciales y, reasignar dineros del IFI hacia inversiones mas rentables para el Instituto.

Como se ha visto en el documento, todos estos objetivos fueron alcanzados por el Gobierno, si se tiene en cuenta que:

- a. No solo dejó de ser socio de una empresa perteneciente a un subsector complejamente regulado, sino que, inclusive, logró que el IFI no continuara como miembro de importantes instancias gubernamentales que toman decisiones

⁴⁶_/Sin realizar evaluaciones sobre posibles ganancias en eficiencia productiva y solo teniendo en cuenta algunos elementos de aumentos en la eficiencia asignativa que se derivaban de las políticas complementarias.

relacionadas con el funcionamiento de las empresas del subsector automotriz.

- b. El IFI retiró su inversión en SOFASA, la cual había tenido una rentabilidad de cero en el promedio de los 18 años anteriores y, con los fondos así obtenidos, sacó adelante un proyecto como el de PAPELCOL, al cual el Gobierno había asignado una alta prioridad, tanto desde el punto de vista económico como social.
- c. El IFI actuó de acuerdo a la filosofía que regula su actividad, es decir, que solo debe invertir y mantener sus inversiones transitoriamente.
- d. Finalmente, podría afirmarse, que el proceso de liberación del comercio exterior del país posiblemente conducirá a aumentar las importaciones de vehículos, con lo cual se disminuiría el costo fiscal de promover la industria de ensamble automotriz. El retiro del IFI como socio de las ensambladoras permitiría realzar la disminución en dichos costos, pues liberará al Instituto de las inversiones necesarias para aumentar la eficiencia de las empresas y no lo involucrará en posibles pérdidas en las mismas, derivadas de la apertura de la economía.

6. CONCLUSIONES AL CAPITULO II

6.1 ANTECEDENTES

- a. En el caso de SOFASA no existe privatización en sentido estricto, pues los dos socios (comprador y vendedor) son empresas estatales, la una francesa (RNUR) y la otra colombiana (IFI).

- b. La situación financiera de SOFASA era relativamente buena antes de los procesos de venta accionaria. Esto facilitó la privatización.

6.2 MOTIVOS PARA LA VENTA ACCIONARIA

- a. Las ventas accionarias eran parte de la política general del IFI. No estaban estrechamente relacionadas con una política gubernamental explícita de privatización.
- b. Algunos de los argumentos expresados por el IFI para la venta de sus acciones en SOFASA (madurez de la actividad de ensamble y escaso impacto multiplicador de la misma) son aplicables desde mucho tiempo atrás. Parecería que solo las dificultades financieras del IFI y la aparición de inversiones alternativas provocaron una decisión que debió haberse tomado con mucha mas antelación.

6.3 MEDIDAS PREPARATORIAS

- a. En el caso de SOFASA no se realizó ninguna medida preparatoria especial al interior de la empresa para facilitar su venta.
- b. El IFI estuvo interesado en un comienzo en algunas medidas preparatorias al interior de SOFASA, que tenían que ver con la reforma de los estatutos. La RNUR, por su parte, tenía interés en la definición del contrato de ensamble, marco legal que rige las relaciones entre la empresa y el Gobierno. Aunque la primera de estas dos cosas no se llevó a cabo, y la segunda sólo ocurrió después de la venta, ambas fueron utilizadas como elementos de negociación entre el IFI y la RNUR.

6.4 SITUACIÓN DE EFICIENCIA ANTES DE LA PRIVATIZACIÓN

- a. La ineficiencia de SOFASA, antes de la venta, parece ser un resultado principalmente de la estructura de mercado y de la administración ineficiente de la RNUR. La ineficiencia productiva de SOFASA puede ser causada en parte por el carácter estatal de su administración francesa. SOFASA enfrenta, así mismo, un ambiente de ineficiencia laboral, causado aparentemente por las características de rigidez en la programación de la mano de obra, involucradas en las convenciones colectivas de trabajo suscritas entre la empresa y los obreros.

6.5 EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA

- a. En el caso de SOFASA no se aprecian efectos adversos importantes sobre la eficiencia productiva derivados de intervenciones directas del Gobierno en la administración de la empresa. Esto provenía, en parte, de los estatutos.
- b. El IFI daba apoyo a sus empresas, ya sea como participante en las decisiones gubernamentales que las afectaban, mediante su respaldo financiero, o a través del "lobby" en otras entidades públicas. Esto pudo haber incidido negativamente en la eficiencia de SOFASA.

6.6 VALORACIÓN DE LAS ACCIONES

- a. La valoración de las acciones en el caso de SOFASA incluyó el valor de los activos fijos. Esto solo es importante en procesos de liquidación de empresas.
- b. Los criterios utilizados para la valoración de las acciones de SOFASA contemplaron además, las utilidades esperadas y otros elementos de interés estratégico para la RNUR, tales

como las utilidades de ésta por la transferencia de precios por venta de insumos.

6.7 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO

- a. En el caso de SOFASA, no existió interés específico en realizar la venta de las acciones a través de bolsas de valores con el objeto de desarrollar el mercado de capitales. Se ofrecieron públicamente para darle transparencia a la negociación y para cubrir cualquier exigencia legal que pudiese posteriormente invocarse para invalidar la venta.
- b. En el contrato de compraventa de las acciones de SOFASA se recurrió a cláusulas que prevén posibles revisiones del precio en el caso de que las medidas del Gobierno afecten negativamente a la empresa. No hay claridad jurídica sobre el alcance o las consecuencias que se puedan derivar de una posible demanda, la cual no es inconcebible dados los cambios en la política automotriz y de comercio exterior con posterioridad a la venta.

6.8 EFECTO FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN

- a. En los dos escenarios contemplados (mantener un nivel mínimo de protección o apertura total), para el caso de SOFASA se considera que existió una apreciable ganancia de tipo fiscal permanente en la venta accionaria.
- b. Un beneficio importante que se obtuvo de la venta de SOFASA fue el haber podido solucionar con los dineros obtenidos el problema de PAPELCO. Es decir, los dineros de una privatización fueron fundamentales para llevar a cabo otra operación de privatización exitosa.

CAPITULO III
COMPANIA COLOMBIANA AUTOMOTRIZ -CCA-

1. ANTECEDENTES

1.1 LA CCA Y SU COMPOSICION DE CAPITAL

Como resultado de la terminación de las operaciones de la Ensambladora Leonidas Lara e Hijos, la CCA se constituyó en 1975 con los siguientes aportes: 33% de la Fiat italiana, 33% de Lara y 34% del IFI. En agosto de 1982, la Familia Kassim adquirió el 80% de la participación accionaria y asumió el control de la Compañía.

En febrero de 1984, la Tokyo Kogyo Co. Ltd. y la Sumitomo Corporation, compañías japonesas de la Mazda Co., obtuvieron el 30% de la propiedad accionaria, como exigencia legal y gubernamental impuesta a la compañía para continuar con el ensamble de vehículos Mazda. La propiedad de la CCA quedó repartida así: 57.4% del Grupo Kassim, 15% de Mazda y 12.6% IFI.

Entre 1986 y 1988 la familia Kassim ^{47/} y el IFI ^{48/} salen de la empresa, quedando la misma en manos de varias instituciones

^{47/} Por exigencia del Gobierno, a través del Fondo de Garantías Financieras, la familia Kassim tuvo que entregar sus acciones en las empresas del Grupo, como requisito para que el mismo Gobierno diese su apoyo a estas empresas.

^{48/} Dado el irrisorio valor patrimonial que tenían las acciones de la CCA en 1986, el IFI entregó sus acciones en la CCA a las demás empresas financieras socias.

financieras, públicas y privadas, con el 70% del capital ^{49/} y, el resto en poder de Mazda del Japón.

En 1990 el Banco de Colombia y las demás empresas del sector financiero colombiano vendieron sus acciones a las empresas del Grupo Mazda, con lo cual la CCA pasó completamente a manos del capital privado, 100% extranjero.

1.2 SITUACION FINANCIERA DE LA CCA ANTES DE LA VENTA ACCIONARIA.

1.2.1 Antes de la suscripción del Concórdato - 1986.

No obstante las mejoras en eficiencia y calidad y las excelentes condiciones tecnológicas de los vehículos que aportaron en 1983 los socios japoneses, no se logró frenar las pérdidas que venía afrontando la empresa desde la era de la Fiat. Por el contrario, se agudizaron a partir de 1984, debido fundamentalmente a las políticas de exportación de capitales no registrados que introdujo en la empresa el socio principal, la familia Kassim (Cuadro No. 3.1).

Entre otros factores que contribuyeron al desmejoramiento de la posición financiera de la CCA se mencionan: la política gubernamental de fijación de precios para los automóviles, que congeló el precio de introducción de una de las dos gamas de vehículos que ensamblaba la CCA; la baja integración vertical de la empresa que, similarmente a las otras ensambladoras, disminuiera los costos arancelarios de la empresa; la revaluación del yen frente al dólar y la devaluación del peso frente a la segunda de estas dos monedas y, el sistema de financiación de las cartas de crédito que le impusieron sus proveedores y socios japoneses.

^{49/} El 61% del capital era de bancos nacionalizados. El Banco de Colombia quedó con la representación de todos los accionistas del sector financiero.

CUADRO No. 3.1.

CCA: ESTRUCTURA DE LAS UTILIDADES, 1987-1990

(Millones de pesos)

| Tipo de utilidad* | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--------------------------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|----------|----------|----------|
| Utilidad Bruta | | | | | | 8,088.0 | 11,331.9 | 11,038.4 | 17,956.9 |
| Utilidad Operacional | | | | | | 5,692.5 | 5,466.8 | 7,948.9 | 13,711.4 |
| Utilidad antes Impuestos | | | | | | 5,342.5 | 5,081.6 | 3,245.4 | 10,018.4 |
| Utilidad Neta (Pérdida) | (1,323.4) | (1,479.7) | (484.1) | (1,771.0) | (7,154.0) | 5,045.0 | 3,760.5 | 2,120.4 | 7,294.0 |

* Utilidad Bruta= Ventas-Costos de Operación

Utilidad Operacional= Utilidad Bruta-Gastos de Administración y Ventas

Utilidad antes de Impuestos= Utilidad Operacional+Ingresos Financieros-Egresos Financieros

Utilidad Neta= Utilidad Antes de Impuestos-Provisión para Impuesto de Renta

Fuente: ACOLEFA, Manual Estadístico No. 12, 1991.

Estados Financieros de la empresa.

En mayo de 1986, el balance registraba un patrimonio negativo de \$728.0 millones (US\$3.8 millones) (Cuadro No.3.2), por pérdidas acumuladas de \$ 9.622 millones (US\$49.8 millones), de los cuales \$8.151.3 millones (US\$42.2 millones) corresponden a las registradas hasta diciembre de 1985 y \$1.471 millones (US\$7.6 millones) durante el ejercicio enero-mayo de 1986. Esta situación llevó a la asamblea de accionistas a solicitar el concordato preventivo obligatorio ^{50/} ante la Superintendencia de Sociedades.

Las negociaciones adelantadas entre los acreedores de la empresa y la familia Kassim concluyeron, inicialmente, en la constitución de una fiducia mercantil de las acciones a favor del Banco de Colombia, institución nacionalizada durante la crisis financiera del país y principal acreedor de la CCA.

En 1986 el Banco de Colombia otorgó a la CCA un crédito rotatorio de US\$8.0 millones para financiar el capital de trabajo necesario, es decir, la compra y mantenimiento de inventarios de material de ensamble. Este crédito se adicionó a otro vigente de capital de trabajo con la misma institución por US\$10.0 millones.

Esta operación de crédito fue considerada de alto significado para la CCA, el mismo Banco de Colombia, las demás empresas financieras y el Gobierno, pues de ella dependía, entre otras cosas:

- la supervivencia de la empresa;- las posibilidades de recuperación de los créditos efectuados a la CCA por las distintas entidades financieras, algunas de ellas así mismo en enormes dificultades y,

^{50/} Figura jurídica que permite a las empresas en dificultades no declararse en quiebra y efectuar así acuerdos con sus acreedores, los cuales entran a participar en la dirección de la empresa, evitando la desaparición de la misma y garantizando la recuperación de las deudas por parte de los acreedores.

CUADRO No. 3.2.

CCA: EVOLUCION DEL PATRIMONIO, 1987-1990

(Millones de pesos corrientes y dólares)

| Año | PATRIMONIO | |
|---------|------------------|----------|
| | Pesos Corrientes | Dolares* |
| 1986 ** | (728.0) | (3.8) |
| 1987 | (1,253.6) | (4.7) |
| 1988 | 8,856.5 | 26.4 |
| 1989 | 9,727.3 | 22.4 |
| 1990 | 18,773.6 | 33.0 |

* Tasas de Cambio utilizadas:
 1987, 1 dolar=\$264 pesos col.
 1988, 1 dolar=\$336 pesos col.
 1989, 1 dolar=\$434 pesos col.
 1990, 1 dolar=\$569 pesos col.

** Mayo

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en
 los Estados Financieros de la empresa.

- la probabilidad del Fondo de Garantías de Entidades Financieras ⁵¹/ de recuperar sus inversiones de salvamento en el Banco de Colombia y en otras de las entidades financieras acreedoras de la CCA, o de tener que efectuar mayores desembolsos en el caso de quiebra definitiva de la CCA, para apoyar adicionalmente a todas estas empresas del sector financiero.

Es importante hacer notar que el pasivo concordatario de la CCA ascendía a US\$71.0 millones en 1986 y, a US\$84.0 millones si se tienen en cuenta los pasivos de empresas afiliadas como Kapitol (productora de autopartes) y Manhattan (productora de textiles).

El Gobierno, a través del Banco de Colombia y del Fondo de Garantías, tenía expectativas positivas respecto a la CCA, debido a la excelente acogida que estaban teniendo los vehículos Mazda en el mercado y al hecho de que la nueva administración de la empresa denotaba mucha mayor confiabilidad y capacidad. Además, el Gobierno consideraba como indeseables los costos sociales de ajuste que se incurrirían con el cierre de la CCA, dado los apreciables encadenamientos de la misma hacia adelante y hacia atrás ⁵²/.

En junio de 1988 se protocolizó el concordato de la empresa, después de dos años de negociación con los acreedores. Contempló lo siguiente:

- Capitalización de deudas por \$5.800 millones (US\$19.6 millones) mediante la emisión de acciones y de bonos obligatoriamente convertibles en acciones, por parte del sistema financiero colombiano y de las sociedades japonesas

⁵¹_/ Empresa estatal dedicada a salvar empresas financieras en dificultades.

⁵²_/ Fondo de Garantía de Instituciones Financieras, NUEVO CUPO DE ENDEUDAMIENTO COMPANIA COLOMBIANA AUTOMOTRIZ, memorando interno, septiembre de 1986, p.4.

Mazda y Sumitomo, con lo que el capital de la CCA quedó en 1988 repartido de la siguiente forma:

| | |
|-------------------|-----|
| Banco de Colombia | 29% |
| Granfinanciera | 23% |
| Banco Tequendama | 9% |
| Banco Santander | 8% |
| Banco Cafetero | 1% |
| Mazda y Sumitomo | 30% |

Es de anotar que la CCA quedó bajo el control mayoritario de la banca oficial (61%), puesto que los Bancos de Colombia y Tequendama y la Corporación Granfinanciera habían sido nacionalizados en la primera mitad de la década.

- La deuda restante no capitalizada se arregló de la siguiente manera: \$2.800 millones (US\$9.4 millones) conforme a lo dispuesto por la Resolución 33 de 1984 de la Junta Monetaria ⁵³/ y \$3.200 millones (US\$10.8 millones) como deuda corriente, pagadera a 10 años con tasas de interés del 9% para unos casos y del 11% para otros. De esta manera, la solidez financiera de la CCA quedó plenamente asegurada por el Concordato, lo que le permitió alcanzar en 1988, un índice de endeudamiento del 75.6%, que sitúa a la CCA en una posición adecuada dentro del sector industrial ⁵⁴/.

⁵³_/ Las deudas en el exterior se pueden pagar en pesos al Banco de la República, con cronologías mas favorables que las acordadas con los acreedores externos.

⁵⁴_/ Como parte del concordato, se acordó restringir el pago de la deuda por intereses acumulados a la suma de \$1.800 millones, de los casi \$ 7.000 millones que adeudaba la empresa a los bancos a diciembre de 1988 por dicho concepto. Esto explica en parte la apreciable reducción de las deudas de la empresa entre 1986 y 1988.

La CCA no quedó, desde el punto de vista jurídico, como una empresa estatal puesto que, por disposición del Decreto 3125 de 1986, las inversiones realizadas en empresas por la banca nacionalizada no se consideran oficiales y reciben el tratamiento de capital privado.

1.2.2 Antes de la venta accionaria a Mazda y Sumitomo - 1990.

Con base en el fideicomiso, el Banco de Colombia accedió al control de la CCA en agosto de 1986 y nombró su administración a partir de septiembre del mismo año. A ella se le fijaron tres objetivos fundamentales: a) Establecer los derroteros administrativos, financieros y comerciales que permitieran superar la difícil situación financiera y económica de la empresa. b) Gestionar los créditos necesarios para capital de trabajo que le dieran a la empresa la posibilidad de seguir desarrollando sus actividades industriales y comerciales. c) Buscar formulas concordatarias con los acreedores.

La gestión de la nueva administración es reconocidamente exitosa: de pérdidas netas durante todos los años del período 1980-1986, se pasa a utilidades netas a partir de 1987 y hasta la actualidad (Cuadro No.3.1). De presentar un patrimonio negativo antes de 1987 se pasa a un patrimonio superior a los \$8.856 millones a finales de 1988 (Cuadro No.3.2). Se disminuye la relación entre el pasivo total y activo total, de 1.16 en 1986 a 1.05 en 1987, estabilizando dicha relación en alrededor de 0.75 de ahí en adelante. Igualmente, la liquidez de la compañía evolucionó favorablemente, pasando la razón corriente de 0.6 en 1986 a 1.6 en 1987, continuando por encima de 1.0 de este último año en adelante (Cuadro No.3.3).

El 31 de diciembre de 1990 culmina el proceso de venta de la participación accionaria que tienen los bancos colombianos en la CCA, a la Mazda y a la Sumitomo. Los resultados de ese año se consideran muy positivos al obtenerse una utilidad neta de \$7.294

millones (US\$14.5 millones) ⁵⁵/, entre los cuales se incluyen \$1.300 millones (US\$2.6 millones) por recuperación de cartera de Industrias Kapitol S.A. (empresa filial), con una rentabilidad sobre activos del 11.3% y una del 38.8% sobre el patrimonio (Cuadros Nos.3.1 y 3.3). Por otra parte, el patrimonio alcanzó la suma de \$18.774 millones (Cuadro No.3.2), casi el doble del año anterior, producto de las utilidades y las valorizaciones de los activos.

Las razones de apalancamiento financiero también fueron favorables en este año: se alcanzó una proporción pasivo total/activo total del 70.8% y, una relación pasivo total/patrimonio de 2.43. El índice de liquidez (activo corriente/pasivo corriente), que indica hasta que punto puede la empresa cumplir sus obligaciones a corto plazo, fue de 1.28. Consecuentemente, el capital de trabajo alcanzó la suma de \$11.513 millones (US\$ 20.2 millones), con lo que la compañía ha podido atender cumplidamente sus obligaciones (Cuadro No.3.3).

2. PROCESO DE PRIVATIZACION

2.1 ARGUMENTOS PARA JUSTIFICAR LA VENTA DE LAS ACCIONES

Para las entidades financieras, la temporalidad en la posesión de las acciones en la CCA era del mediano plazo y fijada por normas legales ⁵⁶/, con la intención básica de recuperar la inversión realizada, lo cual es vital especialmente para las entidades nacionalizadas que presentaban una situación patrimonial negativa.

⁵⁵_/ Convirtiendo de pesos a dólares a la tasa de cambio promedia para 1990: \$501.5 por dólar.

⁵⁶_/ Dos años prorrogables a otros dos, de acuerdo al Decreto 2920 de 1982.

CUADRO No. 3.3.

CCA: RAZONES FINANCIERAS 1987-1990

| Razones | **1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---------|---------|---------|---------|----------|
| RAZONES DE RENTABILIDAD | | | | | |
| Utilidad Neta/Patrimonio * | * | | 0.4246 | 0.2179 | 0.3885 |
| Utilidad Neta/Total Activo | -0.2131 | 0.2083 | 0.1034 | 0.0403 | 0.1131 |
| Utilidad Operacional/Ventas | -0.0203 | 0.1269 | 0.0790 | 0.0882 | 0.1113 |
| RAZONES DE APALANCAMIENTO | | | | | |
| Pasivo Total/Activo Total | 1.1651 | 1.0518 | 0.7565 | 0.815 | 0.7088 |
| Pasivo Total/Patrimonio * | * | | 3.1065 | 4.4071 | 2.4342 |
| Pasivo Cte./Activo total | 1.0235 | 0.4609 | 0.6229 | 0.6776 | 0.6164 |
| Pasivo Cte./Patrimonio * | * | 8.9044 | 2.5579 | 3.6639 | 2.1169 |
| Pasivo Cte./Pasivo Total | 0.8785 | 0.4383 | 0.8235 | 0.8314 | 0.8696 |
| RAZONES DE LIQUIDEZ | | | | | |
| Activo Cte./Pasivo Cte. | 0.6978 | 1.6016 | 1.3252 | 1.2137 | 1.2897 |
| Activo Cte.-Pasivo Cte. (Miles de pesos) | -364477 | 6714589 | 7567684 | 7617110 | 11513872 |

(*) Patrimonio negativo.

(**) Balance correspondiente al 31 de agosto de 1986 y que sirvió de base a la discusión del Concordato.

Fuente: Elaborado por FEDESARROLLO, con base en el Balance General y Estado de Pérdidas y Ganancias de la empresa.

El Gobierno ha estado muy interesado en mejorar la situación financiera y patrimonial de los bancos nacionalizados (Colombia, Tequendama y Granfinanciera), con el objeto de facilitar su reprivatización en el menor tiempo posible.

La decisión de vender las acciones de las entidades financieras en la CCA respondía también al hecho de que esta inversión no corresponde al objeto social de estas entidades, aspecto al cual el Gobierno ha colocado alguna importancia.

Para las entidades financieras era definitivo identificar la mejor oportunidad de venta y buscar el mejor precio por sus acciones. El Banco de Colombia, responsable de la venta de las acciones, consideró a mediados de 1989, que la CCA estaba suficientemente madura para la venta: se había ubicado como número uno en el mercado de automóviles, su rentabilidad era alta, su situación de caja era excelente, su red de distribución estaba claramente definida y era especialmente dinámica, sus perspectivas eran muy favorables y se había despejado la situación de Kapitol (Empresa del Grupo Kassim que también había entrado en Concordato), principal proveedor de componentes nacionales de la CCA y su principal deudor.

2.2. MEDIDAS PREPARATORIAS

No se adelantaron medidas preparatorias especiales con el propósito de facilitar la venta de la participación accionaria de la banca nacionalizada en la CCA.

Podría considerarse, sin embargo, que todo el proceso de recuperación y consolidación de la empresa, emprendido desde 1986, tenía como objetivo preparar la ensambladora para su venta, debido a que los bancos colombianos no pueden mantener por mas de dos años bienes recibidos en dación de pago. Este período de dos años comenzó a correr desde diciembre de 1988, fecha en que, de acuerdo al Concordato, los bancos recibieron formalmente las

acciones de la CCA. Este plazo vencía justamente en diciembre de 1990.

2.3. VALUACION

Para los propósitos del presente trabajo no se contó en el caso de la CCA con la misma riqueza de información que para el caso de SOFASA. El Banco de Colombia no suministró información cuantitativa ni documentos sobre el proceso: solo accedió, después de considerarlo durante dos meses, a narrar en una entrevista algunos de los pormenores de la venta, sin entrar en mucho detalle y sin revelar cifras.

A través de otra fuente se tuvo acceso únicamente al contrato de venta. No se contó, por lo tanto, con documentos como los de valoración inicial de las acciones, actas de juntas directivas, cartas y memorandos de todos los participantes en la transacción y documentos del ente vendedor al Gobierno o a la Procuraduría General de la Nación explicando los detalles del proceso de negociación de las acciones, entre otras fuentes que sí estuvieron disponibles para el caso de SOFASA.

El Banco de Colombia, representante de las demás entidades financieras en el proceso de venta, justificó su proceder con el argumento de que mientras no se concluyan los plazos de pago estipulados en el contrato de compraventa, proceso que dura otros cuatro años, no puede suministrar información en detalle sobre dicha transacción accionaria, a pesar de ser una empresa del Estado, hecha viable con dinero de los contribuyentes.

Con el propósito de definir el precio de las acciones de la CCA, el Banco de Colombia contrató una valoración y dos revisiones de la misma.

La valoración de las acciones de la CCA fue realizada por la firma londinense Samuel Montagu, en el segundo semestre de 1989.

La firma Morgan Grenfell, también londinense, realizó dos revisiones posteriores a esta valoración: la primera, la realizó después de que fue contratada por el Banco de Colombia para que lo acompañara en el proceso de venta, y la segunda, después de que se decidió vender la CCA a Mazda y Sumitomo.

Se reconoció, sin embargo, por los ejecutivos de la CCA y del Banco de Colombia a través de las entrevistas realizadas, que la valoración se hizo teniendo en cuenta fundamentalmente el valor presente del flujo de caja proyectado. Se hizo énfasis además en:

- El liderazgo asumido por la CCA en el mercado nacional de automóviles, respaldado por la tecnología e imagen japonesas, sus líneas de vehículos actualizadas y sus precios competitivos en el mercado interno.
- Las perspectivas de continuar siendo el número uno en el inmediato futuro en el mercado de automóviles y de obtener parte importante del mercado de camperos y vehículos comerciales.

Morgan Grenfell apreció, adicionalmente, las características especiales del comprador japonés, su interés estratégico y económico en el mercado colombiano y latinoamericano y el hecho de que la marca Mazda fuera de su propiedad. Valoró, así mismo, la posibilidad que tenían los japoneses de utilizar su posición en el mercado colombiano para afianzarse en el Grupo Andino, cuyo mercado se encuentra en proceso de consolidación.

En la valoración se incluyeron todas las empresas del Grupo Mazda, especialmente Mazdacrédito ⁵⁷/, que había alcanzado un crecimiento significativo durante el proceso de recuperación de la CCA, llegando a constituirse en uno de sus pilares; y, la

⁵⁷_/ Compañía de Financiamiento Comercial dedicada a financiar la venta de los vehículos de la CCA.

tercera parte de las acciones de Kapitool, una de las mayores empresas del antiguo Grupo Kassim, cuya propiedad se había definido también a través de un proceso concordatario.

Los activos fijos no se tuvieron en cuenta en la valoración de las acciones porque, como ya se estableció, son secundarios en la actividad ensambladora y, además, son irrelevantes en un proceso de valoración accionaria, para empresas en funcionamiento.

Las anteriores consideraciones respecto a las futuras posibilidades de la CCA estaban sustentadas en que el Gobierno seguiría protegiendo adecuadamente la industria, por lo menos en los próximos cinco años, debido a que la industria automotriz colombiana no es competitiva internacionalmente, por la exigencia legal de integrar partes nacionales producidas a mayores costos que las internacionales.

No obstante, en la época de la negociación accionaria ya se estaba hablando de la apertura comercial del país y era conocido por los japoneses este cambio de rumbo en la política oficial, protocolizado explícitamente en febrero de 1990, aunque con las importantes salvedades de que el proceso de apertura sería gradual (iría hasta 1994) y contemplaría de todas formas un tratamiento de excepción para el subsector automotriz. Con el nuevo Gobierno, a fines de 1991, se produjo la aceleración del programa general de apertura, excepcionando de esta medida de todas formas al subsector automotriz.

2.4. MECANISMO DE VENTA Y PRECIO

Con base en la valoración de las acciones, y con fundamento en la cláusula de preferencia establecida en los estatutos de la compañía, se ofrecieron las acciones de las empresas financieras a cada uno los demás accionistas. Mazda y Sumitomo fueron los únicos accionistas que respondieron la oferta. Con base en ello,

la firma Morgan Grenfell realizó una nueva valoración de la CCA, teniendo en cuenta las características concretas del posible comprador, después de lo cual el Banco de Colombia obtuvo el poder de las otras entidades financieras para la venta.

En abril de 1990 el Presidente de la CCA envió propuesta oficial de venta de todas las acciones que poseían las entidades financieras (nacionalizadas o no) a la Mazda y Sumitomo, junto con el cuaderno de ventas ⁵⁸/.

Contrario a lo sucedido en la venta de SOFASA, los vendedores no consideraron necesario realizar oferta pública como lo establecía el régimen de inversión extranjera, prefiriendo ceñirse al derecho de preferencia. Es de anotar que no existe claridad en el medio jurídico colombiano sobre el procedimiento a seguir, según concepto al respecto de la Oficina Jurídica del IFI. Además, como ya se explicó en el capítulo anterior, existen buenas razones para pensar que la venta pública en estos casos es extremadamente difícil, a menos de que sea a otra multinacional del automóvil, que realice un acuerdo específico de complementación de la línea de productos existente con el socio actual.

En noviembre de 1990 se adelantaron en Bogotá las primeras conversaciones formales, en las cuales los japoneses presentaron una contrapropuesta, la cual fue respondida una semana después y finalmente, entre el 11 y el 14 de diciembre siguiente, se concretó la operación en Tokio ⁵⁹/.

⁵⁸_/ Este contenía la valoración hecha por Montagu, más un adendo de actualización realizado por Morgan.

⁵⁹_/ Como ya se dijo, no se tiene información sobre estas propuestas y contrapropuestas.

La previsible. próxima entrada en vigencia de la Reforma Financiera fue uno de los factores que más contribuyó, según los negociadores, para que el proceso fuera tan rápido. Ello por cuanto el interés que tenían los japoneses en controlar la empresa podía verse obstaculizado por la nueva legislación, ante los nuevos mecanismos de venta dispuestos para estos casos, que en el proyecto de Reforma hacían obligatoria la oferta pública de acciones.

El precio finalmente acordado para las acciones y los bonos convertibles en acciones, de propiedad de las entidades financieras colombianas, fue de casi US\$ 60.0 millones, con un valor presente a diciembre de 1990 de alrededor de US\$ 50.0 millones, que se pagarían en la siguiente forma:

- Una cuota inicial por valor de US\$ 15.0 millones.
- Un suma de US\$ 20.3 millones a pagar a los tres años de la venta, más intereses compuestos del 9% anual o, a pagar en cualquier momento, descontándolos a un valor presente con una tasa de descuento del 9%. Si se pagaran dentro de la cuota inicial tendrían un valor presente de US\$ 15.7 millones.
- US\$ 5.0 millones pagaderos en un período no superior a 10 años, en cuotas semestrales consecutivas sin intereses, iguales al producto de US\$ 25.0 por el número total de automóviles ensamblados y nacionalizados (excluyendo los vehículos terminados importados directamente por la empresa) ⁶⁰/ por CCA durante cada uno de tales períodos. En el evento de que el monto total de los pagos durante el período de diez años sea inferior a esta cifra, la cuota del último semestre se aumentará en esta cantidad.

⁶⁰_/ Precisamente la CCA es la única de las tres ensambladoras que está importando vehículos ensamblados en el exterior, como una forma de enfrentar con mayores posibilidades de éxito el proceso de apertura, diversificando sus actividades.

- US\$ 18.6 millones, más intereses no compuestos del 9% anual, pagaderos en el cuarto aniversario de la fecha de pago inicial, con la entrega de las acciones restantes, las cuales mantendrá el Banco de Colombia en calidad de Agente de Transferencia (sin derecho a voto) durante ese período. Esta calidad le permitiría al Banco recibir dividendos iguales al 25% de la utilidad neta anual después de impuestos de la CCA, sobre una base no acumulativa. Estos dividendos reemplazarían los intereses señalados en el caso de ser superiores a los mismos, pero en el evento de ser inferiores se cancelaría la diferencia en la fecha indicada. Adicionalmente, si el monto de los dividendos fuera inferior al 50% del monto de los intereses, la diferencia se liquidaría a una tasa anual de 10.3%.

Como se observa, la forma de pago es hasta cierto punto similar a la establecida en el caso de SOFASA: una cuota inicial, un segundo pago a tres o cuatro años y otro a diez años que depende del nivel de producción (aunque menor en cuantía en este caso), diferenciándose en la existencia de un apreciable cuarto pago a cuatro años, con la permanencia del Banco en la Junta Directiva, y en el hecho de que la parte del precio variable no se hace depender del seguimiento o no de una política gubernamental proteccionista del sector automotriz.

En este caso se concede mas importancia a la continuidad del respaldo del Banco por cuatro años, que a pretender introducir condicionamientos a la política automotriz y de comercio exterior del Gobierno colombiano.

3. POLITICAS COMPLEMENTARIAS

(Ver capítulo sobre SOFASA)

4. EFFECTOS SOBRE LA EFICIENCIA

4.1 EFICIENCIA PRODUCTIVA

4.1.1 Injerencia estatal en la administración de la CCA

El Banco de Colombia y la mayor parte de las demás instituciones financieras involucradas, principales accionistas de la CCA, son realmente empresas temporalmente estatales, cuyo interés primordial respecto a la CCA era el de recuperar la inversión (los créditos concedidos) lo mas rápidamente posible, para ayudar a resolver sus propias dificultades financieras.

El Banco, como agente fiduciario de las acciones del grupo de entidades financieras, designó como Presidente de la CCA a un ejecutivo con buenos antecedentes como administrador en entidades del Estado, dándole completa autonomía en el manejo de la empresa, sin interferir en el nombramiento de funcionarios y sin asignarle a la CCA objetivos diferentes a los estrictamente comerciales. Así mismo, el Banco y los demás accionistas han mantenido un estrecho monitoreo de la empresa a través de la Junta Directiva, exigiendo resultados en el campo de las utilidades y la recuperación financiera de la firma.

La administración que tomó el control de la CCA a partir del 10. de septiembre de 1986, reconoce que no fue objeto de interferencias gubernamentales que obstaculizaran o impidieran la toma de decisiones encaminada a la supervivencia de la compañía, mas aún si se tiene en cuenta que esta empresa, por disposición del Decreto 3125 de 1986, mantenía su carácter privado.

4.1.2 Respaldo estatal a la CCA

Desde que el Banco de Colombia, como banco nacionalizado, asumió el control de la CCA, el Gobierno se mostró explícitamente interesado en respaldarla financieramente, aún incurriendo en riesgos aparentemente bastante elevados ^{61/} ^{62/}.

También podría afirmarse, como contraargumento, que posiblemente el Gobierno habría respaldado financieramente, al menos en dicha época, a cualquier empresa del tamaño de las aquí estudiadas, independientemente de si participa o no en el capital social, tal como sucedió en el caso de empresas 100% privadas de los sectores siderúrgico y textil en la segunda mitad de la década de los años 70 y con el sector financiero en la primera mitad de la década de los años 80.

Es indudable que el Banco de Colombia, como empresa estatal, ha jugado un papel importante para la CCA, difícil de cuantificar y de menor duración y un tanto diferente en características que el del IFI en el caso de SOFASA.

Este apoyo se visualiza a través, no solo de su papel de empresa financiera que suministró a la CCA el capital de trabajo suficiente para su funcionamiento, en un momento difícil para ambas empresas, sino por medio del apoyo ante otras entidades del Estado, a través de un proceso concordatario de características especiales, lo que fue importante para que la empresa no desapareciera.

⁶¹_/ FOGAFIN, NUEVO CUPO....., opus cit.

⁶²_/ No hay que olvidar, sin embargo, que en la época en la que el Banco suministró capital de trabajo a la CCA, ya sus productos estaban bien ubicados en el mercado y que los riesgos de bajas en ventas dependían de la presencia de situaciones recesivas que afectarían negativamente los ingresos de los consumidores, o de la misma política del Gobierno respecto a la competencia externa.

En el caso de la CCA es mas difícil afirmar, si se compara con SOFASA, que este apoyo hubiere incidido negativamente en la eficiencia productiva, pues todas las acciones de respaldo estaban ocurriendo en un momento en que la administración de la CCA estaba tratando de recuperar la empresa, por medio de acciones drásticas de negociación con acreedores, proveedores, comercializadores, accionistas y el mismo Gobierno, que precisamente tenían como meta reducir al máximo posible los costos de la empresa. El apoyo estatal permitió que la empresa sobreviviera, pero no configuró en ningún momento un ambiente propicio a la indisciplina financiera dentro de la CCA, justamente por la crisis financiera que atravesaba.

Lógicamente, es de esperar que de haberse perpetuado esta situación de apoyo del Banco, debería con el tiempo traducirse en disminuciones en la eficiencia productiva.

Por otra parte, podría aventurarse la hipótesis de que las acciones del Estado para salvar a la CCA disminuyeron la eficiencia asignativa, al no permitir la reasignación de recursos que habría surgido del cierre de una empresa ineficiente. Esto habría que conciliarlo con los costos de dicha reasignación (costos de ajuste) y con la menor competitividad que en este mercado hubiese resultado dada la mayor aceptación de los nuevos productos de la empresa (Mazda en vez de Fiat), al menos para el período que transcurre entre 1986 y la concreción de una apreciable apertura del comercio exterior de vehículos automotores.

Un buen indicio de la importancia del Banco de Colombia, como ente estatal que puede prestar su apoyo frente a decisiones de las demás dependencias del Estado, es el de que la Mazda Corporation condicionó la compra de las acciones en la CCA a que el Banco de Colombia permaneciera en la Junta Directiva de la empresa como agente de transferencia de las acciones durante 4 años, mientras que se completa el pago de las mismas por parte de Mazda.

4.1.3 Políticas complementarias y eficiencia productiva

Para el Gobierno ha sido importante la venta de sus acciones en la CCA, no solo por lo que representa en la recuperación financiera del Banco de Colombia, sino por la mayor libertad que le otorga en sus decisiones de apertura económica.

Es indudable que, como en el caso de SOFASA, la mayor competencia que se presentará en el mercado debe incidir aún más en la eficiencia de la empresa. Es todavía demasiado pronto para tener elementos que permitan medir tal incidencia, considerando no solo que la apertura económica y la privatización de la CCA son relativamente recientes, como porque la empresa ya venía, desde 1986, en un proceso de aumento de su eficiencia para encarar su crisis financiera. Mazda anunció al interior de la empresa la introducción de sus métodos administrativos, sin que todavía se pueda percibir el impacto de este hecho.

Un indicio de que se ha obtenido éxito en aumentar la eficiencia en los cuatro o cinco años anteriores (1987-1990), además de los indicadores que se presentan en el Cuadro No.2.9, es el de que Mazda se ha mostrado muy interesada en asegurar, al menos por tres o cuatro años más, la permanencia en sus cargos de los actuales directivos de la CCA.

4.2 EFICIENCIA ASIGNATIVA (ver capítulo correspondiente a SOFASA)

5. IMPACTO FISCAL CASO CCA

5.1. POSIBLE GANANCIA EN EFICIENCIA DESPUES DE LA VENTA

En este caso deben plantearse igualmente dos escenarios: el primero, partiría del supuesto de que el subsector automotriz continúa siendo viable, gracias a la protección otorgada por el Gobierno; el segundo, incorpora la posibilidad de desaparición

del mismo, como consecuencia de las negociaciones en el Grupo Andino.

En el primer escenario, no puede plantearse, en el sentido estricto de los términos de referencia, que de la venta de la participación accionaria de la banca nacionalizada en la CCA, se derive una ganancia fiscal permanente apreciable por incremento en la eficiencia productiva, como en el caso de SOFASA.

Veamos algunos elementos que sustentan esta afirmación:

- El Gobierno nunca ha pretendido ejercer ingerencia directa en la administración de la CCA, debido a las características de la propiedad estatal de las acciones, recibidas en pago por los bancos nacionalizados; cuyo único interés, como se ha venido repitiendo, era el de recuperar los créditos otorgados. Además, las empresas que pasan a control de los bancos mediante estos mecanismos, conservan por ley su carácter de empresas privadas debiendo ser vendidas en un plazo determinado.
- El hecho de que los japoneses condicionaron la compra de las acciones a la permanencia del Banco de Colombia en la empresa (como agente de transferencia del 25% de las acciones) y del personal directivo en sus cargos ⁶³/, es un indicativo de que no se pueden esperar grandes incrementos en la eficiencia productiva por este hecho, como resultado de la privatización. A esto se añade que, en alguna forma, los japoneses, como copropietarios, habían participado en

⁶³/ Según se concluye de las entrevistas realizadas y de la cláusula 4 (4) del contrato de compra-venta que dice: " Sin el consentimiento previo y por escrito o la solicitud de los Compradores, los Vendedores (que permanecen en la Junta Directiva) no podrán.... cambiar sustancialmente la operación u organización de la CCA, incluyendo (sin limitación) la remoción de los actuales funcionarios ejecutivos de CCA"

el diseño e implementación de la tecnología administrativa imperante en la empresa.

Seguramente el respaldo estatal no tendrá la intensidad e incondicionalidad anteriores a la privatización, pero puede esperarse alguna continuidad al respecto, como de hecho ha sido valorado en el contrato de venta por los mismos japoneses. Es posible, como hipótesis, que si el Banco de Colombia y el actual Presidente de la CCA no hubiesen continuado en la empresa, el precio que habrían ofrecido pagar los inversionistas extranjeros fuera menor.

Mazda aseguró la continuidad de la administración de la CCA, por una parte, por la eficiencia demostrada por la misma y, por otra, probablemente, por los apreciables vínculos que posee dicha administración con el Gobierno, sobre todo por el prestigio del Presidente de la CCA dentro del sector público.⁶⁴/.

- No se esperaban, tampoco, grandes incrementos en eficiencia productiva provenientes de políticas complementarias, dado el relativo alto nivel de eficiencia que tiene la CCA actualmente. Sin embargo, es lógico esperar que posibles aumentos adicionales en la eficiencia productiva, y las reducciones consecuentes en costos, provengan de las políticas de apertura de la economía, que pueden llevar, por ejemplo, a mejorar la rotación de los inventarios de materias primas y vehículos terminados, a acentuar la eficiencia en el manejo financiero en la importación de las materias primas, a maximizar el uso de los espacios físicos en el ensamble, entre otros aspectos que pueden ser objeto de cambio ante una mayor competencia en el mercado.

⁶⁴_/ Se trata de un eficiente empresario que ha sido Ministro de Obras Públicas, Gerente de la Empresa Colombiana de Petróleos (estatal) y Gerente del IFI.

En resumen, los posibles incrementos en la eficiencia productiva deben provenir del retiro parcial del apoyo estatal, sobre todo a partir de 1992 con la posible privatización del Banco de Colombia.

También debe valorarse, en las posibles ganancias fiscales de tipo permanente, los efectos de las políticas complementarias que aumentaron la eficiencia asignativa de la CCA, al permitirle incursionar en segmentos del mercado antes vedados: camperos y vehículos comerciales. No es posible valorar estos efectos, los cuales pueden estar contrarrestados hasta cierto punto, por las pérdidas que puede enfrentar la empresa como resultado del incremento en la eficiencia asignativa global, derivado de la apertura al comercio internacional.

En el segundo escenario, cuando se adopta como supuesto que la industria desaparece, es evidente que existirían unas apreciables ganancias fiscales permanentes, medidas por la diferencia entre el precio de venta y el valor de salvamento de los activos de la empresa (este último dato no es conocido).

5.2. OTRAS POSIBLES GANANCIAS FISCALES: aplicación de los recursos

Los ingresos provenientes de la venta de la participación accionaria representaron para la banca nacionalizada una mejora sustancial de su situación patrimonial, como se reconoció en las entrevistas realizadas con los ejecutivos del sector financiero.

Esto, eventualmente podría incrementar, en forma indirecta, los ingresos fiscales del Estado al favorecer un mejor precio de venta de dicha banca, cuyo Programa de Venta se está realizando actualmente.

5.3. GANANCIAS BANCARIAS (una digresión)

Aunque se aparta del concepto de ganancias fiscales establecido en los términos de referencia, vale la pena analizar en forma resumida lo que representó la venta de la CCA para los bancos nacionalizados, además del hecho importante de facilitar sus propios procesos de privatización.

Es importante recordar que los bancos no estaban en la CCA propiamente como socios capitalistas de una empresa industrial, sino que, accidentalmente, habían adquirido tal calidad en el Acuerdo Concordatario que puso término a la crisis financiera de la CCA.

Además, su máxima aspiración estaba cifrada en recuperar, hasta donde fuera posible, el monto de los créditos concedidos y los respectivos intereses, antes que continuar como socios de la ensambladora más rentable en ese momento en el país, ya que las disposiciones legales no lo permiten.

Podría estimarse en este caso especial, si existió o no una ganancia de los bancos comparando los ingresos recibidos de la venta de la participación accionaria y los que hubieran recibido de una operación estricta de crédito.

Existen dos maneras de medir la posible ganancia:

- Si se parte de que los Bancos ya han asumido como pérdidas, contablemente, los créditos concedidos a través de las provisiones de cartera, se podría suponer que los US\$30.0 millones de dólares, aproximadamente, que le correspondieron a la banca nacionalizada representan una ganancia permanente.
- Si se parte del monto de las acreencias e intereses acumulados a diciembre de 1990 a favor de las entidades financieras y se compara con lo recibido por la venta de la

participación accionaria, más lo que se recibirá por la refinanciación de parte de la deuda (establecida en el Acuerdo Concordatario), se tendría una pérdida desde la perspectiva de los banqueros ⁶⁵/.(Cuadro No.3.4).

5.4 EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS GUBERNAMENTALES EXPLICITOS CON LA VENTA DE LA CCA

La venta de la CCA permitió al Gobierno cumplir con la legislación bancaria, la cual estipula que los bancos no pueden conservar por mas de dos años los bienes recibidos en dación de pago.

Igualmente, era de especial interés recuperar los créditos concedidos por las entidades bancarias nacionalizadas, como un importante elemento en el proceso de saneamiento y reprivatización de las mismas. Es indudable que los dineros de la venta de las acciones del Gobierno en la ensambladora facilitarán dicho proceso, teniendo en cuenta que estas entidades están atravesando, a su vez, por las dificultades financieras que llevaron a su nacionalización.

6. CONCLUSIONES AL CAPITULO III

6.1 ANTECEDENTES

- a. La situación financiera de la CCA era relativamente buena antes de los procesos de venta accionaria. Esto facilitó la privatización.

⁶⁵_/ Fórmula: Ingresos de la banca nacionalizada por venta accionaria + Refinanciación de parte de la deuda de la banca nacionalizada > o < préstamos + intereses = Ganancia o pérdida permanente.

CUADRO No.3.4.

BANCA NACIONALIZADA: CREDITOS E INGRESOS POR VENTA, CASO CCA

(Millones de dólares, diciembre de 1990)

| Banco | Ingreso Venta | Valor Presente Refinanciación Parte Deuda | Total | Valor Presente Créditos e Intereses |
|----------------|------------------|---|-------|---|
| Colombia | 15.14 | 1.39 | 16.53 | 21.53 |
| Tequendama | 4.70 | 0.74 | 5.44 | 11.30 |
| Granfinanciera | 12.01 | 1.53 | 13.54 | 23.46 |
| TOTAL | 31.85 | 3.66 | 35.51 | 56.01 |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en Acuerdo Concordatario y Anexos y Contrato de Compraventa de acciones.

6.2 MOTIVOS PARA LA VENTA ACCIONARIA

- a. La venta accionaria no estaba estrechamente relacionada con una política gubernamental explícita de privatización en el sector industrial, sino que era parte de una norma legal preestablecida para el sector financiero y, tenía como objetivo fundamental facilitar la privatización de las entidades financieras nacionalizadas.

6.3 MEDIDAS PREPARATORIAS

- a. Todo el proceso concordatario y de recuperación de la CCA puede ser juzgado como preparatorio para poder vender la empresa en las mejores condiciones posibles y recuperar así los préstamos realizados por las instituciones financieras a dicha empresa.

6.4 SITUACIÓN DE EFICIENCIA ANTES DE LA PRIVATIZACIÓN

- a. La alta eficiencia relativa de la CCA es un resultado de las medidas para sacarla de su crisis financiera y de la independencia y calidad de la administración existente, más que de una política de privatización.

6.5 VALORACIÓN DE LAS ACCIONES

- a. Los criterios utilizados para la valoración de las acciones de la CCA contemplaron el flujo de caja proyectado y otros elementos de interés estratégico para la multinacional japonesa, tales como las utilidades de la casa matriz a través de la transferencia de precios por venta de insumos.

6.6 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO

- a. La venta de las acciones de la CCA fue cerrada, sin conocimiento público de los pormenores de la misma. Los

negociadores aprovecharon la interpretación legal que se dió en el caso de SOFASA, la cual concluía que no había claridad sobre si era o nó indispensable realizar este tipo de transacciones por oferta pública.

6.7 EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA

- a. En el caso de la CCA no se aprecian efectos adversos importantes sobre la eficiencia productiva derivados de intervenciones directas del Gobierno en la administración de la empresa antes de la venta. Esto es resultado del interés primordial de las entidades bancarias de recuperar la inversión.
- b. El Banco de Colombia daba apoyo a sus empresas mediante su respaldo financiero o a través del "lobby" en otras entidades públicas. No es fácil asegurar que esto incidió negativamente en la eficiencia de la CCA antes de la venta, debido a las circunstancias específicas de la empresa, al tipo de vínculos legales con los bancos accionistas, al interés de las instituciones financieras en recuperar sus créditos y al corto tiempo transcurrido desde que los bancos se vincularon como socios.

6.8 EFECTO FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN

- a. En el caso de la CCA solo existirían ganancias fiscales permanentes apreciables en el caso de que se acentuara la liberación del comercio internacional y, por dicho motivo, la empresa redujera apreciablemente su actividad o desapareciera.
- b. Un beneficio esperado de la venta de las acciones de la CCA es recuperar y reprivatizar en mejores condiciones las entidades financieras nacionalizadas.

7. CONCLUSIONES GENERALES A LOS CAPITULOS II Y III

7.1 ANTECEDENTES

- a. Los dos casos seleccionados se refieren a empresas cobijadas bajo el régimen de empresas privadas ⁶⁶_, lo que restringía hasta cierto punto la posible ingerencia estatal directa en su administración. Esto facilita los procesos de privatización (medidas preparatorias) pero disminuye los efectos previsibles sobre la eficiencia productiva y las ganancias fiscales.
- b. Las políticas gubernamentales existentes antes de las ventas accionarias generaban apreciables distorsiones al interior del mercado, con importantes barreras a la entrada.

7.2 EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA

- a. Un aspecto a considerar es la importancia que otorgan las multinacionales automotrices a la participación del Gobierno como socio de las empresas, debido a los condicionamientos que esto supone para el manejo de la política sobre el subsector y al "lobby" que los socios estatales realizan frente a las demás dependencias del Estado en defensa de sus inversiones.

7.3 EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS REGULATORIAS SOBRE LA EFICIENCIA

- a. El subsector de ensamble automotriz está sumamente reglamentado y controlado por el Gobierno. Esto permite un amplio campo para la utilización de políticas complementa-

⁶⁶_/ Empresas en que el Estado posee menos del 90% del valor del capital.

rias a las ventas accionarias. No es muy claro, del análisis de la documentación existente y de las entrevistas, que los cambios en las políticas hubiesen sido realizados como una consecuencia directa o como complemento de las ventas de las acciones por parte del Estado, aunque algunos temas específicos al respecto sí se discutieron en el proceso de negociación IFI-RNUR.

- b. Los efectos previsibles de las medidas complementarias sobre la eficiencia productiva tienen aspectos positivos y negativos en la etapa posterior a la primera venta (1988-1990): negativos en cuanto al mantenimiento y acentuación de los controles a importaciones, liberación de precios y continuación de barreras a la entrada de otras empresas. Positivos por disminución de los monopolios para empresas existentes respecto a algunos segmentos del mercado. A partir de 1991 se acentúan los posibles efectos positivos por disminución de las barreras a la entrada de otras empresas, aumento de la competencia externa y disminución de regulaciones y controles.
- c. Existe todavía un margen relativamente amplio para impulsar mejoras en la eficiencia asignativa, pues el proceso de liberación del comercio exterior y de entrada de nuevas empresas al mercado, o de las existentes en segmentos del mercado antes vedados, está en una etapa inicial. Dentro de este proceso debe contemplarse la posible desaparición de la industria de ensamble.

7.4 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO

- a. En los dos casos de venta de las acciones el objetivo de la negociación era el de obtener el precio mas alto posible: no se contemplaron otros objetivos usuales a involucrar directamente en el proceso de venta.

- b. La renuencia en ofrecer las acciones a través de las bolsas de valores tiene que ver, seguramente, con el tipo de empresas sobre las que se estaba transando las acciones. En un mercado oligopólico, con marcada diferenciación de productos, utilización de marcas, tecnologías, sistemas administrativos, productivos y de comercialización diferentes y con unas políticas de transferencia de utilidades a través de los precios de insumos, es bien difícil que dos empresas compartan capital en una subsidiaria sin un acuerdo previo.
- c. En ambos contratos de compraventa de las acciones, se observa una incertidumbre muy alta, por parte de los compradores, sobre el curso futuro de la política económica. Esto fue plasmado en los contratos de compraventa, principalmente a través del establecimiento del pago de alguna proporción de las acciones en forma dependiente del nivel futuro de producción de las empresas.
- d. Una importante conclusión del análisis de los contratos de compraventa de las acciones, sobre todo en el caso de SOFASA, es el de que se configuran en parte privatizaciones inconclusas, que pueden revertir si las demandas de las empresas prosperan ante cambios en las políticas económicas que generen dificultades insalvables a las empresas.
- e. El precio y la forma de pago están afectados por las consideraciones que realicen las empresas multinacionales acerca de la estabilidad de las políticas económicas. Prefieren en todo caso la permanencia estatal en las empresas. Este aspecto puede llevar a negociar en los contratos de compraventa cláusulas que comprometen la autonomía estatal en el manejo de la política económica.
- f. Cuando la compra-venta se realiza con una empresa extranjera, pueden hacerse consideraciones sobre su aporte a la

balanza de pagos, al ahorro y a la tecnología, que influyan en el precio y las condiciones de pago acordadas.

- g. Un aspecto de vital importancia en las negociaciones con empresas multinacionales que controlan el mercado oligopólico y los desarrollos tecnológicos a nivel mundial, es el de que tal hecho limita el conjunto de posibles compradores, pues no es fácil interesar a inversionistas nacionales a participar en una empresa en la que no controlan los principales elementos de las utilidades: el precio del CKD, los pagos de regalías por transferencia de tecnología y el precio y la venta de repuestos. Si se desea interesar a inversionistas extranjeros debe ser bajo la condición de que la transacción permita a estos últimos una participación adecuada en la administración de la empresa y/o una autonomía suficiente al interior de la misma para manejar sus propios productos y los precios y pagos con su respectiva casa matriz.
- h. Hay que resaltar que los trabajadores no participaron en la compra de acciones de las ensambladoras. Esto se debe a que las multinacionales no tienen interés en invertir conjuntamente con los trabajadores, y a que estos últimos prefieren más bien disfrutar de los niveles salariales relativamente favorables de las empresas multinacionales.
- i. Las inversiones directas involucradas en el ensamble automotriz son relativamente pequeñas, aunque los efectos indirectos de esta industria pueden ser relativamente amplios. El primer punto fortalece la posición negociadora de las multinacionales, mientras que el segundo debilita la del Gobierno.
- j. La necesidad del Gobierno de obtener una mayor libertad en el manejo de la política económica puede llevarlo a aceptar precios menores de venta de las acciones. Lo mismo podría

decirse si el Gobierno acompaña la privatización de empresas "artificiales", con políticas complementarias que signifiquen una fuerte liberación del comercio exterior del país.

- k. La misma "artificialidad" de la industria puede llevar a que se presione su venta, aceptando niveles de precios aparentemente no muy adecuados, si se piensa que la desaparición de la industria traería unas apreciables ganancias fiscales por mayores recaudos globales de importación y ventas.

7.5 EFECTO FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN

- a. En la medida que avance el proceso general de apertura de la economía, y que el mismo cubija a las empresas estatales o privadas con participación estatal, las ganancias previsibles en eficiencia y en la parte fiscal deben ser menores.
- b. La necesidad del Gobierno de obtener una mayor libertad en el manejo de la política económica puede llevarlo a aceptar precios menores de venta de las acciones. Lo mismo podría decirse si el Gobierno acompaña la privatización de empresas artificiales, con políticas complementarias que signifiquen una fuerte liberación del comercio exterior del país.
- c. La misma "artificialidad" de la industria puede llevar a que se presione su venta, aceptando niveles de precios aparentemente no muy adecuados, si se piensa que la desaparición de la industria traería unas apreciables ganancias fiscales por mayores recaudos globales de importación y ventas.

8. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones respecto a la "tecnología" de privatización que se desprenderían de los casos estudiados sobre ensamble automotriz, deben tener en cuenta el tipo de actividad de las empresas involucradas y la situación específica que enfrentan en Colombia.

Para comenzar, el ensamble de vehículos tiene las siguientes características particulares:

- Un papel asignado de arrastre de la industria de autopartes, cuyo cumplimiento lleva a otorgarle altos niveles de protección y a incurrir en un enorme sacrificio fiscal;
- Una reglamentación abundante y compleja, para controlar el cumplimiento del anterior cometido;
- Un mercado muy pequeño para cumplir de una manera satisfactoria con el objetivo que se le ha señalado;
- Si se le desprotege debe: cambiar de actividad (comercializar vehículos), continuar con el ensamble pero abandonando los objetivos iniciales fijados de promover industria de autopartes o, desaparecer.

Las principales recomendaciones, teniendo en cuenta lo anterior, serían las siguientes:

8.1 GENERAL

Es fundamental considerar como casos especiales de alto riesgo, para efecto de ventas con financiamiento, los de las empresas del sector industrial que solo subsisten gracias a la protección gubernamental y que podrían desaparecer (o tener que cambiar de objetivos) en un escenario de apertura comercial.

8.2 MEDIDAS PREPARATORIAS DESEABLES

Estas medidas deberían visualizarse tanto respecto a las empresas en sí como en cuanto a las políticas regulatorias del Gobierno.

Respecto a las empresas, es apenas obvio esperar que sobre estas empresas se realice un saneamiento financiero que las haga mas atractivas a posibles compradores. Sin embargo, parece común no preocuparse por otro tipo de problemas internos que enfrentan las empresas, que pueden afectar su eficiencia o la posición de los futuros compradores en la empresa: son los casos de los estatutos, que regulan el funcionamiento de la empresa y las relaciones entre los accionistas y, los contratos y convenios que norman las relaciones entre la empresa y los trabajadores.

El caso de SOFASA es ilustrativo:

- a. Hubiera sido mucho más fácil atraer inversionistas a esta empresa si la RNUR no tuviera que ceder parte de su completo control sobre la misma. Este tipo de problemas debían ser solucionables como parte de las medidas preparatorias, aunque se considera muy peculiar y posiblemente no se presente muy a menudo.
- b. Es mucho más factible que en las empresas, sobre todo estatales, existan casos como el de la convención colectiva de trabajo de SOFASA, con acuerdos que afectan significativamente la eficiencia productiva, dificultando la toma de medidas regulatorias que, por ejemplo, aumenten la competencia. Se ve como conveniente involucrar mas a los obreros y empleados en el proceso de privatización, con el objeto de alcanzar arreglos en estos aspectos. Naturalmente, esta recomendación es más obvia cuando existe claridad en la política económica. Para el caso de SOFASA, no se preveía en 1988 el grado de apertura al comercio que se pretende alcanzar ahora, lo que, unido al tipo de

convención colectiva de trabajo existente, ha alimentado una huelga en SOFASA que completó tres meses.

Uno de los mayores problemas que enfrentaron los compradores en los dos casos estudiados, fue el de la incertidumbre acerca del rumbo de la política económica. Esto es vital en empresas que para su supervivencia dependen de la protección estatal frente a la competencia externa. De hecho, ambos compradores trataron de protegerse en este aspecto en los contratos de compraventa. Se requiere, por lo tanto, mayor claridad en cuanto a los objetivos, alcances y metas de la política económica general y subsectorial.

Un aspecto interesante que se presentó en el caso colombiano fue que el Gobierno se preocupó por establecer, antes de las privatizaciones en el subsector, reglas del juego (contratos de ensamble) iguales para todas las ensambladoras. Esto es recomendable, pues facilitó enormemente el proceso de compraventa.

8.3 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

El análisis de los dos casos permite apreciar el énfasis diferente para evaluar las acciones dado por cada empresa estatal. Al respecto es necesario hacer dos consideraciones: Por un lado, las ensambladoras no requieren altas inversiones en capital fijo y los equipos que utilizan no tiene muchos usos alternativos en la industria metalmecánica. Por otra parte, la alta protección que requieren para poder cumplir los objetivos fijados por el Estado, hace que sus expectativas estén muy ligadas a los rumbos que tome la política económica.

Los anteriores comentarios sugieren que en este tipo de empresas debe dársele mayor énfasis a las expectativas de utilidades que al valor de los activos fijos, a la hora de valorar las acciones.

Un aspecto interesante que surge cuando los posibles compradores son compañías multinacionales, es el de involucrar en las valoraciones de las acciones de las empresas, los componentes de transferencia de utilidades que se realizan a través de los precios de los insumos y de la asistencia técnica que, como en estos casos, están suficientemente documentados en los estudios específicos realizados sobre latinoamérica.

8.4 MECANISMOS DE VENTA Y CRITERIOS DE SELECCIÓN DE COMPRADORES

Desde el punto de vista teórico, el mecanismo óptimo de venta de acciones es el de oferta pública a través de las bolsas de valores. Este mecanismo tiene algunos inconvenientes cuando la empresa a privatizar no es totalmente estatal y hay de por medio marcas ya establecidas y participaciones de mercado ya ganadas.

Como se analiza en el documento, una parte importante de las utilidades de las multinacionales proviene de la posibilidad de suministrar materias primas y tecnología. Es difícil, por una parte, que exista interés de inversionistas locales y aun de inversionistas internacionales no involucrados en el mismo negocio en que está la empresa, en entrar a la misma cuando no pueden ejercer un control efectivo sobre los costos de producción, el tipo de tecnología a utilizar, la marca de los productos y la composición de la gama de productos a ofrecer en el mercado.

Por otra parte, la enorme competencia oligopolística que existe en el mercado automotriz internacional, hace que sea prácticamente imposible mezclar en el capital de una empresa, sin un acuerdo previo, a las compañías que conforman dicho mercado.

En estos caso las opciones son, entonces:

- vender las acciones al socio existente, lo que estrecha el posible conjunto de compradores afectando el precio;

- ofrecerlas mediante licitación internacional entre empresas del subsector automotriz, lo que no ayudaría mucho al fortalecimiento del mercado de capitales local o,
- venderlas a través de las bolsas de valores, mediante ofertas internacionales, dejando que las empresas realicen sus propios acuerdos. Esta última alternativa enfrenta los problemas de la aceptación del nuevo socio por el socio actual y las relacionadas con el control de la empresa; las decisiones sobre suministro de insumos y tecnologías, sobre marcas y sobre sistemas administrativos y de comercialización de los productos, entre otros aspectos.

Las dos últimas alternativas se facilitan cuando los posibles compradores pueden ofrecer complementar la oferta de productos y no significan una competencia para los productos del socio actual. Era factible para el caso de SOFASA aunque no para el de la CCA.

Otro problema de las ventas libres por bolsas de valores es el de la preocupación del Gobierno de que las empresas pasen a poder de propietarios con dineros de procedencia "no completamente transparente" y, que estos procesos de privatización sean utilizados para "lavar" capitales del narcotráfico. Así, aun las ventas por bolsa de valores deben estar condicionadas a la verificación sobre la procedencia de los capitales.

8.5 FORMAS PREFERIBLES DE FINANCIAMIENTO

En estos casos específicos, en que los posibles compradores son compañías multinacionales del automóvil, no es importante proveer financiación de la banca multilateral de crédito, como sí sería el caso de la venta de empresas en donde pudiesen participar inversionistas nacionales o extranjeros no tan específicamente condicionados.

8.6 REMOCIÓN DE BARRERAS A LA COMPETENCIA

Los casos aquí estudiados contemplaron remoción de barreras a la competencia en varios niveles:

- Permitiendo el acceso de todas las empresas a todos los segmentos del mercado;
- Eliminando los controles cuantitativos o permisos previos de importación que se traducían en una protección efectiva casi infinita a las ensambladoras;
- Reduciendo el arancel y los impuestos adicionales, los que, además de los controles cuantitativos, protegían en exceso a la industria, pues prácticamente las empresas nunca han utilizado dicha protección totalmente (agua en el arancel);
- Facilitando la entrada de nuevas empresas al mercado, aunque ya cuando se había abierto la competencia con el exterior y no antes como debía haber sido.

Al respecto, el Gobierno debe tomar decisiones que de pronto alteren los objetivos establecidos a las ensambladoras, si pretende continuar liberando el comercio exterior de vehículos. Si la protección arancelaria desciende por debajo de un mínimo estimado por las ensambladoras y los autopartistas, las alternativas son las siguientes: a) La industria desaparece si se insiste en que continúe cumpliendo con mínimos actuales de integración de partes y piezas nacionales; b) La industria combina ensamble a un nivel mínimo o nulo con importación de vehículos; c) Continúa el ensamble pero reduciendo en la cuantía necesaria los compromisos de integración y los incentivos arancelarios y aduaneros al ensamble.

8.7 REQUISITOS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN

Cuando el principal mecanismo regulador es la apertura a la competencia externa, debe procurarse eliminar o reducir al mínimo las regulaciones y controles internos que tenían una justificación cuando las empresas gozaban de un mercado interno sobrepro-

tegido. El subsector automotriz es un buen ejemplo de este esquema, por lo que la política sobre el mismo, que comenzará a aplicarse a finales de 1991, está basada en la reducción de las regulaciones de la actividad de las ensambladoras. Debe existir una especie de correspondencia entre nivel de protección, medidas regulatorias y seguimiento de las políticas originales sobre el subsector.

8.8 EFECTOS PREVISIBLES SOBRE LA EFICIENCIA.

Se derivan, en casos de empresas como las analizadas de:

- Disminución del apoyo estatal frente a otras entidades del Gobierno, efecto que se hará menor en el futuro respecto a una canasta de empresas por privatizar: las del IFI y las de la banca nacionalizada. En el caso del IFI en parte por la menor ingerencia que se le ha dado al Instituto en los organismos de decisión de política económica en las recientes reformas económicas, aunque se ha visto fortalecido en su papel financiero en el área de reconversión de las empresas frente a la apertura económica. En el caso de la banca nacionalizada, pues ella misma está siendo objeto de reprivatización, a un ritmo bastante rápido.
- Aumento en los niveles de competencia, derivados de la política general de apertura económica, de la profundización de los procesos de integración en que está involucrado el país y de la eliminación o disminución de barreras a la entrada, lo que genera incrementos directos en eficiencia productiva y aumentos en eficiencia asigantiva, tanto a nivel del subsector como a nivel global, independientemente de cómo esté distribuida la propiedad de las acciones.

De lo anterior se puede deducir que es razonable esperar que las ganancias en eficiencia de futuros procesos de privatización, en empresas de los sectores que producen bienes y servicios comercializables, dependerán crucialmente de si el producto es

exportable o importable y del tipo de ventajas comparativas que posea el país en la producción o prestación de los mismos.

8.9 GANANCIA FISCAL ESPERABLE

En el marco de la teoría neoclásica, las mayores ganancias fiscales del largo plazo prevendrían de una política que redujera al máximo la protección a la industria de ensamble, lo cual, desde la óptica de este solo objetivo, ameritaría vender las acciones prácticamente al precio comercial de los activos fijos, principalmente terrenos, edificaciones y maquinas y equipos de uso general.

Las ganancias prevendrían, por un lado, del aumento en los ingresos fiscales por automóvil nuevo vendido en el mercado, al sustituirse la oferta de las ensambladoras por la de vehículos importados, y, por otro lado, por el aumento en la producción del país, al reasignarse mas eficientemente los recursos de la economía.

Para determinar el precio óptimo de compraventa de las acciones, tanto para el comprador como para el vendedor, debe existir como condición una apreciable claridad respecto a la política general y sobre el subsector.

Si no hay claridad al respecto, no por ocultamiento de la información, sino por la misma dinámica de incertidumbre en que se desenvuelve tradicionalmente el rumbo de la política económica, la determinación del precio y, por lo tanto, la ganancia fiscal, se hacen inciertos.

En el caso de que las empresas continuaran siendo viables, se podrían generar ganancias fiscales por aumento en la eficiencia productiva, por pérdida del apoyo estatal a raíz de la privatización y, básicamente, por la apertura al comercio inter-

CAPITULO IV

PRIVATIZACION DEL BANCO DE LOS TRABAJADORES

1. ANTECEDENTES

1.1 LA CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO

Tal como ocurrió simultáneamente en varios países latinoamericanos, el Sistema Financiero colombiano atravesó una severa crisis, la más grave de este siglo, a comienzos de la década del 80 ¹/.

Dicha crisis se originó en la confluencia de factores externos e internos al sector financiero. Por un lado, la economía colombiana -y en particular el sector industrial- afrontaron una prolongada recesión que duró casi todo el primer lustro de la década y que se tradujo en la insolvencia de muchas empresas y la utilización del régimen concerdatario (que exime el pago de intereses sobre deudas, mientras se recupera la empresa dentro de un plazo previsto) con el consecuente deterioro de la cartera bancaria. Por otra parte, desde finales de la década del 70 venía produciéndose un generalizado proceso de toma de empresas con el propósito exclusivo de producir efectos rápidos sobre los precios de las acciones. En fin, se presentaron también manejos indebidos de las entidades financieras, tales como préstamos frecuentes y de gran cuantía a los accionistas y administradores, concentración excesiva de la cartera en pocas empresas que

¹_/ Ver: The World Bank, Financial Systems and Development. An Overview, Oxford University Press, 1989.- Sobre Colombia: A. Montenegro: "La Crisis del Sistema Financiero Colombiano", en Ensayos de Política Económica (Dic. 1983).

después tuvieron problemas, piramidación excesiva del capital, etc.

Todo esto produjo, además de una crisis de confianza de los ahorradores en algunas entidades, el deterioro patrimonial significativo de las entidades financieras con problemas.

Para hacerle frente a la crisis, las autoridades diseñaron una serie de instrumentos antes inexistentes, tales como la posibilidad de nacionalizar entidades financieras (Decreto 2920 de 1982). Esta nacionalización no expropiaba, sino que dejaba el manejo de las entidades en manos del Estado.

También se liquidaron varias entidades utilizando un seguro implícito (pagos a los pequeños ahorradores y préstamos blandos a los ahorradores medianos).

En 1985 se creó el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FGIF) (Ley 117 de 1985) con un doble propósito: efectuar un proceso de saneamiento de las entidades con quebranto patrimonial susceptibles de recuperación y organizar un sistema explícito de protección de los depositantes, o Seguro de Depósitos.

Las entidades en proceso de saneamiento pueden recibir una serie de apoyos según las necesidades de la entidad financiera: capitalización, préstamos subsidiados, compra de cartera improductiva con pacto de retroventa, avales o garantías. La capitalización sólo puede efectuarse una vez se oficializa a la entidad, así: como se trata de entidades con patrimonio negativo, se reduce el valor nominal de las acciones a un centavo y luego se capitaliza ("operación acordeón"). Con ello los accionistas mayoritarios anteriores se reducen a una participación insignificante (menos del 1% en todos los casos) y el Fondo designa una

nueva Junta Directiva que se encarga de realizar un saneamiento de la entidad, antes de reprivatizarla.

La ley 117 ordena explícitamente que las entidades oficializadas por el Fondo lo sean transitoriamente. Es decir, la privatización es forzosa cuando se cumple un proceso mínimo de saneamiento que permita vender la entidad al sector privado.

La ley 79 de 1989 eliminó la figura de la nacionalización y dejó sólo la de oficialización a través del FGIF.

En 1982 fue nacionalizado el Banco del Estado que recibió capital garantía del Gobierno.

En 1986 fueron nacionalizados el Banco de Colombia, la Corporación Financiera Grancolombiana y las Compañías de Financiamiento Comercial Pronta y Prisa. Estas cuatro entidades estaban vinculadas a un mismo grupo financiero cuya cabeza era el Banco de Colombia. Estas entidades fueron capitalizadas por el FGIF después de la nacionalización y están sujetas al régimen de privatización, excepto la Corporación Grancolombiana y Prisa que están en liquidación.

En el mismo año fueron capitalizados por el Fondo, el Banco Tequendama y el Banco de los Trabajadores (tema de este capítulo). En 1988 se oficializó el Banco del Comercio.

Las entidades mencionadas hacen parte del grupo de entidades financieras susceptibles de privatización.

Como puede observarse en el Cuadro No.4.1, el total del capital y reservas de los bancos a privatizar ha oscilado entre el 16 y el 29%, entre 1985 y 1990, del total del

sistema bancario colombiano. La participación en los activos totales se ha reducido del 21 al 16%.

La participación del capital de este grupo de bancos se incrementó inicialmente debido a las capitalizaciones del FGIF, pero se reduce proporcionalmente después, debido a las exigencias de capitalización de las autoridades a todo el sistema financiero a partir de 1990. Por su parte, el crecimiento de activos ha sido más dinámico en los bancos privados.

Con respecto a la participación de la Compañía de Financiamiento Comercial Pronta, en las entidades de su género ocurre algo semejante a lo descrito para los bancos a privatizar.

El proceso de venta de las acciones del FGIF se inició con el Banco de los Trabajadores y el Banco Tequendama y está en curso la del Banco del Comercio.

El Gobierno también ha anunciado la privatización de algunas entidades oficiales tradicionales, tales como el Banco Cafetero, el Banco Ganadero y la Corporación Financiera Popular.

Antes de terminar esta sección introductoria, es preciso insistir en el hecho de que las nacionalizaciones y

CUADRO No.4.1

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS BANCOS SUSCEPTIBLES DE PRIVATIZAR
EN EL SISTEMA BANCARIO COLOMBIANO

| | Estado | | Colombia | | Comercio | | Tequendama | | Trabajadores | | Total | |
|---------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| | Capital y reservas | Activos totales | Capital y reservas | Activos totales | Capital y reservas | Activos totales | Capital y reservas | Activos totales | Capital y reservas | Activos totales | Capital y reservas | Activos totales |
| 1985 I. | 10.79 | 2.43 | 0.94 | 13.39 | 3.41 | 4.19 | 1.10 | 0.66 | 0.59 | 0.36 | 16.83 | 21.02 |
| II. | 10.31 | 2.74 | 0.90 | 9.76 | 3.26 | 3.79 | 1.05 | 0.56 | 0.56 | 0.30 | 16.09 | 17.14 |
| 1986 I. | 7.35 | 2.75 | 17.29 | 9.88 | 0.86 | 3.59 | 2.30 | 0.55 | 0.92 | 0.31 | 28.71 | 17.09 |
| II. | 6.03 | 3.02 | 15.38 | 11.82 | 1.40 | 3.15 | 5.51 | 0.65 | 0.82 | 0.32 | 29.14 | 18.97 |
| 1987 I. | 5.26 | 3.16 | 13.39 | 11.63 | 1.28 | 2.92 | 4.80 | 0.62 | 1.07 | 0.32 | 25.80 | 18.65 |
| II. | 4.75 | 3.28 | 12.11 | 11.33 | 5.01 | 3.13 | 4.34 | 0.63 | 1.61 | 0.42 | 27.82 | 18.78 |
| 1988 I. | 4.08 | 3.73 | 10.41 | 12.37 | 4.31 | 2.96 | 3.73 | 0.59 | 1.38 | 0.46 | 23.92 | 20.11 |
| II. | 3.39 | 3.61 | 8.63 | 11.77 | 9.32 | 2.79 | 3.09 | 0.58 | 1.15 | 0.43 | 25.58 | 19.16 |
| 1989 I. | 2.70 | 3.69 | 7.87 | 11.47 | 9.55 | 2.77 | 2.82 | 0.51 | 1.05 | 0.42 | 24.00 | 18.87 |
| II. | 2.36 | 3.88 | 6.89 | 10.57 | 8.35 | 2.82 | 2.47 | 0.55 | 0.96 | 0.42 | 21.03 | 18.24 |
| 1990 I. | 3.29 | 3.61 | 5.35 | 10.46 | 6.41 | 2.79 | 1.89 | 0.54 | 0.72 | 0.38 | 17.66 | 17.78 |
| II. | 3.03 | 3.52 | 4.93 | 9.35 | 5.90 | 3.19 | 1.74 | 0.49 | 0.65 | 0.35 | 16.25 | 16.90 |
| 1991 I. | 4.44 | 3.47 | 4.28 | 9.28 | 5.13 | 3.17 | 2.73 | 0.59 | 0.84 | 0.27 | 17.42 | 16.78 |

FUENTE: Cálculos de Fedesarrollo con base en estadísticas del Banco de la República.

oficializaciones en Colombia en la década del 80 no se dieron como resultado de una política de nacionalización (como en el caso de México), sino como resultado de una crisis. Un Ministro de Hacienda de la época decía que era preferible salvar la confianza del público en manos del Estado, que la liquidación de entidades en manos del sector privado ²/.

1.2 EL BANCO DE LOS TRABAJADORES ANTES DE SU INTERVENCION POR EL FONDO DE GARANTIAS EN 1986

El Banco de los Trabajadores fue fundado en 1974, con apoyo de recursos externos obtenidos por líderes sindicales colombianos. El Banco fue creado así con el propósito de atender las necesidades crediticias de los trabajadores y más adelante, de organizaciones cooperativas que invirtieron en su capital. Esta orientación del Banco le ha restado importancia a las actividades del comercio exterior.

Sin embargo, desde sus comienzos fue claro que se trataba de una entidad que por un período prolongado no sería administrada con el criterio profesional que requiere una entidad que maneja recursos del público.

Dentro de la historia del Banco en la década del 70 se destacó que fue en un momento dado su accionista principal una de las personas que hoy se reputa como líder del narcotráfico en la ciudad de Cali: el señor Rodríguez Orejuela. Posteriormente, el Sr. Rodríguez vendió sus acciones y tomó la mayoría de la propiedad el Sr. Forero Fetecua, político y urbanizador sin ninguna experiencia bancaria que utilizaba la entidad para los fines de su

²/ Hugo Palacios Mejía: Memoria de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1986).

grupo de empresas. Simultáneamente las organizaciones cooperativas mantenían una participación minoritaria.

En esta parte del trabajo se explicará la evolución del Banco en el período inmediatamente anterior a la oficialización por el FGIF (entre 1982 y 1986), haciendo énfasis en los elementos principales de los términos de referencia: participación en el mercado, estructura administrativa, niveles de productividad y por último su rentabilidad.

Los problemas financieros de tipo estructural que afectaron al Banco y a una buena parte de la banca nacional, reflejados en el alto grado de iliquidez y deterioro del patrimonio, comenzaron a hacerse importantes en 1982 y crecieron en forma acumulativa hasta 1986 cuando se decide adelantar la intervención del FGIF.

1.2.1 Posición del Banco en el mercado

De los 27 bancos comerciales establecidos en Colombia, el Banco de los Trabajadores es el más pequeño desde el punto de vista de su volumen de activos (unos 35 millones de dólares a diciembre de 1990).

Para 1982 los activos totales del Banco eran menos del 1% del total de bancos comerciales en el país. En la medida que la crisis se fue agudizando, esta partici-pación se hizo cada vez menor, hasta alcanzar su nivel más bajo en diciembre de 1985 (0.3%): Cuadro No.4.1.

Su pequeño tamaño y el cuestionamiento público de sus accionistas y administradores no le dieron un nicho muy consolidado en el mercado hasta su oficialización. Al contrario, tuvo dificultades serias que se reflejan en hechos como los siguientes.

El retiro masivo de depósitos y el bajo volumen de los activos a fines de 1982 dejan al Banco en una posición desfavorable que se traduce en un desencaje continuo. Desde 1983 y para los años subsiguientes, el comportamiento estacionario de los depósitos en cuenta corriente y la participación creciente de los activos improductivos con relación a los totales obligó al Banco a financiarse a través de Certificados de Depósito a Término que conllevan mayor costo financiero.

El patrimonio del Banco sufrió también un serio deterioro, en especial para 1985, año en el que adquiere valores negativos (Ver Cuadro No.4.2).

Las continuas pérdidas operacionales consumieron el patrimonio al punto de llevarlo, como ya se dijo, a valores negativos. La agudización de la crisis llevó a que el Banco Central le inyectara recursos a través de un cupo extraordinario de crédito con plazos que tuvieron que modificarse varias veces. A su vez, se intentó inducir al Banco a capitalizarse sin que esto se cumpliera plenamente.

CUADRO No.4.2
BANCO DE LOS TRABAJADORES
EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES CIFRAS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS 1982 - 1991
(Datos en millones de pesos, a diciembre)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 * |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total activos | 5,860 | 6,030 | 6,482 | 5,431 | 7,635 | 12,447 | 17,039 | 21,586 | 22,901 | 19,065 |
| Activos productivos | 3,721 | 4,023 | 4,553 | 3,198 | 4,372 | 7,498 | 9,542 | 14,727 | 14,793 | 11,423 |
| Cartera | 1,979 | 2,334 | 2,220 | 1,699 | 2,285 | 3,865 | 5,815 | 11,063 | 8,280 | 6,296 |
| Inversiones | 741 | 832 | 1,182 | 1,024 | 1,302 | 2,565 | 2,775 | 2,816 | 4,470 | 4,233 |
| Deudores varios | 1,001 | 858 | 1,151 | 475 | 785 | 1,068 | 1,264 | 567 | 2,043 | 894 |
| Activos improductivos | 463 | 512 | 1,055 | 1,911 | 1,863 | 1,760 | 2,046 | 1,130 | 1,787 | 1,700 |
| Deudas de dudoso recaudo | 290 | 331 | 521 | 1,280 | 1,083 | 978 | 1,239 | 680 | 1,542 | 1,626 |
| Bienes recibidos en pago | 173 | 181 | 534 | 631 | 780 | 782 | 807 | 450 | 245 | 74 |
| Activos liquidos y otros | 1,675 | 1,495 | 874 | 322 | 1,400 | 3,189 | 5,452 | 5,729 | 4,618 | 5,942 |
| Pasivos con el público | 4,417 | 4,720 | 4,503 | 4,705 | 6,109 | 9,838 | 13,267 | 16,482 | 17,233 | 12,927 |
| Total pasivos | 5,379 | 5,558 | 6,010 | 5,779 | 7,715 | 11,315 | 15,616 | 19,952 | 21,356 | 16,983 |
| Total patrimonio | 481 | 472 | 472 | (348) | (80) | 1,132 | 1,424 | 1,631 | 1,545 | 2,082 |
| Ingresos financieros | 1,096 | 1,089 | 1,139 | 862 | 926 | 1,362 | 2,493 | 5,088 | 4,895 | 2,384 |
| Egresos financieros | 742 | 914 | 995 | 1,343 | 1,045 | 1,242 | 1,812 | 3,354 | 2,604 | 1,338 |
| Margen financiero bruto | 354 | 175 | 144 | (481) | (119) | 121 | 682 | 1,734 | 2,291 | 1,046 |
| Gastos administrativos | 326 | 382 | 460 | 504 | 674 | 812 | 853 | 1,873 | 2,047 | 1,490 |
| Gastos laborales | 286 | 345 | 408 | 449 | 611 | 738 | 748 | 1,594 | 1,202 | 851 |
| Margen operacional | 28 | (207) | (316) | (985) | (793) | (691) | (171) | (139) | 244 | (444) |
| Otros egresos | 190 | 195 | 160 | 188 | 264 | 280 | 401 | 1,020 | 3,217 | 1,430 |
| Ingresos no financieros | 177 | 345 | 497 | 317 | 439 | 995 | 782 | 1,530 | 2,900 | 1,472 |
| Margen financiero neto | 16 | (57) | 21 | (856) | (618) | 24 | 210 | 371 | (73) | (402) |
| Provisión para impuesto a la renta | 9 | 11 | 10 | 11 | 11 | 13 | 35 | 46 | 38 | 19 |
| Utilidad (o pérdida) del ejercicio | 7 | (68) | 11 | (867) | (629) | 10 | 174 | 325 | (111) | (421) |

* Datos a junio.

Nota: En 1989, 1990 y 1991 Otros ingresos y Otros egresos incluyen ingresos y egresos compensados, respectivamente.

Fuente: Estados Financieros del Banco de los Trabajadores.

1.2.2 Tipo de mercado en el que opera

El sistema financiero colombiano se caracterizaba hasta 1990, por presentar barreras a la entrada casi infinitas. Obtener una licencia de entrada hasta la reforma financiera (Ley 45 de 1990) era casi imposible.

Todo dependía de la discrecionalidad del Superintendente Bancario. Se trata así de un mercado oligopólico altamente concentrado. Es así como en 1985 los cuatro bancos comerciales más grandes (Colombia, Bogotá, Cafetero y Popular) tenían el 35.5% de los activos totales del sistema bancario. Esta concentración se ha mantenido incluso para los bancos tradicionalmente oficiales como el Cafetero y el Popular.

Tal como se comentó, el Banco de los Trabajadores surge como una entidad financiera que busca satisfacer un mercado de créditos para personas naturales y para pequeñas inversiones, intentando mantener una cartera diversificada y respaldada en la actividad productiva de pequeña y mediana escala. El mercado objetivo siempre fue el doméstico y sólo una pequeña proporción de la cartera se mantuvo en el mercado internacional, siendo curiosamente estas colocaciones una fuente adicional de inestabilidad.

Los malos manejos administrativos y la presión de un grupo de accionistas mayoritarios llevaron a concentrar en forma exagerada la cartera en unas pocas inversiones (Grupo Forero) de dudosa rentabilidad, perdiéndose así la razón social que motivó la creación del Banco.

1.2.3 Estructura administrativa

Al parecer, el Banco no contó con una administración que pudiera enfrentar los problemas financieros y administrativos de la institución, y más bien soportó el interés de algunos accionistas por utilizar el Banco como fuente de recursos para inversiones propias. Ello se refleja en unos indicadores de eficiencia en proceso de deterioro entre 1982 y 1985. En efecto, en este período los gastos de administración representan una proporción creciente de los activos totales y del margen financiero bruto (Ver Cuadro No.4.3).

En este período el número de trabajadores promedió los 580 y el de oficinas era de 19, muy elevados para el tamaño del Banco.

Como se mencionó, tanto la Junta Directiva, como la Administración estaban lejos de tener formación en temas bancarios y respondían básicamente a los intereses del Grupo Forero.

1.2.4 Niveles de productividad del Banco

Desde el punto de vista de las fuentes de recursos, el estancamiento de los depósitos en cuenta corriente que no tienen costo financiero, se fueron sustituyendo por recursos con costo financiero (Certificados de Depósito a Término). Al mismo tiempo, la cartera en moneda nacional se redujo como proporción del total de colocaciones (del 49 al 43% entre dic. de 1982 y marzo de 1986), y las deudas de dudoso recaudo pasaron del 6.7% al 26.4% en el mismo período. La cartera en moneda extranjera pasó del 20% al 2.4%. A la cartera de dudoso recaudo se sumó una serie de bienes recibidos en pago, pasando los

activos improductivos del 7.9% del total en 1982 al 34.3% en 1985 ³/.

Como resultado de todo lo anterior, la diferencia entre los ingresos financieros y los egresos financieros, o margen financiero bruto -que es el termómetro más importante de un negocio financiero- se deterioró dramáticamente llegando a ser negativo en 1985. Y todo ello sin considerar el crecimiento mencionado de los costos de operación. Lo anterior se puede apreciar en el Cuadro No.4.2 y el detalle se presenta en los cuadros del Anexo No. 1 a 4.

Según un estudio efectuado por la Superintendencia Bancaria ⁴/, desde antes de 1983 el Banco venía otorgando créditos a empresas que no mostraban suficiente capacidad financiera. Paralelamente, la concentración de la cartera en unos pocos accionistas se venía agudizando.

El exagerado crecimiento de los activos improductivos con relación a los totales, obedece fundamentalmente a deficiencias en el manejo administrativo, que permitieron la concentración de los créditos en unos pocos deudores (empresas vinculadas al Grupo Forero Fetecua), créditos que entraron a formar parte de la cartera vencida y en buena parte de dudoso recaudo.

³_/ "Situación Financiera del Banco de Los Trabajadores". FGIF. Documento FG - 030, Bogotá, marzo de 1986.

⁴_/ "Opinión Situación Patrimonial". Informe del Superintendente Bancario al Director del Fondo de Garantías. Marzo de 1986.

CUADRO No.4.3

BANCO DE LOS TRABAJADORES
ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS SELECCIONADOS
(Porcentajes)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 ** |
|--------------------------------------|-------|---------|--------|----------|----------|--------|--------|--------|--------|---------|
| PRODUCTIVIDAD | | | | | | | | | | |
| Margen finan. bruto / Activos totale | 6.04 | 2.90 | 2.22 | (8.86) | (1.56) | 0.97 | 4.00 | 8.03 | 10.00 | 5.49 |
| Margen finan. bruto / Activos produc | 9.51 | 4.35 | 3.16 | (15.04) | (2.72) | 1.61 | 7.14 | 11.77 | 14.10 | 9.16 |
| Margen finan. bruto / Patrimonio | 73.59 | 37.08 | 30.50 | 138.2 * | 148.8 * | 10.64 | 47.86 | 106.32 | 148.28 | 50.24 |
| Activos productivos / Activos totale | 63.51 | 66.72 | 70.24 | 58.88 | 57.27 | 60.24 | 56.00 | 68.22 | 70.94 | 59.92 |
| Activos improductivos / Activos tot. | 7.90 | 8.49 | 16.28 | 35.19 | 24.40 | 14.14 | 12.00 | 5.23 | 7.80 | 8.92 |
| EFICIENCIA | | | | | | | | | | |
| Gastos admon. / Activos totales | 5.56 | 6.33 | 7.10 | 9.28 | 8.83 | 6.52 | 5.00 | 8.68 | 8.94 | 7.82 |
| Gastos admon. / Margen finan. bruto | 92.06 | 218.06 | 319.44 | (104.78) | (566.55) | 673.69 | 125.12 | 108.02 | 89.35 | 142.45 |
| Gastos admon. / Total captaciones | 7.38 | 8.08 | 10.22 | 10.71 | 11.04 | 8.25 | 6.43 | 11.36 | 11.88 | 11.53 |
| RIESGO | | | | | | | | | | |
| Cartera dudoso rec. / Cartera vident | 14.66 | 14.19 | 23.49 | 75.35 | 47.38 | 25.32 | 21.30 | 6.15 | 18.62 | 25.83 |
| RENTABILIDAD | | | | | | | | | | |
| Utilidad total / Activos totales | 0.12 | (1.12) | 0.17 | (15.96) | (8.24) | 0.08 | 1.02 | 1.51 | (0.48) | (2.21) |
| Utilidad total / Patrimonio | 1.52 | (14.32) | 2.29 | 249.1 * | 786.3 * | 0.87 | 12.24 | 19.93 | (7.18) | (20.22) |

* Las relaciones Margen financiero bruto / Patrimonio y Utilidad total / Patrimonio son positivas como resultado de operaciones entre valores negativos.

** Datos a junio.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en el Cuadro No.4.1

Las obligaciones del Banco se quedaron rápidamente sin sustento efectivo, ya que la cartera global estancada presenciaba inerte la tendencia creciente de las deudas de dudoso recaudo, tanto en moneda nacional como extranjera.

En las condiciones descritas, una de las pocas salidas, aunque fugaz, que se intentó adelantar fue la realización de los bienes recibidos como pago, o nuevas adiciones de capital, que fueran utilizadas para cancelar los pasivos.

Como resumen de toda la situación anterior, pueden observarse los indicadores de productividad financiera medida como la relación entre el margen financiero bruto y los activos totales, los activos productivos o aún el patrimonio. Todos acusan un deterioro sustancial (Cuadro No.4.3).

1.2.5 Rentabilidad

La utilidad neta durante el período estudiado presenta valores cada vez más negativos.

Al acumularse las pérdidas, el patrimonio adquiere valores negativos. La permanencia durante varios años de esta condición crítica lleva a una situación cada vez más caótica del Banco. Así, el proceso de oficialización por el FGIF surge como única alternativa de solución ante la inminente liquidación del Banco.

En la fase previa a la oficialización, se tomaron algunas medidas de apoyo tendientes a sacar a flote al Banco: se le permitió el acceso al cupo de crédito extraordinario del Banco de la República (Banco Central de Colombia) (Res. 49/1974 de la Junta Monetaria); se hizo un compromiso por parte de los principales accionistas de adelantar una capitalización del Banco por un monto de \$800 millones. Sin embargo, el no cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los accionistas mayoritarios condujo finalmente a la intervención del FGIF.

Algunos indicadores de rentabilidad, tales como la relación entre la utilidad neta y el patrimonio y la utilidad neta con relación a los activos productivos, también ilustran el deterioro de la entidad en este período (Cuadro No.4.3).

2. PROCESO DE PRIVATIZACION

2.1 MEDIDAS PREPARATORIAS

La dirección y coordinación de todo el proceso de privatización de entidades financieras ha estado a cargo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FGIF). Esta entidad es el accionista estatal de las entidades oficializadas durante la crisis de la década del 80, tal como se comentó.

El FGIF es la entidad que tiene la responsabilidad de hacer la evaluación del banco a privatizar con el apoyo de profesionales de dicho banco y con asesoría externa, si lo estima conveniente.

El FGIF tiene también la responsabilidad de efectuar un proceso de saneamiento de la entidad antes de la venta, con el apoyo de la administración y Junta Directiva del banco.

Uno de los aspectos más interesantes de este proceso de privatización consiste en que se hizo un primer intento en mayo de 1990, que resultó fallido. Pero en agosto de 1991 sí logró venderse el banco.

La evaluación de por qué fracasó el primer intento y tuvo éxito el segundo está totalmente ligado a las políticas complementarias a la privatización, que se detalla más adelante en este trabajo.

A continuación se describen algunos elementos, comunes a ambos procesos de privatización, empezando por los principales elementos del saneamiento del Banco antes de la privatización.

- Proceso de Saneamiento

Al ser oficializado el Banco por el FGIF en mayo de 1986, se redujo el valor nominal de las acciones a un centavo y se capitalizó en \$800 millones de pesos. Inmediatamente se procedió a nombrar una nueva Junta Directiva conformada por personas de amplia experiencia bancaria y la Junta escogió a su vez una nueva administración convenida con el Fondo.

El criterio de manejo dado por el Fondo a los nuevos directores del Banco fue el de hacer el máximo esfuerzo de recuperar el Banco con criterios de eficiencia privada.

El proceso de saneamiento previo a la privatización duró entre marzo de 1986 y junio de 1991.

Las medidas de apoyo tomadas por la Junta del FGIF durante este período fueron las siguientes:

- Mayo de 1986 : Capitalización por \$800 millones.
- Febrero de 1987 : Capitalización por \$400 millones.
- Agosto de 1987 : Capitalización por \$800 millones.
- Diciembre de 1987: Compra de activos improductivos por \$500 millones con pacto de retroventa.
- Diciembre de 1989: Compra de activos improductivos por \$393 millones con pacto de retroventa.
- Junio de 1991: Capitalización por \$1,000 millones.

Las capitalizaciones por \$3,000 millones de pesos equivalen a unos 4.6 millones de dólares.

Con respecto al mercado, el Banco después de oficializado hizo en un principio énfasis en captar recursos de entidades oficiales. Sin embargo, en los dos últimos años se hizo énfasis en especializarlo en la financiación de crédito de consumo de corto plazo, con buenos resultados y mejor preparación para reprivatizarlo. Dicho crédito se ha dirigido a la financiación de compradores de bienes comercializados por empresas proveedoras de equipos de oficina, maquinaria, computadores, equipos de telefonía y comunicaciones.

En los costos de operación se efectuó una reducción de trabajadores, al pasar de 580 en 1986 a 456 en 1989. Algunos indicadores de productividad por trabajador mejoran consecuentemente: Cuadro No.4.4.

Sin embargo, los gastos laborales siguen siendo altos con respecto al volumen de activos, como lo indica un cuadro

comparativo con otros bancos colombianos de igual tamaño (Cuadro No.4.5).

El manejo financiero mejoró sensiblemente, como se aprecia en el Cuadros No.3.2 y 3.3 y los cuadros anexos No.1 a 4.

En efecto, la participación de las cuentas corrientes en el total de captaciones había llegado a 56% en 1989. La captación de CDT's se impulsó menos para mejorar el margen financiero. Simultáneamente la cartera empezó a crecer, los activos improductivos a descender enormemente, tanto por esfuerzo de la administración, como por apoyo del Fondo de Garantías. Como resultado de todo esto, los márgenes financieros neto y bruto mejoraron significativamente.

Lo anterior se traduce en una mejora sustancial de los indicadores de eficiencia, riesgo, productividad y rentabilidad. Sin embargo, el equilibrio del banco es aún inestable.

CUADRO No.4.4.

BANCO DE LOS TRABAJADORES
ALGUNOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR

(Número de personas y millones de pesos por persona)

| | Total Trabajadores | Activos totales/ trabajador | Margen fin. bruto/ trabajador |
|--------|-----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 1987 | 441 | 28.22 | 0.27 |
| 1988 | 448 | 38.03 | 1.52 |
| 1989 | 450 | 47.97 | 3.85 |
| 1990 | 440 | 52.05 | 5.21 |
| 1991 * | 388 | 49.14 | 2.70 |

* Número de trabajadores a noviembre y demás datos a junio.
Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en información del
Banco de los Trabajadores y el FGIF.

Cuadro No. 4.5

**ACTIVOS, GASTOS LABORALES Y NUMERO DE OFICINAS
DE UN GRUPO DE BANCOS COLOMBIANOS DE TAMAÑO PEQUEÑO**

Junio de 1989

(Millones de \$)

| Entidad Bancaria | No. Oficinas | Total Activo | Gastos Laboral. | Activos/ Oficina | Gastos/ Oficina |
|------------------|--------------|--------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Internacional | 20 | 74.774 | 1.875 | 3.738.7 | 93.75 |
| Colpatria | 18 | 53.681 | 700 | 2.982.2 | 38.80 |
| Unión | 21 | 35.005 | 742 | 1.666.8 | 35.30 |
| Extebandes | 11 | 27.063 | 367 | 2.460.2 | 33.30 |
| Real | 10 | 17.126 | 297 | 1.712.6 | 29.70 |
| Crédito | 15 | 45.186 | 583 | 3.012.4 | 38.80 |
| Trabajadores | 19 | 18.735 | 463 | 986.0 | 24.30 |

Fuente: Asociación Bancaria de Colombia. Informe Semestral 1989 I Semestre (Sin publicar).

El crecimiento promedio anual de los activos durante el proceso de saneamiento del Banco fue del orden del 27.5% (entre 1986 y 1990). Además, el rápido crecimiento de los activos productivos hizo que la participación de éstos con relación al total aumentara del 54.6% en 1986 al 70.9% en diciembre de 1990.

Las capitalizaciones efectuadas por el Fondo de Garantías permitieron la recuperación del patrimonio. A su vez, la generación de utilidades (salvo en 1990) ha permitido la consolidación del patrimonio en un nivel positivo. La obligación de constituir provisiones y el impacto de la recompra de cartera al Fondo, fueron factores que condujeron a la reducción del patrimonio en los últimos dos años.

Como se puede apreciar, la situación general del Banco en este período ha mostrado una importante recuperación en el comportamiento financiero y administrativo, aunque en la parte de productividad aún se tienen problemas, dada la alta concentración de los depósitos en manos del Gobierno. Los márgenes financieros, pese a ser positivos, se han ubicado en un punto de equilibrio bastante inestable al momento de la privatización.

Es conveniente anotar que la mejora de los indicadores del Banco en manos del sector público puede estar explicada en buena medida por los criterios de eficiencia privada, el carácter transitorio de este manejo y el objetivo de privatización.

Las capitalizaciones efectuadas por el Fondo de Garantías permitieron la recuperación del patrimonio. A su vez, la generación de utilidades (salvo en 1990) ha permitido la consolidación del patrimonio en un nivel positivo. La obligación de constituir provisiones y el impacto de

la recompra de cartera al Fondo, fueron factores que condujeron a la reducción del patrimonio en los últimos dos años.

Como se puede apreciar, la situación general del Banco en este período ha mostrado una importante recuperación en el comportamiento financiero y administrativo, aunque en la parte de productividad aún se tienen problemas, dada la alta concentración de los depósitos en manos del Gobierno. Los márgenes financieros, pese a ser positivos, se han ubicado en un punto de equilibrio bastante inestable al momento de la privatización.

Es conveniente anotar que la mejora de los indicadores del Banco en manos del sector público puede estar explicada en buena medida por los criterios de eficiencia privada, el carácter transitorio de este manejo y el objetivo de privatización.

- Papel de los Trabajadores

La administración del Banco adelantó durante los dos últimos años una labor interna de convencimiento de los trabajadores, en el sentido de que la privatización es la mejor manera de garantizar la estabilidad de la empresa, y por ende la estabilidad laboral. Esta labor se extendió al sindicato, tratando de convencerlo de la necesidad de reducir personal para garantizar la supervivencia de la entidad.

Esta labor tuvo resultados positivos en el sentido de lograr la aceptación de los trabajadores.

Dados los antecedentes mencionados sobre el papel de los trabajadores en este banco, no se planteó la compra de acciones por parte de ellos. Aunque, más adelante se

verá, si estaba prevista en el primer intento fallido de venta del Banco.

2.2 SISTEMA DE VALUACION

El FGIF hace un monitoreo permanente de las entidades a su cuidado y en este proceso mantiene información completa y actualizada sobre las mismas.

Para estimar el precio de venta del Banco se procedió de la siguiente manera.

Con base en la información interna del Fondo, y otra adicional suministrada por el Banco, se elaboró un cuaderno de venta que contenía la información básica que deberían tener los accionistas potenciales precalificados. Con esta información los accionistas potenciales deberían estar en capacidad de estimar un precio y hacer una oferta. Esta información se basaba principalmente en la contabilidad del Banco y en la calificación de cartera que todos los bancos colombianos deben realizar conforme a normas precisas de la Superintendencia Bancaria, ceñidas a los lineamientos básicos del llamado Acuerdo de Basilea ⁵/.

La valoración de activos físicos se hizo con base en avalúos comerciales recientes y la valoración de pasivos laborales con base en información suministrada por el Banco, evaluada con asesores externos.

Adicionalmente se suministraba a los accionistas potenciales toda la información relevante en materia administrativa y comercial (organización administrativa,

⁵_/ Ver Notas Editoriales del Banco de la República. (Enero de 1990).

personal, red física y los elementos principales de la estrategia comercial). Igualmente se entregó información en materia de contingencias por demandas del Grupo Forero, que como se verá más adelante, fueron materia decisiva en el proceso de privatización del Banco.

La elaboración del Cuaderno de Venta fue simultánea con la contratación por parte del Fondo de un grupo de expertos para que recomendara una metodología de valuación, orientara la ejecución de unos escenarios de proyección de la entidad a cinco años y recomendara un precio mínimo de venta (que sirviera de referencia interna al Fondo para evaluar las propuestas).

La metodología de valuación acogida fue la del valor presente neto del flujo de caja proyectado a cinco años y descontado (netó de depreciación y provisiones, por ejemplo). Se proyectó la entidad a cinco años en tres escenarios (optimista, pesimista y realista), según variaciones en parámetros macroeconómicos como tasa de inflación, y políticas comerciales del Banco. El precio mínimo sugerido por los expertos y acogido por el Fondo fue de 2,500 millones de pesos (unos 3.9 millones de dólares).

Desafortunadamente no es posible tener acceso a los documentos que respaldan estas cifras, ya que el Fondo de Garantías los mantendrá en reserva hasta que culmine la venta de los tres primeros bancos: Trabajadores, Tequendama y Comercio.

2.3 MECANISMO DE VENTA Y PRECIO

Todos los trámites jurídicos y administrativos de la venta han sido adelantados por el FGIF.

Las etapas seguidas en el proceso de venta fueron las siguientes.

- Certificado de viabilidad de la privatización:

Cuando el Director del Fondo considera que la entidad ya está suficientemente saneada para ser privatizada, envía la documentación respectiva al Superintendente Bancario para que éste expida un certificado de viabilidad según los indicadores financieros que vigila la Superintendencia.

- Inscripción:

Los interesados se inscribieron mediante el pago de una suma no reembolsable. En la inscripción se les entregó un Extracto del Cuaderno de Venta, una Guía a los Inversionistas (que incluye las condiciones de precalificación). En esta etapa de inscripción se presentaron nueve interesados.

- Precalificación:

El Fondo evalúa la capacidad financiera y administrativa de cada interesado, le remite a la Superintendencia Bancaria la información que ella requiere para evaluar en particular si se trata de personas que incurrieron en alguno de los malos manejos que produjeron la crisis de los años 80 y la Junta Directiva del Fondo decide sobre las solicitudes de precalificación. El proceso continúa si hay por lo menos un inversionista precalificado. Se precalificaron seis interesados.

- Oferta Inicial:

A los interesados que hayan sido precalificados se les invita a presentar propuesta de compra. Se presentaron tres propuestas. Si una de las ofertas supera el precio mínimo de venta establecido

previamente por el Fondo, se le venden las acciones al respectivo proponente (el precio mínimo se divulgó sólo en el momento de la adjudicación). Unicamente una de las propuestas superó el precio mínimo.

Segunda vuelta:

Si no hay una oferta que supere el precio mínimo se invita a una segunda vuelta. Esta no fue necesaria en este caso.

Hay que destacar que todos los participantes tienen igualdad de información en el proceso. Si hay dos ofertas iguales superiores, se les invita nuevamente a proponer. El proceso se repite hasta que haya una propuesta que supere el precio mínimo.

El proceso de venta no se realizó a través del mercado de valores, como se preveía en el procedimiento del primer intento que se comentará adelante, y ello contribuye claramente a concentrar la propiedad.

Sin embargo, es necesario recordar algunas condiciones específicas del país que dificultan un proceso de venta totalmente abierto a través de la bolsa de valores. Por un lado, la proliferación de capitales dudosos provenientes del narcotráfico hacen indeseable la posibilidad de que se utilice este instrumento de compra por parte de personas que no pueden manejar profesionalmente el Banco. De otro lado, las experiencias de la crisis financiera de la década del 80 han forzado a las autoridades a prevenir que personas comprometidas con malos manejos bancarios se conviertan en accionistas de los bancos en el proceso de privatización. Todo

ello requiere de una precalificación, que no es compatible con un sistema de inversión masiva a través del sistema de bolsa, por lo menos en lo que se refiere al paquete de control de una entidad bancaria que en Colombia por normas del Código de Comercio es muy elevado (71% de las acciones).

Algunos oferentes, particularmente los extranjeros, sólo estaban interesados en el control total de la propiedad del Banco.

Precio:

El director del Fondo de Garantías expresó recientemente que el objetivo principal desde el punto de vista financiero consistió en vender el Banco por el mejor precio posible: "Vender bien el Banco".

El precio de venta fue de 3,225 millones de pesos (aproximadamente 5 millones de dólares), mientras el precio mínimo de referencia se estimó en 2,500 millones (unos 3.9 millones de dólares), como se comentó.

El precio de venta puede estimarse aproximadamente en 1.55 veces el valor patrimonial en el momento de la oferta.

Una oferta superior al valor contable se puede explicar en este caso por varias razones.

Indiscutiblemente, pese al esfuerzo de reestructuración de la entidad en manos del Estado, los accionistas nuevos pueden esperar logros adicionales en eficiencia, ya que el Banco no tiene aún los niveles de mayor eficiencia en el sistema

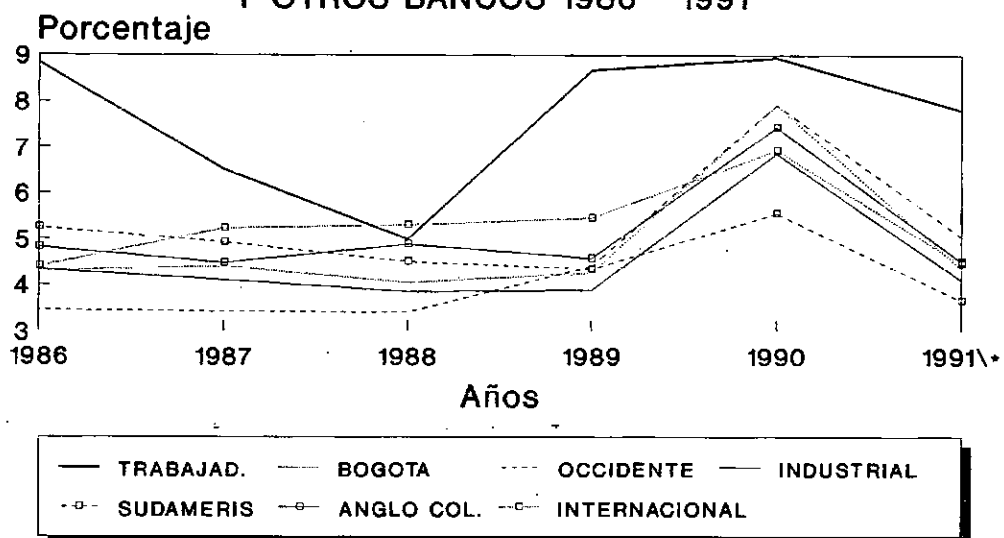
colombiano como lo muestran las cifras comparativas del Banco en relación con bancos de mayor eficiencia en el país (Ver Gráficos No.4.1, 4.2, 4.3 y 4.4).

La comparación con el Banco Internacional es muy relevante por tratarse de un banco de tamaño similar.

Por otra parte, la tendencia del sistema bancario después de la reforma financiera exigirá a todas las entidades financieras mayores niveles de eficiencia (Ver Política Complementaria).

Finalmente, los compradores están vinculados a grupos empresariales venezolanos a los cuales interesa reorientar el banco hacia operaciones de comercio exterior que permitan incrementar la rentabilidad a través de comisiones (además de operaciones de crédito), en una etapa de las economías colombiana y venezolana de mayor apertura al comercio exterior.

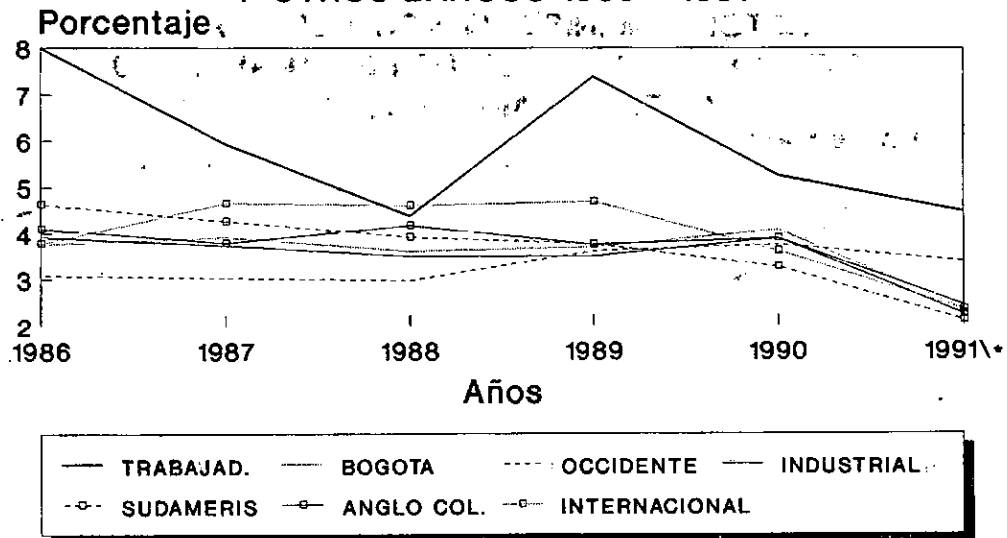
GRAFICO No. 4.1
 GASTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE ACTIVOS
 TOTALES EN EL BANCO DE LOS TRABAJADORES
 Y OTROS BANCOS 1986 - 1991



* Datos a junio

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo a
 partir del Informe Semestral de Banca y
 Finanzas. Asobancaria, varios números

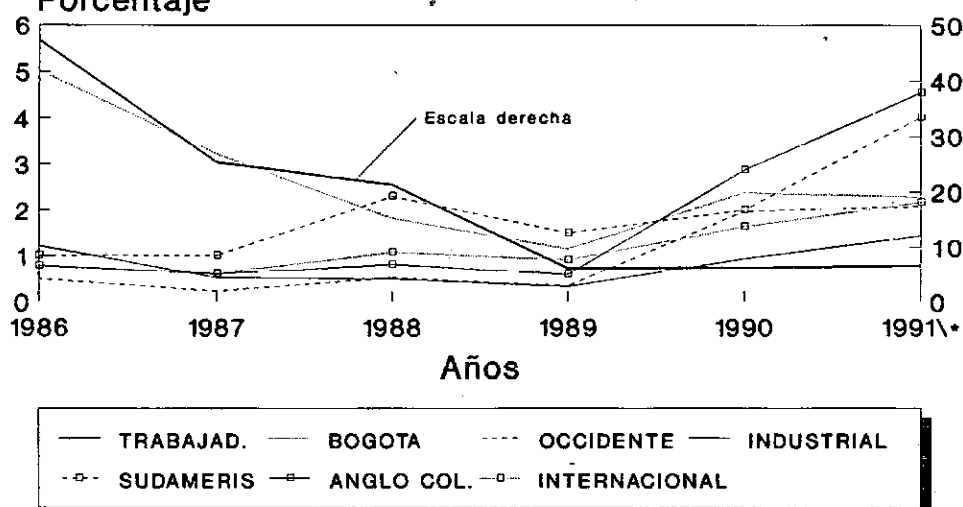
GRAFICO No. 4.2
GASTOS LABORALES SOBRE ACTIVOS
TOTALES EN EL BANCO DE LOS TRABAJADORES
Y OTROS BANCOS 1986 - 1991



* Datos a junio

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo a
 partir del Informe Semestral de Banca y
 Finanzas. Asobancaria, varios números

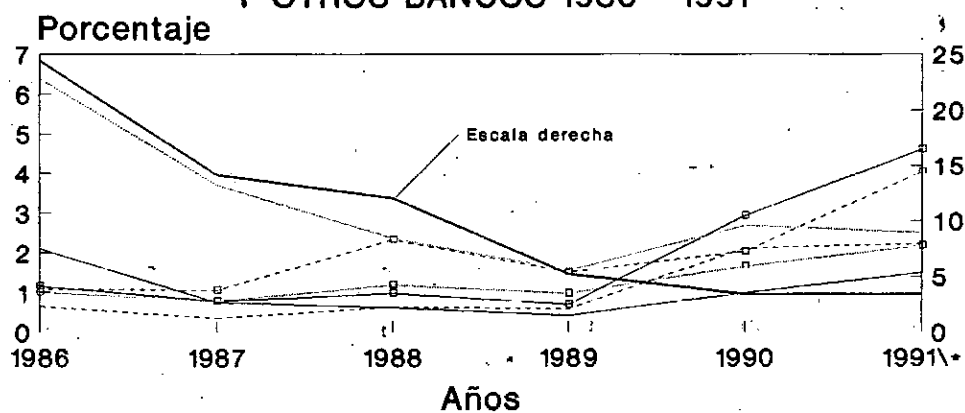
GRAFICO No. 4.3
RELACION DE CARTERA DE DUDOSO RECAUDO
SOBRE VIGENTE EN EL BANCO DE LOS
TRABAJADORES Y OTROS BANCOS 1986 - 1991
Porcentaje



* Datos a junio

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo a
partir del Informe Semestral de Banca y
Finanzas. Asobancaria, varios números

GRAFICO No. 4.4
RELACION DE ACTIVOS IMPRODUCTIVOS SOBRE
TOTALES EN EL BANCO DE LOS TRABAJADORES
Y OTROS BANCOS 1986 - 1991



— TRABAJAD. — BOGOTA — OCCIDENTE — INDUSTRIAL
 - - - SUDAMERIS — ANGLO COL. — INTERNACIONAL

* Datos a junio

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo a
 partir del Informe Semestral de Banca y
 Finanzas. Asobancaria, varios números

2.4 COMPRADOR Y FINANCIAMIENTO

La preselección de inversionistas potenciales tiene las siguientes actividades principales.

- . Reuniones de la administración del FGIF con entidades o personas que manifestaron interés.
- . Organización de seminarios convocados públicamente en varias ciudades del país en los que el FGIF reportó las entidades que tiene para la venta y sus principales características.
- . Publicidad a través de prensa nacional.
- . Reuniones del Director del Fondo en otros países que habían manifestado interés de invertir en alguna entidad financiera: España, Estados Unidos, Inglaterra, México y Venezuela.

En el desarrollo de estas actividades se presentaron los principales criterios a los que deberían someterse los inversionistas potenciales.

En lugar de preseleccionar desde el comienzo, se buscó dar la mayor publicidad posible, de manera que los interesados buscaran mayor información y se sometieran al procedimiento de competencia ya descrito.

Los principales criterios de preselección dados por el Fondo y la Superintendencia Bancaria buscan que se venda a quien mejor cumpla las exigencias para el sector, que podrían considerarse óptimas desde el punto de vista de la función bancaria en la sociedad:

- Experiencia en el manejo bancario.

- "Solvencia moral": no son elegibles personas responsables de problemas durante la crisis de la década del 80, o que no acrediten un origen "honorable" de su capital.
- Solvencia financiera.

Con respecto a los extranjeros interesados, éstos deberán ser instituciones financieras de reconocida trayectoria sobre la cual el Fondo de Garantías pueda obtener fácilmente información. Dentro de las ofertas que cumplen todas estas condiciones, se escoge la que ofrezca la suma mayor sobre el precio mínimo.

En el caso del Banco de los Trabajadores, se exigió el pago de contado por su tamaño pequeño y no había lugar a subsidio alguno.

Por los antecedentes descritos y el fracaso del primer intento, que incluía un porcentaje de participación de los trabajadores, no hubo participación de los trabajadores en la compra.

Esta privatización significó un pequeño aumento de la inversión extranjera en el país y de su posición de reservas.

3. POLITICAS COMPLEMENTARIAS

En esta parte del trabajo se tratará de argumentar que el diseño de políticas complementarias adecuadas explica casi en su totalidad porqué el FGIF fracasó en su primer intento de privatización y tuvo éxito en el segundo. Estas políticas han sido de diverso orden: políticas de reestructuración de la economía, políticas del sector financiero en conjunto y políticas específicas para los procesos de privatización bancaria.

En otras palabras, el Banco de los Trabajadores se mueve en un entorno económico muy diferente entre el primer intento (mayo de 1990) y la privatización efectiva (agosto de 1991).

3.1 POLITICAS DE REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA

- En febrero de 1990 Colombia inició un proceso de apertura comercial, eliminando la licencia previa de importaciones y reduciendo gradualmente aranceles. En agosto de 1991 esta reducción llegó a la meta que inicialmente se había previsto para cinco años.
- En la legislatura de 1990 se expidieron leyes modificatorias de la legislación laboral, fiscal, cambiaria, del sistema financiero, inversión extranjera y sistema portuario ⁶/.

Todos estos cambios han venido dirigidos hacia la instauración de un modelo económico que permita una mayor competitividad de los productos colombianos en el exterior y a hacer más atractiva la inversión extranjera en el país. Todo ello frente a un modelo anterior basado principalmente en el mercado interno, como venía ocurriendo en el contexto latinoamericano.

En particular, la nueva legislación cambiaria, va dirigida hacia una mayor libertad cambiaria, acompañada de un papel más activo de los bancos comerciales en la negociación de divisas y de una reducción del papel del Banco Central en este mercado.

⁶_/ Ver: Eduardo Lora (Editor): Apertura y Modernización. Las Reformas de los Noventa. Tercer Mundo-Fedesarrollo (1991).

3.2 POLITICAS SOBRE EL SECTOR FINANCIERO

- Hasta 1989 ningún inversionista extranjero podía invertir en una entidad financiera más del 49% del capital total. Una ley expedida en diciembre de ese año (ley 74), permite que el porcentaje de inversión extranjera sea superior (hasta el 100%), pero exige que antes se expida un Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Este estatuto se expide a comienzos de 1991.
- Hasta 1990 venía rigiendo como ley Bancaria la ley 45 de 1923 inspirada en una misión del Profesor Kemmerer, quien en esa época estructuró el sistema bancario de varios países latinoamericanos.

En diciembre de 1990 el Congreso Nacional aprobó la ley 45 de ese año o ley de Reforma Financiera.

El objetivo central de la ley consiste en crear reglas del juego en el sector, que promuevan una mayor competencia y eficiencia. En buena medida se inspiró en la ley bancaria chilena.

Desde el punto de vista de la competencia ^{2/} se adoptaron las siguientes normas:

- . . Posibilidad de entrada al sector dentro de ciertos requisitos de capital y profesionalismo. Antes de la ley, la entrada era discrecional del Superintendente Bancario, y en la práctica, no se autorizaban nuevas licencias, configurando así un mercado sin posibilidad de entrada.

^{2/} L. A. Zuleta J.: Una Reforma Financiera para la Década del Noventa. En: Apertura y Modernización. Eduardo Lora (Editor). Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores. Bogotá 1991.

Con la nueva ley se busca también evitar tamaños ineficientes exigiendo montos mínimos de capital.

- . . Para facilitar que en las entidades existentes se aumente la competencia, se autorizó la transformación de unos intermediarios financieros en otros (por ejemplo, corporaciones financieras en bancos), mediante el cumplimiento de requisitos de capital.
- . . Se establecen mecanismos más ágiles para fusiones, absorciones, escisiones o liquidaciones de entidades financieras.
- . . Se impulsan mecanismos de transparencia, tales como la publicación de tasas de interés e indicadores de riesgo.
- . . Se prohíben los acuerdos que sustituyan la competencia.

Todos son elementos que inducen la competencia en un mercado oligopolístico.

3.3 POLITICAS SOBRE EL PROCESO DE PRIVATIZACION BANCARIA

3.3.1 Primer intento de Privatización

El primer intento de privatización se adelantó en una coyuntura de cambio de gobierno (mayo de 1990), cuando el Presidente electo anunciaba cambios muy fuertes en la orientación de la política económica, lo cual dificultaba a los inversionistas potenciales conocer claramente las nuevas reglas del juego, que son las mencionadas en los numerales anteriores.

Este primer intento de oferta del Banco se basó en el Decreto 1892 de 1989 que contenía el siguiente

proceso general de venta de entidades financieras (se presentan los elementos diferentes a los ya descritos):

- Con respecto al precio mínimo de venta, se exigía que debe fundarse en un "concepto técnico financiero detallado para establecer el valor de cada acción y bono en función de la rentabilidad de la institución y del valor comercial de sus activos y pasivos, y de las garantías de la Nación o del Fondo que se mantengan" ⁸/.

Así las cosas, el precio de venta no sólo se determinaría por el valor comercial del Banco, sino también por garantías otorgadas por la nación y el Fondo. Con ello se persigue recuperar con el precio de venta, el costo del proceso de saneamiento de la entidad por parte de la nación, o el FGIF.

- En relación con el mecanismo de venta, se exige ofrecer las acciones en tres lotes en el siguiente orden:

- . 55% a personas jurídicas habilitadas legalmente y precalificadas por el Fondo.
- . Un porcentaje que determinará la Junta Directiva del Fondo a inversionistas institucionales, personas jurídicas no precalificadas y personas naturales.
- . El porcentaje restante a los empleados y jubilados de la empresa, a su fondo mutuo de inversión y Fondo de empleados.

⁸_/ Decreto 1892 de 1989, reglamentario del Decreto Legislativo 2920 de 1982 y la Ley 117 de 1985. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este es un procedimiento sumamente complejo y restrictivo, que puede variar según las condiciones del mercado. Como se ha dicho, hay inversionistas interesados en el control total de la entidad y reticentes a la participación de los trabajadores.

Con respecto a litigios judiciales, controversias administrativas u otras contingencias que puedan traducirse después de la venta de la entidad en un costo aún no determinado después de un fallo adverso por parte de los jueces, se determina lo siguiente:

Una firma de auditores evalúa el valor de los activos y pasivos de la entidad incluyendo contingencias. Esta evaluación se pone en conocimiento de todas las personas interesadas.

Conocida la evaluación de los auditores, la Junta Directiva del Fondo puede destinar una parte del dinero proveniente de la venta, u otros bienes, a conformar un fideicomiso. "El objeto de éste será proteger la confianza en la institución en el evento de proferirse sentencia ejecutoriada desfavorable en aquellos litigios judiciales que se identifiquen de modo preciso" ⁹/. La misma Junta determina la duración del fideicomiso.

El fondo no asume responsabilidad adicional a la definida en el fideicomiso. Si ocurre un fallo desfavorable, los bienes del fideicomiso pasan a la entidad financiera.

Como se explicó en la parte de antecedentes, cursan unas demandas legales aún no definidas contra el

⁹_/ Ibid.

Banco de los Trabajadores por parte del Grupo Forero. Así que el tema de las contingencias es muy importante en este caso.

El proceso de mayo de 1990 llegó hasta la etapa de precalificación de interesados para el primer lote, pero no hubo una sola oferta.

Los principales argumentos de los precalificados para no presentarse consistieron en que requerían una garantía total (y no parcial) de parte del Fondo sobre las contingencias.

Algunos buscaban también tener el 100% de la propiedad del Banco.

De otra parte, no se permitían aún inversionistas extranjeros en este proceso de privatización.

3.3.2 Segundo intento

En agosto de 1990 ocurre un cambio de Gobierno y de dirección en el Fondo de Garantías. En este contexto se revisan los procedimientos y requisitos para la privatización de una entidad financiera, empezando por la posibilidad de inversión extranjera en el proceso.

En diciembre de 1990 se dicta un nuevo Decreto de privatización (2915) que modifica el 1892 de 1989 en los mencionados temas así:

Se establece que el precio mínimo de venta "debe fundarse en un concepto técnico financiero detallado

para establecer el valor de cada acción o bono en función de la rentabilidad de la institución, del valor comercial de sus activos y pasivos y de los apoyos de la Nación o del Fondo que se mantengan, sin que sea criterio determinante el propósito de recuperar la totalidad de la inversión realizada en el salvamento de la entidad".

Debe notarse que se modifica el criterio de recuperar la inversión realizada por el Fondo en la entidad financiera. El precio de venta es el precio que se determine con criterio comercial.

Se deja en manos de la Junta Directiva del FGIF la definición de si el banco a privatizar se vende en uno o varios lotes, "buscando obtener las mejores condiciones de venta posibles, según las circunstancias del mercado" ¹⁰/.

Garantía de contingencias:

Por ser este el principal elemento que limitó el primer intento se reproduce en su integridad esta parte del Decreto:

"Con el fin de mantener la confianza en la institución cuyas acciones y bonos se desee vender, la Junta Directiva del Fondo podrá autorizar que éste constituya garantía a favor de tal entidad, para cubrirla, en el porcentaje que determine específicamente para cada contingencia o clase de contingencias, los riesgos que puedan derivarse de pasivos ocultos, litigios judiciales identificados

¹⁰_/ Decreto No. 2915 de diciembre de 1990. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

de modo preciso, controversias administrativas u otras que llegaren a afectar la entidad".

"La Junta Directiva del Fondo determinará el plazo, los límites, la posibilidad de revocación o de reducción gradual, el origen de los fondos y las demás condiciones de la garantía y de las contingencias que puedan ser cubiertas por ella. Quien formule propuesta de compra de las acciones y bonos que ofrezca el Fondo acepta los términos y condiciones de este decreto sobre la garantía y los que en relación con la misma señale su Junta Directiva. En todo caso, el Fondo no asumirá responsabilidad adicional alguna por los riesgos de la entidad financiera respectiva".

"A juicio de la Junta Directiva del Fondo, éste podrá ofrecer opciones de compra o venta sobre los resultados de las contingencias. Dichas ofertas podrán hacerse en cualquier momento mientras estén vigentes las garantías de que trata este artículo, o el Fondo sea accionista de la entidad financiera respectiva".

"En el evento de proferirse decisión ejecutoriada desfavorable a la entidad objeto de reprivatización por razón de una de las contingencias determinadas en el contrato de garantía, o de acordarse una transacción con la aprobación del Fondo, éste podrá entregar a la institución financiera la cuantía requerida para atender el riesgo correspondiente conforme a los límites y condiciones definidos sobre el particular".

"Aún sin que medie una decisión ejecutoriada, la Junta Directiva podrá autorizar que con cargo a la

garantía y dentro de los límites y condiciones definidos para ésta, el Fondo entregue recursos para facilitar el cumplimiento de cauciones que puedan ser necesarias en el desarrollo de los procesos promovidos contra la entidad financiera respectiva, por razón de hechos que podrían dar lugar a su exigibilidad".

"La entidad financiera respectiva se obligará con el Fondo a manejar adecuadamente las controversias o procesos adelantados en su contra que puedan dar lugar a la exigibilidad de la garantía. El Fondo podrá revocar la garantía constituida, en forma total o parcial, si a su juicio la defensa de los intereses de la entidad financiera se adelanta sin el grado de diligencia y cuidado requerido o advierte dolo. También podrá exigir que se constituyan cauciones orientadas a responder por los perjuicios que puedan causarse al Fondo, por razón de dichas circunstancias".

Como puede verse, un accionista potencial tiene con esta norma mayor certidumbre sobre el riesgo de una contingencia en la que incurrió la entidad sin su responsabilidad.

El texto de la Guía del Inversionista sobre el tema es el siguiente:

"El Fondo de Garantías asumirá la totalidad de los efectos económicos netos que puedan derivarse para el Banco como consecuencia directa de las contingencias litigiosas, controversias con autoridades administrativas o litigios de orden laboral conocidos y existentes al día de la adjudicación. Así mismo asumirá las que puedan

surgir por los dos últimos conceptos, dentro de los tres años siguientes al día de la adjudicación, por hechos anteriores a esa fecha" ¹¹/.

3.5 POLITICA DE SUPERVISION

La supervisión del banco privatizado corresponde a la Superintendencia Bancaria, como en el caso de cualquier entidad bancaria. Esta supervisión se refiere fundamentalmente al cumplimiento de normas generales para todo el sector: relación capital a activos de riesgo, niveles de encaje, etc.

El objetivo principal de la supervisión es la protección de los ahorros del público. Esta protección se refuerza con la existencia de un Seguro de Depósito.

Las metas de crecimiento de la entidad en el futuro y la orientación de sus productos financieros dentro del mercado dependen de la Junta Directiva del Banco y su administración, en competencia con las demás entidades bancarias.

La mencionada ley de Reforma Financiera de 1990 exige incrementar anualmente el capital por lo menos en un porcentaje equivalente al nivel de inflación del año anterior. El cumplimiento de este requisito lo supervisa la superintendencia bancaria.

Por otra parte, hay una tendencia creciente a que los niveles de tasas de interés y comisiones se determinen por el mercado. Cualquier regulación en esta materia depende de la Junta Directiva del Banco de la República, que es

¹¹ / Guía del Inversionista y Pliego de Condiciones para la Precalificación. FGIF. Bogotá, 1991. p. 5.

una autoridad económica independiente del Gobierno constitucionalmente, a partir de este año.

4. IMPACTO FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN

Como se desprende de lo dicho sobre la política complementaria, la privatización del Banco no se hizo con un propósito fiscalista, sino porque el Gobierno considera que las entidades que tuvieron que ser oficializadas transitoriamente, pueden cumplir un mejor papel en términos de eficiencia y competencia en manos del sector privado.

Por otra parte, el déficit fiscal del país ha estado controlado en los últimos años: ha sido del orden de 1.3% del PIB en 1989, de -0.3% en 1990 y se estima en 0.9% para 1991, según cálculos de Fedesarrollo ¹²/.

Sin embargo, es perfectamente posible hacer una evaluación acerca de las implicaciones fiscales de esta privatización, dado que de todas maneras se buscó vender el Banco por el mejor precio posible.

4.1 LAS FUENTES DE RECURSOS DEL FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

A la creación del FGIF en 1985 se le dotó de las siguientes fuentes principales de recursos: préstamos subsidiados del Banco de la República e inversiones forzosas en títulos del FGIF por parte de Bancos comerciales y Corporaciones Financieras. También se le prestaron al Fondo en 1986 unos recursos del Fondo

¹²/ Coyuntura Económica Latinoamericana, Fedesarrollo (Octubre 1991), p.146.

Nacional del Café, por acuerdo entre el Gobierno y los Cafeteros.

Estos recursos se utilizaron para los apoyos requeridos en la primera etapa de la crisis financiera.

La Ley 74 de 1989 prohibió los créditos del Banco Central al Fondo de Garantías y ordenó que parte de la deuda de éste con el Banco de la República fuese asumida por el Gobierno a largo plazo y con baja tasa de interés. De la misma manera la extinguida Junta Monetaria congeló las inversiones forzosas de las entidades financieras y ordenó desmontarlas gradualmente desde diciembre de 1991.

Así las cosas, el FGIF sólo cuenta con los siguientes recursos ordinarios futuros para hacer frente a una nueva crisis: las reservas provenientes del pago del Primas del Seguro de Depósitos por parte de las entidades financieras y la recuperación de recursos provenientes de la venta de acciones en el proceso de privatización de las entidades que ha Capitalizado. El sistema de seguro tiene como reaseguro la posibilidad en casos extraordinarios de tener acceso a recursos del Presupuesto Nacional.

El Fondo de Garantías opera así como un sistema de financiamiento de las crisis del sector alimentado hoy ante todo por recursos provenientes del mismo sector. Sólo excepcionalmente se conecta con el Presupuesto Nacional. Sin embargo, debe explicitarse que hacia atrás si hubo un costo fiscal por la deuda que asumió el Gobierno Nacional.

4.2 IMPACTO FISCAL PRESENTE Y FUTURO DE LA OPERACION CON EL BANCO DE LOS TRABAJADORES

Tal como se explicó, el precio de venta del Banco de los Trabajadores fue de 3,225 millones de pesos, frente a un precio mínimo de venta estimado por el Fondo en \$2,500 millones. Ello ciertamente sugiere una ganancia fiscal permanente en el sentido de que el Banco fue vendido por un precio 30% superior a su valor comercial, dada la expectativa de los nuevos accionistas de ganancia en eficiencia que pueden lograr. Adicionalmente, el Banco deberá crecer en utilidades y de ahí se derivarán ingresos tributarios superiores, como se ilustra en la proyección que se presenta en los Cuadros No.4.6 y 4.7.

Los supuestos de dicha proyección se presentan en un anexo a este capítulo. Se trata de una proyección básica con supuestos bastante conservadores.

Por otra parte, cualquier capitalización adicional o apoyo que requiera el Banco en adelante será responsabilidad de los nuevos accionistas y no del Fondo, lo cual reduciría los egresos para el Estado. Pese a que el Banco después de su saneamiento no parece requerir apoyos próximos, si requerirá en todo caso las capitalizaciones adicionales que exige la ley bancaria y que correrán por cuenta de los nuevos accionistas.

A pesar de que todo lo anterior apunta en la dirección de una ganancia fiscal permanente positiva en un período largo, el impacto fiscal presente podría ser negativo en el sentido de que el Fondo de Garantías no recuperó con el precio de venta el valor total de los apoyos del período de saneamiento. El valor presente de todos los apoyos recibidos por el Banco son estimados por el Fondo de Garantías en unos 9,000 millones de pesos. Una

metodología alternativa ubicaría estos apoyos en \$4,328 millones (ver Anexo No.5 y Cuadros No. 4.8 y 4.9).

La eventualidad de que el Fondo deba hacer frente a las contingencias que resulten en su contra, podría incrementar estas cifras. Sin embargo, el cálculo relevante es el de la ganancia fiscal permanente, más que el de un costo muerto.

4.3 APLICACION DE LOS RECURSOS .

Los recursos de la privatización retornan al FGIF para hacer parte del Fondo que se requiere para hacer frente a crisis financieras futuras. Estos recursos no financian, entonces, ningún aumento de gasto corriente de la Nación.

4.4 OTROS BENEFICIOS

La privatización significó un pequeño ingreso de divisas en una coyuntura de alta acumulación de reservas del país.

5. EFFECTO EFICIENCIA DE LA PRIVATIZACION

Habiendo ocurrido la venta del Banco tan recientemente, no es posible hacer una evaluación de eficiencia ocurrida.

Sin embargo, es posible hacer algunos comentarios sobre el efecto previsible. Desafortunadamente, no fue posible tener acceso a las proyecciones del Banco elaboradas por el FGIF con apoyo de expertos, dado que esta información sólo puede ser pública cuando se culmine la primera etapa de privatización: la venta de los Bancos de Trabajadores, Tequendama y Comercio. Así que fue necesario elaborar proyecciones que sirven tan sólo de marco ilustrativo (Cuadros No.4.6 y 4.7).

CUADRO No.4.6

BANCO DE LOS TRABAJADORES
 PROYECCION DE LAS PRINCIPALES CIFRAS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS 1991-2000
 (Datos en millones de pesos, a diciembre)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Total activos | 28657 | 35887 | 44998 | 56492 | 71002 | 89339 | 112535 | 141912 | 179158 | 226441 |
| Activos productivos | 18311 | 23726 | 30745 | 39859 | 51712 | 67154 | 87306 | 113654 | 148166 | 193456 |
| Cartera | 11681 | 15438 | 20386 | 26910 | 35525 | 46920 | 62015 | 82040 | 108648 | 144058 |
| Inversiones | 5588 | 6984 | 8730 | 10913 | 13641 | 17052 | 21315 | 26643 | 33304 | 41630 |
| Deudores varios | 1043 | 1303 | 1629 | 2036 | 2545 | 3181 | 3977 | 4971 | 6214 | 7767 |
| Activos improductivos | 1633 | 1633 | 1633 | 1633 | 1633 | 1633 | 1633 | 1633 | 1633 | 1633 |
| Deudas de dudoso recaudo | 1542 | 1542 | 1542 | 1542 | 1542 | 1542 | 1542 | 1542 | 1542 | 1542 |
| Bienes recibidos en pago | 91 | 91 | 91 | 91 | 91 | 91 | 91 | 91 | 91 | 91 |
| Activos liquidos y otros | 8714 | 10528 | 12620 | 15000 | 17657 | 20552 | 23596 | 26624 | 29358 | 31352 |
| Pasivos con el público | 22058 | 28235 | 36140 | 46259 | 59212 | 74015 | 92519 | 115649 | 144561 | 180701 |
| Total pasivos | 26710 | 33388 | 41734 | 52168 | 65210 | 81512 | 101891 | 127363 | 159204 | 199005 |
| Total patrimonio | 1947 | 2499 | 3264 | 4324 | 5792 | 7826 | 10645 | 14548 | 19954 | 27436 |
| Ingresos financieros | 5359 | 6952 | 9012 | 11677 | 15131 | 19612 | 25435 | 33010 | 42877 | 55746 |
| Egresos financieros | 3050 | 3904 | 4998 | 6397 | 8188 | 10481 | 13416 | 17172 | 21980 | 28134 |
| Margen financiero bruto | 2309 | 3048 | 4014 | 5280 | 6942 | 9131 | 12019 | 15838 | 20897 | 27612 |
| Ingresos no financieros | 361 | 452 | 564 | 706 | 882 | 1102 | 1378 | 1723 | 2153 | 2692 |
| Gastos administrativos | 1982 | 2477 | 3097 | 3871 | 4839 | 6048 | 7560 | 9451 | 11813 | 14767 |
| Gastos laborales | 1802 | 2252 | 2815 | 3519 | 4398 | 5498 | 6872 | 8590 | 10738 | 13422 |
| Otros egresos | 625 | 650 | 682 | 722 | 772 | 835 | 913 | 1011 | 1133 | 1286 |
| Margen financiero neto | 64 | 372 | 799 | 1392 | 2213 | 3351 | 4924 | 7099 | 10104 | 14251 |
| Provisión impuesto a la renta | 19 | 112 | 240 | 418 | 664 | 1005 | 1477 | 2130 | 3031 | 4275 |
| Utilidad (o pérdida) del ejercicio | 45 | 260 | 560 | 975 | 1549 | 2345 | 3447 | 4969 | 7073 | 9976 |

Nota: En 1989, Otros ingresos y Otros egresos incluyen ingresos y egresos compensados, respectivamente.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO (ver supuestos en Anexo al capítulo).

CUADRO No.4.7
BANCO DE LOS TRABAJADORES
ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS PROYECTADOS 1991 - 1995

| | (Porcentajes) | | | | |
|---------------------------------------|---------------|--------|--------|--------|--------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| PRODUCTIVIDAD | | | | | |
| Margen finan. bruto / Activos totales | 8.06 | 8.49 | 8.92 | 9.35 | 9.78 |
| Margen finan. bruto / Activos produc. | 12.61 | 12.85 | 13.06 | 13.25 | 13.43 |
| Margen finan. bruto / Patrimonio | 118.57 | 121.95 | 122.97 | 122.11 | 119.86 |
| Activos productivos / Activos totales | 63.90 | 66.11 | 68.32 | 70.56 | 72.83 |
| Activos improductivos / Activos tot. | 5.70 | 4.55 | 3.63 | 2.89 | 2.30 |
| EFICIENCIA | | | | | |
| Gastos admon. / Activos totales | 6.92 | 6.90 | 6.88 | 6.85 | 6.81 |
| Gastos admon. / Margen finan. bruto | 85.83 | 81.28 | 77.15 | 73.32 | 69.70 |
| Gastos admon. / Total captaciones | 8.99 | 8.77 | 8.57 | 8.37 | 8.17 |
| RIESGO | | | | | |
| Cartera dudoso rec. / Cartera vigente | 13.20 | 9.99 | 7.56 | 5.73 | 4.34 |
| RENTABILIDAD | | | | | |
| Utilidad total / Activos totales | 0.16 | 0.73 | 1.24 | 1.73 | 2.18 |
| Utilidad total / Patrimonio | 2.30 | 10.42 | 17.14 | 22.54 | 26.75 |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en el Cuadro No.4.6.

CUADRO No.4.8

BANCO DE LOS TRABAJADORES
TASA INTERNA DE RETORNO Y VALOR PRESENTE DE LAS UTILIDADES
E IMPUESTOS 1986-90, 1991 - 1995 Y 1991 - 2000

| | 1986 - 1990 | 1991 - 1995 | 1991 - 2000 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| IMPUESTOS | | | |
| VPN | 50.6 | 434.6 | 1,335.0 |
| UTILIDADES | | | |
| TIR | 0.0 | 1.6 | 42.9 |
| VPN | (1,439.3) | (1,357.3) | 743.7 |

Nota: Para el cálculo del VPN se utilizó una tasa implícita del 36%.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO a partir de los Balances del Banco y proyecciones del Cuadro No.4.6.

CUADRO No.4.9

BANCO DE LOS TRABAJADORES
EFECTO FISCAL DE LA PRIVATIZACION
(Millones de pesos de junio de 1991)

| | Costo pagado | Ganancia permanente |
|---|-----------------|------------------------|
| PRECIO DE VENTA | 3,225 | 3,225 |
| VALOR DEL APOYO (pesos de jun. de 1991) | 4,329 | |
| EFECTO FISCAL | (1,104) | |
| VALOR PRESENTE DE LOS IMPUESTOS | 1,335 | |
| VALOR PRESENTE DEL FLUJO DE CAJA PROYECTADO | | 2,500 |
| EFECTO NETO | 231 | 725 |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

5.1 EFICIENCIA PRODUCTIVA

Como se explicó al hablar del proceso de saneamiento del Banco, éste mostró una mejora notable en los indicadores de productividad y eficiencia en costos durante el proceso de saneamiento.

Ello fue posible porque el objetivo principal del FGIF como accionista y de la administración del Banco fue mejorar sustancialmente la situación administrativa y financiera del Banco para facilitar la privatización.

Después de la privatización, la toma de decisiones, como se dijo, depende exclusivamente de la administración del Banco. Estas decisiones serán tomadas en un entorno de mayor competencia, tal como se desprende de la política complementaria, lo que puede exigir reducciones adicionales de costos, sobre todo administrativos.

Hay varias razones que inducen a pensar que los compradores pueden lograr mejoras adicionales grandes en eficiencia productiva:

- El nivel de productividad del Banco no está aún en el nivel superior del Sistema Bancario Colombiano, como ya se ilustró (Gráficos 4.1 a 4.4).
- El banco comprador es un banco de gran eficiencia en el Sistema Bancario Venezolano, lo cual inducirá a que los niveles de eficiencia del Banco en Colombia busquen ser por lo menos los del Banco en Venezuela.
- El Banco Mercantil de Venezuela es un banco de gran desarrollo en servicios sistematizados, cosa que no

ocurre en la actualidad con el Banco de los Trabajadores.

De la entrevista con los compradores se deriva que esperan hacer una importante inversión en sistemas para modernizar y hacer más eficientes y atractivos los servicios del Banco en Colombia.

El Banco cambiará de nombre buscando generar un mercado más amplio y creciente a través de productos que requieren mayor inversión: tarjetas de crédito y débito y el impulso de operaciones de comercio exterior entre los dos países.

En la proyección presentada se ilustra una posible mejora de los indicadores de productividad en los próximos cinco años.

La ganancia en eficiencia productiva se puede lograr a través de dos vías principales en un negocio bancario:

- A través de la reducción de costos unitarios de operación, que aún son muy altos y que deberán bajar en un Banco que se compara con niveles de eficiencia mayor en las oficinas venezolanas y que planea aumentar el volumen de operación.
- A través de la mejora en el negocio financiero obteniendo mayores ingresos por comisiones derivadas de servicios financieros nuevos para el Banco.

Todo esto es propósito de la nueva administración del Banco que, además, tiene ahora toda la autonomía para llevarlo a cabo. La empresa tiene como objetivo obtener altos niveles de rentabilidad sobre la inversión efectuada y la que se planea efectuar.

5.2 EFICIENCIA ASIGNATIVA

En el caso de un Banco la reducción de precios se debe reflejar en menores márgenes financieros, particularmente por reducción de la tasa de colocación. Los márgenes financieros en Colombia han venido siendo altos en términos internacionales. El margen entre tasas de captación y colocación era de 10% en 1989, frente a 5.2% de Costa Rica, 4.5% de Chile y 3.6% de Estados Unidos ¹³/. Y siguen siendo altos particularmente por los altos costos de operación de las entidades financieras.

Sin embargo, la reducción de los niveles de tasas de interés y de los márgenes financieros dependen, además de factores de política macroeconómica y de los mayores niveles de competencia en el sistema financiero colombiano, más que del proceso mismo de privatización.

Ya se ha visto cómo la nueva Ley Bancaria tiene éste como su principal objetivo.

Aunque su expedición es muy reciente (dic.1990) y no es aún visible la reducción de márgenes financieros, sí es claro que la competencia se empieza a incrementar.

En efecto, la Superintendencia Bancaria ha empezado a autorizar ya la entrada de nuevas entidades financieras, la fusión de otras, y la creación de numerosas filiales. Por otra parte, han entrado durante el transcurso del año tres bancos extranjeros: el City Bank, el Banco Mercantil de Venezuela y el Banco de Construcción. Hay propuestas de otros bancos extranjeros para comprar otros bancos colombianos.

¹³_/ Colombia: Industrial competition and performance. Dec.15,1989. Documento del Banco Mundial N.7921 - Co.

Así que el sistema financiero en el que se desenvolverá el Banco en el futuro es claramente de mayor competencia y esto deberá traducirse en menores márgenes financieros.

Los clientes del Banco se deberán ver beneficiados por la oferta de los nuevos productos mencionados y en mejor calidad de servicio derivada de la inversión en sistemas. Por otra parte, la administración del Banco será totalmente colombiana.

Los clientes de comercio exterior no tendrán que utilizar corresponsales en Nueva York para hacer transacciones con Venezuela, lo que reduce obviamente sus costos.

De lo anterior se desprende que hay una pequeña ganancia en eficiencia asignativa en el corto plazo derivada de la privatización, pero la mayor ganancia esperada en el mediano plazo se derivará del incremento en competencia estimulada por la política que acompañó la privatización, más que por la misma privatización.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA ECONOMICA

De la experiencia del Banco de los Trabajadores se derivan lecciones y recomendaciones que pueden ser de utilidad en estos casos de privatización en general, y de privatización bancaria en particular, sobre aspectos evaluados.

6.1 MEDIDAS PREPARATORIAS DESEABLES

Cuando el Estado administra una empresa transitoriamente puede mantener ciertos niveles de eficiencia productiva si sostiene claramente el objetivo de privatización. Sin embargo, puede incurrirse en el riesgo de que el período

preparatorio sea demasiado largo y el objetivo de privatización desaparezca, con el consecuente efecto negativo sobre la eficiencia productiva.

En este sentido es recomendable que el tiempo en el que un banco en crisis permanezca en manos del Estado antes de reprivatizarlo sea un tiempo perentorio y específicamente definido. En el caso español se da un plazo de un año, por ejemplo.

6.2 METODOLOGIA DE VALUACION

Si se quiere tener éxito en un proceso de privatización y efectivamente transferir la propiedad de la empresa estatal a manos privadas, es necesario que la metodología de valuación tenga como criterio central el definir un precio de venta con criterios exclusivamente comerciales (el valor comercial de la entidad valorado con una metodología adecuada al caso específico) y no con el criterio de recuperar costos pasados, correspondan estos a inversiones realizadas por el Estado, o a contingencias atribuibles al mismo Estado o a otros accionistas anteriores.

De la experiencia del Banco de los Trabajadores se deriva así que en una privatización no puede buscarse que los accionistas potenciales incurran en costos pasados, distintos del valor comercial de la entidad. En este caso se buscó inicialmente recuperar los costos fiscales de apoyos a la entidad, o dejar en manos de los nuevos accionistas los costos de contingencias atribuibles a situaciones anteriores a la venta de la entidad. Cuando estas restricciones se eliminaron la venta fue exitosa.

6.3 MECANISMO DE VENTA

- La primera consideración que resulta sobre el proceso de venta es la importancia de escoger adecuadamente el momento en el que se ofrece la empresa al sector privado para su venta.

El ente privatizador debe evaluar cuidadosamente la oportunidad del momento y condiciones de política económica en las que se ofrece una entidad al sector privado para evitar fracasos, tal como ocurrió en el primer intento con el Banco de los Trabajadores.

- Con respecto a la utilización del mercado de valores en los casos de privatizaciones bancarias debe tenerse en cuenta que el estímulo al desarrollo del mercado de valores en estos casos puede tener fuertes obstáculos cuando predominan otros objetivos como el profesionalismo y selección de los accionistas en cuanto a solvencia moral.

Sin embargo, la segunda privatización bancaria en curso (Banco Tequendama) está mostrando que por lo menos una parte de una entidad bancaria de tamaño mayor puede ser colocada en el mercado de valores, salvaguardando las restricciones mencionadas para el paquete de control.

- Otra experiencia relevante en materia de venta consiste en que la forma como se conforman los paquetes de venta no deben ser inflexibles cuando se trata de entidades pequeñas y cuando ello no conlleva restricciones importantes a la competencia.

6.4 CRITERIOS DE SELECCION DE COMPRADORES

- El último punto mencionado también ilustra que, siempre y cuando se cumplan ciertos objetivos previos, la definición de los posibles compradores no debe restringirse demasiado en las reglamentaciones generales. Tanto el mecanismo de venta, como la selección de compradores potenciales deben ajustarse, más que a políticas generales o sectoriales, a las condiciones específicas de la empresa que se busca privatizar.

6.5 POLITICA COMPLEMENTARIA SOBRE REMOCION A BARRERAS A LA COMPETENCIA

El éxito de esta privatización no hubiese sido posible sin todos los cambios que se mencionaron en la parte de política complementaria. En particular, hay que resaltar aquí la libertad de entrada al sector bancario cuando se cumplen los requisitos que son internacionalmente reconocidos como necesarios (nivel adecuado de capital y acreditar experiencia bancaria, por ejemplo), como instrumento de estímulo a la competencia.

La posibilidad de inversión extranjera en el sector, también fue un elemento clave en este proceso.

6.7 GANANCIA FISCAL ESPERABLE

La evaluación de la ganancia fiscal debe hacer más énfasis en la posibilidad de generar una ganancia permanente a través del mayor precio de venta derivado de una ganancia esperada en eficiencia, que en la recuperación de costos o inversiones pasadas.

6.8 EFECTOS PREVISIBLES SOBRE EFICIENCIA

La privatización de una entidad financiera tiene claros efectos positivos en términos de eficiencia productiva. Lo anterior es particularmente válido si una mayor competencia puede inducir la reducción de costos de operación.

En cambio, la eficiencia asignativa en el Sector Bancario es muy dependiente en muchos países de la política macroeconómica de tasas de interés y sectorial de competencia, lo cual hace más difícil producir efectos asignativos de corto plazo con una privatización. En este sector pueden ocurrir más fácilmente efectos asignativos a través de la competencia, que de la privatización.

De todas maneras el mayor beneficio de los usuarios si puede provenir de una mayor calidad de los servicios bancarios y de la tendencia a una mayor diferenciación de productos, derivada de la mayor competencia.

ANEXO A

SUPUESTOS PARA LAS PROYECCIONES FINANCIERAS DEL
BANCO DE LOS TRABAJADORES
(1991 - 1995)

- Tasa de inflación anual: 25%
- Crecimiento de los activos productivos:
 - . Cartera: inflación más tres puntos
 - . Inversiones: inflación
 - . Deudores varios: inflación
- Activos improductivos: se mantienen constantes en términos nominales.
- Activos líquidos y otros: residuo con respecto a activos totales.
- Activos totales: resultan de sumar los valores proyectados de pasivos y patrimonio.
- Pasivos totales: crecen con la inflación.
- Patrimonio: inflación + 3 puntos.
- Pasivos con el público: inflación + 3 puntos.
- Ingresos financieros: A la cartera se aplica una tasa de interés variable del DTF + 10 puntos en 1991, reduciendo en medio punto el margen anual de los años siguientes.
- Tasa de interés de referencia (DTF): 28% anual.
- Egresos financieros:
 - . Las cuentas de ahorros, Certificados de Depósito a Término (CDTs) y otros depósitos crecen a la tasa de inflación.
 - . Se aplica una tasa de captación del 28% anual a los depósitos con costo financiero.
- Ingresos no financieros: crecen con la inflación.

- Gastos administrativos, laborales y otros egresos crecen con la inflación.
- Provisión impuesto de renta: 30% del margen financiero neto.
- Provisiones constantes en términos nominales.

ANEXO 1
BANCO DE LOS TRABAJADORES
PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS 1982 - 1991
(Datos en millones de pesos, a diciembre)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991* |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1. Mercado | 3,827 | 4,174 | 4,123 | 4,345 | 5,854 | 9,665 | 12,744 | 16,478 | 17,556 | 13231 |
| Depósitos cuenta corriente | 1,920 | 1,859 | 1,639 | 2,017 | 2,658 | 4,996 | 7,742 | 9,708 | 9,045 | 6458 |
| Certificados de Depósito a Término | 1,054 | 1,192 | 1,359 | 1,564 | 1,771 | 2,600 | 2,640 | 4,982 | 6,754 | 5834 |
| Otros depósitos y exigibilidades | 141 | 178 | 314 | 451 | 303 | 953 | 810 | 388 | 323 | 304 |
| Depósitos de ahorro | 554 | 673 | 794 | 295 | 1,111 | 1,100 | 1,425 | 1,399 | 1,434 | 635 |
| Depósitos fiduciarios | 9 | 272 | 17 | 17 | 11 | 16 | 127 | 1 | 0 | 0 |
| Préstamos interbancarios recibidos | 150 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2. Banco de la República y Fondos | | | | | | | | | | |
| Financieros | 648 | 564 | 1,239 | 508 | 1,105 | 882 | 735 | 668 | 589 | 283 |
| - Fondos Financieros y PROEXPO | 380 | 317 | 240 | 240 | 253 | 254 | 261 | 227 | 230 | 211 |
| - Líneas espec., FEN y otros | 268 | 247 | 999 | 269 | 852 | 628 | 474 | 441 | 359 | 72 |
| 3. Externas | 740 | 546 | 380 | 361 | 255 | 173 | 523 | 806 | 1,084 | |
| Depósitos especiales Banco de la Rep. | 101 | 89 | 8 | 0 | | | | 64 | 89 | |
| Exigibilidades M/E reducidas a M/L | 639 | 456 | 372 | 361 | 255 | 173 | 523 | 742 | 995 | |
| TOTAL | 5,215 | 5,284 | 5,742 | 5,214 | 7,214 | 10,720 | 14,002 | 17,952 | 19,229 | |

* Corrsponde a Junio

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en estadísticas del FGIF y la Asociación Bancaria.

ANEXO 2

BANCO DE LOS TRABAJADORES

PRINCIPALES COLOCACIONES 1982 - 1991

(Datos en millones de pesos, a diciembre)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| TOTAL COLOCACIONES | 4,260 | 3,983 | 4,554 | 4,146 | 5,335 | 8,279 | 10,657 | 15,126 | 13,297 |
| Inversiones | 741 | 832 | 1,182 | 1,024 | 1,302 | 2,565 | 2,775 | 2,816 | 3,324 |
| - Obligatorias | 478 | 504 | 659 | 529 | 618 | 745 | 1,544 | 1,920 | 2,420 |
| - Voluntarias | 65 | 60 | 77 | 28 | 44 | 1,058 | 485 | 149 | 455 |
| - Del encaje | 198 | 268 | 446 | 466 | 640 | 762 | 747 | 747 | 450 |
| Cartera | 1,979 | 2,334 | 2,220 | 1,699 | 2,285 | 3,865 | 5,815 | 11,063 | 8,573 |
| Deudores varios | 1,249 | 519 | 845 | 412 | 675 | 871 | 828 | 567 | 869 |
| - Deudores varios M/E. | 774 | 605 | 306 | 63 | 110 | 197 | 436 | 0 | 0 |
| - Deudores varios M/L. | 475 | 519 | 845 | 412 | 675 | 871 | 828 | 567 | 869 |
| Deudas de dudoso recaudo | 291 | 331 | 522 | 1,280 | 1,083 | 978 | 1,239 | 680 | 531 |

* Corrsponde a Junio

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en estadísticas del FGIF y la Asociación Bancaria.

ANEXO 3
 BANCO DE LOS TRABAJADORES
 ACTIVOS IMPRODUCTIVOS 1982 - 1991
 (Datos en millones de pesos, a diciembre)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991* |
|----------------------------------|------|------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|--------|
| A. Deudas de dudoso recaudo | 290 | 331 | 521 | 1,280 | 1,083 | 978 | 1,239 | 680 | 531 | 578 |
| 1. Moneda nacional | 270 | 298 | 307 | 1,011 | 1,073 | | | | | |
| - Garantía personal | 96 | 115 | 128 | 516 | 636 | | | | | |
| - Garantía real | 174 | 184 | 179 | 487 | 437 | | | | | |
| - Oficiales | 0 | 0 | 0 | 9 | 1 | | | | | |
| 2. Moneda extranjera | 21 | 33 | 215 | 270 | 10 | | | | | |
| - Garantía personal | 2 | 7 | 49 | 40 | 10 | | | | | |
| - Garantía real | 19 | 26 | 166 | 230 | 0 | | | | | |
| - Oficiales | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| B. Int. y comisiones por recibir | 125 | 110 | 213 | 120 | 160 | | | 420 | 389 | |
| C. Bienes recibidos en pago | 48 | 71 | 534 | 631 | 780 | 782 | 807 | 450 | 91 | 74 |
| TOTAL ACTIVOS IMPRODUCTIVOS | 464 | 512 | 1,269 | 2,031 | 2,184 | | | | | |
| D. Cartera vencida | 415 | 406 | 478 | 223 | 346 | | | | | |
| TOTAL ACTIVOS INMOVILIZADOS | 879 | 919 | 1,746 | 2,254 | 25 | | | | | |

* Corrsponde a Junio

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en estadísticas del FGIF y la Asociación Bancaria.

ANEXO 4

BANCO DE LOS TRABAJADORES

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS 1982 - 1991

(Datos en millones de pesos, a diciembre)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991* |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| A. Ingresos financieros | 1,096 | 1,088 | 1,167 | 862 | 927 | 1,362 | 2,493 | 5,088 | 4,895 | 2,384 |
| Intereses y comisiones | 1,012 | 1,000 | 1,019 | 748 | 790 | 1,053 | 2,059 | 4,535 | 4,708 | 2,285 |
| Rendimiento de inversiones | 84 | 89 | 148 | 113 | 137 | 309 | 434 | 553 | 187 | 99 |
| B. Egresos financieros | 700 | 659 | 829 | 934 | 807 | 1,101 | 1,649 | 2,729 | 2,604 | 1,338 |
| Intereses | 685 | 623 | 813 | 911 | 792 | 1,082 | 1,622 | 2,729 | 2,536 | 1,298 |
| Comisiones | 15 | 27 | 16 | 23 | 15 | 19 | 27 | | 68 | 40 |
| C. Margen financiero (A-B) | 396 | 429 | 339 | (72) | 120 | 261 | 844 | 2,359 | 2,291 | 1,046 |
| D. Costos operacionales | 326 | 382 | 454 | 504 | 674 | 812 | 853 | 1,873 | 2,047 | 813 |
| E. Ingresos operacionales netos | 70 | 47 | (115) | (576) | (554) | (551) | (9) | 486 | 244 | 233 |
| F. Egresos contables | 42 | 254 | 167 | 409 | 238 | 141 | 163 | 625 | 522 | 677 |
| Protección de cartera | 42 | 254 | 167 | 409 | 238 | 141 | 163 | 625 | 522 | 677 |
| G. Otros ingresos netos | (12) | 150 | 303 | 129 | 175 | 715 | 381 | 510 | 205 | 42 |
| Ingresos | 178 | 345 | 469 | 317 | 439 | 995 | 782 | 1,530 | 2,900 | 1,472 |
| Egresos | 189 | 195 | 167 | 188 | 264 | 280 | 401 | 1,020 | 2,695 | 1,430 |
| H. Utilidad antes de impuestos | 16 | (57) | 21 | (856) | (617) | 23 | 209 | 371 | (73) | (402) |
| I. Provisión impuestos | 9 | 11 | 10 | 11 | 11 | 13 | 35 | 46 | 38 | 19 |
| J. Utilidad después de impuestos | 7 | (68) | 11 | (867) | (628) | 10 | 174 | 325 | (111) | (421) |

* Corrsponde a Junio

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en estadísticas del FGIF y la Asociación Bancaria.

ANEXO 5

BANCO DE LOS TRABAJADORES

ESTIMATIVO DEL APOYO OTORGADO POR EL FONDO DE GARANTIAS (FOGAFIN) HASTA JUNIO DE 1991.

(Millones de pesos de Junio de 1991)

| | Capitaliz. en acciones | Compra de Act. Inprod. | Costos financ. de la capitalizacion | Recursos desembolsados x compra act. improductivos | Costo finan. recursos desembolsados x compra act. improductivos | Rendim. titulos emitidos/compra activos improductivos | Total apoyos del FGIF | IPC |
|-------------|---------------------------|---------------------------|---|---|---|--|-----------------------------|------|
| | | | (A)\1 | | (B)\2 | \3 | | |
| 02 May 1986 | 800.0 | | | | | | 800.0 | |
| 16 Feb 1987 | 400.0 | | | | | | 400.0 | |
| 03 Ago 1987 | 800.0 | | | | | | 800.0 | |
| 28 Dic 1987 | | 500.0 | 49.9 | 500.0 | | | 1,049.9 | 40. |
| 30 Jun 1988 | 1.6 | | 93.4 | | 58.4 | | 153.4 | 51. |
| 28 Dic 1989 | | 393.8 | 74.1 | | 96.9 | | 564.8 | 64. |
| 1990 | | | 56.0 | | 153.0 | 110.2 | 319.2 | 85. |
| 25 Jun 1991 | 998.3 | | 24.0 | | 65.8 | 47.2 | 1,135.3 | 100. |
| Total | 2,999.9 | 893.8 | 297.3 | 500.0 | 374.1 | 157.4 | 4,328.7 | |

(A) Se refiere a que solo una parte de la capitalización en acciones, correspondiente a \$800 millones, puede imputarsele costo financiero, o sea la que se hizo con los Bonos de Capitalización Financiera o recursos prestados por los cafeteros al FGIF, los cuales tenían costo financiero para el Fondo (6% anual), en tanto que el resto de la capitalización se hizo con contribuciones del gobierno nacional con costo financiero cero.

(B) Se refiere a que por el desembolso de tales recursos el Fondo incurre en unos costos financieros anuales correspondientes al costo de la emisión de los Bonos A y B, y de los correspondientes a la resolución 14/90, hasta que tales activos sean recomprados por el Banco (con un plazo de seis años).

NOTA: Se utilizó el IPC total con junio de 1991 = 100, para deflactar las columnas (1), (2) y (3).

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en información suministrada por el Fondo.

CAPITULO V

EL SERVICIO DE RECOLECCION DE BASURAS EN BOGOTA

1. ANTECEDENTES

El servicio de recolección de basuras en Bogotá lo presta la Empresa Distrital de Servicios EDIS. Esta es una Empresa descentralizada del orden distrital, encargada además de la recolección de las basuras de la Ciudad de Bogotá, del barrido de las calles, de la disposición final de las basuras en los botaderos municipales, de la administración de las plazas de mercado, y de la operación de los cementerios y hornos crematorios de la ciudad.

La EDIS se creó mediante el Acuerdo No. 30 de 1958 y se modificó posteriormente mediante el Acuerdo No. 75 de 1960, expedidos ambos por el Concejo Distrital de Bogotá.

En Diciembre de 1988 la Administración de la empresa cursó una invitación a consorcios de firmas nacionales y extranjeras para que prestaran el servicio de recolección de basuras y barrido de calles en dos áreas de la Ciudad que representaban el 40% del total de Bogotá.

El presente estudio analiza y evalúa la corta experiencia, inferior a dos años, que ha tenido la ciudad, se concentra sólo en los aspectos relacionados con la recolección y disposición final de basuras y el barrido de calles, que son los servicios que hasta el momento han sido contratados con particulares por la EDIS.

1.1 LA EDIS ANTES DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

1.1.1 Cobertura del servicio

Son varios y disímiles los estimativos de producción global de basuras y de producción per cápita de basuras (ppc) para la ciudad, existentes antes de 1990. El Cuadro No. 5.1 muestra cuatro proyecciones distintas de producción diaria de basuras, utilizadas por la EDIS entre 1983 y 1990:

La EDIS no disponía en 1988 de información sobre la cantidad de basura que recogía. No existían rutas definidas para los carros recolectores, escogiendo los conductores diariamente la ruta que ellos consideraban adecuada dentro de la zona que se les había asignado.

Tampoco se puede estimar la cantidad de basura recogida a partir de las cantidades recibidas en los botaderos de la ciudad puesto que en la empresa existe la práctica de seleccionar la basura -"trabajar el viaje" - y venderla durante el recorrido del camión recolector.

Como se puede observar, es imposible calcular la cobertura del servicio de recolección antes de la privatización, puesto que no se conocía con certeza la cantidad de basura producida y recolectada por la empresa.

Sin embargo, si se toman las proyecciones para 1991 y se comparan con las 514,093 toneladas recibidas y pesadas durante la primera mitad de este mismo año en el relleno de Doña Juana (el único de la ciudad operando en ese período), se obtiene que la cobertura máxima sería del 65% ^{1/}, de donde

^{1/} Verificación de proyecciones para 1991 contra datos obtenidos.

| AÑO | EDIS (2) | EDIS (3) | EDIS (4) |
|------|----------|----------|----------|
| 1991 | 0.65 | 0.29 | 0.45 |

CUADRO No.5.1

PRODUCCION DE BASURA EN TONS/DIA

| AÑO | S.N.C (1) | EDIS (2) | EDIS (3) | EDIS (4) |
|------|-----------|----------|-----------|----------|
| 1983 | 4,199.69 | | | |
| 1984 | 5,298.98 | | | |
| 1985 | 5,773.76 | 3,285.00 | 8,157.14 | 5,204.35 |
| 1986 | 6,039.69 | 3,454.00 | | |
| 1987 | 6,309.79 | 3,629.00 | | |
| 1988 | 6,584.07 | 3,844.00 | 8,890.94 | 5,658.27 |
| 1989 | 6,862.52 | 4,003.00 | 9,256.85 | 5,891.92 |
| 1990 | 7,145.14 | 4,201.00 | 9,720.80 | 6,187.55 |
| 1991 | | 4,406.00 | 9,874.19 | 6,289.17 |
| 1992 | | 4,618.00 | 10,077.91 | 6,422.41 |
| 1993 | | 4,836.00 | 10,338.20 | 6,591.25 |
| 1994 | | 5,060.00 | 10,665.86 | 6,802.46 |
| 1995 | | 5,290.00 | 11,025.93 | 7,066.70 |

Fuente:

(1) S.C.N. "Estudio Sobre la Disposición Final de la Basura de Bogotá para la EDIS". Bogotá, 1985.

(2) Salamanca León, Jaime - Gerente de EDIS, conferencia 1989.

(3) y (4) EDIS - PLAN QUINQUENAL, Mayo de 1990, escenarios alto y bajo.

se desprende que antes de la subcontratación con particulares alrededor del 50% de las basuras de la ciudad se disponían adecuadamente.

1.1.2. Estructura Organizacional de la EDIS

La estructura de organización de la EDIS vigente hasta 1989 se muestra en el Organigrama adjunto. Las principales áreas de la empresa eran las Subgerencias Administrativa, Financiera y Operativa, las cuales se analizan brevemente a continuación.

Area Administrativa

Hasta 1989 la principal función de la subgerencia administrativa era la de manejar las Relaciones Industriales de la EDIS en todos sus aspectos, mantenía además la comunicación con el sindicato, vigilando de cerca cada dos años el proceso de convención colectiva e interviniendo directa o indirectamente en el mismo.

Desarrollaba también actividades operativas tales como la administración y operación del matadero, de las plazas de mercado y del cementerio central, siendo estas actividades las que más distraían la atención de la subgerencia. De la subgerencia administrativa dependían las divisiones de Relaciones Industriales, División de Servicios y Administración del Matadero.

El manual de procedimientos y funciones con el que se inducía al trabajador era obsoleto, (data de 1971); muchos de los procedimientos utilizados no estaban escritos y se transmitían verbalmente entre los funcionarios.

Analizando la estructura de la organización, Konsultécnicos ^{2/} determinó que existía personal que se encontraba mal ubicado o que no cumplía con los requisitos del cargo, lo que causaba problemas de funcionamiento. Por limitaciones de presupuesto de la empresa, actividades tales como bienestar, desarrollo, seguridad, selección, capacitación del personal, eran casi inexistentes y constituían una de las causas de la falta de motivación en la empresa.

Para 1987 solamente el 3% del total de personal de la EDIS había recibido algún tipo de capacitación. Tampoco existían sistemas de información que permitieran evaluar el desarrollo de sus actividades. Por consiguiente, se puede deducir que debido a las pocas alternativas de capacitación, oportunidades de ascenso, apoyo al bienestar individual y soporte a sus necesidades, los empleados no aspiraban a poner de su parte para tratar de mejorar la empresa.

Mediante Resolución No. 17 de Noviembre 3 de 1989 se determina una nueva estructura organizacional de la empresa y se fija la planta de personal con el propósito de lograr una estructura flexible, ágil y adecuada que facilite el alcance óptimo de los objetivos de la empresa, para lo cual se crearon algunos nuevos cargos y se suprimieron otros. La resolución involucra 3,596 empleados en total, sin embargo, al entrar a analizar la planta real se vió que en realidad existen 3,601 personas en nómina, muchas de las cuales se encuentran en puestos de trabajo diferentes a los que fueron asignados por contrato; además, se observa que personas que están desempeñando el mismo cargo devengan salario diferente.

^{2/} Diagnóstico Sobre la Subgerencia Administrativa -EDIS-, Konsultorias Ltda. Septiembre de 1987.

Area Financiera

La subgerencia financiera tiene a su cargo las dependencias de sistemas, económica y suministros.

El único plan que existía en la EDIS era el "presupuesto anual". Por esta razón, ninguna dependencia tiene claridad en sus planes y metas hacia el futuro, lo cual hace muy difícil ejercer control sobre el desempeño de cada dependencia.

Area Operativa

La ineficiencia del servicio se debía básicamente a la insuficiencia en las labores de recolección, barrido y disposición final de las basuras a causa de:

- Largas distancias entre las bases de operación, las zonas de recolección y los sitios de disposición final.
- Por convención colectiva de trabajo la jornada laboral estaba reducida a 6.5 horas, cuando la jornada normal en Colombia es de 8 horas.
- La ausencia de planeación operativa, al no existir la técnica de planeación de rutas para cada vehículo recolector, conocida como microruteo.
- El deficiente mantenimiento de los equipos existentes.
- La selección de basuras por parte de los recolectores durante el viaje, lo que implica una pérdida de tiempo.
- Los sitios de disposición final eran botaderos a "cielo abierto", ocasionando deterioro en el ecosistema urbano.

1.1.3 Situación financiera de la EDIS

Análisis presupuestal

La ejecución del presupuesto de ingresos creció entre 1986 y 1990 en términos reales un 52.1% (Anexo No.5), mientras que la ejecución de gastos alcanzó un crecimiento del 66.3% (Anexo No.6). Esta diferencia entre la ejecución de ingresos y gastos se muestra en pesos de 1990 en el Cuadro No.5.2, donde se aprecia el creciente déficit presupuestal que en el año de 1990 alcanza un valor de tres mil millones de pesos, equivalente al 14% del presupuesto ejecutado de gastos.

El Cuadro No.5.2 compara el déficit presupuestal de cada año con los recursos de tesorería y el pago de vigencias expiradas que se liquidan al año siguiente.

El déficit presupuestal se define como la diferencia entre ingresos y egresos. El déficit fiscal se calcula a partir del déficit presupuestal, pero adicionando la ejecución de las vigencias expiradas del año siguiente. El déficit de tesorería se calcula a partir del déficit presupuestal pero incorporando los recursos disponibles en tesorería al final del respectivo año fiscal, recursos que se adicionan al presupuesto del año siguiente y figuran como recursos de tesorería.

Ingresos:

Los ingresos operacionales generados por la EDIS crecieron en el quinquenio considerado en un 13% (Anexo No.5), disminuyendo su incidencia sobre el total de ingresos de un 54.95% en 1986 al 40.83% en 1990 (Anexo No.7); por su parte, las transferencias de la administración central en el mismo período crecieron en un 146% (Anexo No.5), pasando de representar en 1986 el 32.46% de los ingresos totales al 52.56% en 1990 (Anexo No.7).

CUADRO No.5.2
SITUACION FINANCIERA DE LA EDIS
ANALISIS PRESUPUESTAL
(Miles de pesos de 1990)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--------------------------|--|--------|---------|---------|--------|
| INGRESOS | 12,432 | 14,729 | 12,587 | 16,123 | 18,910 |
| EGRESOS | 13,221 | 15,410 | 16,237 | 17,238 | 21,983 |
| Déficit presupuestal | (789) | (682) | (3,649) | (1,115) | 3,074 |
| Recursos de Tesorería | 692 | 0 | 870 | 454 | 320 |
| Vigencias | | | | | |
| Expiradas | 531 | 466 | 1,241 | 1,319 | 1,405 |
| Funcionamiento | 243 | 421 | 602 | 1,319 | 1,281 |
| Inversión | 288 | 45 | 640 | 0 | 124 |
| Déficit de Tesorería | (789) | 188 | (3,195) | (794) | 3,074 |
| Déficit Fiscal | (323) | 560 | (2,331) | 290 | 3,074 |
| Déficit Fiscal acumulado | | 236 | -2,094 | (1,805) | 4,878 |
| DEFICIT PRESUPUESTAL = | INGRESOS - EGRESOS | | | | |
| DEFICIT FISCAL = | DEFICIT PRESUPUESTAL + VIGENCIAS EXPIRADAS DEL AÑO SIGUIENTE | | | | |
| DEFICIT DE TESORERIA = | DEFICIT PRESUPUESTAL + RECURSOS DISPONIBLES DE TESORERIA | | | | |

Fuente: Presupuesto Ejecutado de la EDIS. Varios números.

Los ingresos corrientes representan cerca del 90% del total de ingresos de la empresa.

Egresos:

Los gastos de funcionamiento absorvieron entre el 66% y el 76% del presupuesto de gastos de la EDIS entre 1985 y 1989. En 1990 su incidencia disminuyó al 54.25% debido al aumento en la inversión que se presentó en dicho año. Los servicios personales oscilaron entre el 35% y el 45% del total de egresos de la empresa, lo que indica el alto costo laboral que se tiene (Anexo No. 8).

Es importante anotar que las vigencias expiradas de funcionamiento aumentaron entre 1986 y 1990 en un 426%, lo que muestra la incapacidad creciente de la EDIS de cancelar sus compromisos de funcionamiento con recursos de la misma vigencia.

En cuanto a presupuesto de Inversión se nota que los niveles tradicionales de inversión, que normalmente eran del orden del 20%, aumentaron considerablemente en 1990 alcanzando un nivel del 41.9%, el cual corresponde principalmente al pago de los anticipos acordados con los contratistas privados del servicio de recolección de basuras.

Balances

Los balances comparativos de la EDIS de los años 1985-1990 se presentan a precios constantes de 1990 en el Anexo No.9.

Los Activos Totales de la empresa han crecido en términos reales, un 3.52% promedio anual si se incluyen valorizaciones y en un 12.27% si éstas no se incluyen. La diferencia se explica porque al mantenerse constantes en términos nominales,

las valorizaciones tienen un comportamiento decreciente a precios constantes, lo que lleva a que los activos crezcan más al no incluirlas.

En los activos totales, las cuentas por cobrar tienen una participación creciente, que en 1990 alcanza al 12% del total de activos. Por su parte, la cuenta caja y bancos pasa de 4% en 1.985 a 1% en 1990, como porcentaje de los activos totales (Anexo No.11).

En los activos fijos, el rubro de activos fijos no depreciables en el período 1985 - 90, presentó un comportamiento bastante inestable. Así, en un solo año se pasó de \$861 millones a \$2,173 millones, representando este rubro el 20.3% del total de activos de la EDIS para este año, y disminuyendo para 1990 a 8.44% del total de los activos. Esto se explica porque en este año la empresa adquirió el terreno para el relleno sanitario "Doña Juana".

Globalmente es difícil derivar un análisis exhaustivo acerca del comportamiento de la EDIS a partir de los Balances presentados por la Empresa, debido en parte a la manipulación que de éstos se hace y los sucesivos movimientos e inclusiones de cuentas, que hacen que los indicadores no sigan una tendencia lógica y estable.

Pasivos:

Sin embargo, los balances no reflejan la verdadera situación de la empresa. Algunos pasivos importantes, tales como los que se adeudan a la CAJA DE PREVISION SOCIAL y al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DEL DISTRITO -FAVIDI-, no aparecen consistentemente en los balances, aunque la empresa les adeuda sumas considerables.

Tesorería:

Los recursos de tesorería de la empresa provienen de las transferencias que efectúa la administración central a través de la Secretaría de Hacienda, mientras que sus ingresos operacionales los recauda la Empresa de Acueducto en la facturación de dicho servicio, entidades éstas a las que la EDIS debe acudir en forma permanente, con el fin de obtener en forma oportuna los recursos para el funcionamiento de la empresa.

Se advierten así déficits frecuentes de tesorería y la necesidad de que la EDIS financie su actividad con transferencias de la administración central.

1.1.4. Productividad de la EDIS

La EDIS se ha considerado dentro de las empresas municipales más ineficientes del país. El Cuadro No.5.3 muestra algunas cifras comparativas con empresas de aseo de otras ciudades de Colombia.

La relación de personal operativo a personal administrativo existente en la EDIS es de 4.1 a 1, mientras que en otras empresas públicas similares la relación es: de 18 a 1 para Bucaramanga, y de 6 a 1 para Medellín.

En cuanto al número de funcionarios por cada mil suscriptores se observa que la EDIS tiene un 45% más de funcionarios por suscriptor que Medellín, que es la segunda ciudad del país.

El elevado número de funcionarios por suscriptor, y la alta proporción de funcionarios administrativos con relación a los operativos, confirman las apreciaciones sobre la burocratización de la empresa por clientelismo político.

Las sucesivas convenciones colectivas de trabajo han llevado a que todo el personal de recolección (63% del personal de la empresa) tenga una jornada laboral de 6.5 horas al día en vez de las 8 horas de jornada ordinaria de trabajo, lo cual trae un sobre costo estimado para la empresa de \$1,959 por tonelada recogida por la empresa.

2. PROCESO DE PRIVATIZACION

Para solucionar el problema de la recolección de basuras en Bogotá se diseñó un plan estratégico ^{3/} que buscaba obtener los siguientes resultados:

- a- Desde el punto de vista cuantitativo:
 - 1º Aumentar la cobertura del servicio de recolección de basuras en toda la ciudad.
 - 2º Mejorar la productividad de la empresa.
 - 3º Reducir los costos
- b- Desde el punto de vista cualitativo :
 - 1º Mejorar el nivel de servicio que se le prestaba a los usuarios.
 - 2º Mejorar el nivel de calidad de vida de los habitantes de Bogotá.

Se encontró que mientras la población de la ciudad crecía al 3.5% anual, los usuarios de la empresa podrían crecer al 5% anual durante el quinquenio 1989-1994, debido al aumento de eficiencia proyectado y a la incorporación de nuevos barrios al servicio de recolección de basuras.

^{3/} "La Limpieza de Bogotá: Un Desafío", en Memorias. Seminario La Empresa Privada como Alternativa para el Manejo del Aseo Urbano. ACODAL - EDIS, Bogotá 1989.

CUADRO No. 5.3

CIFRAS COMPARATIVAS DE ALGUNAS EMPRESAS DE ASEO EN COLOMBIA

| | BOGOTA | MEDELLIN | CALI | B/MANGA |
|-------------------------|---------|----------|---------|---------|
| NUMERO DE FUNCIONARIOS | 3,587 | 1,060 | 847 | 262 |
| - Administrativos | 700 | 153 | 251 | 14 |
| - Operativos | 2.887 | 907 | 596 | 248 |
| TOTAL DE SUSCRIPTORES | 733,995 | 317,500 | 258,406 | 65,775 |
| INDICADORES | | | | |
| Número de Funcionarios | | | | |
| - ----- | 4.89 | 3.34 | 3.28 | 3.98 |
| 1000 Suscriptores | | | | |
| Funcionarios Operación | | | | |
| - ----- | 4.12 | 5.93 | 2.37 | 17.71 |
| Funcion. Administración | | | | |

Fuente: - Documento Interno de Costos.- EDIS, Noviembre 30 de 1990

Dada la situación de la EDIS y la creciente demanda insatisfecha del servicio, se decidió optar por una solución estratégica, que contemplaba la optimización en el manejo de los escasos recursos de la empresa, así como la búsqueda del sector privado para prestar el servicio de recolección y barrido de dos zonas de la ciudad. Se dió solución así, de forma inmediata y segura, a los requerimientos de una adecuada atención de la demanda, permitiendo a la vez, la recuperación de la Empresa sin que tuviese que crecer burocráticamente.

Se optó entonces por trabajar en los siguientes frentes en forma simultánea:

- a- Fortalecer la EDIS desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero.
- b- Buscar la vinculación del sector privado al proceso de recolección y disposición final de las basuras.

2.1 MEDIDAS PREPARATORIAS

2.1.1 Fortalecimiento de la EDIS

La administración de la EDIS preparó un plan de desarrollo estratégico para solucionar la crisis que atravesaba y preparar la empresa para enfrentar la contratación de la recolección de basuras con empresas particulares. Como se vera más adelante, pocas fueron las metas propuestas que lograron realizarse.

1.- Restructuración Técnico-Operativa

Con el fin de utilizar racionalmente los recursos de la empresa se cambió el modelo tradicional de operación que consistía en dividir la ciudad en dos zonas y asignar alternativamente, día de por medio, todos los vehículos recolectores a cada zona con

la correspondiente pérdida de tiempo en el recorrido desde la base de operaciones al comienzo de las rutas.

Se descentralizó la ciudad para la recolección y transporte en tres sectores: norte, centro y sur, con una base de operación por centro de gravedad para cada zona, mejorando el uso de los equipos mediante la disminución de la distancia recorrida por ruta-día, lo que permitió prestar los servicios que se quedan sin realizar.

Con la puesta en funcionamiento de la planta de transferencia de Protecho, se buscó disminuir los costos de transporte y recolección de las zonas norte y occidente de la ciudad. Se diseñaron y propusieron controles para las macro-rutas desde el sitio de recolección (micro-rutas que racionalizan el tiempo y uso de equipo) hasta la estación de transferencia y el relleno sanitario.

- Recuperación y renovación de equipos

Para recuperar los equipos se propusieron contratos de mantenimiento con particulares. Se propuso unificar los tipos de equipos de recolección con un criterio económico, buscando que existiesen repuestos para su reparación; se seleccionaron los equipos de acuerdo al tipo de zona a atender (vías, ruta, tráfico, etc.). Se contrató con particulares el mantenimiento preventivo y arreglo de los daños de los vehículos (reparación de caja y motor principalmente). Se propuso una reorganización y una reducción de la planta de personal de los talleres. Los inventarios de repuestos para los vehículos, que eran de dos años, pasaron a tres meses. Con esta medida, se buscaba lograr un manejo más racional de las existencias, controlando los desfalcos y la inversión en estos inventarios innecesarios.

Dentro del programa de fortalecimiento de la empresa se planteó la renovación de equipos, y dentro de ese plan se adquirieron

42 camiones de 14 yardas cúbicas para atender el 60% de la ciudad con que quedaría la EDIS. Además se propuso un programa de recuperación del equipo existente para que entrara a funcionar junto con los equipos nuevos (22 camiones recuperados a un costo de \$220 millones).

- Planta de transferencia

La planta de transferencia de Protecho fue construida en 1989 con el objeto de optimizar el sistema operacional de la recolección y transporte de desechos de la ciudad en términos de costos y nivel de servicios. A esta planta llegan los recolectores domiciliarios y depositan el contenido en tolvas que compactan la basura. Luego estos desechos compactados son transportados al relleno Doña Juana en tractocamiones con capacidad de 30 toneladas. Esta planta tiene una capacidad de procesar 3,060 Toneladas/día.

El objetivo de esta planta es reducir el tiempo de utilización de los recolectores y el costo de transporte de basura; esta planta atiende únicamente la zonas de influencia de la EDIS que están muy distantes del relleno de disposición final.

2.- Aspectos financieros

Para sanear financieramente la empresa se propusieron los siguientes objetivos:

- i) La disminución de costos por tonelada recogida, mediante el replanteamiento de la estructura de costos de la empresa buscando disminuir los costos fijos, y tratando de lograr economías de escala a través de la descentralización y reorganización administrativa y de la capacitación técnica.

- ii) La actualización tarifaria de los mayores productores de basura -industriales y comerciales- dado el potencial de estos usuarios, generando mayores ingresos a la Empresa por cobro del servicio prestado. Cabe señalar que la EDIS no tiene capacidad de endeudamiento a corto plazo, ya que la palanca financiera es negativa, y por lo tanto tiene que acudir a la garantía del Distrito para tener acceso a recursos de crédito.

2.1.2 Vinculación del sector privado a las actividades de la EDIS.

Se buscó la vinculación del sector privado para disminuir el costo de adquisición de activos productivos (carros recolectores), y obtener una operación más eficiente de los mismos. Desde el punto de vista laboral se lograría un costo menor al de la EDIS subcontratando con particulares aquellas zonas donde ésta no puede prestar el servicio por limitaciones de recursos, o donde el costo de recolección le resulta elevado.

2.2 Mecanismo de Contratación y Precios

2.2.1 Invitación a proponentes

La EDIS invitó a los interesados - personas naturales o jurídicas, nacionales, extranjeras o consorcios- que poseyeran recursos suficientes, y experiencia y tecnología aplicable al proyecto, a presentar propuestas para ejecutar las labores mencionadas. En las propuestas se debían incluir los aspectos técnicos, administrativos, jurídicos y económico-financieros que permitan apreciar la naturaleza, competencia y capacidad de ejecución de los proponentes.

- Antecedentes de la Invitación

El Alcalde Mayor de Bogotá considerando el mal estado de higiene urbana que afectaba al Distrito y a sus habitantes, y la incapacidad técnica y financiera de la EDIS para resolver directamente ese problema en un plazo menor de cinco (5) años, decretó la "Emergencia Sanitaria del Distrito" con fundamento y autorización de lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal (Decreto 888 del 31 de Octubre de 1988).

La "Emergencia Sanitaria del Distrito" permitía la contratación directa del servicio de recolección de basura sin acudir a los procesos normales de contratación a través de licitaciones públicas. Sin embargo era imprescindible hacer una invitación pública a los particulares interesados en formular propuestas, sin que ello implicara una licitación, acogiéndose a lo estipulado por la emergencia sanitaria.

Proponentes elegibles

Mediante invitación pública, podrían presentar propuestas "todos los proponentes que posean recursos y experiencia o tecnología apropiados para la ejecución de este tipo de trabajos" ⁴/.

También podían "presentar propuestas en Consorcio formados por dos o más personas naturales y/o jurídicas, teniendo en cuenta que cualquier consorcio deberá contar con participación nacional" ⁵/.

⁴_/ Bases para la Presentación de Propuestas. Programa de contratación con particulares. Alcaldía Mayor de Bogotá - EDIS. Bogotá, D.E. Diciembre de 1988.

⁵_/ Ibid.

El servicio público de recolección, barrido, y transporte de basuras sigue siendo responsabilidad de la EDIS. La obligación que adquieren los particulares es con esta empresa para colaborar técnica y operativamente, organizando, modernizando y garantizando la prestación adecuada y permanente de este servicio en las zonas a contratar.

Tipo de servicios a contratar

Los servicios a contratar escogidos debían estar en concordancia con las necesidades más sentidas de la comunidad.

Los proponentes se comprometerían a prestar el servicio en la zona de la ciudad asignada por la EDIS, para lo cual realizarían las siguientes actividades:

- Recolección de todos los desechos sólidos domiciliarios, industriales, comerciales, institucionales y de productos especiales, incluido el barrido manual y/o mecánico de las calles y limpieza del resto de las vías públicas comprendidas en la zona asignada.
- El transporte de esos desechos recogidos a la planta de transferencia, o al sitio de disposición final, incluido el descargue en tales sitios.

Criterios de selección de las zonas a contratar.

Los siguientes fueron los criterios empleados por la EDIS para seleccionar las zonas que se contratarían:

- En las zonas escogidas se debía producir el volumen de basura que no se recogía en Bogotá.

- La tasa de crecimiento de la población en dichas zonas debía ser superior a la tasa promedio de crecimiento de Bogotá.
- La composición poblacional de la zona debía ser concordante estrictamente con la estratificación social de la capital.
- Las zonas debían limitarse de acuerdo a la zonificación de la ciudad y ser claramente distinguibles.
- Las zonas escogidas debían corresponder con aquellas en donde a la EDIS le resulte más costoso prestar el servicio.
- El número de zonas debía ser tal, que permitiera como mínimo tener dos contratistas particulares.
- En dichas zonas se debían encontrar todos los tipos de productores de basura. (Industriales, comerciales, residenciales).

Plazos de las propuestas

Se solicitaron propuestas a dos, cinco y siete años, pero se tuvieron presentes los siguientes aspectos:

- El plazo debía corresponder como mínimo a un porcentaje alto del periodo de depreciación de los equipos.
- El plazo debía corresponder con un periodo en el que le resulte conveniente a la EDIS replantear, si fuere el caso, la contratación.

Aspectos Técnicos

Organización

El Consorcio contratado debe capacitar administrativa y técnicamente al personal que se encuentre a su servicio. Además debe dar capacitación tecnológica a los funcionarios de la EDIS para realizar así la asimilación de la tecnología aplicada, permitiendo el acceso a la información técnica, operativa y contable que tenga relación directa con la ejecución del contrato. Adicional a lo anterior, debe realizar programas, tanto de educación al usuario, como de información sobre los servicios prestados.

Frecuencia de los servicios

Los proponentes quedaban en libertad de proponer la frecuencia de los servicios que garantice una adecuada prestación del mismo, y deberá mantenerse según lo estipulado en el contrato correspondiente.

Transferencia de Tecnología

Los equipos utilizados por los proponentes serán los necesarios para prestar los servicios en forma óptima. En caso de avances tecnológicos los consorcios podrán cambiar a estos nuevos equipos sin costo adicional para la EDIS, siempre y cuando estos generen eficiencia y calidad del servicio.

Plazos de la invitación

Los consorcios interesados tuvieron plazo para presentar la propuesta desde Octubre 31 de 1988 cuando se decretó la emergencia sanitaria hasta enero de 1989, cuando finalizó el último plazo de presentación de las propuestas.

Iniciación de operaciones

El inicio de las operaciones se realizaría en dos etapas:

- i) Etapa preoperativa. Comprendida entre la firma del contrato y el momento en el cual empezó a contarse el término para la implementación del servicio. Tiene una duración estimada de 120 días, durante los cuales los contratistas deberían realizar el montaje e implementación de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio.
- ii) Etapa Operativa. Las zonas son entregadas al contratista para su operación.

Aspectos financieros de las propuestas

Precios

Los participantes deberían presentar sus precios por tonelada recogida de acuerdo a los siguientes criterios:

- i) Tiempo. Según la duración de la propuesta (2, 5 y 7 años).
- ii) Lugar de Disposición final. El cual podría ser la planta de transferencia y/o el relleno sanitario para las zonas norte y sur, y una alternativa que consistía en llevar la basura de la zona norte a la planta de transferencia de Protecho y la de la zona sur al relleno sanitario.

Forma de pago

"En la presentación de la propuesta, el proponente deberá tener en cuenta que la forma de pago básica será bimensual por tonelada de desechos recogidos, transportados y descargados en

el sitio seleccionado. Los proponentes podrán presentar posibilidad para financiar el pago de los servicios" ⁶/.

Reajustes

Cada proponente debería presentar una oferta básica obligatoria a precio fijo por períodos de dos, cinco y siete años, y quedaba en libertad de presentar además propuestas alternativas a su oferta básica de naturaleza financiera donde podrían desarrollar propuestas referentes a la forma de pago, reajustes, financiación etc.

Anticipos

El pliego no mencionaba directamente los anticipos; sinembargo en la sección-IV de la invitación- Cláusulas Principales del Contrato- aparece en el numeral 3, relacionado con las garantías que exige el Código Fiscal del Distrito (Estatuto de contratación para las entidades oficiales de Bogotá), se menciona una "Garantía sobre buen manejo del anticipo o de los adelantos en caso de pactarse" ⁷/.

Esta inconsistencia sirvió para que se criticara la posterior contratación, la cual favoreció con el mencionado anticipo a uno de los consorcios privados.

2.2.2 Evaluación de Propuestas y Adjudicación de Contratos

De las varias firmas y personas interesadas que mostraron interés y retiraron los pliegos de la invitación, sólo presentaron oferta cuatro de ellas.

⁶_/ Ibid.

⁷_/ Ibid.

La Junta Directiva de la EDIS, teniendo en cuenta principalmente el criterio de menor costo, adjudicó las dos zonas en forma separada así:

- Al consorcio colombo-argentino Limpieza Metropolitana -LIME-, la zona sur-occidental de la ciudad.
- Al consorcio colombo-francés - Ciudad Limpia- la zona Norte de la ciudad.

Ambos contratos fueron adjudicados por un período de cinco años, se aceptaron las fórmulas de reajuste propuestas por los oferentes, y se negociaron los respectivos contratos.

La EDIS decidió que los contratistas particulares dispusieran las basuras en el relleno sanitario, y se reservó para sí planta de transferencia.

3. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

3.1 COMPETENCIA

La Competencia en este caso se planteaba entre el Sector Público- La EDIS- y el Sector Privado, y el desafío que enfrentaba la Junta Directiva de la EDIS, presidida por el Alcalde de la Ciudad, era crear las condiciones necesarias para que el sindicato de la EDIS no pudiese entorpecer el proceso y posteriormente las labores de los particulares.

Se analizaron a nivel funcional las diferentes etapas del proceso: producción, almacenamiento, recolección, transporte y disposición final de las basuras, y se determinó que todo el proceso de recolección de basuras podría verse afectado si se presentaba demora ya fuese en la planta de transferencia, o en el relleno sanitario de Doña Juana.

Si el relleno, único lugar de disposición final de las basuras en la ciudad, era operado por funcionarios de la EDIS existía el peligro de que su acceso quedara controlado por los empleados de la misma, convirtiéndose su control en un punto vulnerable del proceso. Por lo tanto, la Junta Directiva de la Empresa decidió el 1º de Noviembre de 1988, una vez declarada la emergencia sanitaria, contratar directamente su operación con un particular por once (11) meses para luego asignar el manejo del mismo mediante licitación pública a partir del 1º de Octubre de 1989.

La contratación de la operación del relleno sanitario con el Sector Privado fue lo primero que se adelantó dentro de este proceso, antes de proceder a la contratación de la recolección y del barrido de las calles.

3.2 REGULACIÓN

Las tarifas por recolección de basuras las fija en Colombia la Junta Nacional de Tarifas- J.N.T.-, entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación -D.N.P.-, a petición de la entidad solicitante. La EDIS había solicitado modificación de su estructura tarifaria desde 1985, pero la J.N.T. no la consideró hasta tanto la EDIS no emprendiera una reestructuración administrativa y financiera, la cual a la fecha no ha desarrollado.

La EDIS se ha visto avocada entonces a indexar anualmente las tarifas aprobadas en 1985, y no ha podido acogerse a la nueva estructura tarifaria nacional vigente para el resto del país - Decreto 196 de 1989 - y por consiguiente busca aumentar sus ingresos incluyendo en su facturación a los llamados "mayores productores de basuras" (industrias y comercios), que producen grandes cantidades de basuras y que tienen una tarifa diferente).

3.3 SUPERVISIÓN

La supervisión de los contratos con los particulares se encomendó a la Compañía de Proyectos Técnicos - CPT -, una compañía particular de ingeniería colombiana, por un costo anual estimado en pesos colombianos de 1989 de 85 millones de pesos.

4. IMPLICACIONES FISCALES PARA EL DISTRITO

4.1 TRANSFERENCIAS

Para el año 1990 el Distrito tuvo que transferir a la EDIS 10,129 millones de pesos, que sumados a los ingresos operativos y financieros de \$9,373 millones, alcanzará a cubrir unos gastos operativos, administrativos y financieros de \$17,152 millones (los contratos de recolección con particulares costaron ese año \$5,552 millones). Esto equivale al 51.9% de los ingresos de la empresa por cuenta del Distrito. (Ver Cuadro No.5.4).

Si se compara esta cifra de transferencias contra los ingresos totales de la EDIS, se observa que las transferencias a la EDIS representaban en 1988 el 38.07% de sus ingresos, para el año 1989 un 47.92% , y para 1990 representa el 51.94% de sus ingresos, lo que indica una tendencia creciente de la empresa a depender cada vez más de los recursos de la ciudad.

Al comparar la cifra de transferencias a la EDIS contra los ingresos del Distrito por concepto de Impuesto predial se observa que las transferencias a la EDIS representaban en 1988 un 35.49% de dicho impuesto, para el año 1989 un 47.11%, y para 1990 (\$13,925 millones) representa el 72.74% de estos ingresos (Ver Cuadro No.5.5).

Una transferencia creciente de esta magnitud, sin haber mejorado los ingresos del Distrito, necesariamente implica sacrificar la atención de otros programas sociales de la ciudad, como se puede observar en el Cuadro No.5.6.

Expresando el monto de las transferencias efectuadas a la EDIS como un porcentaje del total de las transferencias de la Ciudad^{8/} con destino a financiar otros programas, se observa que a partir de 1989, la EDIS obtiene la mitad o más de los recursos mencionados, y que "la inversión" ha pasado del 28% en 1989 al 35% en 1990, debido principalmente al pago de los contratistas particulares, como se observa en los cuadros 5.6 y 5.7.

Algunos programas importantes de la ciudad han sufrido recortes en los fondos asignados a ellos. Tal es el caso de la seguridad, programa al que se le han recortado en cerca de un 50% sus ingresos, al pasar de 3,232 millones de pesos (15%) en 1989 a 1,129 millones de pesos (5.59%) en 1990.

Analizando esta situación, Ochoa ^{9/} concluye que tarde o temprano los usuarios van a tener que enfrentar un aumento drástico de tarifas, ya que el Distrito no podrá soportar de forma indefinida la pesada carga de la EDIS.

^{8/} Program as como educación y salud reciben recursos del tesoro nacional.

^{9/} Ochoa F., Francisco: "Privatización de los Servicios Públicos. Opciones y perspectivas". En Debates de Coyuntura Económica No. 17. Junio de 1990. Fedesarrollo y Fescol.

CUADRO No. 5.4
TRANSFERENCIAS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
 (millones de pesos de 1990)

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| TRANSFERENCIAS | 5,359 | 4,022 | 5,455 | 4,507 | 7,189 | 10,129 |
| TOTAL INGRESOS | 12,139 | 11,097 | 12,819 | 11,838 | 15,002 | 19,502 |
| Transferencias(%) | 44.15 | 36.24 | 42.55 | 38.07 | 47.92 | 51.94* |

* Ejecución Presupuestal.

Fuente: Tesorería Distrital y cálculos de Fedesarrollo.

CUADRO No. 5.5
TRANSFERENCIAS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
COMO PORCENTAJE DEL IMPUESTO PREDIAL
 (Millones de pesos de 1990)

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| (1) TRANSFERENCIAS | 5,359 | 4,022 | 5,455 | 4,507 | 7,189 | 10,129 |
| (2) IMPUESTO PREDIAL | 11,269 | 11,384 | 12,421 | 12,698 | 15,261 | 13,925 |
| (1)/(2) porcentaje | 47.56 | 35.33 | 43.92 | 35.49 | 47.11 | 72.74 |

Fuente: TESORERIA DISTRITAL.-Unidad de Planeación. Se incluye la sobre tasa Catastral. Cálculos de FEDESARROLLO.

5. PRIVATIZACION E INCREMENTO EN EFICIENCIA

La corta experiencia que ha tenido la Ciudad de Bogotá al contratar con el sector privado parte de la recolección de basuras muestra que indudablemente el sector privado es mucho más eficiente que el sector público como se desprende del análisis de los indicadores mostrados en el Cuadro No.5.8.

Utilización de Recursos Humanos

La EDIS utiliza más del doble de funcionarios por suscriptor - 6.22 empleados por cada mil suscriptores - que los consorcios privados. Se destaca el alto número de funcionarios administrativos en relación con el personal operativo (1 por cada 3.5), mientras que los consorcios LIME y Ciudad Limpia son cuatro veces más eficientes, al utilizar un sólo funcionario administrativo por cerca de 15 funcionarios operativos.

Esta situación está siendo analizada por los directivos de la EDIS, quienes han diseñado un plan de reducción de personal que contempla entre otros aspectos los siguientes:

- Enviar a retiro al personal que tenga la edad requerida. Sinembargo, la empresa no ha podido reunir los recursos requeridos para poder pensionar todo el personal elegible.
- Promover la formación de empresas cooperativas entre sus empleados, y contratar con ellos el barrido de calles en algunos sectores de la Ciudad.
- No reemplazar los funcionarios que se retiren de la empresa.

CUADRO No.5.6
TRANSFERENCIAS DISTRITALES 1.986-1990
(Millones de pesos 1990)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| TOTAL DE TRANSFERENCIAS | 15,999 | 20,816 | 23,515 | 24,532 | 30,323 |
| PARA FUNCIONAMIENTO | 4,607 | 9,238 | 10,738 | 9,821 | 10,142 |
| Total Aportes Patronales | 926 | 2,315 | 3,010 | 2,838 | 3,179 |
| - Aportes Patronales | 635 | 1,416 | 1,274 | 1,280 | 1,136 |
| - Otros Aportes Patronales | 291 | 899 | 1,736 | 1,558 | 2,043 |
| Auxilios | 1,172 | 1,555 | 1,658 | 2,000 | 1,843 |
| Aportes BID | 2,509 | 5,369 | 6,071 | 4,984 | 5,121 |
| PARA INVERSION | 11,391 | 11,577 | 12,776 | 14,710 | 20,181 |
| EDIS | 5,173 | 4,598 | 4,333 | 7,398 | 11,782 |
| -Inversión | 3,398 | 1,390 | 0 | 4,089 | 7,000 |
| -Funcionamiento | 1,775 | 3,208 | 4,333 | 3,309 | 4,782 |
| Educación y Cultura | 0 | 321 | 342 | 238 | 330 |
| Bienestar | 0 | 0 | 622 | 159 | 20 |
| Seguridad | 1,188 | 2,368 | 1,582 | 2,232 | 1,129 |
| Obras | 4,404 | 3,517 | 4,848 | 3,847 | 6,040 |
| Otros | 627 | 773 | 1,048 | 836 | 880 |

Fuente: ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL. Evolución presupuestal de Gastos e Inversion. Secretaria de Hacienda 1991. Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO No. 5.7
TRANSFERENCIAS DISTRITALES 1986-1990
(Porcentajes)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| LIBRE DISPOSICION | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| EDIS | 45.41 | 39.72 | 33.92 | 50.29 | 58.38 |
| - Inversión | 29.83 | 12.01 | 0.00 | 27.80 | 34.69 |
| - Funcionamiento | 15.58 | 27.71 | 33.92 | 22.49 | 23.70 |
| Educacion y Cultura | 0.00 | 2.77 | 2.68 | 1.62 | 1.64 |
| Bienestar | 0.00 | 0.00 | 4.87 | 1.08 | 0.10 |
| Seguridad | 10.43 | 20.45 | 12.38 | 15.17 | 5.59 |
| Obras | 38.66 | 30.38 | 37.95 | 26.15 | 29.93 |
| Otros | 5.50 | 6.68 | 8.20 | 5.68 | 4.36 |

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo a partir de información de la Administración Central Distrital. Secretaría de Hacienda. 1991.

No obstante, poco es lo que se ha conseguido a la fecha ¹⁰/. A pesar del costo fiscal creciente que para la ciudad representa la contratación de la recolección con particulares, la eficiencia medida como el costo por tonelada recogida, es muy superior en el caso de los contratistas privados. Ver Cuadro No.5.9.

Como se ilustra en la segunda parte del mismo Cuadro, del costo total de aseo, incluyendo la subcontratación, apenas se recupera por tarifas un 37,34%. En el caso de Ciudad Limpia se recupera un 73.39%. Esto se explica porque el 60% de los recaudos se origina en usuarios de los estratos de altos ingresos. En la zona de Lime se genera apenas un 21.38% del costo porque el 85% de los recaudos se originan en los estratos de más bajos ingresos.

En el Cuadro No.5.9, se aprecia también que el costo por tonelada recogida por Ciudad Limpia en 1990 (Zona Norte lejana al relleno sanitario) es de \$18,750, Para Lime (Zona Sur-occidental cercana al relleno sanitario) es de \$11,310 la tonelada. La EDIS, que opera en una zona intermedia entre las anteriores, tiene un costo por tonelada de \$22,410.

Se puede concluir entonces que la presencia de los operadores particulares hace que el costo total promedio para la ciudad sea de \$18,930, o sea \$3,480 pesos menos por tonelada recogida y dispuesta en el relleno sanitario.

¹⁰_/ En un Documento presentado al Alcalde Mayor de Bogotá Juan Martín Caicedo por el gerente de EDIS Luis Ignacio Betancur sobre "Costos y alternativas sugeridas para la empresa en el futuro", (Bogotá, Nov.30 1990) se muestran algunos indicadores de eficiencia tanto de las empresas privadas como de la misma EDIS. Estos índices sirvieron de base para el cálculo de los cuadros 5.8 y 5.9.

CUADRO No. 5.8
INDICADORES DE EFICIENCIA PARA 1990

| | LIME | CIUDAD LIMPIA | EDIS | TOTAL |
|---------------------|---------|------------------|---------|-----------|
| Total Toneladas año | 270,000 | 162,000 | 600,000 | 1'032,000 |
| TOTAL FUNCIONARIOS | 426 | 366 | 2,910 | 3,702 |
| Administrativos | 25 | 23 | 635 | 683 |
| Operativos | 401 | 343 | 2,275 | 3,019 |
| No. DE SUSCRIPTORES | 140,977 | 125,391 | 467,627 | 733,995 |
| No. funcionarios | | | | |
| - ----- | 3.02 | 2.92 | 6.22 | 5.04 |
| 1000 suscriptores | | | | |
| Funcion. Operativos | | | | |
| - ----- | 16.04 | 14.91 | 3.58 | 4.42 |
| Administrativo | | | | |
| Toneladas - día | | | | |
| - ----- | 1.74 | 1.21 | 0.56 | 0.76 |
| Funcionario | | | | |

Fuente: "Costos y alternativas sugeridas para la Empresa en el futuro". Bogotá, nov. 30 de 1990.

CUADRO No.5.9
OTROS INDICADORES DE EFICIENCIA 1990
 (miles de pesos)

| | LIME | CIUDAD LIMPIA | EDIS | TOTAL |
|---------------------------|-----------|------------------|------------|------------|
| A - Total Toneladas | 270,000 | 162,000 | 600,000 | 1'032,000 |
| B - Total Costo (\$) | 3,055,050 | 3,037,662 | 13,450,200 | 19,542,912 |
| C (A/B) Costo Ton.*(\$) | 11.310 | 18.750 | 22.410 | 18.930 |
| D - Ingreso por Ton. (\$) | 3.140 | 13.760 | 7.030 | 7.070 |
| F- Ingresos/Egresos | 27.78% | 73.38% | 31.36% | 37.34% |

*Incluye el costo de disposición final \$1,024/Ton.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en información de las empresas.

Una medida aproximada del menor costo anual en el que incurre la ciudad se obtiene al multiplicar dicho ahorro por el total de toneladas recogidas (1'032,000 toneladas), lo cual arroja un valor aproximado de 3,590 millones de pesos, equivalente al 38.3% del total de ingresos generados de la EDIS.

En resumen se puede concluir para el caso de la recolección de basuras en Bogotá lo siguiente:

- 1º La Empresa Privada es más eficiente que la empresa oficial ya que no sólo utiliza mejor sus recursos humanos, sino que obtiene menores costos por tonelada recogida.
- 2º La rentabilidad de la EDIS se ha disminuido si se tiene en cuenta que se ha reducido su zona de operación en un 40%, y que sin embargo sus costos no han disminuido, mientras que el volumen total anual de basuras recogidas por la EDIS sí se ha reducido.
- 3º Los costos totales para la Ciudad han aumentado en forma considerable, pues el pago de los consorcios particulares es un costo adicional. Sin embargo la calidad del servicio ha mejorado sustancialmente, ya que son más las toneladas de basura que se recogen, y el costo promedio ponderado por tonelada recogida (incluyendo el costo de recolección de la EDIS) es menor al que tendría la Empresa si ella mantuviera el monopolio total de la prestación del servicio.

6. ANALISIS DE RESULTADOS

El proceso de recolección de basuras por parte de empresas privadas surgió en Bogotá como única respuesta viable a un problema específico que afrontaba la ciudad, y no como resultado de un programa de privatización más amplio en el que se hubieren comprometido el Gobierno Nacional o Distrital. De

esta forma, la alternativa de contratación de la prestación del servicio con los particulares se presenta como una salida inmediata a un problema de emergencia sanitaria que la Empresa Distrital de Servicios Públicos -EDIS- no podía enfrentar individualmente.

En el caso particular de la recolección de basuras en Bogotá, la incorporación de empresas privadas conlleva mejoras sustanciales en la calidad del servicio; las mayores deficiencias prevalecen en las zonas aún a cargo de la EDIS que, a pesar de disminuir su zona de operación, no logra reducir significativamente sus costos administrativos y de operación, ni mejorar la calidad del servicio que presta.

De esta forma se encuentra que los consorcios privados logran una reducción importante del costo del servicio por tonelada recogida, pero dada la presencia de la EDIS en el 60% de la ciudad, estos beneficios no son tan altos comparados con la alternativa de contratar totalmente el servicio con los particulares.

Por el contrario, se tiene como resultado del proceso un mayor costo fiscal que tiene que asumir el Distrito al tener que hacer transferencias netas a la EDIS y además asumir en su totalidad los pagos a los consorcios privados.

La imposibilidad manifiesta de la EDIS de reducir sus costos operativos y administrativos y de mejorar la calidad del servicio que presta en comparación con los consorcios particulares, lleva a que la solución de menor costo sea aquella en donde la EDIS cede totalmente su campo de acción; máxime si se considera que la EDIS no ha logrado autofinanciarse a través del cobro de tarifas a los usuarios.

Alternativamente, para permitir que la EDIS continúe prestando el servicio, se requiere que la empresa logre unos niveles de

eficiencia y costos operativos y administrativos similares a los de los consorcios particulares, ya que sostener los mayores costos unitarios con que opera la EDIS actualmente se convierte en una solución no deseable desde el punto de vista fiscal de más largo plazo, en donde las alternativas económicamente viables son:

- 1º Reestructurar la empresa para dejarla en los niveles de eficiencia productiva similar a la de los privados, y
- 2º Marginar a la EDIS de la operación y limitar su actividad a las funciones de organizar, coordinar y administrar los contratos con particulares.

Esta segunda alternativa implica un costo fiscal y social asociados con la liquidación de una parte importante de la planta de personal, que debe compararse con el valor presente de los egresos fiscales futuros que se dejarían de desembolsar tras dicha liquidación.

El mejoramiento en la eficiencia asignativa se puede asociar con dos elementos principales: por un lado, la posibilidad de contar con un servicio de mejor calidad en aquellos sectores donde ya se tenía, lo que se traduce en un beneficio adicional del proceso; por otra parte, la extensión de la cobertura hacia mayores sectores de la población, incorporando grupos a los cuales no se les prestaba el servicio anteriormente.

El beneficio obtenido por la privatización debe ser contrastado con el sacrificio de otros programas de interés social tales como seguridad y obras públicas que ven reducir su participación en el total de las transferencias fiscales del Distrito (ver Cuadro No.5.7).

Aunque es cierto que el costo promedio de recolección por tonelada obtenido por las empresas privadas es inferior al de

la EDIS, el costo total de la recolección de la basura en la ciudad aumenta debido al efecto del mayor número de toneladas recogidas causadas por el aumento de cobertura. La comparación entre las situaciones anterior y posterior a la contratación con particulares debe corregirse entonces teniendo en cuenta el mayor mercado efectivo sobre el que se está trabajando.

Desde el punto de vista de la EDIS la eficiencia productiva se deteriora, pues con los recursos con que inicialmente atendía la ciudad está atendiendo solo una proporción relativa de la misma. El compromiso de cubrir una menor población y por ende recoger menos basura que antes de la contratación con los particulares, a unos costos elevados de operación, hace que los beneficios obtenidos por la contratación con particulares sean inferiores a los mayores costos que implica mantener la estructura actual de la EDIS, que como ya se dijo no ha sufrido modificación alguna a pesar de haber cedido el 40% de su zona de operación a los particulares.

La empresa privada contribuye en este caso a alcanzar los niveles de servicio socialmente deseados; el tratamiento independiente del cobro del servicio con relación a la prestación del mismo, lleva a que se obtenga un beneficio social, definido en función de un mayor acceso de los estratos bajos a un servicio con el que muchas de las veces no contaban, pese a que efectuaban los correspondientes pagos.

El hecho de que la EDIS mantenga la autonomía en el manejo de sus ingresos por tarifas, contribuye a que el sector privado se preocupe principalmente por recoger el mayor tonelaje posible de basura en la zona respectiva, ya que sus ingresos dependen exclusivamente del peso de la misma.

Por su parte, la asignación de zonas de la ciudad a dos consorcios particulares tiene un efecto de mayor competencia en un mercado hasta entonces reservado a la EDIS. Esto permite

un cierto grado de competitividad de tipo oligopólico, en la medida en que los precios unitarios son en cierta forma concertados. Sin embargo, la ausencia de estudios de costos previa a la convocatoria inicial para la contratación con particulares dejó en una situación de desventaja a la EDIS para negociar un precio de eficiencia por tonelada recogida.

Una vez puesto en marcha el proceso, se logró comprobar que los precios fijados por ambos consorcios se encontraban por debajo de los obtenidos por la EDIS.

Al asignarse las zonas de la ciudad a los dos consorcios que ofrecían las mejores condiciones, se cierra parcialmente la posibilidad de generar competitividad en el mercado, a menos que se amplíe la zona a contratar, o se incluya un nuevo contratista.

Así, el único estímulo para mejorar la calidad y reducir costos para los particulares en un mercado claramente segmentado en el que ya se encuentran operando, está realacionado con la perspectiva que puedan tener dichas empresas al enfrentar, al vencimiento de sus contratos, a nuevos competidores potenciales que presentan propuestas con precios más favorables. Esto se traduce en una mejora dinámica de la eficiencia productiva.

Consecuente con el proceso de contratación con particulares, la EDIS ha elaborado medidas de control hacia los consorcios y en algunos pocos casos estas medidas han sido aplicadas internamente. La intervención de la empresa estatal en el pago a los particulares le ha dejado cierto poder de determinación de las condiciones en las que deben operar los consorcios privados y ha marcado la pauta para que la misma empresa se formule un plan de reestructuración interno con miras a mejorar su eficiencia a partir de unos patrones que le ofrecen los particulares.

Las características mismas del servicio y la estructura de los contratos obliga a que los precios no sean necesariamente los de eficiencia; aunque sí se logran costos menores a los de monopolio que presentaba la EDIS. La zonificación y el otorgamiento de concesiones por un período de cinco años a unos precios acordados contractualmente en condiciones de incertidumbre para la EDIS, permiten suponer que el proceso estuvo inicialmente acompañado de un sobrecosto que implicaba no tener una estructura de costos de referencia, ni composición ni volúmenes confiables de las basuras a recoger.

La experiencia obtenida en esta fase inicial en la que se contrató con particulares el 40% de la recolección de la ciudad, permitirá a la EDIS en etapas posteriores negociar los precios con mayor poder de gestión como resultado de un mejor conocimiento del mercado y la necesidad de ampliar el campo de la acción privada.

Para las zonas que aún continúa atendiendo la EDIS el servicio no ha mejorado sustancialmente y no se han observado mejoras en los procedimientos y rendimientos por parte de la empresa.

Se concluye además, que los beneficios obtenidos por la contratación con particulares son inferiores a los mayores costos que implica mantener la estructura actual de la EDIS que, como ya se explicó, no se ha modificado a pesar de haber cedido un 40% de su zona de operación.

Beneficios Estimados del proceso:

- 1º Beneficio debido a la participación de los particulares para 1990: se calcula como la diferencia de costos por tonelada que obtuvo para 1990 cada una de las empresas particulares con relación a la EDIS así:

Empresa A= $(\$22,410 - \$18,750) \times 162,000 \text{ ton} = \$ 592.9 \text{ millones.}$
 Empresa B= $(\$22,410 - \$11,310) \times 270,000 \text{ ton} = \$ 2,997.0 \text{ millones.}$
 Beneficio total = $\$ 3,589.9 \text{ millones.}$

2º Mayor costo de operación de la EDIS en 1.990: se calcula como el mayor costo por tonelada que la EDIS tendría sobre el costo promedio de los contratistas privados si estos operaran en la zona de la EDIS.

Sobrecosto = $(\$22,410 - \$14,100^{11}) \times 600.000 = \$ 4,986.0 \text{ millones.}$

Se observa entonces que los costos anuales en los que incurre la ciudad por mantener la EDIS son superiores en \$1,396.1 millones que los \$3,589.9 millones que se está ahorrando por contratar el 40% de la ciudad con los particulares.

El hecho de que los contratos tengan vencimientos determinados y que la renovación de los mismos con las empresas que actualmente prestan el servicio no esté garantizada, obliga a los consorcios privados a mantener unos niveles de eficiencia competitivos con cualquier potencial competidor para obtener así una eventual renovación de su contrato.

Al reservarse inicialmente la EDIS el 60% de la ciudad y quedar con la posibilidad de permitir la entrada de un nuevo competidor, tal como se viene gestando en la actualidad, se garantiza al Estado una capacidad de negociación de posteriores contratos, que le permite contrarrestar en las fases iniciales de el proceso,

¹¹ Donde \$ 14,100 es el costo promedio ponderado al que debería recoger la empresa privada en la zona correspondiente a la EDIS calculado así:

Costo de eficiencia x tonelada = $\frac{(\$18,750 \times 162,000 + \$11,310 \times 270,000)}{162.000 + 270.000} = \$14,100/\text{ton}$

Los demás datos que se involucran en los cálculos fueron tomados del Cuadro No.5.9 de este capítulo.

el poder oligopólico que puedan intentar ejercer los contratistas particulares.

Es de resaltar que la contratación con particulares produjo un cambio casi automático en el nivel del servicio. En el futuro los mayores volúmenes recogidos estarán determinados por el crecimiento demográfico principalmente, ya que tras alcanzarse un 100% de cobertura en la recolección, los cambios en el tiempo dependen más del aumento que presente la producción de basura y de la capacidad de respuesta de las empresas que operan en las zonas contratadas. Este crecimiento causado por un efecto demográfico principalmente, fue el que llevó precisamente a que la EDIS no pudiera responder por sí sola a las exigencias de la ciudad.

Uno de los factores más positivos de la privatización del servicio de recolección de basuras en Bogotá, fue sin duda la implementación previa de un conjunto de políticas complementarias tendientes a garantizar por medio de controles, obras de infraestructura y sobre todo mediante una estrategia acertada de divulgación y venta del proyecto a la ciudadanía y a la opinión pública en general que contrarrestó eficazmente la oposición del sindicato de la EDIS y de intereses políticos particulares.

La contratación previa con empresas particulares de el manejo técnico del relleno sanitario Doña Juana y la clausura de los botaderos a campo abierto, en donde se depositaban los desechos de la ciudad, facilitó la posterior intervención de los consorcios de recolección y el control que sobre estos últimos debía ejercer la EDIS para garantizar el cumplimiento de los contratos.

La auditoría privada ha permitido no solo mantener una estricta vigilancia sobre los consorcios, sino que a su vez el seguimiento hecho a la misma EDIS ha clarificado cuál es el verdadero papel que desempeña la empresa estatal, sus niveles de productividad

y la capacidad de respuesta que ésta puede presentar ante la presencia de competidores.

Aunque en última instancia es la EDIS la que ejerce el poder de regulación y supervisión del trabajo de los particulares, el haber contratado la auditoría de los contratos de recolección y de manejo del relleno sanitario ha demostrado en este caso concreto que la misma entidad estatal se puede beneficiar del proceso.

La evaluación del proceso de contratación con particulares de la recolección de las basuras en Bogotá debe estudiarse en dos escenarios distintos:

Primero. La empresa privada contribuye a mejorar los índices de eficiencia, orientando los objetivos de las empresas particulares a recoger la mayor cantidad de basura al menor costo posible, restringiendo la acción de la EDIS en las zonas asignadas a particulares, solo al manejo de los recaudos.

Segundo. las rigideces laborales prevalecientes en la EDIS se han constituido en un obstáculo al logro de mayores niveles de eficiencia del servicio para la ciudad, ya que acciones indispensables como la de reducir la planta de personal, o mejorar la eficiencia productiva de la empresa, chocan contra la poca disposición del sindicato de la EDIS a ceder parte de las conquistas laborales obtenidas en anteriores convenciones colectivas de trabajo.

El efecto neto de la privatización para la ciudad en su conjunto, será entonces el mayor costo fiscal asumido para poder contar con el servicio garantizando una amplia cobertura que la EDIS no hubiera podido suministrar, descontando el beneficio social obtenido medido a través de la disponibilidad a pagar, que se refleja en la satisfacción general de la población beneficiada

por la intervención privada y en las exigencias de algunas zonas atendidas por la EDIS para que les sea privatizado el servicio.

Es importante señalar que en este caso de privatización, contrario a otros procesos, se ha elevado la necesidad de una intervención más eficiente del Estado a través de la EDIS en la administración de los contratos.

7. LECCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA ECONOMICA

En esta parte del trabajo se intentan recopilar las lecciones y experiencias obtenidas en el proceso de contratación de la recolección de basuras con particulares en Bogotá con el fin de poder contribuir a que procesos similares se lleven a cabo de la manera más eficiente, evitando repetir algunos errores y aprovechando las experiencias positivas que esta dejando dicho proceso. Las recomendaciones que resultan del estudio de este caso particular son especialmente interesantes en procesos de privatización de servicios públicos, y especialmente en aquellos mercados dominados por una empresa estatal en condiciones de monopolio y con bajos índices de eficiencia productiva y asignativa.

7.1 MEDIDAS PREPARATORIAS DESEABLES

- Claridad de objetivos

El proceso de subcontratación de servicios con particulares exige una claridad de objetivos tanto en el corto como en el largo plazo; puesto que la intervención privada en un mercado tradicional en el que la empresa pública no pudo responder a la dinámica, no puede constituirse en una solución esporádica a un problema coyuntural, sin unos objetivos concretos de más largo plazo.

En problemas como el de la recolección de basuras, pudiendo ampliarse el análisis a otros servicios públicos, se deben establecer las causas estructurales de la crisis y construir escenarios factibles hacia el futuro para determinar en forma dinámica las mejores alternativas en lo concerniente a la permanencia de la empresa estatal en el mercado, o la de fortalecer la intervención privada a través de la búsqueda de mayor autonomía en el financiamiento del consecuente déficit que pueda resultar de la prestación del servicio a unos costos mayores que los ingresos.

Se recomienda entonces, elaborar planes estratégicos de largo plazo que muestren alternativas de financiamiento vía tarifas o transferencias fiscales que permitan realizar los pagos a las empresas privadas que participan, y se mantenga un excedente con miras a financiar los costos que representa la administración de los contratos con particulares y la regulación que debe hacerse sobre éstos.

En el caso de Bogotá solo se garantizaron los recursos necesarios para iniciar el programa de contratación con particulares mediante transferencias de la administración central de la ciudad, dejándose a las siguientes administraciones la tarea de proveer los recursos requeridos para sostener el proceso.

La empresa estatal que cede partes o la totalidad del mercado objetivo, debe tener unos lineamientos claros hacia el futuro, evitando así unos costos mayores que representa mantener una empresa con una capacidad productiva cada vez más ineficiente desde el punto de vista productivo.

- Adecuada ambientación política

El compromiso político que representa la contratación con particulares de un servicio público, implica unos costos

importantes en términos de la posible desaprobación de los usuarios para ser atendidos por empresas privadas que solo buscan el máximo lucro como resultado de la actividad que desarrollan. En el caso en que la misma empresa estatal presta un servicio de baja calidad y poca cobertura, la probabilidad de contar con el favor de los usuarios es mucho mayor y por lo tanto el costo político es mínimo.

La adecuada ambientación política previa dada en el caso de Bogotá, sumada a una situación de crisis causada por la incapacidad comprobada de la EDIS de prestar adecuadamente el servicio, se constituyó en uno de los principales factores relevantes que contribuyó al éxito inicial del proyecto.

Es claro que la decisión de privatizar un servicio debe estar acompañada de campañas informativas a la opinión pública sobre los beneficios del proceso de contratación con particulares; además, las campañas adelantadas deben ser independientes del punto de vista de la empresa pública, ya que ésta puede constituirse en un obstáculo para el éxito del proyecto.

Es deseable también que dentro de la adecuada ambientación política del proyecto se prevea qué se va a hacer con el personal sobrante de la empresa pública, e informar tanto a la ciudadanía como a los eventuales afectados de dónde provendrán los recursos requeridos para el licenciamiento del personal, la liquidación de déficits anteriores y la solución de problemas estructurales que la empresa no puede atender por sí sola.

- Neutralización de puntos neurálgicos del proceso

La posibilidad de que los trabajadores del Estado obstaculicen el buen desempeño de los operadores privados, implica una elevación de costos tanto reales como potenciales que tienen que ser asumidos finalmente por los usuarios. Se hace necesario implementar políticas previas a la privatización que garanticen

el aprovechamiento de las mejoras en la eficiencia llevando a un mercado con menos incertidumbre acerca de cómo operar en él.

El proceso de contratación con particulares solo puede llevarse a cabo en circunstancias donde se tenga un control de todas las actividades neurálgicas constitutivas del proceso total de la prestación del servicio. Puntos vitales del proceso como las plantas de transferencia y los rellenos sanitarios son vulnerables a eventuales bloqueos por parte de agentes opuestos al proceso; por lo tanto, se recomienda garantizar el control y la operación permanente de estos puntos antes de adelantar el proceso de contratación.

La EDIS resolvió acertadamente esta situación contratando previamente la operación del relleno sanitario con una firma particular y reservándose para sí la operación de la planta de transferencia, obligando a los particulares a depositar la basura directamente en el relleno sanitario.

- Conocimiento previo del mercado a privatizar

Se recomienda la elaboración de estudios previos a la contratación con particulares; este tipo de trabajos aunque implican un costo adicional, tienden a reducir el grado de incertidumbre con respecto a costos de eficiencia y precios máximos que deba considerar el Estado para la operación de particulares, al tiempo que brinda una mayor capacidad de negociación y regulación al Estado.

Tener un estudio amplio y reciente de costos que defina la estructura mínima que deben ofrecer los nuevos contratistas, permite al Estado evaluar las propuestas y reducir la incertidumbre al entrar a negociar con los particulares. Sobre todo en la etapas iniciales del proceso, en donde no se cuenta con precios reales de referencia que permitan hacer comparaciones entre diferentes opciones.

En el caso particular de Bogotá la única información que se dió fué una estimación del tonelaje de basuras producido en cada una de las zonas del contrato para periodos de 2, 5 y 7 años. Estos estimativos resultaron de una sobrestimación inicial de los volúmenes de basura que se corrigieron con ampliaciones de las zonas inicialmente consideradas.

-Información adecuada y homogénea a los eventuales proponentes

El Estado debe elaborar propuestas claras acerca del proceso que desea privatizar. En la medida de lo posible, identificar el mercado objetivo e invitar a que sea la empresa privada la que establezca los precios a los que estaría dispuesta a intervenir en dicho mercado. Los resultados de los estudios de costos deben ser utilizados preferiblemente en la evaluación de las propuestas y por lo tanto no deberan divulgarse antes para evitar que los proponentes privados se rijan por estos parámetros que difieren en la mayoría de los casos de los de eficiencia privada.

La información disponible que pueda contribuir a reducir la incertidumbre acerca de las condiciones de operación -población, demanda presente, calidad mínima del servicio, estado de las vías etc., debe divulgarse en forma indiscriminada , evitando que componentes estratégicos de la información sean controlados por alguno de los proponentes potenciales.

- Preparación interna de la Empresa estatal

Al pasar de una condición de monopolio a una de mayor competencia, la empresa estatal debe sufrir una serie de transformaciones sustanciales que la dejen en condiciones de asimilar el proceso de la mejor forma posible. La aparición de alternativas más eficientes en un mismo mercado llevan a que surja un efecto demostración en los usuarios del servicio, quienes van a poder hacer exigencias a la empresa estatal para

que alcance mayores índices de eficiencia, o para que salga definitivamente del mercado.

Debe también evaluarse la posibilidad de reestructurar la Empresa para que se encargue solo del manejo y elaboración de los contratos con particulares, de garantizar los recursos necesarios para financiar el servicio y de servir como responsable ante la comunidad por la prestación eficiente del servicio público.

Por lo general, se hace necesario reestructurar la empresa pública, ya sea porque se reoriente su papel hacia la parte administrativa de los contratos y el recaudo de tarifas, o porque se considera deseable alcanzar los niveles de eficiencia que muestran las empresas privadas. En ambos casos, se llega a un enfrentamiento entre directivos comprometidos con la privatización y fuerzas sindicales que tratan de presionar la permanencia de la empresa en las condiciones previas a la privatización. Sin embargo es posible enfrentar estas presiones y asumir las indemnizaciones correspondientes, obteniendo así en el mediano y largo plazo costos inferiores a los que resultarían de mantener los costos laborales excesivos.

La EDIS ha elaborado programas de reestructuración interna que contemplan reducción de planta de personal, sin embargo la carencia de recursos suficientes para liquidar y/o pensionar a funcionarios, y la poca aceptación por parte del sindicato de la EDIS de los procesos propuestos han hecho que muy pocos planes hallan podido realizarse.

7.2 MECANISMOS RECOMENDADOS DE CONTRATACIÓN

La experiencia obtenida en Bogotá sugiere que un proceso gradual de contratación es más aconsejable que un proceso de contratación total de una región; por lo tanto, en la medida de lo posible, se recomienda contratar inicialmente un porcentaje reducido del mercado, con el fin de que tanto la empresa estatal cedente del

servicio adquiriera experiencia en el manejo y pueda ir creando el ambiente favorable en el mercado. Así, los usuarios podrán identificar mejores alternativas y exigir, en caso de éxito, la generalización del proceso.

Es importante mantener las condiciones que eviten la consolidación de nuevos monopolios que tenderían a operar por debajo del nivel de eficiencia y a unos costos mayores deberán ser un objetivo principal de cualquier proceso de privatización.

Consecuente con lo anterior, los contratos deben elaborarse para períodos moderados de tiempo pero económicamente atractivos. Un contrato por servicios a cinco años permite, por ejemplo, la recuperación de la inversión en capital fijo y la recuperación de la autonomía del Estado para abrir una nueva invitación a operadores privados bajo unas condiciones quizá diferentes.

Las prorrogas automáticas de los contratos no son recomendables desde ningún punto de vista. Se deben prever hacia el futuro, mecanismos ágiles que definan cuáles son los mejores postores en el nuevo ámbito en que se ha de operar. Las empresas públicas no pueden entregar ventajas estratégicas a determinados proponentes particulares en condiciones concesionales. Esto es evidente en el caso de la recolección de basuras, en donde tener el control del relleno sanitario o de plantas de transferencia deja en una situación inmejorable para obstaculizar la operación de otras empresas que literalmente dependerían de sus competidores.

En el caso de Bogotá no se contempló la prórroga automática de los contratos, ni se ha dado ventaja operacional estratégica a ningún contratista. Sin embargo, el anticipo dado a Ciudad Limpia constituye de facto una ventaja sobre el otro operador.

Es importante permitir la presentación del mayor número posible de proponentes del sector privado, por lo tanto los requisitos

exigidos deben ser los mínimos requeridos para garantizar el éxito del proceso, evitando trámites y procedimientos innecesarios que puedan desestimular a eventuales proponentes.

Es conveniente analizar si se entrega al sector privado la recolección de basuras solamente, o si se le da también la función de cobrar y recaudar el servicio. En el caso de Bogotá, la EDIS se ha reservado las funciones de cobro y recaudo lo que permite mantener una política tarifaria coherente en la ciudad e independizar así el servicio del nivel socioeconómico o capacidad de pago de los usuarios.

Aunque todos los procesos requeridos para prestar el servicio de aseo en una ciudad pueden ser contratados con el sector privado, recolección y barrido de calles, disposición final de basuras, operación de plantas de transferencia, facturación y cobro del servicio, interventoría y auditoría de los procesos etc, se recomienda que éstos no se concentren en un contratista específico puesto que éste puede obtener ventajas con respecto a otros eventuales o reales competidores en la misma ciudad, creando distorsiones en el mercado.

En Bogotá se ha utilizado como mecanismo de contratación el pago por tonelada de basura recogida y pesada a la entrada del relleno sanitario. Este procedimiento ha sido muy cuestionado ya que los contratistas además de basuras recogen desechos de construcción para aumentar el peso de la carga del vehículo.

En la reciente adjudicación de la nueva zona al consorcio Aseo Capital se dejó abierta la posibilidad de modificar la forma de pago al final del primer año del contrato, pasando del pago por tonelada recogida a un pago global por recoger la basura y mantener limpia toda su zona. Se trata con esto, de conservar unos niveles predeterminados en la calidad del servicio.

La teoría sugiere que se prevea una recompra automática de los activos de la empresa contratista -los vehículos recolectores especialmente- al vencimiento del contrato. Esto obligaría al contratista a mantener y conservar en buen estado su parque automotor e incluso le permitiría comprar nuevos equipos en los años finales del contrato. Lo anterior se lograría mediante la inclusión de una cláusula en el contrato donde se establezca una norma de recompra que incluya normas para la valorización de activos.

En Bogotá no se contempló dicha posibilidad por temor de que al finalizar el contrato los vehículos de los particulares quedaran de propiedad de la EDIS y el Sindicato pudiese entonces presionar por la incorporación de más personal para poderlos operar y mantener.

7.3 CRITERIOS DE VALUACIÓN Y SELECCIÓN DE PROPONENTES

Los criterios de selección de proponentes deberán ser claros y precisos para estimular una amplia participación del sector privado en el proceso. Normalmente se emplean los criterios de idoneidad y capacidad técnica y financiera del proponente, y se solicita demostrar experiencia en actividades similares.

Con relación a la valoración de las ofertas privadas, se deben tener en cuenta aspectos tales como precios, calidad del servicio, experiencia, capacidad financiera y uso de tecnologías. Sin embargo, establecer unas reglas previas aplicables a cualquier proceso o dar ponderaciones fijas a cada uno de los criterios de valuación es casi imposible, dadas las condiciones particulares sobre las que debe prestarse el servicio a los diferentes estratos o zonas en donde ha de incursionar el sector privado.

- Precios

Se deben determinar los rangos de precios a partir de los cuales se han de evaluar las propuestas, y a partir de los cuales las ofertas dejan de ser atractivas. En la perspectiva dinámica del proceso, las formas propuestas de reajustes en los precios deben estar basadas en criterios uniformes que reflejen como máximo el comportamiento de los costos de producción, favoreciendo aquellas propuestas que a lo largo del contrato ofrecen los menores reajustes de precios.

En Bogotá el menor precio ha sido el criterio predominante para seleccionar a los contratistas particulares, salvo en un caso que se comenta más adelante.

- Calidad del servicio

Es importante especificar claramente cuáles son los niveles deseables del servicio, siendo decisivo en la evaluación de los proponentes privados aquellas ofertas que a un menor costo, redundan en un aumento sustancial de la calidad del servicio; de las mejoras obtenidas solo podrá dar cuenta el usuario beneficiado.

Como mecanismo aconsejable para garantizar un servicio de igual calidad a todos los usuarios, se debe aislar completamente la prestación del servicio por parte de los privados, del cobro o establecimiento de tarifas que depende más de la capacidad de pago y no de la demanda social por esta actividad.

- Experiencia

Es importante anotar que cuando se inician por vez primera procesos de privatización de actividades antes encomendadas únicamente al Estado, nadie dentro del sector privado puede acreditar experiencia, y por lo tanto se debe ser flexible en

este tipo de requisitos y exigir experiencia en actividades similares tales como transporte o afines en el caso de recolección de basuras.

La experiencia, en procesos en que no se requiere de tecnologías sofisticadas, puede ser reemplazada por una asesoría experta, permitiendo así la formación de nuevas empresas particulares que quieran participar en los proyectos de privatización de servicios.

En el caso de la EDIS se exigió acreditar experiencia lo que obligó a los empresarios nacionales a formar consorcios con firmas extranjeras cuando apenas era necesario la contratación de una consultoria especializada.

- Capacidad financiera

Se debe hacer una valuación de las propuestas acorde con los criterios y objetivos de orden nacional, tales como el interés de realizar aportes de recursos frescos de inversión para la adquisición de bienes de capital, disponibilidad de reservas para financiar gastos corrientes, capacidad crediticia y conexiones con sus proveedores que sean garantía del normal funcionamiento interno de la empresa.

En el proceso inicial de contratación de basuras con particulares en Bogotá, se descartó la oferta más barata presentada por un consorcio colombo-venezolano por considerar la EDIS que dicho consorcio no daba las garantías financieras suficientes.

Recientemente la EDIS adjudicó a un nuevo consorcio colombo-venezolano, -Aseo Capital-, constituido por algunos de los participantes en el consorcio anterior, una tercera zona. Aseo Capital, a pesar de algunas objeciones hechas a su propuesta por miembros de la Junta Directiva de la EDIS, incluyendo el

propio Gerente, empezará a trabajar el próximo mes de Enero de 1992.

Es aconsejable verificar que no haya apalancamiento o generación de utilidades particulares debidas a la utilización de recursos públicos; por lo tanto se debe evitar el pago de anticipos a los empresarios privados y/o el otorgamiento de ventajas o concesiones como la utilización subsidiada de recursos del Estado que puedan contribuir a la consolidación indebida de monopolios privados.

- Tecnología

Si uno de los objetivos explícitos es la reestructuración de la empresa pública, la transferencia adecuada de tecnología se constituye en un factor que debe beneficiar al Estado en dicho proceso. Una vez definido el papel a desempeñar por la empresa pública tras la incursión de particulares, las innovaciones administrativas y el aprendizaje de procesos y técnicas operativas, son los beneficios más atractivos que pueden ofrecer los particulares, y que deben entenderse como externalidades positivas que se revierten en mayor bienestar de los usuarios.

El manejo integral que los oferentes particulares den a su propuesta deberá constituir un criterio importante de selección; aspectos tales como el manejo propuesto a los desechos tóxicos, residuos hospitalarios, escombros y demoliciones, lo mismo que el tratamiento propuesto para las aceras y zonas verdes, espacios públicos y demás aspectos relacionados con el medio ambiente urbano deben ser considerados con atención.

La coyuntura que se presenta cuando se entrega a los particulares la prestación de un servicio deberá ser aprovechada para crear nuevas empresas vinculadas ya sea directa o indirectamente con la prestación del servicio.

7.4 FORMAS PREFERIBLES DE FINANCIAMIENTO

Siendo un propósito del Estado al privatizar servicios el allegar recursos para destinarlos a otros programas socialmente más deseables, el financiamiento de los procesos de privatización debería estar a cargo del sector privado.

El sector privado deberá enfrentar autónomamente el riesgo que implica prestar el servicio y por lo tanto, el proceso de privatización no debe conllevar beneficios injustificados a los empresarios particulares.

En uno de los casos estudiados en Bogotá se vió que un consorcio mixto (Nacional - Extranjero) consiguió un empréstito para el Distrito, el cual fue transferido a la EDIS; y ésta a su vez lo entregó a manera de anticipo al consorcio mencionado para que éste pudiera montar la operación. Como resultado de esta operación financiera, la ciudad copó parte de su capacidad de endeudamiento y avaló indirectamente la operación de crédito a un particular que sin aportes sustanciales de capital montó la operación.

7.5 REMOCION DE BARRERAS A LA COMPETENCIA

Aunque no es posible competir dentro de una misma zona en la prestación de este tipo de servicios por razones obvias de eficiencia, sí es deseable tener varios operadores dentro de una misma ciudad o región; por lo tanto es importante remover las barreras de entrada a la competencia para permitir la presencia de varios operadores y no sustituir un monopolio público por otro privado.

Así el tamaño del mercado no permita sino la presencia de unos pocos operadores, la reducción de barreras de entrada de particulares a la prestación de determinados servicios puede inducir un mayor nivel de eficiencia en la asignación de

recursos, mediante la eliminación de los subsidios que permitían a la empresa estatal enfrentar en condiciones favorables a los eventuales competidores.

En la eventualidad de tener que subsidiar un servicio, este subsidio deberá ser transparente, su origen deberá estar claramente identificado y en ningún caso deberá provenir o estar a cargo de las empresas contratistas.

En el caso de Bogotá, el servicio de recolección de basuras está subsidiado por la ciudad ya que en ningún sector de la misma las tarifas alcanzan a cubrir los costos.

Se pueden también crear barreras de entrada a la competencia si se crean mecanismos tales como el pago de franquicias de acceso, o de regalías desproporcionadas o impuestos excesivos que puedan desestimular la participación del sector privado.

Se constituyen además en barreras de entrada las posibles exigencias que se puedan hacer a los eventuales contratistas particulares en el sentido de exigirles que se hagan cargo de personal existente en la empresa estatal, de parte de sus equipos, o que solucionen problemas existentes con determinados grupos sociales como el de los marginados que viven del reciclaje informal de las basuras.

En el último concurso celebrado en Bogotá se pidió a los participantes que propusieran algunas fórmulas para reciclar basuras. El consorcio favorecido, Aseo Capital, propuso trabajar con algunas cooperativas de recicladores establecidas en la ciudad, y participar a la EDIS de un porcentaje de las ventas del material recuperado. Sin embargo como no se especificó la cantidad de basura que se iba a reciclar, la empresa no sabe que ingresos va a recibir por este concepto.

7.6 REQUISITOS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN

El Estado debe reservarse para sí la responsabilidad del servicio el cual podrá prestar directamente o a través de contratos con particulares, sin embargo, en éste último caso debe mantener la capacidad de regulación y vigilancia de los contratos aunque considere necesario desempeñar dicha función por intermedio de particulares.

La responsabilidad del Estado se debe circunscribir a garantizar el logro de unas políticas macroeconómicas propuestas, un nivel de servicio adecuado para todos los usuarios, el bienestar general de la comunidad y el cumplimiento de programas de desarrollo social en los que esté involucrada la comunidad.

El ente regulador de la operación deberá ser una entidad estatal que pueda actuar libre de presiones, procedan éstas de los particulares o del mismo Estado, y limitarse solo a consideraciones de índole técnico, vigilar la utilización eficiente de los recursos para el pago a los operadores públicos y/o privados, y velar por la oportuna obtención de recursos para el financiamiento del proceso.

La supervisión de los contratos puede también ser realizada directamente por el ente regulador del Estado o indirectamente a través de contratos con empresas particulares independientes.

En Bogotá, la contratación de la supervisión de los contratos con particulares ha dado buenos resultados.

7.7 GANANCIA FISCAL ESPERADA

El efecto neto de la contratación de la recolección de basuras con particulares deberá producir primero la liberación de recursos adicionales con destino a otras inversiones socialmente deseables y, segundo una disminución de costos en la operación

del servicio haciendo que las pérdidas sean menores en el caso en que éstas se presenten.

En el caso de la ciudad de Bogotá, ninguno de los anteriores objetivos se ha alcanzado todavía ya que inclusive se han sacrificado recursos de otros programas socialmente deseables para atender el pago de los contratistas particulares. Tampoco se ha obtenido una reducción significativa en los costos de operación, ya que como se dijo anteriormente, la EDIS no ha reducido su tamaño a pesar de haber entregado el 40% de su zona de operación.

Se debe buscar de todas formas, una autofinanciación futura del proceso, con miras a generar los recursos suficientes para su expansión y fortalecimiento.

7.8 EFECTOS PREVISIBLES SOBRE LA EFICIENCIA

Como resultado de la contratación con particulares, se ha de obtener una reducción importante de los costos unitarios en todas las fases de la operación de recolección de basuras, o sea en el proceso de recolección y del transporte propiamente dicho y en la disposición final de las mismas.

Obtener una utilización más racional de los recursos tanto físicos como humanos, conlleva a una mejora sustancial de la eficiencia productiva; adicionalmente, la exigencia de unas normas técnicas redunda en un adecuado manejo del medio ambiente.

Con la intervención privada en la recolección de basuras es previsible esperar una capacidad de respuesta aceptable ante variaciones en la demanda por el servicio, factor que es determinante en las condiciones de crecimiento de la población y expansión urbana que caracteriza a las grandes ciudades de América Latina.

En general las mejoras más sobresalientes que cabe esperar a partir de la intervención privada en el proceso de recolección de basuras se pueden obtener en aumento de cobertura, mejora en la calidad del servicio, manejo adecuado del medio ambiente, lo que implica una mejora sustancial en la calidad de la vida.

En Bogotá las tarifas de los servicios públicos de agua, luz y aseo se fijan de acuerdo con una estratificación socioeconómica basada principalmente en las características físicas de la vivienda de los usuarios.

El deterioro previsible en la eficiencia asignativa se ha evitado en Bogotá al independizar el cobro del servicio a los usuarios del pago que por tonelada recogida se hace a los contratistas particulares.

ANEXO No.1
EDIS EJECUCION PRESUPUESTAL - INGRESOS
(MILES DE PESOS CONSTANTES 1990)

| CONCEPTO | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1 - INGRESOS CORRIENTES | | | | | | |
| VENTA DE SERVICIOS | | | | | | |
| Tarifa Residencial | 4,006.704 | 3,922.272 | 3,980.489 | 3,812.363 | 3,811.769 | 4,025.133 |
| Medianos y May. Prod | 1,155.779 | 1,679.973 | 1,709.474 | 1,628.889 | 1,626.258 | 1,716.854 |
| Otros | 528.719 | 469.849 | 538.079 | 787.798 | 824.118 | 1,344.560 |
| Total Venta de Servicios | 5,691.203 | 6,072.093 | 6,228.037 | 6,229.050 | 6,262.144 | 7,086.547 |
| RENTA CONTRACTUALES | 827.987 | 759.710 | 974.347 | 697.851 | 735.153 | 634.722 |
| TOTAL INGRESOS OPERACIONALES | 6,519.190 | 6,831.805 | 7,202.384 | 6,926.901 | 6,997.297 | 7,721.269 |
| TRANSFERENCIAS | | | | | | |
| - Aportes admón. central | 4,105.614 | 4,034.812 | 5,486.467 | 4,020.033 | 7,393.022 | 9,929.428 |
| - otros aportes | 13.142 | 16.212 | 13.807 | 8.882 | 15.078 | 8.867 |
| Total Transferencias | 4,118.757 | 4,051.024 | 5,500.273 | 4,028.915 | 7,408.101 | 9,938.295 |
| OTROS | 0.000 | 18.593 | 9.177 | 17.059 | 31.796 | 22.872 |
| TOTAL INGRESOS CORRIENTES | 10,637.947 | 10,901.422 | 12,711.834 | 10,972.875 | 14,437.194 | 17,682.436 |
| RENDIMIENTOS FINANCIEROS | 8.919 | 14.815 | 0.000 | 56.877 | 49.561 | 37.863 |
| 2 - RECURSOS DE CAPITAL | | | | | | |
| CREDITO INTERNO | | | | | | |
| FFDU | 0.000 | 0.000 | 1,535.604 | 687.228 | 1,181.521 | 0.000 |
| PROVEEDORES | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| OTROS | 1,231.203 | 798.446 | 408.796 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| TOTAL CREDITO INTERNO | 1,231.203 | 798.446 | 1,944.400 | 687.228 | 1,181.521 | 0.000 |
| CREDITO EXTERNO | | | | | | |
| TOTAL CREDITO | 1,231.203 | 798.446 | 1,944.400 | 687.228 | 1,181.521 | 0.000 |
| RECURSOS DIS.TESORERIA | 1,400.171 | 692.644 | 0.000 | 870.319 | 454.575 | 320.598 |
| RENTAS OCASIONALES | 0.000 | 24.396 | 72.368 | 0.000 | 0.000 | 868.612 |
| TOTAL RECURSOS DE CAPITAL | 2,631.375 | 1,515.486 | 2,016.767 | 1,557.547 | 1,636.096 | 1,189.209 |
| TOTAL INGRESOS | 13,278.242 | 12,431.723 | 14,728.602 | 12,587.299 | 16,122.850 | 18,909.508 |

Fuente: EDIS

ANEXO No. 2
EDIS EJECUCION PRESUPUESTAL - EGRESOS
(MILES DE PESOS CONSTANTES 1990)

| CONCEPTO | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| GASTOS | | | | | | |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | | | | | | |
| GASTOS ADMINISTRATIVOS | | | | | | |
| Servicios Personales | 0 | 0 | 0 | 752.347 | 792.107 | 1,087.980 |
| Gastos Generales | 0 | 0 | 0 | 889.218 | 564.702 | 6.744 |
| C.P.S.D | 0 | 0 | 0 | 131.823 | 126.958 | 180.877 |
| Favidid | 0 | 0 | 0 | 54.088 | 54.258 | 79.312 |
| Caja de Comensación Familiar | 0 | 0 | 0 | 48.075 | 54.258 | 79.312 |
| Transferencias administrativas | 0 | 0 | 0 | 523.797 | 236.824 | 207.510 |
| TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS | 0 | 0 | 0 | 2,399.348 | 1,829.107 | 2,309.355 |
| GASTOS OPERATIVOS | | | | | | |
| Servicios Personales | 0 | 0 | 0 | 5,342.558 | 5,340.257 | 4,980.602 |
| Gastos Generales | 0 | 0 | 0 | 1,539.076 | 1,620.699 | 1,474.968 |
| C.P.S.D | 0 | 0 | 0 | 1,222.702 | 1,061.863 | 989.367 |
| Favidid | 0 | 0 | 0 | 520.820 | 477.573 | 445.215 |
| Caja de Comensación Familiar | 0 | 0 | 0 | 464.433 | 477.573 | 445.103 |
| Transferencias operativas | 0 | 0 | 0 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| TOTAL GASTOS OPERATIVOS | 0 | 0 | 0 | 9,089.590 | 8,977.965 | 8,335.256 |
| GASTOS TOTALES | | | | | | |
| Servicios Personales | 5,704.553 | 5,915.852 | 5,876.847 | 6,094.905 | 6,132.364 | 6,068.582 |
| Gastos Generales | 1,637.504 | 2,013.492 | 2,051.866 | 2,428.294 | 2,185.401 | 1,481.712 |
| C.P.S.D | 314.124 | 856.726 | 999.462 | 1,354.525 | 1,188.821 | 1,170.244 |
| Favidid | 1,052.243 | 386.205 | 427.359 | 574.908 | 531.831 | 524.528 |
| Caja de Comensación Familiar | 471.185 | 257.470 | 379.806 | 812.508 | 531.831 | 524.416 |
| Transferencias totales | 540.139 | 139.949 | 108.438 | 523.797 | 236.824 | 207.510 |
| TOTAL GASTOS | 9,719.747 | 9,569.694 | 9,843.778 | 11,488.938 | 10,807.072 | 10,644.611 |
| VIGENCIAS EXPIRADAS | 619.758 | 243.219 | 420.677 | 601.941 | 1,318.552 | 1,280.960 |
| TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | 10,339.504 | 9,812.912 | 10,264.435 | 12,090.879 | 12,125.624 | 11,925.571 |
| SERVICIO DE LA DEUDA | | | | | | |
| DEUDA INTERNA | 478.053 | 431.290 | 780.628 | 824.453 | 893.524 | 720.270 |
| DEUDA EXTERNA | 1,226.539 | 1,177.977 | 37.642 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| TOTAL DEUDA | 1,704.592 | 1,609.267 | 818.270 | 824.453 | 893.524 | 720.270 |
| INVERSION | | | | | | |
| INVERSION DIRECTA | | | | | | |
| Subcontratación | 0 | 0 | 0 | 0 | 2,528.818 | 6,650.047 |
| Compra de Equipos | 1,211.966 | 855.952 | 1,710.367 | 1,242.538 | 586.051 | 1,392.616 |
| Dis. final | 0 | 0 | 1,279.881 | 721.014 | 887.700 | 998.327 |
| Plantas de trasf. | 0 | 51.093 | 567.963 | 287.780 | 146.854 | 331 |
| Otros | 266.077 | 576.726 | 724.613 | 430.374 | 69.060 | 172.624 |
| TOTAL INV. DIRECTA | 1,478.043 | 1,483.772 | 4,282.823 | 2,681.706 | 4,218.483 | 9,213.946 |
| INVERSION INDIRECTA | 0 | 26.615 | 0 | 0 | 0 | 0.000 |
| VIGENCIAS EXPIRADAS | 70.677 | 288.016 | 44.921 | 639.503 | 0 | 123.688 |
| TOTAL INVERSION | 1,548.721 | 1,798.403 | 4,327.744 | 3,321.209 | 4,218.483 | 9,337.634 |
| TOTAL EGRESOS | 13,592.817 | 13,220.582 | 15,410.449 | 16,236.541 | 17,237.631 | 21,983.474 |

Fuente: EDIS

ANEXO No.3
EDIS
PORCENTAJE DE EJECUCION ACTIVA

| CONCEPTO | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <hr/> | | | | | | |
| 1 - INGRESOS CORRIENTES | | | | | | |
| VENTA DE SERVICIOS | | | | | | |
| Tarifa Residencial | 178 | 94 | 91 | 82 | 59 | 81 |
| Medianos y May. Prod | 26 | 113 | 80 | 65 | 59 | 112 |
| Otros | 94 | 66 | 83 | 35 | 83 | 128 |
| Total Venta de Servicios | 79 | 95 | 87 | 66 | 61 | 94 |
| RENTA CONTRACTUALES | 110 | 36 | 79 | 90 | 121 | 99 |
| TOTAL INGRESOS OPERACIONALES | 82 | 81 | 86 | 68 | 65 | 94 |
| TRANSFERENCIAS | | | | | | |
| - Aportes admon central | 107 | 73 | 94 | 92 | 95 | 82 |
| - Otros aportes | 137 | | | 53 | 230 | 86 |
| Total Transferencias | 107 | 74 | 95 | 92 | 95 | 82 |
| OTROS | | 35 | 27 | 102 | 186 | 133 |
| TOTAL INGRESOS CORRIENTES | 90 | 78 | 89 | 75 | 78 | 87 |
| RENDIMIENTOS FINANCIEROS | 28 | | | 170 | 76 | 106 |
| 2 - RECURSOS DE CAPITAL | | | | | | |
| CREDITO INTERNO | | | | | | |
| FFDU | | | 51 | 37 | 100 | 0 |
| PROVEEDORES | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| OTROS | | | 32 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL CREDITO INTERNO | 55 | 48 | 45 | 20 | 64 | 0 |
| CREDITO EXTERNO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL CREDITO | 55 | 48 | 45 | 20 | 64 | 0 |
| RECURSOS DIS.TESORERIA | 116 | 100 | 0 | 100 | 100 | 100 |
| RENTAS OCASIONALES | 0 | | 336 | 0 | 0 | 174 |
| TOTAL RECURSOS DE CAPITAL | 76 | 64 | 47 | 34 | 64 | 32 |
| TOTAL INGRESOS | 87 | 76 | 79 | 66 | 76 | 79 |

Fuente: EDIS

ANEXO No. 4
EDIS
PORCENTAJE DE EJECUCION PASIVA

| CONCEPTO | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <hr/> | | | | | | |
| GASTOS | | | | | | |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | | | | | | |
| GASTOS ADMINISTRATIVOS | | | | | | |
| Servicios Personales | | | | 85 | 91 | 85 |
| Gastos Generales | | | | 93 | 52 | 67 |
| C.P.S.D | | | | 96 | 90 | 96 |
| Favidid | | | | 85 | 72 | 95 |
| Caja de Compensación familiar | | | | 82 | 81 | 95 |
| Transferencias administrativas | | | | 94 | 97 | 89 |
| TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS | | | | 90 | 74 | 80 |
| GASTOS OPERATIVOS | | | | | | |
| Servicios Personales | | | | 96 | 97 | 98 |
| Gastos Generales | | | | 82 | 80 | 77 |
| C.P.S.D | | | | 96 | 96 | 99 |
| Favidid | | | | 77 | 95 | 98 |
| Caja de Compensación familiar | | | | 96 | 97 | 98 |
| Transferencias operativas | | | | | | |
| TOTAL GASTOS OPERATIVOS | | | | 92 | 93 | 94 |
| GASTOS TOTALES | | | | | | |
| Servicios Personales | 99 | 96 | 98 | 95 | 97 | 95 |
| Gastos Generales | 95 | 94 | 95 | 86 | 70 | 74 |
| C.P.S.D | 99 | 96 | 99 | 96 | 96 | 99 |
| Favidid | 99 | 96 | 94 | 78 | 92 | 98 |
| Caja de Compensación familiar | 99 | 75 | 92 | 94 | 95 | 98 |
| Transferencias operativas | 99 | 7 | 80 | 94 | 97 | 89 |
| TOTAL GASTOS | 99 | 80 | 97 | 92 | 89 | 90 |
| VIGENCIAS EXPIRADAS | 100 | 40 | 74 | 99 | 75 | 107 |
| TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | 98 | 78 | 96 | 92 | 88 | 92 |
| SERVICIO DE LA DEUDA | | | | | | |
| DEUDA INTERNA | 87 | 61 | 82 | 93 | 76 | 100 |
| DEUDA EXTERNA | 100 | 95 | 88 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL DEUDA | 96 | 82 | 82 | 84 | 76 | 100 |
| INVERSION | | | | | | |
| INVERSION DIRECTA | | | | | | |
| Subcontratación | | | | | 80 | 93 |
| Compra de Equipos | 100 | 51 | 55 | 98 | 89 | 93 |
| Dis. final | 0 | 0 | 100 | 54 | 97 | 95 |
| Plantas de trasf. | 0 | 15 | 74 | 27 | 75 | 0 |
| Otros | 22 | 78 | 45 | 53 | 23 | 50 |
| TOTAL INV. DIRECTA | 48 | 44 | 63 | 60 | 81 | 91 |
| INVERSION INDIRECTA | | 100 | 0 | 0 | | 0 |
| VIGENCIAS EXPIRADAS | 47 | 100 | 100 | 100 | | 100 |
| TOTAL INVERSION | 48 | 49 | 63 | 63 | 81 | 91 |
| TOTAL EGRESOS | 88 | 73 | 83 | 84 | 85 | 92 |

Fuente: EDIS

ANEXO No. 5
EDIS
CRECIMIENTOS REALES DE LOS ACTIVOS

| CONCEPTO | 85-86 | 86-87 | 87-88 | 88-89 | 89-90 | 86-90 |
|------------------------------|--------|---------|---------|--------|---------|---------|
| <hr/> | | | | | | |
| 1 - INGRESOS CORRIENTES | | | | | | |
| VENTA DE SERVICIOS | | | | | | |
| Tarifa Residencial | -2.11 | 1.48 | -7.22 | -0.02 | 5.60 | 2.62 |
| Medianos y May. Prod | 45.35 | 1.76 | -4.71 | -0.16 | 5.57 | 2.20 |
| Otros | -11.13 | 14.52 | 46.41 | 4.61 | 63.15 | 186.17 |
| Total Venta de Servicios | 6.69 | 2.57 | 0.02 | 0.53 | 13.16 | 16.71 |
| RENTA CONTRACTUALES | -8.25 | 28.25 | -28.38 | 5.35 | -13.66 | -16.45 |
| TOTAL INGRESOS OPERACIONALES | 4.80 | 5.42 | -3.82 | 1.02 | 10.35 | 13.02 |
| TRANSFERENCIAS | | | | | | |
| - Aportes admon central | -1.72 | 35.98 | -26.73 | 863.90 | 34.31 | 146.09 |
| - Otros aportes | 23.36 | -14.84 | -35.67 | 69.76 | -41.19 | -45.31 |
| Total Transferencias | -1.64 | 35.77 | -26.75 | 83.87 | 34.15 | 145.33 |
| OTROS | | -50.64 | 85.89 | 86.39 | -28.07 | 23.01 |
| TOTAL INGRESOS CORRIENTES | 2.48 | 16.61 | -13.68 | 31.57 | 22.48 | 62.20 |
| RENDIMIENTOS FINANCIEROS | 66.11 | -100.00 | 0.00 | -12.86 | -23.60 | 155.57 |
| 2 - RECURSOS DE CAPITAL | | | | | | |
| CREDITO INTERNO | | | | | | |
| FFDU | | | -55.25 | 71.93 | -100.00 | |
| PROVEEDORES | | | | | | |
| OTROS | -35.15 | -48.80 | -100.00 | | | -100.00 |
| TOTAL CREDITO INTERNO | -35.15 | 143.52 | -64.66 | 71.93 | -100.00 | -100.00 |
| CREDITO EXTERNO | | | | | | |
| TOTAL CREDITO | -35.15 | 143.52 | -64.66 | 71.93 | -100.00 | -100.00 |
| RECURSOS DIS.TESORERIA | -50.53 | -100.00 | | -47.77 | -29.47 | -53.71 |
| RENTAS OCASIONALES | | 196.64 | -100.00 | | | 3460.43 |
| TOTAL RECURSOS DE CAPITAL | -42.41 | 33.08 | -22.77 | 5.04 | -27.31 | -21.53 |
| TOTAL INGRESOS | -6.38 | 18.48 | -14.54 | 28.09 | 17.28 | 52.11 |

Fuente: EDIS

Cálculos de FEDESARROLLO con base en datos de la EDIS.

ANEXO N^o. 6
EDIS
CRECIMIENTOS REALES DE LOS PASIVOS

| CONCEPTO | 85-86 | 86-87 | 87-88 | 88-89 | 89-90 | 86-90 |
|--------------------------------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|
| <hr/> | | | | | | |
| GASTOS | | | | | | |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | | | | | | |
| GASTOS ADMINISTRATIVOS | | | | | | |
| Servicios Personales | | | | 5.28 | 37.35 | |
| Gastos Generales | | | | -36.49 | -98.81 | |
| C.P.S.D | | | | -3.69 | 42.47 | |
| Favidad | | | | 0.31 | 46.18 | |
| Caja de Compensación familiar | | | | 12.86 | 46.18 | |
| Transferencias administrativas | | | | -54.79 | -12.38 | |
| TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS | | | | -23.77 | 26.26 | |
| GASTOS OPERATIVOS | | | | | | |
| Servicios Personales | | | | -0.04 | -6.73 | |
| Gastos Generales | | | | 5.30 | -8.99 | |
| C.P.S.D | | | | -13.15 | -6.83 | |
| Favidad | | | | -8.30 | -6.78 | |
| Caja de Compensación familiar | | | | 2.83 | -6.80 | |
| Transferencias operativas | | | | | | |
| TOTAL GASTOS OPERATIVOS | | | | -1.23 | -7.16 | |
| GASTOS TOTALES | | | | | | |
| Servicios Personales | 3.70 | -0.66 | 3.71 | 0.61 | -1.04 | 2.58 |
| Gastos Generales | 22.96 | 1.91 | 18.35 | -10.00 | -32.20 | -26.41 |
| C.P.S.D | 172.74 | 16.66 | 35.53 | -12.23 | -1.56 | 36.59 |
| Favidad | -63.30 | 10.66 | 34.53 | -7.49 | -1.37 | 35.82 |
| Caja de Compensación familiar | -45.36 | 47.51 | 34.94 | 3.77 | -1.39 | 103.68 |
| Transferencias totales | -74.09 | -22.52 | 383.04 | -54.79 | -12.38 | 48.28 |
| TOTAL GASTOS | -1.54 | 2.86 | 16.71 | -5.93 | -1.50 | 11.23 |
| VIGENCIAS EXPIRADAS | -60.76 | 72.96 | 43.09 | 119.05 | -2.85 | 426.67 |
| TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | -5.09 | 4.60 | 17.79 | 0.29 | -1.65 | 21.53 |
| SERVICIO DE LA DEUDA | | | | | | |
| DEUDA INTERNA | -9.78 | 81.00 | 5.61 | 8.38 | -19.39 | 67.00 |
| DEUDA EXTERNA | -3.96 | -96.80 | -100.00 | | | -100.00 |
| TOTAL DEUDA | -5.59 | -49.15 | 0.76 | 8.38 | -19.39 | -55.24 |
| INVERSION | | | | | | |
| INVERSION DIRECTA | | | | | | |
| Subcontratación | | | | | 162.97 | |
| Compra de Equipos | -29.37 | 99.82 | -27.35 | -52.83 | 137.63 | 62.70 |
| Dis. final | | | -43.67 | 23.12 | 12.46 | |
| Plantas de transf. | | 1011.62 | -49.33 | -48.97 | -99.77 | -99.35 |
| Otros | 116.75 | 25.64 | -40.61 | -83.95 | 149.96 | -70.07 |
| TOTAL INV. DIRECTA | 0.39 | 188.64 | -37.38 | 57.31 | 118.42 | 520.98 |
| INVERSION INDIRECTA | | -100.00 | | | | -100.00 |
| VIGENCIAS EXPIRADAS | 307.51 | -84.40 | 1323.62 | -100.00 | | -57.06 |
| TOTAL INVERSION | 16.12 | 140.64 | -23.26 | 27.02 | 121.35 | 419.22 |
| TOTAL EGRESOS | -2.74 | 16.56 | 5.36 | 6.17 | 27.53 | 66.28 |

Fuente: EDIS

ANEXO No. 7
EDIS
COMPOSICION PORCENTUAL
INGRESOS

| CONCEPTO | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <hr/> | | | | | | |
| 1 - INGRESOS CORRIENTES | | | | | | |
| VENTA DE SERVICIOS | | | | | | |
| Tarifa Residencial | 30.2 | 31.6 | 27.0 | 30.3 | 23.6 | 21.3 |
| Medianos y May. Prod | 8.7 | 13.5 | 11.6 | 12.9 | 10.1 | 9.1 |
| Otros | 4.0 | 3.8 | 3.7 | 6.3 | 5.1 | 7.1 |
| Total Venta de Servicios | 42.9 | 48.8 | 42.3 | 49.5 | 38.8 | 37.5 |
| RENTA CONTRACTUALES | 6.2 | 6.1 | 6.6 | 5.5 | 4.6 | 3.4 |
| TOTAL INGRESOS OPERACIONALES | 49.1 | 55.0 | 48.9 | 55.0 | 43.4 | 40.8 |
| TRANSFERENCIAS | | | | | | |
| - Aportes admon central | 30.9 | 32.5 | 37.3 | 31.9 | 45.9 | 52.5 |
| - Otros aportes | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 |
| Total Transferencias | 31.0 | 32.6 | 37.3 | 32.0 | 45.9 | 52.6 |
| OTROS | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.1 |
| TOTAL INGRESOS CORRIENTES | 80.1 | 87.7 | 86.3 | 87.2 | 89.5 | 93.5 |
| RENDIMIENTOS FINANCIEROS | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.5 | 0.3 | 0.2 |
| 2 - RECURSOS DE CAPITAL | | | | | | |
| CREDITO INTERNO | | | | | | |
| FFDU | 0.0 | 0.0 | 10.4 | 5.5 | 7.3 | 0.0 |
| PROVEEDORES | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| OTROS | 0.0 | 0.0 | 2.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| TOTAL CREDITO INTERNO | 9.3 | 6.4 | 13.2 | 5.5 | 7.3 | 0.0 |
| CREDITO EXTERNO | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| TOTAL CREDITO | 9.3 | 6.4 | 13.2 | 5.5 | 7.3 | 0.0 |
| RECURSOS DIS.TESORERIA | 10.5 | 5.6 | 0.0 | 6.9 | 2.8 | 1.7 |
| RENTAS OCASIONALES | 0.0 | 0.2 | 0.5 | 0.0 | 0.0 | 4.6 |
| TOTAL RECURSOS DE CAPITAL | 19.8 | 12.2 | 13.7 | 12.4 | 10.1 | 6.3 |
| TOTAL INGRESOS | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: EDIS

ANEXO No. 8
EDIS. COMPOSICION PORCENTUAL
EGRESOS

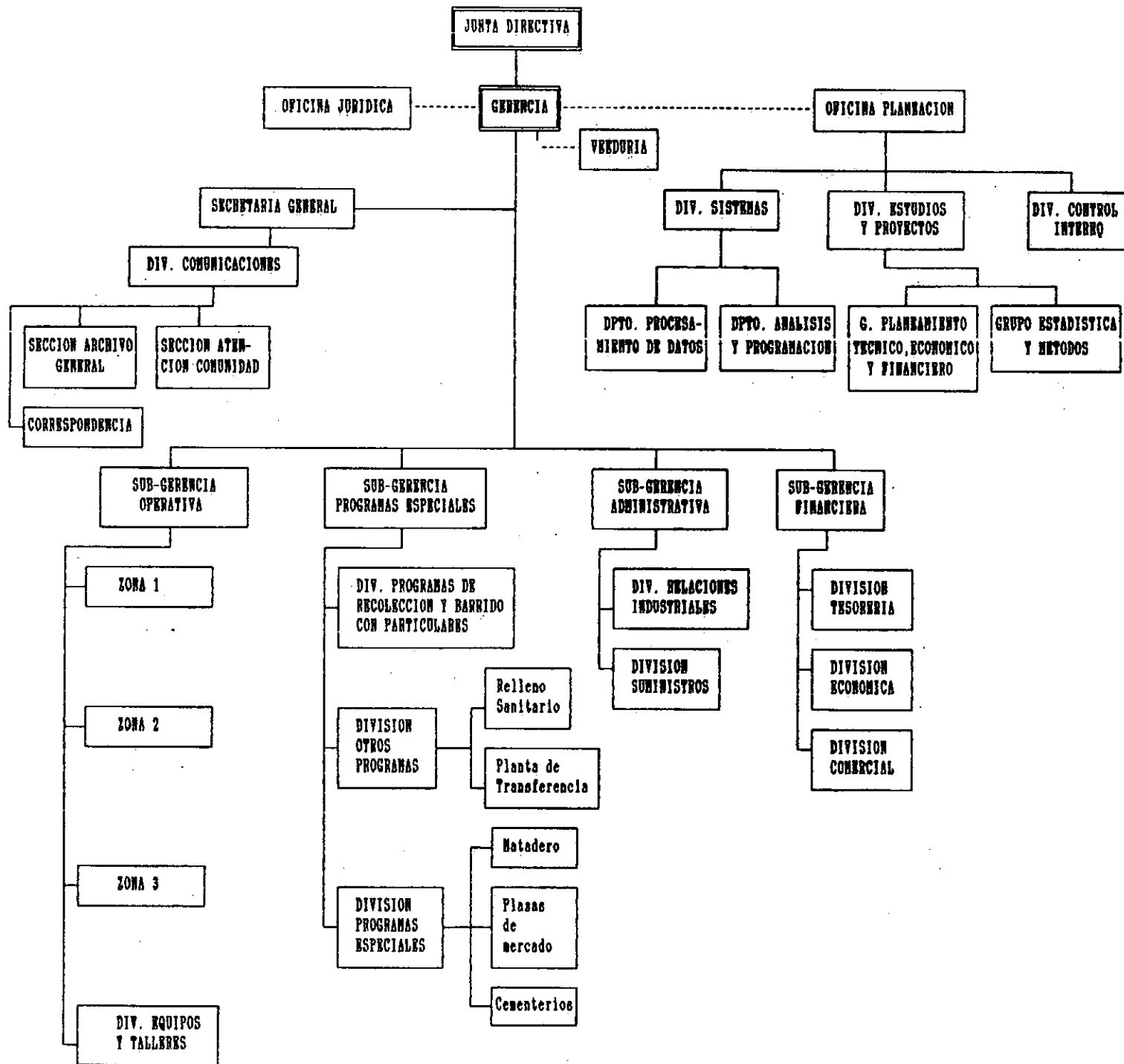
| CONCEPTO | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| GASTOS | | | | | | |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | | | | | | |
| GASTOS ADMINISTRATIVOS | | | | | | |
| Servicios Personales | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Gastos Generales | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| C.P.S.D | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.8 | 0.7 | 0.8 |
| Favidad | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 0.3 | 0.4 |
| Caja de Compensación Familiar | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 0.3 | 0.4 |
| Transferencias administrativas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3.2 | 1.4 | 0.9 |
| TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 14.8 | 10.6 | 10.5 |
| GASTOS OPERATIVOS | | | | | | |
| Servicios Personales | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 32.9 | 31.0 | 22.7 |
| Gastos Generales | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 9.5 | 9.4 | 6.7 |
| C.P.S.D | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7.5 | 6.2 | 4.5 |
| Favidad | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3.2 | 2.8 | 2.0 |
| Caja de Compensación Familiar | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2.9 | 2.8 | 2.0 |
| Transferencias operativas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| TOTAL GASTOS OPERATIVOS | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 56.0 | 52.1 | 37.9 |
| GASTOS TOTALES | | | | | | |
| Servicios Personales | 42.0 | 44.8 | 38.1 | 37.5 | 35.6 | 27.6 |
| Gastos Generales | 12.1 | 15.2 | 13.3 | 15.0 | 12.7 | 9.8 |
| C.P.S.D | 2.3 | 6.5 | 6.5 | 8.3 | 6.9 | 5.3 |
| Favidad | 7.7 | 2.9 | 2.8 | 3.5 | 3.1 | 2.4 |
| Caja de Compensación Familiar | 3.5 | 1.9 | 2.5 | 3.2 | 3.1 | 2.4 |
| Transferencias totales | 4.0 | 1.1 | 0.7 | 3.2 | 1.4 | 0.9 |
| TOTAL GASTOS | 71.5 | 72.4 | 63.9 | 70.8 | 62.7 | 48.4 |
| VIGENCIAS EXPIRADAS | 4.6 | 1.8 | 2.7 | 3.7 | 7.7 | 5.8 |
| TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | 76.1 | 74.2 | 66.6 | 74.5 | 70.3 | 54.3 |
| SERVICIO DE LA DEUDA | | | | | | |
| DEUDA INTERNA | 3.5 | 3.3 | 5.1 | 5.1 | 5.2 | 3.3 |
| DEUDA EXTERNA | 9.0 | 8.9 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| TOTAL DEUDA | 12.5 | 12.2 | 5.3 | 5.1 | 5.2 | 3.3 |
| INVERSION | | | | | | |
| INVERSION DIRECTA | | | | | | |
| Subcontratación | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 14.7 | 30.3 |
| Compra de Equipos | 8.9 | 6.5 | 11.1 | 7.7 | 3.4 | 6.3 |
| Dis. final | 0.0 | 0.0 | 8.3 | 4.4 | 5.2 | 4.5 |
| Plantas de trasf. | 0.0 | 0.4 | 3.7 | 1.8 | 0.8 | 0.0 |
| Otros | 2.0 | 4.4 | 4.7 | 2.6 | 0.4 | 0.8 |
| TOTAL INV. DIRECTA | 10.9 | 11.2 | 27.8 | 16.5 | 24.5 | 41.9 |
| INVERSION INDIRECTA | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| VIGENCIAS EXPIRADAS | 0.5 | 2.2 | 0.3 | 3.9 | 0.0 | 0.6 |
| TOTAL INVERSION | 11.4 | 13.6 | 28.1 | 20.5 | 24.5 | 42.5 |
| TOTAL EGRESOS | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: EDIS y Cálculos de FEDESARROLLO con base en datos de la EDIS

ANEXO 9
EDIS
BALANCES GENERALES 1985 - 1990
(Millones de pesos constantes de 1990)

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ACTIVOS | | | | | | |
| CORRIENTE | 940 | 286 | 1,414 | 1,236 | 1,634 | 2,476 |
| Caja y bancos | 452 | 36 | 928 | 556 | 469 | 132 |
| Cuentas y doc. por cobrar | 170 | 180 | 453 | 631 | 1,125 | 1,595 |
| Inversiones temporales | 168 | 9 | 25 | 39 | 38 | 23 |
| Otros activos corrientes | 149 | 61 | 7 | 9 | 3 | 725 |
| LARGO PLAZO | 27 | 22 | 237 | 181 | 143 | 108 |
| FIJO | 3,137 | 4,550 | 3,991 | 6,160 | 5,876 | 5,369 |
| No depreciable | 265 | 532 | 861 | 2,173 | 1,722 | 1,106 |
| Depreciable | 2,872 | 4,017 | 3,130 | 3,987 | 4,154 | 4,264 |
| Valor activos depreciables | 5,802 | 6,792 | 6,593 | 7,505 | 7,770 | 7,797 |
| Depreciación acumulada | (2,930) | (2,775) | (3,464) | (3,518) | (3,616) | (3,533) |
| DIFERIDOS | 25 | 13 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| OTROS ACTIVOS | 2,631 | 1,866 | 2,899 | 798 | 2,732 | 3,768 |
| Anticipos y avances | 1,353 | 279 | 1,182 | 190 | 1,927 | 3,612 |
| Otros | 1,278 | 1,587 | 1,717 | 608 | 804 | 156 |
| TOTAL ACTIVOS SIN VALORIZACIONES | 6,760 | 6,736 | 8,542 | 8,375 | 10,385 | 11,721 |
| VALORIZACIONES | 4,474 | 3,699 | 2,982 | 2,330 | 1,832 | 1,384 |
| TOTAL DE ACTIVOS | 11,234 | 10,435 | 11,524 | 10,705 | 12,217 | 13,106 |
| CUENTAS DE ORDEN | 143 | 50 | 37 | 29 | 25 | 23 |
| PASIVO Y CAPITAL CONTABLE | | | | | | |
| PASIVO CORRIENTE | 2,058 | 3,678 | 2,982 | 3,564 | 5,475 | 4,201 |
| LARGO PLAZO | 1,857 | 1,105 | 2,357 | 1,375 | 2,183 | 5,695 |
| Obligaciones bancarias | 1,857 | 1,105 | 2,357 | 1,375 | 2,183 | 1,573 |
| Cuentas por pagar | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4,121 |
| PROVISIONES Y PASIVOS ESTIMADOS | 306 | 262 | 931 | 248 | 5,895 | 444 |
| Provisión prestaciones sociales | 306 | 262 | 931 | 248 | 5,895 | 444 |
| Depreciación acumulada | 0 | 345 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL PASIVOS | 4,222 | 5,045 | 6,270 | 5,187 | 13,553 | 10,248 |
| CAPITAL (ó PATRIMONIO) | 195 | 161 | 130 | 3,188 | 13,553 | 61 |
| Capital social inicial | 195 | 161 | 130 | 101 | 80 | 61 |
| SUPERAVIT O DEFICIT | 2,539 | 3,700 | 1,033 | 2,039 | (2,907) | (1,030) |
| Superavit donado | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 120 |
| Superavit o déficit de capital | 4,474 | 3,699 | 1,032 | 2,039 | (2,907) | (1,150) |
| RESULTADO DEL EJERCICIO | 2,343 | 1,185 | 1,110 | 1,048 | (341) | 2,350 |
| Anteriores | 363 | 1,075 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Actual | 1,980 | 109 | 1,110 | 1,048 | (341) | 2,350 |
| TOTAL PATRIMONIO | 7,013 | 5,390 | 5,254 | 5,518 | (1,335) | 2,858 |
| TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO | 11,234 | 10,435 | 11,524 | 10,705 | 12,217 | 13,106 |
| CUENTAS DE ORDEN POR CONTRA | 143 | 50 | 37 | 29 | 25 | 23 |

Fuente: EDIS



CAPITULO VI

SECTOR EDUCACION

1. INTRODUCCION

El siguiente capítulo tiene por objeto hacer una presentación del programa de becas recientemente propuesto por el gobierno colombiano como una de las medidas para lograr una cobertura total en la educación secundaria hacia el año 2000.

El programa, a pesar de estar enfocado a otorgar becas a alumnos que han terminado su educación primaria en un colegio oficial y desean estudiar la secundaria en un colegio privado, no puede definirse como una medida de privatización de la educación secundaria en Colombia. Esta es apenas una de varias medidas que buscan alcanzar en 1995 una cobertura en la educación secundaria del 70% y una del 100% en el año 2000. El sector público, por un lado, busca cubrir parte de los nuevos cupos requeridos a través de la ampliación de su infraestructura y una mejor utilización de sus instalaciones y recursos . Y el sector privado, por el otro, deberá cubrir los demás cupos requeridos a través del programa de becas. Si se miran las proyecciones del programa en conjunto, las participaciones del sector oficial y el privado en la matrícula de la educación secundaria, se mantienen inalteradas en 1995.

Este programa no es privatizador en el sentido de que se esté transfiriendo la propiedad de una empresa de las manos del estado al sector privado, ni se está dejando exclusivamente en el sector privado un servicio que antes era prestado por el Estado. El gobierno lo que esta haciendo es reconocer que para alcanzar la meta de cobertura deseada, es necesario la ampliación del número de cupos ofrecidos en colegios, tanto públicos como privados. La escuela pública no puede ofrecer todos los cupos requeridos en los proximos cinco años, por lo cual recurre al sector privado para que este genere los nuevos cupos requeridos.

Las becas se ofrecen solamente para el nivel secundario ^{1/} y por el momento el programa no ha otorgado la primera beca. Este apenas se encuentra en la etapa de convocatoria a los estudiantes interesados.

Al no existir resultados que permitan una evaluación posterior, todo el análisis del programa y las recomendaciones que se deriven de él, están basadas en supuestos.

Para el desarrollo de este tema se ha dividido el capítulo en tres secciones.

En la primera sección se presenta una comparación de los indicadores de alumnos matriculados, calidad, eficiencia y costos del sector público frente al privado, en el nivel de educación secundaria. El objeto de esta sección es establecer cómo ha sido el comportamiento de la educación pública y privada para plantear cuales pueden ser los resultados del programa de becas propuesto.

En la segunda sección se presenta de manera muy somera el sistema de becas del ICETEX ^{2/}, que fue uno de los sistemas de becas que precedió al propuesto en 1991.

En la tercera sección se presenta una descripción y análisis del sistema de becas propuesto en el presente año por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

^{1/} La educación secundaria comprende un ciclo de seis años que cubre los grados que van de sexto a undécimo grado. De estos seis grados, los cuatro primeros años se consideran como de educación básica (sexto a noveno grado) y los últimos dos como de formación media vocacional (décimo y undécimo grado).

^{2/} Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior.

2. COMPARACION ENTRE LA EDUCACION SECUNDARIA IMPARTIDA POR EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO

2.1.1. EVOLUCION DE LA MATRICULA

En los últimos 55 años han sido considerables los logros del sistema educativo colombiano en todos los niveles, en especial en el período comprendido entre 1951 y 1976 ³/. Entre 1933 y 1988 la matrícula en educación primaria se multiplicó nueve veces, pasando de 509.861 alumnos a 4.594.246; la secundaria multiplicó su matrícula 88 veces, pasando de 27.250 alumnos a 2.416.590; y la educación superior lo ha hecho 40 veces a partir de 1951, pasando de 11.296 alumnos a 457.680. Igualmente, la matrícula en la educación preescolar se ha triplicado en los últimos 12 años, pasando de 125.680 alumnos en 1979, a 359.916 en 1991. Mientras tanto, la población ha crecido a tasas mucho menores, llevando a un aumento de la cobertura de la educación en todos los niveles ⁴/.

En el caso de la educación secundaria el número de alumnos matriculados en los últimos 40 años aumentó a una tasa promedio anual de 8.8%, mientras que la población entre los 12 y 17 años lo hizo a una tasa anual de 2.6%, logrando un crecimiento de la

³_/ Ministerio de Educación Nacional, "Análisis del Sector Educativo", 1988.

⁴_/ En el caso de la educación primaria se ha logrado una cobertura bruta del 100%, aunque se presentan grandes diferencias regionales, y en la educación superior se ha logrado una cobertura de 14%, la cual se ajusta a los niveles promedio de países de ingresos medianos bajos, pero está lejos de los niveles alcanzados por los países de ingresos medianos altos y altos, los cuales superan niveles del 20 y 30% de cobertura.

tasa de escolarización bruta ^{5/} de 5.24% en 1950 a 53.4% en 1990 (ver Cuadro No. 6.1).

La matrícula en la educación secundaria ha crecido positivamente en los últimos 40 años, aunque su ritmo no ha sido sostenido durante todo el período. El mayor crecimiento de la matrícula se dió a partir de la segunda mitad de la década del cincuenta y se mantuvo durante la década del sesenta, con tasas de crecimiento superiores al 12% anual. A partir de entonces, la tasa de crecimiento de la matrícula ha ido disminuyendo paulatinamente hasta mostrar claros signos de estancamiento en los últimos años: entre 1985 y 1990 el número de alumnos matriculados en la secundaria aumentó en promedio a una tasa de 2.7% anual. Sin embargo, a pesar de la disminución en la tasa de crecimiento de la matrícula, ésta siempre se ha mantenido por encima de la tasa de crecimiento de la población, logrando un aumento de la cobertura.

Este esfuerzo en busca de una mayor cobertura del servicio educativo se ha dado en todos los sectores, aunque su promoción y liderazgo ha estado en manos del Estado.

En la educación secundaria, a diferencia de la primaria ^{6/}, la educación privada ha tenido relativamente una mayor importancia, llegando a ser mayoritaria su participación hasta los inicios de

^{5/} La tasa bruta de escolarización mide la cobertura de la educación en un nivel determinado, dividiendo el total de alumnos matriculados en un determinado nivel por el total de la población que debería estar, teóricamente, cursando ese nivel (para la secundaria se toma la población que se encuentra entre los 12 y los 17 años de edad).

^{6/} La educación primaria ha sido prioritariamente oficial. En la actualidad el sector oficial cubre más del 80% de la matrícula del sector.

CUADRO No. 6.1

POBLACION EN EDAD DE CURSAR EDUCACION SECUNDARIA
1950 - 1995

| Año | Población 12-17 Años | Tasa de crecimiento | Alumnos Secundaria | Tasa de crecimiento | Cobertura bruta |
|------|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|
| 1950 | 1,518,350 | | 79,576 | | 5.24 |
| 1955 | 1,728,083 | 2.6 | 124,669 | 9.4 | 7.21 |
| 1960 | 2,106,943 | 4.0 | 229,698 | 13.0 | 10.90 |
| 1965 | 2,619,658 | 4.5 | 405,211 | 12.0 | 15.47 |
| 1970 | 3,094,659 | 3.4 | 791,766 | 14.3 | 25.58 |
| 1975 | 3,583,323 | 3.0 | 1,262,408 | 9.8 | 35.23 |
| 1980 | 4,079,281 | 2.6 | 1,674,338 | 5.8 | 41.04 |
| 1985 | 4,231,131 | 0.7 | 2,034,943 | 4.0 | 48.09 |
| 1990 | 4,364,545 | 0.6 | 2,330,405 | 2.7 | 53.39 |

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

la década del setenta. A partir de entonces, los mayores esfuerzos para ampliar la cobertura de la secundaria han estado en cabeza de la educación oficial que para 1990 participaba con un 63.1% de los cupos del nivel. Es así, como en los últimos 30 años se ha dado una oficialización de la educación secundaria, que en los inicios de esta década era un 40% oficial y un 60% privada (ver Cuadro No. 6.2).

La participación oficial-privada varía al observar la educación secundaria según sus diversas modalidades: bachillerato académico, pedagógico, comercial, industrial y agropecuario ^{7/}.

El bachillerato académico, cuya participación en la matrícula secundaria se ha mantenido alrededor del 70% en los últimos 55 años, tiene una mayor oferta privada (alrededor del 60% en 1984), aunque la evolución del sector oficial ha sido mucho más dinámica a partir de 1953. La expansión en los últimos 20 años ha sido básicamente oficial: mientras que la matrícula en este sector se ha multiplicado 8 veces, desde 1965, la del sector privado se ha cuadruplicado.

El bachillerato pedagógico ha ido perdiendo continuamente participación en el total de la matrícula secundaria: en los últimos 55 años ha pasado de representar el 8% de la matrícula al 4%. Alrededor de 1968, la participación del sector privado era mayoritaria (54%), pero a partir de este año su importancia ha decrecido, llegando a representar en 1984 sólo un 4%.

Después del bachillerato académico, el bachillerato comercial es la segunda modalidad en importancia. Su participación promedio

^{7/} Los datos que se presentan a continuación provienen de: Ministerio de Educación Nacional, "Análisis del Sector Educativo", 1988.

CUADRO No. 6.2

EDUCACION SECUNDARIA
ALUMNOS MATRICULADOS POR SECTOR
(Participación porcentual)

| Año | OFICIAL | PRIVADO | TOTAL |
|------|---------|---------|-------|
| 1933 | 39.7 | 60.3 | 100.0 |
| 1935 | 45.9 | 54.1 | 100.0 |
| 1940 | 40.5 | 59.5 | 100.0 |
| 1945 | 59.7 | 40.3 | 100.0 |
| 1950 | 45.4 | 54.6 | 100.0 |
| 1955 | 41.5 | 58.5 | 100.0 |
| 1960 | 40.0 | 60.0 | 100.0 |
| 1965 | 46.1 | 53.9 | 100.0 |
| 1970 | 49.7 | 50.3 | 100.0 |
| 1975 | 51.5 | 48.5 | 100.0 |
| 1980 | 56.1 | 43.9 | 100.0 |
| 1985 | 60.4 | 39.6 | 100.0 |
| 1990 | 63.1 | 36.9 | 100.0 |

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
Cálculos de FEDESARROLLO.

en las últimas décadas ha oscilado entre el 10 y 14%, de la cual el sector oficial ha ido ganando una mayor proporción. Entre 1933 y 1984, el sector oficial pasó de representar el 12% a ser el 42%.

El bachillerato industrial es una modalidad que ha ido perdiendo importancia a través del tiempo debido a sus altos costos y pocos logros educativos. La oferta de cupos en este tipo de bachillerato es más que todo oficial, llegando a ser la participación privada no más del 15%.

El bachillerato agropecuario no participa más del 1.5% del total de la matrícula de secundaria y cerca del 88% de los cupos provienen del sector oficial.

2.1.2 CALIDAD

En términos generales, existe un consenso en cuanto a que la educación secundaria presenta un serio problema en la calidad impartida por sus colegios. "Los logros académicos de los jóvenes son bajos en relación con los objetivos de cada nivel educativo. Los puntajes de colegios de bachillerato en las pruebas del ICES⁸ en 1988, aunque no son el indicador óptimo, revelan grandes diferencias de rendimiento académico entre las distintas regiones. Por áreas de conocimiento, las mayores deficiencias se dan en las materias básicas de matemáticas y lenguaje. Las principales causas de la deficiente calidad son la inadecuada formación de los docentes, los escasos apoyos didácticos y pedagógicos con que cuentan los establecimientos y la innecesaria dispersión de los currículos"⁹.

⁸_/ Instituto Colombiano para el Fomento a la Educación Superior.

⁹_/ MEN, FONADE, DNP, Misión de Ciencia y Tecnología, "Estructura científica, desarrollo tecnológico y entorno social." Tomo I, Vol 2, 1990.

A pesar de las deficiencias en la calidad de la educación secundaria, al comparar los resultados de las pruebas del ICFES, existe una marcada diferencia en la calidad de la educación impartida por el sector oficial y el privado. Si se clasifican los rendimientos (alto, medio y bajo) ^{10/} de los colegios del país según los resultados obtenidos en la prueba, durante la década del ochenta se puede observar una mayor proporción de colegios privados en la categoría de alto rendimiento. En efecto, en 1990 un 25% de los colegios privados eran catalogados como de alto rendimiento, frente a un 11% de colegios oficiales (ver Cuadro 6.3).

La situación de los colegios oficiales es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que en 1980 un 12% de estos era de rendimiento alto, un 47% de rendimiento medio y un 41% de rendimiento bajo; mientras que en 1990 la proporción de colegios de rendimiento alto y medio había disminuído en casi 10 puntos y los de rendimiento bajo habían aumentado en la misma proporción. Hoy día, más de la mitad de los colegios oficiales pueden catalogarse como de baja calidad.

En los colegios privados la situación no deja de ser preocupante, ya que a pesar del aumento en la proporción de colegios catalogados como de alto rendimiento (22% en 1980), a lo largo de la última década, el aumento de la proporción de los colegios de baja calidad ha sido mayor: de 36% en 1980 a 41% en 1990. Esta evolución se ha dado a costa de una disminución de los colegios de rendimiento medio, los cuales han bajado su participación de 42% en 1980 al 35% en 1990.

¹⁰_/ Los colegios se clasificaron en estas tres categorías de rendimiento de acuerdo a los puntajes obtenidos por el colegio en relación al puntaje promedio nacional.

CUADRO 6.3

CALIDAD DE LA EDUCACION POR SECTOR SEGÚN
RENDIMIENTO DE LOS COLEGIOS EN LAS PRUEBAS DEL ICFES

(Número de colegios)

| Año | Alto | | Medio | | Bajo | | Total |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Oficial | Privado | Oficial | Privado | Oficial | Privado | Oficial |
| 1981 | 146 | 250 | 570 | 462 | 491 | 400 | 1207 |
| 1982 | 169 | 279 | 559 | 481 | 641 | 464 | 1369 |
| 1983 | 232 | 353 | 706 | 524 | 700 | 498 | 1638 |
| 1984 | 361 | 460 | 891 | 639 | 441 | 414 | 1693 |
| 1985 | 324 | 446 | 911 | 628 | 665 | 518 | 1900 |
| 1986 | 337 | 468 | 897 | 649 | 733 | 529 | 1967 |
| 1987 | 317 | 463 | 874 | 611 | 749 | 546 | 1940 |
| 1988 | 327 | 491 | 990 | 702 | 952 | 689 | 2269 |
| 1989 | 294 | 507 | 1002 | 695 | 1089 | 748 | 2385 |
| 1990 | 281 | 504 | 952 | 711 | 1259 | 835 | 2492 |

Participaciones por Sector (%)

| Año | Alto | | Medio | | Bajo | |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Oficial | Privado | Oficial | Privado | Oficial | Privado |
| 1981 | 12.10 | 22.48 | 47.22 | 41.55 | 40.68 | 35.97 |
| 1982 | 12.34 | 22.79 | 40.83 | 39.30 | 46.82 | 37.91 |
| 1983 | 14.16 | 25.67 | 43.10 | 38.11 | 42.74 | 36.22 |
| 1984 | 21.32 | 30.40 | 52.63 | 42.23 | 26.05 | 27.36 |
| 1985 | 17.05 | 28.02 | 47.95 | 39.45 | 35.00 | 32.54 |
| 1986 | 17.13 | 28.43 | 45.60 | 39.43 | 37.26 | 32.14 |
| 1987 | 16.34 | 28.58 | 45.05 | 37.72 | 38.61 | 33.70 |
| 1988 | 14.41 | 26.09 | 43.63 | 37.30 | 41.96 | 36.61 |
| 1989 | 12.33 | 26.00 | 42.01 | 35.64 | 45.66 | 38.36 |
| 1990 | 11.28 | 24.59 | 38.20 | 34.68 | 50.52 | 40.73 |

Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P) -ICFES-
Cálculos de FEDESARROLLO

Al comparar los resultados de los colegios en cada una de las áreas que comprenden el examen del ICFES (biología, química, física, matemáticas, español, filosofía, aptitud matemática y aptitud verbal) los puntajes de los colegios privados son mejores en todas las pruebas, aunque las diferencias no son muy grandes. Sin embargo, si se clasifican los colegios por rendimiento (alto, medio y bajo) y por prueba, los colegios privados de alto rendimiento tienden a ser mejores que los oficiales, pero, al mismo tiempo, en la categoría de bajo rendimiento los puntajes de los colegios privados presentan puntajes menores que los oficiales, en casi todas las pruebas. Esto claramente muestra una tendencia a la polarización del rendimiento de los colegios privados: en los colegios privados se concentra la mejor calidad pero también la peor. Los colegios privados de alto rendimiento son mejores que los oficiales, pero los de bajo rendimiento son peores.

En conclusión, a pesar de las deficiencias de calidad que existen en la educación secundaria, la educación privada ofrece una mejor, o menos mala, formación que la educación oficial.

2.1.3 EFICIENCIA

La eficiencia interna de la educación secundaria colombiana no presenta los mejores indicadores, siendo todavía mucho lo que se puede avanzar en esta materia.

La eficiencia interna es "la capacidad que tiene el sistema educativo para retener y promover con fluidez a los alumnos ingresados, de grado a grado, hasta culminar cada nivel en el tiempo programado para ello"¹¹/. Los indicadores de eficiencia

¹¹_/ MEN, "Eficiencia Interna del sistema educativo colombiano en el nivel primario 1961 - 1983", Bogotá, 1985, p. 11.

interna complementan otro tipo de indicadores educativos como los de cobertura y calidad, pues no sólo consideran la matrícula en un determinado nivel, sino que ofrecen una medida dinámica de la participación de las personas en el sistema educativo.

La ineficiencia de la escuela secundaria se expresa en los altos índices de deserción ^{12/} y repitencia ^{13/} en cada uno de los grados de la secundaria. Como se observa en el Cuadro No. 6.4, más de una quinta parte de los cupos disponibles son utilizados para atender a jóvenes por encima de la edad correspondiente (12 a 17 años), por repetición o por haber ingresado tarde al sexto grado.

Al comparar los indicadores de eficiencia interna por sector, las cifras indican una mayor eficiencia del sector privado para promover con fluidez los alumnos que ingresan a sus planteles. El sector privado presenta mayores índices de aprobación ^{14/} y menores tasas de repitencia en cada uno de los grados de la secundaria, logrando que los estudiantes que ingresan a este nivel sean promovidos hasta el último grado en un menor tiempo promedio. Como lo muestran los resultados del seguimiento de la cohorte ^{15/} 1978 - 1983 ^{16/}, mientras que los alumnos que

¹²_/ La tasa de deserción expresa el porcentaje de estudiantes matriculados en un grado que al finalizarlo abandonan el sistema.

¹³_/ La tasa de repitencia mide el porcentaje de alumnos que permanecen en el mismo grado por más de un año.

¹⁴_/ La tasa de aprobación o tasa de promoción simple expresa el porcentaje de estudiantes matriculados en cada año que pasan de un grado a otro.

¹⁵_/ Cohorte en este caso específico es el grupo de alumnos que se matricularon en sexto grado en el año 1978 y que debieron culminar sus estudios en 1983.

¹⁶_/ Último dato disponible en lo referente al tiempo promedio de duración de la educación secundaria.

CUADRO No. 6.4

POBLACION Y TASAS DE ESCOLARIZACION POR EDAD SIMPLE
EN EDUCACION SECUNDARIA 1985 Y 1990

| EDAD (Años) | 1985 | | 1990 | |
|----------------|------------------------------|--------------------|------------------------------|-------|
| | Población por edad simple | Participación % | Población por edad simple | % |
| 11 | 646,668 | 5.53 | 702,735 | 10.43 |
| 12 | 670,828 | 17.57 | 689,042 | 27.05 |
| 13 | 613,532 | 31.73 | 678,291 | 44.63 |
| 14 | 626,439 | 40.33 | 665,497 | 53.25 |
| 15 | 639,375 | 45.73 | 652,363 | 54.26 |
| 16 | 651,775 | 48.54 | 640,356 | 52.24 |
| 17 | 675,417 | 46.67 | 663,700 | 47.8 |
| 18 | 678,392 | 41.89 | 606,500 | 43.09 |
| 19 | 678,231 | 24.72 | 618,728 | 34.37 |
| 20 | 674,971 | 15.06 | 630,963 | 23.79 |
| 21 | 668,260 | 9.8 | 642,825 | 13.13 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

ingresan al sector oficial duran en promedio 6.5 años para ser promovidos en undécimo grado, los alumnos que ingresan a un establecimiento privado lo hacen en 6.3 años, para un programa de seis años de duración (Cuadros No. 6.5 y 6.6).

Sin embargo, a pesar de los mejores indicadores privados, el sector oficial ha logrado notables mejorías en la eficiencia del sistema, en especial en lo referente a los índices de deserción. En 1987, los logros en esta materia fueron de tal magnitud que se logró igualar e incluso disminuir las tasas de deserción por debajo de las privadas para los grados de octavo a undécimo.

En conclusión, a pesar de existir serios problemas en la eficiencia interna del sistema educativo, en el nivel de educación secundaria, estos parecen ser menores en la educación privada. La educación privada promueve a su estudiantes con mayor fluidez en un menor tiempo promedio, logrando una educación menos costosa que la educación pública. Esta conclusión es similar a la derivada de la sección anterior sobre el tema de calidad.

2.1.4 INGRESOS Y COSTOS

Existen muy pocos estudios que establezcan los costos de la educación privada en Colombia. Por lo general, los estudios se han centrado en el análisis de los costos de los colegios oficiales debido a la mayor disponibilidad de estadísticas. Hasta el momento solo existen dos estudios que de alguna manera establecen una comparación de los costos de la educación oficial y la privado ^{17/} ^{18/}. Sin embargo, ambos estudios presentan

¹⁷_/ Sarmiento, Alfredo, "Análisis de los costos de los colegios de secundaria: una comparación oficial privada", CCRP, Bogotá, sept., 1988.

¹⁸_/ Alviar M. y Barrera F., "Los costos de la educación en Colombia", FEDESARROLLO, 1991.

CUADRO No. 6.5

TIEMPO PROMEDIO
GRADO A GRADO
OFICIAL

| Años | SEXTO | SEPTIMO | OCTAVO | NOVENO | DECIMO | UNDECIMO |
|---------|-------|---------|--------|--------|--------|----------|
| 1978/79 | 1.134 | 1.125 | 1.119 | 1.089 | 1.101 | 1.046 |
| 1979/80 | 1.129 | 1.105 | 1.092 | 1.064 | 1.079 | 1.027 |
| 1980/81 | 1.131 | 1.115 | 1.095 | 1.080 | 1.078 | 1.029 |
| 1981/82 | 1.130 | 1.114 | 1.098 | 1.068 | 1.083 | 1.036 |
| 1982/83 | 1.124 | 1.109 | 1.092 | 1.065 | 1.078 | 1.020 |
| 1983/84 | 1.111 | 1.098 | 1.087 | 1.062 | 1.070 | 1.028 |

TIEMPO PROMEDIO
GRADO A GRADO
PRIVADO

| Años | SEXTO | SEPTIMO | OCTAVO | NOVENO | DECIMO | UNDECIMO |
|---------|-------|---------|--------|--------|--------|----------|
| 1978/79 | 1.092 | 1.089 | 1.085 | 1.059 | 1.065 | 1.028 |
| 1979/80 | 1.089 | 1.074 | 1.070 | 1.047 | 1.053 | 1.026 |
| 1980/81 | 1.103 | 1.087 | 1.071 | 1.048 | 1.053 | 1.018 |
| 1981/82 | 1.110 | 1.089 | 1.073 | 1.050 | 1.063 | 1.022 |
| 1982/83 | 1.107 | 1.082 | 1.072 | 1.045 | 1.058 | 1.024 |
| 1983/84 | 1.104 | 1.082 | 1.068 | 1.043 | 1.053 | 1.020 |

POR COHORTE

| COHORTE | OFICIAL | PRIVADO | TOTAL |
|-------------|---------|---------|-------|
| 1978 - 1983 | 6.508 | 6.365 | 6.441 |

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

CUADRO No. 6.6

SECUNDARIA: EFICIENCIA INTERNA
 CTOR OFICIAL VS. PRIVADO
 Deserción, Aprobación y Repitencia)

| 1984 | | | 1987 | | | |
|-------|---------|---------|-------|---------|---------|-------|
| Total | Oficial | Privado | Total | Oficial | Privado | Total |
| 15.7 | 19.8 | 14.1 | 17.8 | 13.0 | 11.7 | 12.6 |
| 61.4 | 54.6 | 66.0 | 58.6 | 63.6 | 73.8 | 66.9 |
| 22.9 | 25.6 | 19.9 | 23.6 | 14.5 | 20.5 | |
| 11.3 | 14.2 | 11.1 | 13.0 | 9.6 | 9.3 | 9.5 |
| 70.1 | 63.4 | 71.1 | 66.4 | 70.3 | 77.3 | 72.7 |
| 18.6 | 22.4 | 17.8 | 20.6 | 20.1 | 13.4 | 17.8 |
| 10.8 | 13.0 | 10.6 | 12.0 | 8.7 | 8.7 | 8.7 |
| 73.0 | 67.1 | 72.6 | 69.4 | 73.5 | 79.0 | 75.6 |
| 16.2 | 19.9 | 16.8 | 18.6 | 17.8 | 12.3 | 15.7 |
| 9.1 | 10.4 | 9.1 | 9.8 | 7.3 | 7.8 | 7.5 |
| 79.5 | 74.6 | 78.3 | 76.0 | 80.1 | 83.0 | 81.2 |
| 11.4 | 15.0 | 12.6 | 14.2 | 12.6 | 9.2 | 11.3 |
| 11.6 | 12.9 | 11.1 | 12.1 | 8.1 | 8.9 | 8.4 |
| 74.1 | 69.5 | 74.7 | 71.7 | 78.0 | 81.1 | 79.2 |
| 14.3 | 17.6 | 14.2 | 16.2 | 13.9 | 10.0 | 12.4 |
| 6.3 | 6.5 | 6.2 | 6.4 | 3.7 | 4.8 | 4.1 |
| 87.3 | 84.6 | 85.7 | 85.1 | 91.3 | 91.3 | 91.3 |
| 6.4 | 8.9 | 8.1 | 8.5 | 5.0 | 3.9 | 4.6 |

o Nacional de Estadística (DANE).

serios problemas por el pequeño tamaño de las muestras escogidas. Como se verá a continuación, los resultados del primero de estos trabajos, por un lado, muestra que los colegios privados son menos costosos que los públicos. Por el otro lado, el segundo trabajo, que toca el problema de manera tangencial, sugiere que esta conclusión es verdadera parcialmente y sólo puede ser aplicada a los colegios privados de bajo rendimiento. En una pequeña muestra de colegios de Bogotá sólo los colegios privados de baja calidad son los que muestran costos parecidos o menores que los colegios oficiales. Los colegios de mediana y alta calidad presentan una estructura de costos que supera la oficial con costos 3 o 4 veces mayores ¹⁹/.

Teniendo en cuenta las limitaciones antes enunciadas, se presenta la estructura comparativa de ingresos y costos de un colegio oficial y uno privado ²⁰/.

- INGRESOS

En el caso de los colegios oficiales la mayor parte de los ingresos provienen de aportes del presupuesto nacional, los cuales financian un 92.4% de los gastos. Las matrículas, pensiones y servicios de secretaría ²¹/ representan los ingresos restantes que sólo alcanzan a cubrir un 7.6% de los gastos. De este porcentaje, un 59% (5% del total de los gastos) proviene de las matrículas y pensiones, lo cual refleja un nivel muy bajo de

¹⁹_/ Los resultados de este estudio tienen que tomarse con reservas al comparar los costos de los colegios privados y públicos, ya que el estudio se realizó para la educación oficial y de manera tangencial se analizaron los casos de unos pocos colegios privados de Bogotá.

²⁰_/ Esta comparación se extrae de las conclusiones principales del estudio de Sarmiento.

²¹_/ Servicios de secretaría incluye aquellos ingresos provenientes del cobro por la entrega de notas, certificados, carnets, etc..

recuperación de costos. "Para la mayoría de los colegios oficiales, este 7.6% es el único recurso de mantenimiento y gastos mínimos de materiales de funcionamiento." El peso relativamente bajo de las matrículas y pensiones se debe a que estas son muy baratas, y fueron durante muchos años totalmente gratuitas. De acuerdo a la ley ésta se debería fijar de acuerdo a la declaración de renta de los padres del estudiante, pero en la práctica se impone una pensión estándar muy baja.

Por el contrario, la financiación de los colegios privados proviene en un 92% de los ingresos obtenidos por matrículas y pensiones. El cobro de servicios de secretaría representan un 1% y los auxilios gubernamentales son prácticamente inexistentes. Por último, las becas han ido adquiriendo importancia como fuente de ingresos debido a que estas se han constituido en una exigencia del gobierno para aceptar las solicitudes de reajustes de matrículas. En promedio, en 1988 alcanzaron a representar un 5% de los ingresos.

- COSTOS

La educación secundaria tiene costos más altos en los colegios oficiales. En los costos totales la relación del costo de los colegios oficiales frente a los colegios privados es de 1.1 a 1, mostrando un sobre costo de 10% en los colegios oficiales. En 1987, un alumno le costó anualmente \$176,452 ²²/ (US\$212) al sector público, mientras que en el sector privado el costo anual fue de \$159,224 (US\$ 191) (ver Cuadro No. 6.7).

Para explicar esta diferencia en los costos de ambos sectores, es necesario hacer una diferenciación entre los costos directos e indirectos, ya que son los primeros los que originan y acentúan la diferencia oficial-privada.

²²_/ Pesos de 1992.

- COSTOS DIRECTOS

La educación secundaria impartida en los establecimientos oficiales tiene costos directos superiores en un 64% a los del sector privado. Es así como en promedio los costos directos representan una mayor proporción de los costos totales de un colegio oficial (72.1%) que los de uno privado (49.4%).

El origen de esta diferencia se encuentra en la existencia de mayores costos promedio por docente y directiva en el sector oficial. Estos se explican básicamente por las siguientes características:

- i. El sector oficial posee un mayor grado de profesionalización de sus docentes. En este sector el 83.2% de los docentes están escalafonados en el grado décimo o más, mientras que en el sector privado apenas un 8% de los profesores de tiempo completo tiene un grado en el escalafón igual o superior al décimo grado.
- ii. La estabilidad del docente es mucho más alta en el sector oficial que en el sector privado, lo cual contribuye adicionalmente al alto grado de profesionalización de los docentes oficiales.
- iii. Los costos promedio anuales son mayores para los docentes oficiales, en igual grado de escalafón. Esta diferencia aumenta considerablemente a medida que crece el grado en el escalafón. Esto se debe, por un lado, al hecho de que los salarios de los docentes oficiales se determinan de acuerdo a criterios de educación y experiencia, aumentando con el grado de escalafón, mientras que los salarios en el sector privado se pactan individualmente sin ceñirse al escalafón. Por otro lado, los docentes oficiales reciben un mayor promedio de salarios al año (14 salarios frente a 12 salarios al año en el sector privado).

CUADRO No. 6.7

ESTRUCTURA DE COSTOS: SECUNDARIA
SECTOR OFICIAL VS. PRIVADO

| | OFICIAL | | PRIVADO | | COSTO OFICIAL/ PRIVADO |
|-------------------|---------|-------|---------|-------|------------------------------|
| | \$ | % | \$ | % | |
| (Pesos de 1992) | | | | | |
| COSTOS GENERALES | 176,452 | 100.0 | 159,224 | 100.0 | 1.1 |
| Costos Directos | 127,222 | 72.1 | 78,657 | 49.4 | 1.6 |
| Costos Indirectos | 49,230 | 27.9 | 80,567 | 50.6 | 0.6 |
| (Dólares 1990) | | | | | |
| COSTOS GENERALES | 212 | 100.0 | 191 | 100.0 | 1.1 |
| Costos Directos | 153 | 72.1 | 95 | 49.4 | 1.6 |
| Costos Indirectos | 59 | 27.9 | 97 | 50.6 | 0.6 |

Fuente: "Análisis de los Costos de los Colegios de Secundaria: una
Comparación Oficial - Privada", Sarmiento A., CCRP, sept. 1988.
Cálculos de FEDESARROLLO.

- iv. En el sector oficial la mayoría de docentes son de tiempo completo y sólo un 2.6% son de tiempo parcial, mientras que en el sector privado más de una cuarta parte de sus docentes son de tiempo parcial.
- v. Por último, las diferencias en los costos de directivos docentes se origina en las altas relaciones profesor/directivo y alumno/directivo en el sector oficial. Mientras que en los colegios oficiales se tiene en promedio un directivo por 14 profesores y por 375 alumnos, en los colegios privados se tiene 1 directivo por 29 profesores tiempo completo y por 884 alumnos en educación secundaria. Los niveles de ingresos de los directivos en los dos sectores son similares. Es conveniente recordar que, pese a todas estas características, los rendimientos tienden a ser más altos en el sector privado.

- COSTOS INDIRECTOS

A diferencia de los costos directos, los costos indirectos son mucho mayores en el sector privado que en el sector público, representando una mayor proporción de los costos totales (50.6% en el sector privado y 27.9% en el sector público). En 1987, los costos indirectos por alumno en el sector público fueron de \$49,230 (US\$ 59) y de US\$ 80,567 (US\$ 97) en el sector privado (un 66% mayores en este último).

Esta diferencia básica entre ambos sectores se explica por la existencia de un mayor personal administrativo por alumno en los establecimientos privados. Mientras que las relaciones profesor/administrativo y alumno/administrativo son de 2.37 y 63.4 en el sector oficial, en el sector privado estas son de 1.82 y 55.2. El personal administrativo es más diverso en los colegios privados. En estos existe un mayor personal de soporte como psicólogos, bibliotecarios y otros que hace que las relaciones sean mucho menores.

- GASTOS

En cuanto a los gastos generales, estos tienen un diferente enfoque dependiendo en los colegios de ambos sectores. En el caso de los colegios oficiales estos se concentran en la compra de apoyos didácticos, mientras que en los colegios privados existe un mayor gasto en infraestructura, siendo notorio para los primeros "la baja preocupación por el mantenimiento de las edificaciones y los equipos." ²³/

3. LA EXPERIENCIA DE LAS BECAS DEL ICETEX

Las becas del ICETEX precedieron al sistema propuesto en el presente año para estudiantes de secundaria. Este sistema operó desde 1982 hasta 1991 cuando la nueva Constitución Política del país abolió los auxilios parlamentarios. El sistema de becas del ICETEX no es el único que ha existido en el país, siendo precedido igualmente por otras modalidades de entrega de becas a los cuales se hace alusión a continuación.

3.1 ANTECEDENTES

El otorgamiento de becas o auxilios estatales a los estudiantes de primaria y secundaria no es novedoso en el país. Este, para no remontarse muy atrás, operó a finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta.

A finales de los setenta y bajo un espíritu centralista, el gobierno asignaba a los departamentos un cupo de becas dirigido a apoyar los estudiantes más pobres y capaces, tanto de primaria como de secundaria. Estas se asignaban a estudiantes matriculados

²³_/ Alfredo Sarmiento, "Análisis de los costos de los colegios de secundaria: una comparación oficial privada", CCRP, Bogotá, Sept, 1988.

en colegios oficiales y tenían por objeto complementar su sostenimiento y gastos escolares. Los departamentos, y más concretamente las Secretarías de Educación, eran las que se encargaban de distribuir estos auxilios con base en solicitudes que les formulaban los rectores de los colegios. Bajo este sistema no existían criterios precisos de selección de los beneficiarios, ni tampoco mecanismos de control y seguimiento, lo que llevó a que este proyecto no tuviera el desarrollo esperado, en especial en lo relacionado con su carácter redistributivo.

Esto obligó a que el gobierno buscara centralizar el programa, de forma tal que fuera el Ministerio de Educación quien, a través de la Oficina de Becas, especialmente constituida para tal fin, fuera la que adjudicara las becas. Esta centralización estaba de acuerdo con el espíritu centralizador que por entonces dominaba al sector educativo. La adjudicación de los auxilios se hacía con base en una primera selección hecha por los colegios del sector oficial adelantada con base en criterios de calidad de los estudiantes (en ocasiones los colegios mismos les hacían pruebas académicas a sus estudiantes o simplemente se apoyaban en sus notas). En un paso previo el ministerio ya había escogido las zonas o municipios, e incluso los colegios, que por su nivel de pobreza ameritaban la implantación de las becas. Todas ellas dirigidas a la educación oficial.

La entrega de las becas se empezó a adelantar con el tiempo con el apoyo del ICETEX, con lo cual se buscaba darle una mayor imparcialidad a la asignación y tener el apoyo técnico y humano de esta institución. Los auxilios tenían un valor único para todo el país, diferenciados tan sólo por nivel educativo.

Posteriormente, se buscó mejorar los criterios de selección de los estudiantes y con ello obviar cualquier tipo de discrecionalidad que pudiera aparecer. La selección de los candidatos se empezó a dar con base en una prueba elaborada por el ICFES, prueba que tenía carácter nacional. Previo a la prueba

se elegían también las zonas y colegios que podían participar en la convocatoria, escogencia que se hacía con base en las condiciones de desarrollo de la zona. De nuevo, el pago de las becas se hacía con personal tanto del Ministerio de Educación como del ICETEX y la selección de los estudiantes dependía casi totalmente del resultado de las pruebas del ICFES.

Este proyecto duró hasta tanto existieron los recursos estatales para los auxilios. Pero, dado su monto y dificultad de operación, desaparecieron del presupuesto y tuvieron tan sólo un reemplazo parcial en 1982 con los auxilios parlamentarios, asignados al sector educación.

3.2 DESCRIPCION DEL SISTEMA

El origen de este sistema de becas estuvo en la creación de los auxilios parlamentarios para la educación. A cada congresista se le asignaba un monto determinado de recursos, los cuales él mismo otorgaba sin estar sujeto a ningún tipo de criterio técnico definido: se entregaban sin que antes se diera una selección de sus beneficiarios, y los montos asignados a cada auxilio tenían gran flexibilidad, dependiendo del nivel educativo y del interés que se tuviera en apoyar al estudiante.

Estos auxilios buscaban apoyar a estudiantes tanto de primaria, secundaria y universidad, aunque en la práctica se otorgaban por montos muy pequeños con fines claramente clientelistas. Sin embargo, existían unos montos mínimos, que tenían fundamentalmente por objeto cubrir los gastos de operación del ICETEX, estimados en el 10%, que era la institución encargada de administrar estos auxilios, y unos montos máximos que iban hasta dos salarios mínimos, pero que no siempre fueron respetados.

En el Cuadro No. 6.8 se presentan los montos, el alcance y los valores unitarios promedio de estos auxilios parlamentarios. Se observa como el número de becas asignadas a las secundaria por

CUADRO No. 6.8

ICETEX: NUMERO DE BENEFICIARIOS Y VALORES GIRADOS
EN EL PROGRAMA DE APORTES PARA EL DESARROLLO REGIONAL

(Dólares de 1990)

| Regional | PRIMARIA | | | SECUNDARIA | | | TOTAL | | |
|-----------------|----------|-----------|----------|------------|-----------|----------|---------|-----------|----------|
| | Número | Valor | Promedio | Número | Valor | Promedio | Número | Valor | Promedio |
| Antioquia | 2,360 | 82,474 | 36 | 10,182 | 421,555 | 41 | 12,542 | 504,029 | 41 |
| Atlántico | 309 | 36,333 | 117 | 2,266 | 294,636 | 129 | 2,575 | 330,969 | 129 |
| Bogotá | 18,218 | 719,914 | 41 | 28,097 | 1,635,832 | 58 | 46,315 | 2,355,746 | 51 |
| Bolívar | 215 | 27,119 | 127 | 854 | 115,399 | 135 | 1,069 | 142,518 | 135 |
| Boyacá | 2,897 | 73,587 | 25 | 5,182 | 188,989 | 36 | 8,079 | 262,577 | 33 |
| Caldas | 1,842 | 45,773 | 25 | 3,299 | 147,721 | 46 | 5,141 | 193,493 | 38 |
| Cauca | 3,090 | 52,943 | 18 | 2,705 | 63,967 | 23 | 5,795 | 116,910 | 20 |
| Cesar | 185 | 10,291 | 56 | 749 | 46,595 | 63 | 934 | 56,886 | 61 |
| Chocó | 40 | 1,650 | 41 | 19 | 1,028 | 53 | 59 | 2,679 | 46 |
| Huila | 576 | 14,094 | 25 | 783 | 26,179 | 33 | 1,359 | 40,273 | 30 |
| Magdalena | 42 | 8,983 | 213 | 147 | 17,136 | 117 | 189 | 26,119 | 137 |
| Meta | 527 | 18,027 | 33 | 939 | 47,916 | 51 | 1,466 | 65,942 | 46 |
| Nariño | 113 | 17,202 | 152 | 323 | 31,463 | 96 | 436 | 48,665 | 112 |
| N. Santander | 255 | 11,382 | 46 | 501 | 31,671 | 63 | 756 | 43,054 | 56 |
| Quindío | 3 | 350 | 117 | 35 | 7,906 | 226 | 38 | 8,257 | 218 |
| Risaralda | 10,362 | 165,966 | 15 | 6,873 | 154,700 | 23 | 17,235 | 320,666 | 18 |
| Santander | 984 | 38,247 | 38 | 2,383 | 117,156 | 48 | 3,367 | 155,404 | 46 |
| Tolima | 1,232 | 30,427 | 25 | 5,045 | 165,562 | 33 | 6,277 | 195,989 | 30 |
| Valle del Cauca | 1,382 | 62,814 | 46 | 4,127 | 188,730 | 46 | 5,509 | 251,545 | 46 |
| TOTAL | 44,632 | 1,417,576 | 33 | 74,509 | 3,704,144 | 51 | 119,141 | 5,121,720 | 43 |

Fuente: División de Informática, ICETEX.

este mecanismo ascendió a 74.500 en 1989 (14.500 más del número de becas que se quiere entregar por año en el sistema de becas propuesto en 1991). Sin embargo, el valor unitario de cada beca es mucho menor que el nuevo programa: los valores de cada una varían mucho entre regiones, aunque el valor promedio de éstas (\$42,000 ²⁴/, aproximadamente US\$ 51 al año) corresponde, como se verá posteriormente, a la mitad del valor propuesto para el reciente programa de becas para la educación secundaria ²⁵/.

El bajo valor de las becas se explica por los criterios claramente subjetivos y caprichosos con que se otorgaban. Un congresista, por lo general, utilizaba las becas para favorecer a quien no la necesitaba o para comprar y mantener su caudal electoral.

Esto explica el alto volumen de becas otorgadas a pesar de su menor costo en relación con el actual programa. Para 1989, el programa tuvo un costo de US\$ 3 millones ²⁶/, frente a US\$ 7.2 millones que habrá de costar el nuevo programa en su primer año.

3.3 OTROS SISTEMAS VIGENTES

Actualmente, el ICETEX maneja algunos fondos de carácter privado, que tienen entre sus funciones las de asignar becas. También, y como nueva experiencia puede mencionarse que el ICETEX está administrando un pequeño fondo de un municipio, constituido para otorgar becas a los mejores estudiantes del municipio y financiado con recursos municipales. También el Ministerio de Educación empieza a pensar en experiencias piloto en algunos municipios de Cundinamarca, constituyendo fondos para tal fin.

²⁴_/ Pesos 1991.

²⁵_/ Este es un valor bastante bajo, ya que como se verá posteriormente, el valor de las becas en el nuevo programa sigue siendo demasiado bajo.

²⁶_/ Dólares de 1990.

De otra parte, la asignación de los cupos en los colegios de secundaria oficial, hecha por el ICFES con base en el rendimiento de los estudiantes de quinto de primaria en sus pruebas, es otro mecanismo indirecto de otorgamiento de auxilios a los estudiantes de la educación secundaria, dado el carácter de gratuidad de la educación en estos establecimientos. Debe anotarse que estas pruebas atraviesan hoy día con serias dificultades: su alto costo, que las ha llevado a limitarse tan solo a Bogotá y que incluso para el año 1991 está haciendo peligrar su ejecución; la cada vez menor disponibilidad de cupos por parte de los colegios oficiales, quienes prefieren seleccionar directamente sus estudiantes; el apoyarse en mecanismos de selección de carácter exclusivamente académico, lo que no tiene mucho sentido en primaria y que puede carecer de un efecto redistributivo.

4. EL PROGRAMA DE BECAS DE 1991

4.1 ANTECEDENTES

A pesar de los esfuerzos del sistema educativo en los últimos 40 años, los logros obtenidos parecen no haber sido suficientes en el nivel secundario. Según el nuevo plan de desarrollo educativo ("Plan de Apertura Educativa 1991 - 1994"), "el mayor problema educativo del país es la baja cobertura de la educación secundaria. En consecuencia, el principal objetivo de la política educativa del actual gobierno es garantizar la educación secundaria a los jóvenes en edad escolar." ^{27/}

Es así como el actual gobierno se ha propuesto como meta aumentar la cobertura neta de la educación secundaria ^{28/} de 46% en 1990

²⁷_/ DNP, "Plan de Apertura educativa 1991 - 1994", Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518, Marzo, 1991.

²⁸_/ Este indicador mide el porcentaje de alumnos matriculados en educación secundaria entre 12 y 17 años en relación con la población existente en el respectivo rango de edad.

a 70% en 1995, a través de diversos mecanismos dentro de los cuales se encuentra la organización de un sistema de becas para que estudiantes de bajos recursos puedan adelantar sus estudios de secundaria en colegios de carácter privado.

Para diseñar el programa de becas el DNP contrató con FEDESARROLLO un estudio para la elaboración de una propuesta del esquema de becas para la educación secundaria ²⁹/. Esta propuesta partía del espíritu descentralizador del "Plan de Apertura Educativa 1991 - 1994" y proponía una distribución del total de becas a nivel municipal de acuerdo a las necesidades de educación secundaria en el municipio (medidas a partir del índice de ausentismo escolar) y a la demanda potencial de becas (medida como el número de alumnos en quinto de primaria) ³⁰/. El municipio sería quien administraría el fondo de becas y las secretarías de educación de cada municipio serían las encargadas de otorgar las becas asignadas. Para aspirar a la beca el estudiante sólo tenía que reunir dos características: provenir de un estrato socio-económico bajo y demostrar cierta idoneidad como estudiante. Al momento de escoger el becario primaba la primera característica. El aspirante a la beca podía provenir tanto de un colegio oficial como de uno privado y, además, podía aspirar a ser becado tanto en uno como en otro.

La propuesta fue presentada en junio de 1991 y se inició el estudio para crear la infraestructura necesaria para la descentralización del sistema de becas que había estado en manos del ICETEX y el Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, en septiembre, por razones no muy claras, hubo necesidad de acelerar el programa y el propósito de lograr una decentra-

²⁹_/ "Diseño de un esquema de becas para la educación secundaria", FEDESARROLLO, junio, 1991..

³⁰_/ Las becas se distribuían regionalmente en dos etapas: primero, a nivel departamental siguiendo los mismos criterios y luego a nivel municipal de acuerdo al número de becas asignadas por departamento.

lización municipal fué dejado de lado para ofrecer un programa de becas en las principales ciudades del país, en donde se concentra cerca del 45% del déficit total de los cupos de secundaria ³¹/. El sistema se centralizó en el Ministerio de Educación y el ICETEX fué nuevamente el encargado de manejar los fondos de las becas.

El programa final de becas quedó diseñado para beneficiar a estudiantes de bajos recursos económicos que han terminado quinto año de primaria en un colegio público y que han sido aceptados en sexto grado en un colegio privado ³²/. El programa financiará el valor de la matrícula durante los seis años de duración del ciclo mediante el otorgamiento de un bono que le será entregado al estudiante y que podrá ser cobrado trimestralmente en las sucursales del Banco Central Hipotecario por el director del colegio donde se matricule el alumno.

Para el período comprendido entre 1992 y 1995, el programa creará 240 mil nuevos cupos. Este aumento en la cobertura implica otorgar 600 mil becas, cada una de las cuales tiene un costo de \$ 99,000 (aproximadamente US\$120) y cubre únicamente los costos de la matrícula promedio. En el caso de que el valor de la pensión del colegio privado sea superior al valor de la beca, el estudiante estará comprometido a cubrir con sus propios recursos la diferencia (ver Cuadro No. 6.9).

El programa apenas se lanzó en octubre del presente año en las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Santa Marta, Pereira, Manizales, Cúcuta, Cali y Pasto. Por el momento el programa se ha iniciado con la

³¹_/ DNP, "Plan de Apertura Educativa 1991 - 1994".

³²_/ A diferencia de la propuesta de FEDESARROLLO los aspirantes solo pueden provenir de un colegio oficial y sólo pueden aspirar a un colegio privado.

CUADRO No. 6.9

PROGRAMA DE BECAS PARA LA EDUCACION SECUNDARIA 1991
COSTO DEL PROGRAMA

(Millones de pesos de 1992)

(Valor Beca= \$99,000)

| 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 5,940 | 5,346 | 4,851 | 4,356 | 3,960 | 3,663 |
| | 5,940 | 5,346 | 4,851 | 4,356 | 3,960 |
| | | 5,940 | 5,346 | 4,851 | 4,356 |
| | | | 5,940 | 5,346 | 4,851 |
| | | | | 5,940 | 5,346 |
| | | | | | 5,940 |
| 5,940 | 11,286 | 16,137 | 20,493 | 24,453 | 28,116 |

FLUJO DE ESTUDIANTES
(Número de Cupos)

| 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 60,000 | 54,000 | 49,000 | 44,000 | 40,000 | 37,000 |
| | 60,000 | 54,000 | 49,000 | 44,000 | 40,000 |
| | | 60,000 | 54,000 | 49,000 | 44,000 |
| | | | 60,000 | 54,000 | 49,000 |
| | | | | 60,000 | 54,000 |
| | | | | | 60,000 |
| 60,000 | 114,000 | 163,000 | 207,000 | 247,000 | 284,000 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

participación de estudiantes que aspiran a cursar sexto y séptimo año en 1992 (Cuadro No. 6.10).

Por último, vale la pena resaltar que el sistema de becas es apenas una parte de un proyecto más ambicioso que tiene por objeto lograr la ampliación de la cobertura de la educación secundaria. Estrictamente si se tiene una visión global del programa, este no tiene un claro sentido privatizador. De los 546,000 nuevos cupos que calcula el plan que deben generarse en los próximos cinco años para lograr la cobertura neta deseada, el sector privado ha de generar 240,000 nuevos cupos a través del sistema de becas (44%), y el sector público 306,000 (56%) a través de un aumento de sus recursos y eficiencia (ver Cuadro No. 6.11).

Aunque en términos absolutos el aporte del sector público es mayor, en términos relativos es mayor la contribución del sector privado, ya que implica un mayor esfuerzo para generar nuevos cupos: 22% de la matrícula privada entre 1991 y 1995 serían nuevos cupos, frente a 17% del sector público. Sin embargo, no es mucho el aumento de la participación de la escuela privada en el total de las matrículas, las cuales seguirían siendo mayoritariamente públicas en 1995 (la participación del sector privado aumentaría en dos puntos porcentuales pasando a representar un 40% de la matrícula secundaria en este año).

4.2 DESCRIPCION DEL PROCESO DE ENTREGA DE BECAS

- Selección de los aspirantes:

Tanto la distribución de las becas por ciudades, como la de los becarios, está basada en criterios puramente técnicos y en la documentación que se considere pertinente para que las becas sean adjudicadas a estudiantes que por razones económicas no podrían continuar sus estudios.

CUADRO No. 6.10

ASIGNACION DE BECAS POR CIUDADES
 BECAS PARA SEXTO Y SEPTIMO GRADO
 (Aprox. 60,000 Becas)

| Ciudad | Cobertura (Estrato 1-2) A | Necesidad de Cobertura B=100-A | Alumnos 5 y 6 Grado C | Necesidad de Cupos D=(B+C)/A | Indice de Distribución E=D/SUM(D) | Recursos Asignados F=60000000000*E | Valor Unit. Becas (Pesos 1992) | Número de Becas H=(F/G) | 20% |
|--------------|---------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|---|--|--------------------------------------|-------------------------------|---------------|
| Bogotá | 64.61 | 35.39 | 68,286 | 37404 | 20.66% | 1,239,780,731 | 92,281 | 13,435 | 247,956,146 |
| Medellín | 51.79 | 48.21 | 34,796 | 32391 | 17.89% | 1,073,625,776 | 87,742 | 12,236 | 214,725,155 |
| Barranquilla | 55.74 | 44.26 | 27,417 | 21770 | 12.03% | 721,600,398 | 83,204 | 8,673 | 144,320,080 |
| Bucaramanga | 51.29 | 48.71 | 7,726 | 7337 | 4.05% | 243,205,012 | 96,819 | 2,512 | 48,641,002 |
| Manizales | 53.62 | 46.38 | 3,016 | 2609 | 1.44% | 86,470,438 | 111,947 | 772 | 17,294,088 |
| Cartagena | 33.55 | 66.45 | 6,843 | 13552 | 7.49% | 449,211,559 | 104,383 | 4,303 | 89,842,312 |
| Santa Marta | 56.99 | 43.01 | 3,995 | 3015 | 1.67% | 99,930,285 | 75,640 | 1,321 | 19,986,057 |
| Cúcuta | 46.98 | 53.02 | 16,725 | 18875 | 10.43% | 625,641,033 | 111,947 | 5,589 | 125,128,207 |
| Pereira | 60.17 | 39.83 | 7,735 | 5120 | 2.83% | 169,716,083 | 111,947 | 1,516 | 33,943,217 |
| Cali | 58.94 | 41.06 | 36,575 | 25480 | 14.08% | 844,550,329 | 101,358 | 8,332 | 168,910,066 |
| Pasto | 43.63 | 56.37 | 10,442 | 13464 | 7.44% | 446,268,355 | 110,434 | 4,041 | 89,253,671 |
| TOTAL | | 522.69 | 223,556 | 181,017 | 100.00% | 6,000,000,000 | 98,882 | 62,731 | 1,200,000,000 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

CUADRO No. 6.11

EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA 1991-1995
AUMENTO ANUAL DE MATRICULA POR SECTORES

| Año | Por mayor Eficiencia | | Por más Recursos | | Total | | Matrícula |
|----------------|----------------------|-----------|------------------|-----------|---------|-----------|------------|
| | Anual | Acumulado | Anual | Acumulado | Anual | Acumulado | Anual |
| SECTOR PUBLICO | | | | | | | |
| 1991 | 34,733 | 34,733 | 53,935 | 53,935 | 88,668 | 88,668 | 1,751,126 |
| 1992 | 35,459 | 70,192 | 46,473 | 100,408 | 81,932 | 170,600 | 1,833,058 |
| 1993 | 36,200 | 106,392 | 13,004 | 113,412 | 49,204 | 219,804 | 1,882,262 |
| 1994 | 36,956 | 143,348 | 8,696 | 122,108 | 45,652 | 265,456 | 1,927,914 |
| 1995 | 37,728 | 181,076 | 2,913 | 125,021 | 40,641 | 306,097 | 1,968,555 |
| Subtotal | 181,076 | 535,741 | 125,021 | 514,884 | 306,097 | 1,050,625 | 9,362,915 |
| SECTOR PRIVADO | | | | | | | |
| 1991 | | | | | | | 1,090,299 |
| 1992 | 43,704 | 43,704 | 16,296 | 16,296 | 60,000 | 60,000 | 1,150,299 |
| 1993 | 22,539 | 66,242 | 37,461 | 53,758 | 60,000 | 120,000 | 1,210,299 |
| 1994 | 23,010 | 89,252 | 36,990 | 90,748 | 60,000 | 180,000 | 1,270,299 |
| 1995 | 23,491 | 112,743 | 36,509 | 127,257 | 60,000 | 240,000 | 1,330,299 |
| Subtotal | 112,744 | 311,941 | 127,256 | 288,059 | 240,000 | 600,000 | 6,051,495 |
| TOTAL | | | | | | | |
| 1991 | 34,733 | 34,733 | 53,935 | 53,935 | 88,668 | 88,668 | 2,841,425 |
| 1992 | 79,163 | 113,896 | 62,769 | 116,704 | 141,932 | 230,600 | 2,983,357 |
| 1993 | 58,739 | 172,634 | 50,465 | 167,170 | 109,204 | 339,804 | 3,092,561 |
| 1994 | 59,966 | 232,600 | 45,686 | 212,856 | 105,652 | 445,456 | 3,198,213 |
| 1995 | 61,219 | 293,819 | 39,422 | 252,278 | 100,641 | 546,097 | 3,298,854 |
| TOTAL | 293,820 | 847,682 | 252,277 | 802,943 | 546,097 | 1,650,625 | 15,414,410 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

- Distribución de becas por ciudades:

Para la distribución de las becas se elaborará un índice compuesto de dos factores:

- i) Las necesidades de educación secundaria en la ciudad: Para calcular este factor se resta de 100% (cobertura total) la tasa de cobertura de la educación secundaria para los estratos 1 y 2 ³³/. Este factor nos da el porcentaje de la población de los estratos 1 y 2 que no está cubierto por el sistema educativo secundario.
- ii) La demanda potencial de becas: medido como la población de quinto y sexto grado de estratos 1 y 2 de la ciudad dividido por la tasa de cobertura (que permite obtener la demanda potencial de cupos para sexto y séptimo grado) y multiplicado por la tasa de necesidad de cupos.

A partir del cálculo anterior se deriva el peso de la necesidad de cupos de cada ciudad con respecto al total nacional. Dicho porcentaje se aplica al monto de recursos que recibe la ciudad. Posteriormente, al dividir el valor de los recursos asignados a la ciudad por el costo unitario de la educación correspondiente (que debe ser ajustado a pesos de 1992), se obtiene el número de becas que podría recibir la ciudad.

- Firma de convenios:

Una vez determinado por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación el número de becas a otorgar a cada ciudad, deben firmarse los convenios respectivos entre el

³³_/ Esta estratificación corresponde a la utilizada para determinar las tarifas de los servicios públicos. Existen seis estratos según el lugar de ubicación de la vivienda, de los cuales los estratos 1 y 2 corresponde a los sectores más pobres.

Ministerio de Educación Nacional y los alcaldes. Además se realizará el convenio con las Oficinas Regionales del ICETEX con el fin de determinar los procedimientos operativos del programa.

- Convocatoria:

El ICETEX deberá realizar una convocatoria para que los estudiantes interesados presenten la documentación respectiva. Esta convocatoria tendrá una duración de un mes, y se inició el 1 de Noviembre de 1991 con cierre el 20 de Diciembre.

- Inscripción de aspirantes:

Para que un becario pueda inscribirse deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Provenir del estrato 1 o 2 ³⁴/: Para certificarlo debe presentar recibos de los servicios públicos y/o certificado de ingresos y retenciones. En caso que el aspirante no le sea posible presentar ninguno de estos documentos, el ICETEX se encargará de certificar que el lugar de residencia de este corresponda a las zonas de extrema pobreza determinadas por el DANE.

b) Ser aspirante a sexto o séptimo grado: Los requisitos son diferentes de acuerdo al grado que aspire el estudiante.

i) Aspirante a sexto grado: Los aspirante a este grado deben presentar certificado de culminación de quinto grado en un colegio oficial.

ii) Aspirante a séptimo grado: El aspirante a este grado debe presentar tres requisitos adicionales: primero, presentar certificado de culminación de quinto y sexto grado en un colegio

³⁴_/ Estratos de más bajos ingresos.

oficial; segundo, debe llevar como mínimo un año por fuera del sistema educativo; y, por último, que la ausencia del sistema educativo se deba a razones económicas.

c) Tener como máximo un año de repitencia.

d) No ser mayor que la edad máxima requerida: Quince años para aspirantes a sexto grado y dieciseis para los de séptimo.

e) Diligenciar el formulario de inscripción: Dicho formulario será gratuito, y se publicará en cada ciudad en el diario de más amplia circulación local y en dos diarios de amplia circulación nacional.

f) Certificado de aceptación en un colegio privado para sexto y séptimo grado.

- Inscripción colegios:

Paralelamente con el proceso de inscripción de estudiantes, debe adelantarse una convocatoria a colegios interesados en participar en el programa. Esta tendrá un plazo de 20 días. Para inscribirse, cada colegio deberá presentar su solicitud ante el ICETEX, e información con respecto al número de alumnos matriculados en sexto y séptimo grado, el número de docentes en estos grados, el número de alumnos adicionales que esta en capacidad de recibir para los mismos grados, y el número y capacidad de las aulas y otros espacios educativos.

- Estudio de las solicitudes: Tendrá una duración de dos meses (Noviembre y Diciembre).

- Publicación de los colegios que aceptaron participar en el programa: Esta se hará el 20 de noviembre para dar una mayor información a los aspirantes.

- Consignación de los aportes de cada ciudad: Antes del 7 de Enero de 1992 debe la ciudad consignar en la cuenta respectiva el valor equivalente al 20% del costo de las becas asignadas.
- Sorteo de los cupos sobrantes: Una vez cerrado el estudio de las solicitudes, si el número de becas otorgadas es superior al número de becas requeridas por cada ciudad, se deberá efectuar un sorteo para las ciudades que presenten deficit de becas. Este sorteo se realizará a la luz pública bajo la supervisión de delegados del gobierno.
- Giro por parte de la Nación del costo del 80% de las becas asignadas a cada ciudad. Este giro se hará en dos contados.
- Publicación de los resultados: El ICETEX se encargará de comunicar y publicar los nombres de los aspirantes seleccionados (segunda semana de Enero). Esta publicación se hará en cada ciudad en el diario de más amplia circulación local y en dos diarios de amplia circulación nacional.
- Entrega del bono: El ICETEX pondrá a disposición de los los becarios el bono cuyo valor nominal equivale a las pensiones promedio que debe pagar en el año. El colegio que recibe becados va cobrando por trimestres el bono en las sucursales del Banco Central Hipotecario, previa entrega del certificado de notas, nombre e identificación de cada uno de los becarios.
- Control posterior: El ICETEX realizará un control posterior y selectivo de los beneficiarios para verificar su permanencia en el sistema educativo. La financiación del programa de becas cubrirá los seis años de duración del ciclo, pero su renovación estará sujeta al rendimiento académico. Se exigirá a los becarios obtener un puntaje mínimo de siete sobre diez (o su equivalente) en cada año cursado, para recibir nuevamente la beca en el siguiente año.

5. POLITICAS COMPLEMENTARIAS

Para complementar el programa de becas ofrecido y lograr la meta de cobertura deseada para 1995 se han planteado las siguientes políticas complementarias:

5.1 Creación de líneas especiales de crédito en el sistema UPAC y en la FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial), con plazos largos para compra, mejora, construcción, ampliación y dotación de establecimientos educativos. Mediante este mecanismo se busca incentivar a particulares y a los municipios a ampliar y fundar nuevos colegios de secundaria. El costo de esta política para el período es de US\$269 millones, de los cuales US\$151 millones irán a la construcción, compra y dotación de establecimientos para el sector público y US\$118 millones para los mismos fines en el sector privado.

Además, las instituciones que obtengan créditos para ampliación, construcción y dotación, y que logren ofrecer el servicio antes de 1994, serán beneficiadas por la condonación del 22% del crédito. Para ello se ha establecido un Fondo Fiduciario Nacional en el FINDETER. Este subsidio opera a manera de cofinanciación de proyectos de educación y será aplicado exclusivamente como abono anticipado de capital al crédito otorgado. El costo de este componente para el período 1991-1995 es de US\$36 millones y será financiado con recursos del gobierno nacional.

5.2 Reorientación del servicio social universitario: A partir de 1992, los estudiantes universitarios en el área de pedagogía (58 mil incluyendo la educación a distancia) tendrán la obligación de apoyar los programas de educación secundaria, dictando clases durante un semestre académico. Por esta vía se obtendría un apoyo equivalente a 5 mil docentes adicionales. Además con las universidades se establecerá un programa de servicio social voluntario en el cual los estudiantes que dicten.

una materia en la secundaria obtendrán incentivos académicos durante su carrera.

5.3 Creación de sistemas de medición de la calidad de la educación secundaria: Para mantener información permanente de la calidad de la educación, se establecerá en el Ministerio de Educación un sistema de pruebas para la evaluación de los logros educativos de los estudiantes de primaria y secundaria. Primero se concentrará en pruebas que evalúen los logros cognocitivos en las áreas de lenguaje y matemáticas, para luego extenderse a todas las áreas.

5.4 Optimización de la estructura física y de los recursos docentes y administrativos existentes en los colegios oficiales:

Los mecanismos para esta estrategia están todavía en fase de diseño por parte del Ministerio de Educación Nacional y han de consistir en un paquete de acciones que incluyen el mejoramiento de las plantas físicas y renovación de la dotación. El costo de este paquete se calcula en alrededor de US\$86 millones para el período 1991-1995 y se espera que genere 180 mil nuevos cupos.

5.5 Integración de establecimientos de primaria y secundaria del sector oficial: "La separación actual de la primaria y la secundaria pública estimula la deserción e impide el eficiente aprovechamiento de los recursos" ³⁵/. Por esto el gobierno ha propuesto una reorganización de la administración de la planta física existente en el sector oficial integrando ambos niveles para disminuir los problemas de transición de la primaria a la secundaria y lograr un ahorro de recursos administrativos y pedagógicos.

5.6 Mejoramiento de la calidad de la educación: Para mejorar la calidad de la educación se darán nuevos impulsos a la renovación

³⁵_/ DNP, "Plan ...

curricular para lograr un conocimiento más flexible y acorde con el desarrollo tecnológico, se adelantarán programas de formación de docentes y se incorporaran nuevas tecnologías en educación.

6. IMPLICACIONES FISCALES

Como ya se había hecho referencia, el programa de becas ofrecerá cerca de 240,000 nuevas becas en el período 1991-1995, lo cual implica dar cerca 600,000 becas en todo el período. El precio de cada beca es fijo durante los seis años del ciclo y ha sido determinado con base en los costos promedio por alumno en un colegio oficial que, según estimativos del Departamento Nacional de Planeación, son cerca de \$99,000 (US\$119)^{36/ 37/}. Esto implica que el programa tendrá un costo alrededor de US\$71.4 millones. La financiación de estos recursos será de un 80% por el gobierno nacional y un 20% por las ciudades asignadas.

Para ampliar la cobertura de la educación secundaria, incluyendo el programa de becas, se requieren US\$468 millones distribuidos en US\$93 millones de aumento en los costos de funcionamiento y US\$375 millones de inversión. Estos últimos se distribuyen así (ver Cuadro No. 6.12):

a) US\$86 millones (23% del total de la inversión) que se destinará a la creación de 180 mil cupos dentro del componente de aumento de la eficiencia de la educación secundaria.

³⁶_/ Ambos datos corresponden a cifras en pesos y dólares de 1990.

³⁷_/ Estos costos se diferencian claramente con los obtenidos por Sarmiento en el estudio ya citado. En ese estudio, en pesos de 1992, un alumno le cuesta anualmente al sector oficial más de \$ 165 mil pesos.

CUADRO No. 6.12

EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA 1991-1995
FUENTES DE FINANCIACION

(Miles de dólares de 1990)

| Categoría | Gobierno Nacional | Crédito Municipios | Recursos Municipios | Subtotal Municipios | Crédito a Privado | TOTAL |
|-------------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|----------------------|-----------|
| Profesores | \$38,734 | | \$38,734 | \$38,734 | | \$77,467 |
| Administración | | | \$15,493 | \$15,493 | | \$15,493 |
| Funcionamiento Subtotal | \$38,734 | \$0 | \$54,227 | \$54,227 | \$0 | \$92,961 |
| Becas | \$57,347 | | \$14,337 | \$14,337 | | \$71,683 |
| Reparación Planta | \$33,791 | \$22,527 | | \$22,527 | | \$56,318 |
| Renovación Dotacion | \$17,956 | \$11,971 | | | | \$29,927 |
| Subsidio constr. | \$35,386 | | | \$11,971 | | \$35,386 |
| Construcción o compra | | \$67,928 | \$14,814 | \$82,741 | \$54,957 | \$137,699 |
| Dotación | | \$36,096 | \$7,872 | \$43,968 | \$0 | \$43,968 |
| Inversión Subtotal | \$144,480 | \$138,522 | \$37,023 | \$175,544 | \$54,957 | \$374,981 |
| TOTAL | \$183,214 | \$138,522 | \$91,250 | \$229,771 | \$54,957 | \$467,942 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

b) US\$217 millones (58% del total de la inversión) se destinarán a ampliar la infraestructura y su dotación, a través de créditos a los municipios y al sector privado ³⁸/.

c) US\$ 72 millones (19% del total de la inversión) para el programa de becas para jóvenes.

Para financiar el costo total del programa para la expansión de la educación secundaria el gobierno ha solicitado recientemente una partida de US\$234 millones al Banco Interamericano de Desarrollo, de los cuales US\$109 millones serán para el gobierno nacional y US\$125 millones para los municipios a través de los créditos otorgados por FINDETER (ver Cuadro No. 6.13).

Los US\$ 234 millones restantes serán aportados por el gobierno nacional (US\$ 74 millones), por los municipios (US\$ 105 millones) y por el sector privado (US\$55 millones) a través de líneas de crédito.

En este caso no existe una ganancia fiscal como tal como se da en el caso de venta de una empresa del Estado o en la de concesión de un servicio prestado por este, ya que el Estado no se retira para nada de la prestación del servicio, aún más, aumenta su inversión manteniendo su participación.

Eventualmente, puede darse una "ganancia" al reducirse los costos por la prestación del servicio por un agente más eficiente, o por ganancias marginales provenientes de los ingresos que podrían generarse a través de mayores ingresos tributarios de nuevos colegios o por el pago por servicios públicos. Sin embargo, la ganancia por este concepto debe ser muy pequeña.

³⁸_/ Estos recursos cubren 85% del costo y un subsidio a la construcción y el 22% del valor del crédito.

7. EFFECTOS DEL PROGRAMA

Como está planteado en el "Plan de Apertura Educativa", el problema de cobertura de la educación secundaria es básicamente un problema de oferta de cupos. La infraestructura existente en el sector público no es suficiente, siendo necesaria la cooperación del sector privado para lograr las metas propuestas. Sin embargo, el enfoque que se le da al programa es el de un subsidio a la demanda, en lugar de financiar el servicio. El sistema es interesante y puede llevar a resultados semejantes a los del caso chileno, donde en un sistema de incentivos de este tipo "el establecimiento que ofrezca un mejor servicio educacional obtendrá mayor alumnado; como sus ingresos dependerán de la cantidad de alumnos que obtenga, el establecimiento estará incentivado a maximizar su calidad."³⁹/

Un programa como este funciona relativamente bien en un sistema que ofrece muy buena información a los estudiantes, para que ellos puedan escoger los colegios que ofrecen mejores resultados. Es así fundamental el desarrollo de medidas complementarias como la de la elaboración de sistemas adecuados de medición de calidad que sean ofrecidos al público oportunamente.

El caso chileno es un ejemplo interesante para prever los posibles efectos de un programa de becas de este tipo, sin embargo, el caso colombiano tiene grandes diferencias con el chileno. En Chile se inició un proceso gradual para aumentar la competencia por las matrículas del sistema educacional, colocando al sector público en igualdad de condiciones y oportunidades con el sector privado. En Colombia, por el contrario, se mantiene todavía una clara diferenciación en las condiciones de los colegios públicos y privados. Como se planteó al analizar las

³⁹_/ Matte, P. y Sancho, A., "Sector Educación Básica y Media", Chile, 1991.

CUADRO No. 6.13

SOLICITUD DE FINANCIACION AL BID
EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA
FUENTES DE FINANCIACION

(Miles de dólares de 1990)

| CATEGORIA | SOLICITUD AL BANCO | | CONTRAPARTIDA | | Crédito Sector | TOTAL |
|-------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|------------|-------------------|-----------|
| | Gobierno Nacional | Crédito FINDETER | Gobierno Nacional | Municipios | | |
| Profesores | | | \$38,734 | \$38,734 | | \$77,468 |
| Administración | | | | \$15,493 | | \$15,493 |
| Funcionamiento Subtotal | \$0 | \$0 | \$38,734 | \$54,227 | \$0 | \$92,961 |
| Becas | \$57,347 | | | \$14,337 | | \$71,684 |
| Reparación Planta | \$33,791 | \$13,516 | | \$9,011 | | \$56,318 |
| Renovación Dotacion | \$17,956 | \$7,183 | | \$4,788 | | \$29,927 |
| Subsidio constr. | | | \$35,386 | | | \$35,386 |
| Construcción o compra | | \$67,928 | | \$14,814 | \$54,957 | \$137,699 |
| Dotación | | \$36,096 | | \$7,872 | \$0 | \$43,968 |
| Inversión Subtotal | \$109,094 | \$124,723 | \$35,386 | \$50,822 | \$54,957 | \$374,982 |
| TOTAL | \$109,094 | \$124,723 | \$74,120 | \$105,049 | \$54,957 | \$467,943 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

diferencias en las finanzas de los colegios de ambos sistemas, los ingresos y costos de cada uno corresponde a una dinámica completamente diferente. Mientras que los colegios públicos reciben la mayoría de sus ingresos de transferencias del Estado, el sector privado obtiene la mayor parte de lo que cobra por pensiones y matrículas. Además en Chile, el sistema de becas está diseñado para que un estudiante pueda escoger entre un colegio privado y uno público y no tiene las limitaciones en cuanto a la población objetivo que tiene el sistema planteado en Colombia.

El sistema de becas en Colombia está planteado para solucionar problemas muy específicos, como son el cuello de botella que se presenta en la transición del quinto grado de primaria al primer grado de secundaria, y el de aquellos estudiantes que habiendo cursado el sexto grado (primer grado de secundaria) en un colegio oficial no pudieron continuar en él por razones económicas y desean volver a estudiar después de un año de ausencia.

Actualmente el paso de la primaria a la secundaria supone cambios importantes en los estudiantes: de una educación que en quinto de primaria es 82% oficial se pasa a una en primero de secundaria 63% oficial. Más concretamente, de una matrícula de 477.000 alumnos en quinto grado de primaria oficial, se pasa a 454.600 en primero de secundaria oficial, con la consecuente pérdida de 23.000 cupos oficiales ⁴⁰/.

Como se puede observar, el problema del paso de la educación primaria a la secundaria existe, pero este puede estar sobredimensionado en el programa. Este cuello de botella es apenas de 23.000 cupos y no justifica la definición tan detallada de la población que puede aspirar a una beca del programa. La delimitación de los aspirantes es tan minuciosa que deja por fuera una gran parte de la demanda por educación secundaria. Si

⁴⁰_/ FEDESARROLLO, "Diseño de un esquema de becas para la educación secundaria", junio, 1991.

se miran las características necesarias que debe tener un aspirante a la beca, el programa puede terminar quedándose corto de demanda por el sinúmero de requisitos que debe reunir.

En cuanto a posibles efectos sobre la eficiencia, al determinar el programa que el valor de la beca debía ser equivalente al costo por alumno en el sector oficial se eliminó la posibilidad de ahorrar recursos a través de la prestación de un servicio por un agente menos costoso. Con este valor fijado, el Estado lo que hace es pagarle al sector privado para que preste el servicio, pero con los costos del primero, sin aprovechar las ventajas que podría ofrecer un sector privado menos costoso.

Además, al fijar el valor de la beca sin tener en cuenta los costos de la educación privada, se corre el peligro de que los estudiantes sólo puedan aspirar a colegios privados de baja calidad. Como se hizo referencia en la sección de costos, los únicos colegios que podrían ofrecer un servicio menos costoso que el oficial serían los colegios privados de baja calidad, los cuales por lo general se establecen como un mero negocio sin tener la infraestructura mínima para formar estudiantes de mediana calidad. Los colegios privados de bajo rendimiento son los peores del sistema y los únicos que presentan costos accequibles a los aspirantes del programa de becas. La beca sólo va dirigida a estudiantes de bajos recursos, lo que significa que estos no podrán cubrir los sobrecostos que implicaría aplicar a un colegio privado de alta calidad que presenta costos 3 o 4 veces mayores. De esta forma el gobierno por aumentar la cobertura podría estar sacrificando calidad por cantidad.

Para tratar de evitar estos posibles deterioros, el programa de becas tendría que estar acompañado de un programa de estricto control de la calidad de colegios. Esta política complementaria esta planteada en el programa, pero todavía no ha empezado a ser implementada, ya que no se vé con tanta urgencia.

En lo que se refiere a la eficiencia asignativa, el programa podría generar aumentos al ser prestado el servicio por un agente más eficiente que el sector oficial. De acuerdo a los datos presentados en el Cuadro No. 6.5, un alumno toma en promedio un menor tiempo para ser promovido en la secundaria (6.5 años en el sector oficial frente a 6.3 en el privado), lo que ahorraría costos al estado. Suponiendo que los 240,000 nuevos alumnos se comportaran de acuerdo al promedio, un alumno becado en el sector privado le costaría al gobierno US\$ 750.65 durante todo el ciclo educativo, mientras que un estudiante en el sector oficial le habría costado US\$ 774.52 durante todo el ciclo educativo; US\$ 23.87 menos por alumno, lo que equivaldría a un ahorro de US\$ 5.7 millones de dólares durante el ciclo educativo.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es muy difícil plantear recomendaciones en este campo cuando no existen todavía resultados que puedan ser evaluados. Por lo tanto, lo recomendado en esta sección se basa en puras suposiciones de lo que puede pasar.

8.1 MEDIDAS PREPARATORIAS DESEABLES:

Para iniciar o preparar un programa de este tipo el gobierno debe tener claridad en los siguientes aspectos: cuál es el costo de una matrícula en el sector privado, cuál es el problema que busca solucionar y cuáles son los posibles efectos sobre calidad y eficiencia que pueden generarse.

El costo de una matrícula en el sector privado es fundamental para poder prever los efectos del programa. En el caso colombiano, al no conocerse el costo de un alumno en el sector privado pueden generarse efectos contrarios a los deseados como es una baja en la calidad de la educación. Debido a las características tan particulares de los aspirantes y los costos de los colegios privados oferentes, muchos de los becarios sólo podrían

aspirar a obtener un cupo en un colegio privado poco costoso, pero de mala calidad. Es, por lo tanto, imperativo realizar un estudio que establezca cuales son los costos en que incurre una familia para que su(s) hijo(s) pueda(n) estudiar en un colegio privado. Este estudio debe incluir tanto costos de matrícula, como costos adicionales de material educativo y sostenimiento que representan gastos importantes en las familias de estudiantes.

El objetivo del programa debe estar claramente identificado y cuantificado para comprender su importancia como problema. En este caso, existe una clara identificación del objetivo (el cuello de botella que se presenta en el paso de la primaria a la secundaria), pero no existe una medición rigurosa del mismo. Como se presentó en la sección de efectos del programa, al pasarse de la primaria a la secundaria existe un deficit de cupos, sin embargo, éste no es de la magnitud que cree el programa. Es así como se podría llegar a una situación en que la meta del gobierno no se cumpliera por una falta de demanda de becas. Por lo tanto, es necesario realizar un estudio más riguroso de la magnitud del problema del paso de la primaria a la secundaria que justifique una delimitación tan rigurosa de la población objetivo.

Se debe, también, prever cuál va a ser el impacto del plan en aspectos como la calidad y la eficiencia de la educación. Si esto no se tiene claro pueden generarse sorpresas indeseadas que obliguen al diseño de nuevos planes.

Por último, en cuanto al tema de las medidas preparatorias es muy interesante hacer referencia a la experiencia chilena, donde existió un verdadero proceso de privatización de la educación y en el cual se eliminaron los obstáculos que impedía la competencia por los cupos de la educación entre el sector público y el privado. En este caso, primero se dieron medidas preparatorias tendientes a crear un escenario donde existiera igualdad de oportunidades y condiciones para el sector público y el privado. La dirección de los colegios públicos fue

decentralizada, sus finanzas fueron saneadas y las transferencias directas de recursos estatales a estos colegios se eliminaron. Luego, el Estado entró a ofrecer sus recursos a través de becas que subsidiaban la demanda y obligaba, tanto a colegios públicos como privados, a competir por estos recursos. De esta forma, a través de un mecanismo de transferencia indirecta de recursos el estado logró una utilización más eficiente de los mismos, llevando a una mayor cobertura y calidad de la educación.

En el caso colombiano no se ha creado este escenario de competencia, y se continúa subsidiando la ineficiencia de los colegios públicos a través de transferencias directas de recursos del presupuesto nacional. Mientras tanto, los colegios privados se sostienen con los recursos provenientes de sus ingresos por matrículas.

8.2 METODOLOGÍA DE VALUACIÓN:

La metodología utilizada para efectuar la valoración del proyecto presenta dos grandes vacíos o problemas. En primer lugar, se debieron tener en cuenta los costos de la educación privada y no los de la educación oficial para establecer el costo de cada beca. Y en segundo lugar, el valor de la beca no sólo debió incluir los gastos de matrícula sino también los de materiales educativos y los de sostenimiento.

Si se establece el valor de cada beca sin tener en cuenta los costos de la educación privada, muchos de los posibles aspirantes (personas de estratos bajos que no pueden pagar una matrícula en un colegio privado) no podrán aspirar a ella, o tendrán que conformarse con estudiar en un colegio de baja calidad. Además, se elimina de antemano toda posible reducción de costos en la prestación del servicio por un agente más eficiente.

Otros gastos como los del material educativo o parcialmente los de sostenimiento, significan una importante erogación para las

familias de los estudiantes. Así lo indica un estudio del ICETEX ⁴¹/, que aunque dirigido a los estudiantes de educación superior, da un valioso punto de referencia. Allí se observa como del total de gastos educativos el 74.7% se dirige a gastos indirectos (vivienda, alimentación y transporte). Y cómo, si no se tienen en cuenta estos gastos indirectos que a nivel de secundaria son menos claros, el 53.4% va a gastos de matrícula, en tanto que el porcentaje restante (46.6%) se dirige a compra de libros, equipo y materiales de estudio.

No es recomendable sacrificar la calidad de la educación para lograr un aumento de su cobertura y, menos aún, en un momento en que la calidad de la educación secundaria presenta serios problemas. El valor de cada beca debe, por lo tanto, adecuarse a los costos (incluyendo el valor de la matrícula y gastos en materiales educativos y sostenimiento) de los colegios privados de mediana y alta calidad. De otra forma, el programa puede llegar a ser inocuo o de poca trascendencia como ocurrió con el programa de becas del ICETEX (auxilios parlamentarios) debido al bajo valor promedio de cada beca otorgada.

8.3 CRITERIOS DE SELECCION DE LOS ASPIRANTES:

Existe una impresionante claridad en cuanto a los criterios de selección de los aspirantes a las becas, la población objetivo esta rigurosamente delimitada, pero la misma claridad no se mantiene al identificar los problemas del sector.

Como se hizo referencia en la sección de medidas preparatorias recomendables, el gobierno al delimitar muy claramente la población objetivo de las becas debe tener muy claro la magnitud del problema a solucionar. En este caso, se quiere decididamente

⁴¹_/ ICETEX, "Sistema Universitario Estatal (S.U.E), componente financiero", elaborado por FEDESARROLLO en 1989.

atacar el problema del paso de la primaria a la secundaria, donde se pasa de una primaria que es un 80% oficial a una secundaria que lo es en un 63%. Pero, de acuerdo a las estadísticas disponibles, este paso no es tan traumático: entre quinto de primaria y primero de secundaria existe sólo un déficit de 23,000 cupos. El programa ofrece 60,000 nuevos cupos para 1992, lo cual excede en más del doble el déficit de cupos. Esto discrimina injustificadamente contra los estudiantes de colegios privados, ya que en cualquiera de ellos puede darse las mismas circunstancias que obligan a un estudiante de un colegio oficial a tener que acudir al programa de becas.

La delimitación de los aspirantes es tan precisa, que de acuerdo a las condiciones exigidas para acceder a una beca para séptimo grado, un estudiante de un colegio oficial que cursa sexto grado y no puede continuar sus estudios por razones económicas tiene que retirarse del sistema educativo durante un término no menor de un año para poder continuar estudiando. Es absurda esta condición y puede llevar a que sean muy pocos los aspirantes para las becas en este grado:

El programa no debería discriminar entre estudiantes de colegios públicos o privados. Si el aspirante cumple ciertos requisitos mínimos como provenir de un estrato socio-económico bajo y presentar cierta idoneidad como estudiante se le debería otorgar una beca.

La absurda condición para los aspirantes a séptimo grado (haber permanecido por más de un año fuera del sistema educativo) debe ser eliminada.

8.4 BARRERAS A LA COMPETENCIA:

Al no ser el objetivo del gobierno privatizar la educación, sino simplemente ampliarla, no se han tomado ningún tipo de medidas que impliquen una eliminación de las barreras a la competencia

entre el sector público y el privado como se dió en el caso chileno.

En el programa para la secundaria se mantiene muy claramente la diferenciación entre sector público y privado, sin existir en realidad una competencia por las nuevas matrículas.

El crecimiento de la educación pública y la privada ha sido continuo durante las últimas décadas. En el caso de la educación pública su crecimiento ha sido estimulado por la necesidad de atender la dinámica de la demanda potencial por este nivel, que se le impone al Estado como una obligación constitucional. Y en el caso del sector privado, por el contrario, el estímulo ha provenido de una demanda efectiva generada por una porción de la población que ve la educación oficial como un bien inferior y que es capaz de asumir los costos de una educación de carácter privada.

La educación oficial y privada son bienes complementarios y no sustitutos, ya que no existe en realidad una competencia por los recursos. Cada sector cubre un segmento del mercado, complementándose cada uno. En el caso del sector privado, el sector público subsidia indirectamente sus costos de docentes, al contratar aquel como profesores de tiempo parcial los profesores de tiempo completo del sector público, sin tener que asumir la carga prestacional de estos docentes.

8.5 REQUISITOS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN:

Para tratar de evitar los efectos negativos sobre la calidad de la educación, es recomendable acompañar el programa con sistemas de medición de la calidad de los colegios. De esta manera los estudiantes pueden acudir a aquellos colegios que presenten los mejores resultados, logrando mayores incentivos hacia la oferta de educación de alta calidad. También se puede pensar en otros

sistemas de incentivos que premien los colegios de alta calidad a través de créditos subsidiados o bonos de calidad.

En el caso colombiano, la medida esta prevista, pero su implementación ha sido postergada. Es recomendable que esta medida sea concomitante y no posterior para que sea efectiva.

8.6 GANANCIA FISCAL Y EFICIENCIA:

En un programa de este tipo no existe ganancia fiscal, ni ganancias en eficiencia productiva. Debido a los altos costos de la educación privada en Colombia, no existe posibilidad de reducir los costos en la prestación del servicio por un agente diferente al estado..

Por el contrario, se podría generar una mayor eficiencia asignativa si se le diera mayor participación al sector privado, el cual muestra mejores indicadores de eficiencia y calidad que el sector público.

CAPITULO VII

LECCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA

7.1 INTRODUCCION

En este estudio se ha enfatizado el hecho de que en Colombia no ha existido una política general de privatización. Los casos estudiados no responden, por lo tanto, a un programa y un conjunto de políticas que permitan unas pautas y una coordinación global.

En este orden de ideas, la experiencia colombiana permite derivar pocos elementos generales comunes a los cinco procesos de privatización analizados.

Sin embargo, de los casos estudiados resulta una serie de lecciones y recomendaciones que puede ser útil para futuros procesos de privatización en Colombia y en otros países.

En este capítulo se intentará presentar de manera sintética las lecciones que pueden tener un interés general. Para ello se seguirá el orden propuesto en los términos de referencia del CAIE. Este capítulo no sustituye el análisis y conclusiones detalladas de cada uno de los casos, sino que lo complementa.

7.2 PROCESO DE PRIVATIZACION

7.2.1 Medidas preparatorias deseables

7.2.1.1 Medidas referidas a la definición de política

- Necesidad de una política global de privatización

La conducción del proceso de privatización de los cinco casos estudiados, estuvo a cargo de instituciones diferentes (generalmente los entes públicos propietarios) que diseñaron separadamente las políticas. Esto tiene como efecto

positivo el permitir un cierto grado de flexibilidad en el proceso, particularmente cuando hay lugar a negociaciones de venta. Sin embargo, la ausencia de una política general también hace posible que se adelanten algunos procesos sin objetivos claros, o con conflicto interno de objetivos, lo que se traduce en fallas en el proceso.

Posiblemente la existencia de esa política superior pudo haber evitado algunas deficiencias del proceso de recolección de basuras en Bogotá, tales como permitir la continuación de la operación por parte de la empresa pública.

Igualmente, el primer intento de privatización del Banco de los Trabajadores buscó simultáneamente dos objetivos contradictorios: recuperar los costos invertidos en el saneamiento del Banco y venderlo al sector privado por un precio razonable.

- Marco de política económica para el sector privado

La existencia de un marco de política económica claro para las empresas del sector privado es un prerrequisito esencial en el éxito de los procesos de privatización.

Sin la existencia del marco regulatorio claro, suficientemente atractivo para desarrollar una actividad rentable en el sector privado, no se puede decir que es un momento oportuno para adelantar una privatización exitosa.

Así, cuando el marco económico general y el del sector financiero estuvo claramente definido, el proceso de privatización bancaria en Colombia empezó a ser exitoso. Este no es el caso, sin embargo, en el sector automotriz cuando aún hoy después de privatizada la empresa Sofasa los cambios de política han sido tan fuertes, que hay reclamaciones sobre la negociación ya perfeccionada.

- Marco de política económica para las empresas públicas

Debe definirse con claridad el papel que corresponde al Estado en la economía y el marco de acción de las empresas públicas que no se privaticen.

El marco económico al que nos referimos debe permitir igualdad de condiciones entre las empresas del sector público y las del sector privado, sin privilegios especiales para las primeras.

En el caso de las empresas del sector automotriz, particularmente de Sofasa, se trataba de una empresa con ciertos privilegios por ser una empresa con propiedad estatal. Al desaparecer estos privilegios hacen dudar sobre la viabilidad futura de la empresa.

La experiencia en el sector educativo colombiano también hace relevante la necesidad de un tratamiento más competitivo entre el sector público y privado, que no subsidie la ineficiencia de los colegios públicos.

- La política complementaria debe hacer parte de las medidas preparatorias

De lo dicho hasta aquí, se infiere que la definición de un marco claro de política debe hacer parte de las medidas preparatorias a los procesos de privatización. Pero aún más, cuando se requieren políticas complementarias de impulso a la competencia, o de regulación o supervisión, es preferible que éstas se definan también como parte de las medidas preparatorias, para evitar trastornos posteriores mayores.

7.2.1.2 Medidas referentes a la preparación de la privatización de empresas específicas

- Delimitar con precisión la duración del período de saneamiento

Cuando se requiere un período de saneamiento de la empresa que se va a privatizar, bien para hacer atractiva la venta al sector privado, bien para posibilitar la prestación privada de un servicio es conveniente definir con precisión un período de tiempo de saneamiento. De otra manera, se corre el riesgo de no efectuar finalmente el proceso de privatización.

En el caso del Banco de los Trabajadores se requirió un período largo de saneamiento (cinco años), pero en el caso de la prestación privada del servicio de recolección de basuras en Bogotá, la empresa pública sigue siendo operadera con grandes ineficiencias y sin que aún se haya definido si se va finalmente a liquidar (tres años después). En el caso del sector educativo no se da siquiera un período de ajuste de los colegios públicos para competir con los colegios privados.

- Conocimiento previo del mercado que atiende la empresa a privatizar

En ocasiones, la oportunidad política de la toma de una decisión de privatización hace imposible el cumplimiento de todos los requisitos técnicos para que el proceso sea exitoso. Esto debe evaluarse dentro del proceso.

En el caso de la recolección privada de basuras, el proceso se inició como resultado de una decisión política sin un conocimiento previo del mercado. Esta es una de las fallas más sobresalientes de este caso. Este problema no se presentó en los otros casos estudiados: CCA, Sofasa, Banco de los Trabajadores y sector educativo.

- Ambientación política

En los casos de gran sensibilidad política, o que generan controversia, se requiere un proceso de ambientación en los medios políticos y masivos de comunicación. Esta es una condición necesaria para el éxito de estos procesos, pero no suficiente.

El manejo de opinión pública por parte de la Alcaldía de Bogotá hizo posible en buena medida adelantar el proceso de privatización de basuras. Esta es una condición necesaria para el éxito de estos procesos, pero no suficiente.

7.2.2. Metodología de valuación

- Adecuación de la metodología de valoración a los objetivos de la privatización

El método de la valoración de la empresa en venta debe ajustarse a los objetivos principales que se persiguen con la privatización.

El caso del Banco de los Trabajadores es muy relevante a este respecto. Una valoración que incluya costos muertos, como en el primer intento de privatización, tiene pocas probabilidades de éxito. Si el objetivo es colocar la empresa en el sector privado, la valoración debe tener como criterio principal un precio comercial basado en la posibilidad futura de generación de utilidades (o ingresos según el caso).

En el caso de Sofasa, la empresa utilizó la valoración de activos, como uno de los criterios sin considerar su relación con el mercado y las perspectivas del sector. Esta es, por supuesto, una metodología inocua cuando se trata de vender una empresa en marcha y no los activos de una empresa liquidada.

Por otra parte, cuando la empresa que se va a vender es filial de una empresa multinacional, es recomendable valorar la

empresa incluyendo las utilidades que la casa matriz percibe por tener la filial, diferentes de las utilidades normales de la filial, tales como ingresos por transferencia de tecnología y sobrefacturación de partes o materias primas que exporta a la filial.

7.2.3. Mecanismos de venta, contratación y precio

En los casos estudiados los mecanismos de venta utilizados fueron muy diferentes: negociación directa (Sofasa y CCA), oferta pública con precalificación (Banco de los Trabajadores) y concurso (Recolección de Basuras).

Sin embargo, se derivan algunas experiencias interesantes.

- Flexibilidad en la conformación de los paquetes de venta de acciones

Si bien se requiere una política global definida, los instrumentos y el proceso de negociación deben ajustarse a las características de cada caso específico. Esto es aplicable particularmente a cuál es el mecanismo de oferta de la empresa -(guardando ciertos principios de transparencia e igualdad de oportunidades a los compradores potenciales)-, a la participación o no de los trabajadores y a la utilización de la Bolsa de Valores.

Definir con mucha rigidez y anticipación normas generales sobre los paquetes de venta puede tener efectos negativos sobre el proceso.

El primer intento fallido de privatización del Banco de los Trabajadores se frustró, entre otras razones, por haber ofrecido en tres paquetes las acciones de una entidad muy pequeña, cuando los compradores potenciales aspiraban a controlar el 100% de las acciones.

- No se utilizó en ninguno de los casos la Bolsa de Valores

Aunque en el programa de privatización que está diseñando el gobierno se busca la democratización de la propiedad a través del mercado de valores (Ver Capítulo I), en ninguno de los casos estudiados se utilizó este instrumento.

. En el caso del sector automotriz se presenta un problema de control, cuando están de por medio elementos como marca, negociación de la tecnología utilizada y suministro de las partes importadas (involucra una transferencia de precios de la casa matriz a la empresa filial).

. En el caso de los bancos ha habido de parte de las autoridades el temor al control de estas entidades por parte de capitales ligados al narcotráfico, o a empresas o personas responsables de la crisis financiera de la década pasada.

En la privatización del Banco del Comercio -actualmente en proceso- se está ofreciendo el 29% de las acciones a fondos mutuos, fondos de empleados y trabajadores. El 71% se vendió como un solo paquete. Del 29%, el 15% se rematará a través de la bolsa de valores.

- Recomendaciones para los procesos de contratación o licitación de franquicias para la prestación de servicios

Para seguir estimulando la competencia, una vez adjudicados los contratos, es conveniente que éstos no contemplen renovaciones automáticas, ni se celebren por períodos muy largos de tiempo, de modo que se pueda cambiar el contratista si su eficiencia no es aceptable y que se vea presionado a mejorarla.

Todo esto surge de la evaluación del caso de la recolección privada de basuras. Sin embargo, en este caso, no están

previstos los sistemas de recompra de equipos, o su transferencia a otros proponentes si no se renueva la franquicia, como lo sugieren Kay y Thompson (1986).

7.2.4. Criterios de Selección de Compradores

- Los trabajadores no participaron en la compra de las empresas

Este elemento también difiere del programa de privatización que elabora el gobierno y que se explica en el Capítulo I, en el cual se prevé la participación de los trabajadores. En los casos examinados no participaron por razones diferentes.

En el caso del Banco de los Trabajadores había antecedentes de manejo inadecuado de parte de sindicatos y cooperativas que fueron accionistas en los orígenes del Banco. En las dos empresas del sector automotriz, la forma como se dio la negociación con las empresas extranjeras no admitía la participación de socios nacionales, máxime si se trata de los trabajadores. Por otra parte, los trabajadores tenían mayores expectativas sobre los niveles salariales más altos que ofrecen usualmente las empresas multinacionales en Colombia, que sobre la posibilidad de ser accionistas.

- Los criterios de selección de compradores deben adecuarse a cada caso

La flexibilidad en la conformación de paquetes de venta comentado antes es aplicable aquí en lo que se refiere a la selección de los compradores potenciales, a no ser que alguno de los objetivos específicos trazados en el programa de privatización indique otra cosa.

- Criterios especiales para la contratación de la prestación de servicios

También se indican algunos criterios sugeridos para

la selección de proponentes en un proceso de contratación de la prestación de servicios. Dichos criterios se refieren a costos, calidad del servicio, experiencia, capacidad financiera y transferencia de tecnología de los proponentes.

7.2.5. Formas preferibles de financiamiento

- El financiamiento no debe utilizarse para dar ventajas a compradores o contratistas

El financiamiento debe servir para propiciar la privatización, pero no para mejorar la posición de unos compradores o contratistas con respecto a otros.

En el caso de recolección de basuras se utilizó el mecanismo de anticipos, haciendo posible que una empresa pudiese acceder al contrato sin utilizar capital propio.

- Es riesgoso utilizar financiamiento en el caso de empresas con viabilidad dudosa

Los pagos a plazo y su relación con el volumen de producción de vehículos en los casos de Sofasa y CCA buscan ante todo comprometer al Estado en el período posterior a la privatización en mantener la política vigente de protección en el momento de la negociación.

7.3 POLITICA COMPLEMENTARIA

7.3.1. Remoción de barreras a la competencia

- El impulso de la competencia es crucial para que una privatización se traduzca en mayor bienestar de los consumidores

La importancia atribuida por la literatura (Kay y Thomson, 1986) en impulsar procesos de privatización en un ambiente competitivo, para asegurar un mayor éxito en mejorar el bienestar del consumidor se corrobora en los casos de venta de empresas estudiados.

Tanto en el caso de las dos empresas del sector automotriz, como la del sector financiero, la privatización ha venido acompañada de una política de liberación y remoción de barreras a la competencia. Sin embargo, esta política no es resultado del proceso de privatización en el caso colombiano.

7.3.2. Regulación y Supervisión

- El Estado debe mantener un papel regulador si no hay suficiente competencia

También aquí se refleja el énfasis de la literatura en cuanto a la mayor o menor necesidad de regulación, dependiendo del nivel de competencia del mercado en el que se desenvuelve la empresa respectiva.

En efecto, mientras que en los casos en los que hay un nivel mayor de competencia (así sea en un mercado oligopolístico) el énfasis de la política complementaria se dirige a una mayor liberación del mercado y remoción de barreras, en los casos de monopolio estatal el énfasis se da (además de la remoción de barreras) en la necesidad de mayor supervisión y regulación sobre la calidad del servicio (en el caso de la recolección de basuras, o la calidad de la educación en el proyecto estudiado).

En el caso de la educación es pertinente insistir en la recomendación de contar con un instrumento adecuado de medición de la calidad de la misma para evaluar el desempeño de las entidades públicas y privadas en competencia.

7.4 GANANCIA FISCAL ESPERABLE

- La relación entre ganancia fiscal y eficiencia parece corroborarse

Aunque la evidencia empírica no es contundente, dado lo reciente de los casos estudiados, las hipótesis básicas de

la literatura sobre la relación entre eficiencia y ganancia fiscal parecen corroborarse.

El caso del sector automotriz es interesante porque las condiciones han cambiado radicalmente desde que se efectuaron las ventas de las empresas: de un mercado protegido se ha pasado a un mercado liberado.

En el momento de la venta la ganancia fiscal esperable era atribuible principalmente a las posibles mejoras de eficiencia productiva (aunque en grado diferente en cada empresa). Pero hoy la viabilidad de estas empresas es incierta como empresas ensambladoras por estar abiertas a la competencia internacional. Sin embargo, si las empresas se convierten exclusivamente en empresas comercializadoras, su rentabilidad podría mejorar mucho más y los recursos fiscales futuros por importaciones y ventas podrían ser mejores.

En un proceso de apertura comercial la ganancia fiscal de una privatización parece ser más atractiva en el caso de las empresas productoras de bienes comercializables con mayores ventajas comparativas para la importación.

. En el caso del Banco de los Trabajadores hay una clara ganancia fiscal permanente imputable a la eficiencia productiva esperada, atribuible a la privatización del Banco. En este caso el Banco fue vendido por un precio superior al valor presente de los ingresos proyectados.

. En cambio, en el caso de privatización de la recolección de basuras hay un efecto neto difícil de cuantificar, pero que apunta en la dirección de una ganancia fiscal negativa por no haber liquidado la Empresa Pública y haberla mantenido como operadora. Si bien es cierto que se ha mejorado la calidad del servicio en las zonas de prestación privada y se recoge basura en zonas en las que antes no se recogía (a costos inferiores

a los de la Empresa Pública), las transferencias del fisco municipal a dicha Empresa han aumentado con el proceso de privatización, al tiempo que los costos promedios de recolección por tonelada se han incrementado.

7.5 EFECTOS SOBRE LA EFICIENCIA

- Se puede advertir cierta relación entre eficiencia productiva y eficiencia asignativa en los casos estudiados

También aquí hay grandes dificultades de evaluación empírica, por lo reciente de los procesos y otros cambios de política no vinculados con la privatización directamente.

. En el caso del sector automotriz la ganancia en eficiencia productiva derivada de la privatización no es muy identificable, debido a que después de la venta de las empresas el sector ha enfrentado cambios fuertes de política económica y reducción de la demanda, que no se vinculan directamente con el proceso de privatización. Sin embargo, se trata de un sector en el cual las posibles economías de escala producirían incrementos importantes en eficiencia productiva que limitarían las ganancias en eficiencia asignativa en condiciones de restricción a la competencia.

En cuanto a la eficiencia asignativa los consumidores han visto reducido el precio real de los vehículos y la oferta se aumentará por la posibilidad de importarlos, pero tampoco ello es imputable exclusivamente a la privatización, debido a la reducción de demanda atribuible a la política antiinflacionaria de los últimos dos años y al proceso de liberación comercial.

. La venta del Banco de los Trabajadores por un precio superior al valor presente de los ingresos futuros proyectados, indica claramente que los nuevos accionistas esperan una ganancia importante en eficiencia productiva. .

En cambio la ganancia asignativa que se espera obtener en el futuro es fruto de una mayor competencia en el sistema financiero, más que de la privatización.

El reciente caso del Banco del Comercio es interesante porque el paquete de control se vendió al accionista principal de dos bancos colombianos que están dentro de los más eficientes del sistema.

. La recolección privada de las basuras ha conducido a un costo por tonelada en las empresas privadas inferior al de la empresa pública. Sin embargo, el mantener la empresa pública como empresa operadora ha producido un incremento en el costo promedio por tonelada y por lo tanto una reducción en la eficiencia productiva.

Pero las mejoras más notables se traducen en términos de aumento de la cobertura, mejora de la calidad del servicio, manejo adecuado del medio ambiente, con efectos muy positivos en la calidad de vida.

Pese a que la entrada de los operadores privados ha introducido competencia en la actividad, ello no ha permitido mejorar la eficiencia asignativa en términos de precios menores a los usuarios por el peso de la ineficiencia de la empresa pública.

. En el programa educativo no hay ganancia productiva por los mayores costos que conlleva la mejor calidad de la educación en el sector privado. Sin embargo, una mayor eficiencia asignativa se puede esperar con mayor participación del sector privado en el mercado, dada su mejor calidad.

Las características de los casos estudiados muestran una cierta relación inversa entre eficiencia asignativa y productiva, pero no son siempre concluyentes en cuanto a la relación directa entre privatización y ganancia en eficiencia.

7.6 PRUEBAS DE HIPOTESIS

Se presenta a continuación el Cuadro No. 7.1. Allí se hace explícito para cada uno de los casos estudiados, si se aceptan o rechazan las principales hipótesis planteadas en los términos de referencia de este estudio.

Esta sección facilita la comparación internacional de los casos estudiados.

El fundamento detallado de cada una de las proposiciones incluidas en esta sección, está contenido a lo largo del estudio.

HIPOTESIS 1. "Solo en empresas con poder monopólico la privatización incluye una distribución de acciones a los trabajadores".

Esta hipótesis es aplicable sólo a los casos de venta de acciones. En ninguno de los casos de venta se distribuyó acciones entre los trabajadores. Este hecho no se explica por el mayor o menor poder monopólico de las empresas, sino por condiciones específicas:

En las dos empresas del subsector automotriz, los trabajadores están más motivados por los niveles salariales superiores con respecto al mercado (que generalmente ofrecen las empresas multinacionales en Colombia), que por la obtención de posibles dividendos. De otra parte, no existió interés de parte de los inversionistas extranjeros en compartir la propiedad con los trabajadores. Ello en razón a que los logros laborales ya obtenidos podrían colocar en mayor ventaja a los trabajadores. Lo anterior sin mencionar el interés de los inversionistas extranjeros en mantener una posición ventajosa sobre marca y transferencia de tecnología.

CUADRO No. 7.1 CASOS DE PRIVATIZACION EN COLOMBIA: PRUEBAS DE HIPOTESIS

| HIPOTESIS | NO RECHAZADA | | | | | NO APLICABLE | | | | | RECHAZADA | | | | | NO RECHAZADA |
|---|--------------|-----|---------------------|----------------|-----------------|--------------|-----|---------------------|----------------|-----------------|-----------|-----|---------------------|----------------|-----------------|--------------|
| | SOFASA | CCA | BANCO TRABA-JADORES | BASURAS BOGOTA | BECAS EDUCACION | SOFASA | CCA | BANCO TRABA-JADORES | BASURAS BOGOTA | BECAS EDUCACION | SOFASA | CCA | BANCO TRABA-JADORES | BASURAS BOGOTA | BECAS EDUCACION | |
| <p>HIPOTESIS 1</p> <p>Solo en empresas con poder monopólico la privatización incluye una distribución de acciones a los trabajadores</p> | | | | | | | | | X | X | X | X | X | | | |
| <p>HIPOTESIS 2</p> <p>El valor de venta supera el valor mínimo de referencia para toda empresa que genera utilidades</p> | | X | | | | | | | X | X | X | | X | | | |
| <p>HIPOTESIS 3</p> <p>Si la privatización se realiza por subasta condicionada (i.e. requiriendo ciertas características de entrada a los inversionistas) sin la participación del mercado de valores, entonces se concentra la propiedad y no se estimula el desarrollo del mercado doméstico de capitales ni la presencia de títulos de empresas nacionales en el extranjero</p> | X | X | X | | | | | | X | X | | | | | | X |

CUADRO 7.1 (Continuación) CASOS DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA: PRUEBAS DE HIPÓTESIS

| HIPÓTESIS | NO RECHAZADA | | | | | NO APLICABLE | | | | | RECHAZADA | | | | | NO RECHAZADA |
|---|--------------|-----|--------------------|----------------|-----------------|--------------|-----|--------------------|----------------|-----------------|-----------|-----|--------------------|----------------|-----------------|--------------|
| | SOFASA | CCA | BANCO TRABAJADORES | BASURAS BOGOTÁ | BECAS EDUCACIÓN | SOFASA | CCA | BANCO TRABAJADORES | BASURAS BOGOTÁ | BECAS EDUCACIÓN | SOFASA | CCA | BANCO TRABAJADORES | BASURAS BOGOTÁ | BECAS EDUCACIÓN | |
| <p>HIPÓTESIS 4</p> <p>La selección de compradores está en función de los programas de inversión o incorporación de nueva tecnología ofrecidos, más que de la experiencia acumulada por éstos en el sector</p> | | | X | X | | | | | | X | X | X | | | | |
| <p>HIPÓTESIS 5</p> <p>La privatización ha buscado mover la rentabilidad de las empresas privatizadas sacrificando regulación y competencia efectiva</p> | | | | | | | | | | | X | X | X | X | X | |
| <p>HIPÓTESIS 6</p> <p>La política de regulación de empresas privatizadas se complementa con una liberalización de precios de insumos públicos para el sector</p> | X | X | | | | | | X | X | X | | | | | | |

CUADRO 7.1 (Continuación) CASOS DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA: PRUEBAS DE HIPÓTESIS

| HIPÓTESIS | NO RECHAZADA | | | | | NO APLICABLE | | | | | RECHAZADA | | | | | NO RECHAZADA |
|--|--------------|-----|-------------------------|-------------------|--------------------|--------------|-----|-------------------------|-------------------|--------------------|-----------|-----|-------------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| | SOFASA | CCA | BANCO TRABA- JADORES | BASURAS BOGOTÁ | BECAS EDUCACIÓN | SOFASA | CCA | BANCO TRABA- JADORES | BASURAS BOGOTÁ | BECAS EDUCACIÓN | SOFASA | CCA | BANCO TRABA- JADORES | BASURAS BOGOTÁ | BECAS EDUCACIÓN | |
| HIPÓTESIS 7 Las privatizaciones han derivado en: | | | | | | | | | | | | | | | | |
| a. más inversión | | | X | X | X | | | | | | X | X | | | | X |
| b. aumento de los recursos fiscales | X | X | X | | | | | | | | | | | X | X | X |
| HIPÓTESIS 8 El aumento de rentabilidad derivado de las privatizaciones se ha debido más a revisiones de precios que a reducciones de costos | | | | | | | | | | | X | X | X | X | X | |
| HIPÓTESIS 9 El gobierno puede resistir mejor las presiones sindicales (v. gr. huelgas, interrupciones de servicios, demandas salariales) que el sector privado, deteriorándose con ello la eficiencia después de la privatización | | | | | | | | | | | X | X | X | X | X | |

CUADRO 7.1 (Continuación) CASOS DE PRIVATIZACION EN COLOMBIA: PRUEBAS DE HIPOTESIS

| HIPOTESIS | NO RECHAZADA | | | | | NO APLICABLE | | | | | RECHAZADA | | | | | NO RECHAZADA |
|---|--------------|-----|-------------------------|-------------------|--------------------|--------------|-----|-------------------------|-------------------|--------------------|-----------|-----|-------------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| | SOFASA | CCA | BANCO TRABA- JADORES | BASURAS BOGOTA | BECAS EDUCACION | SOFASA | CCA | BANCO TRABA- JADORES | BASURAS BOGOTA | BECAS EDUCACION | SOFASA | CCA | BANCO TRABA- JADORES | BASURAS BOGOTA | BECAS EDUCACION | |
| <p>HIPOTESIS 10</p> <p>Las privatizaciones han aumentado la eficiencia con que las empresas usan recursos, tanto desde el punto de vista técnico como económico</p> | X | | X | | | | | | | | | X | | X | X | |

En todos los casos se da un fenómeno de mayor concentración de la propiedad, al tiempo que los nuevos accionistas son inversionistas extranjeros.

Esta hipótesis se verifica completamente.

HIPOTESIS 4. "La selección de compradores está en función de los programas de inversión o incorporación de nueva tecnología ofrecidos, más que de la experiencia acumulada por éstos en el sector".

Esta hipótesis no es aplicable al caso de las becas.

SOFASA tenía una inversión importante, programada desde antes de la venta. La selección del comprador se basó más en la experiencia anterior que en la realización de nuevas inversiones. En el caso de la CCA la selección se hizo con base en la experiencia acumulada como criterio principal.

Aunque uno de los criterios de precalificación de compradores potenciales del Banco de los Trabajadores fue la experiencia en el manejo bancario, se dió un mayor peso a quienes ofrecieran la posibilidad de modernizar el Banco.

En la adjudicación de la franquicia de recolección de basuras en Bogotá primó el criterio de incorporación de tecnología nueva, más que el de experiencia acumulada.

HIPOTESIS 5. "La privatización ha buscado mover la rentabilidad de las empresas privatizadas sacrificando regulación y competencia efectiva".

En el caso del subsector automotriz, el gobierno ha impulsado una política de mayor competencia, paralela al proceso de apertura comercial que se ha dado mas gradualmente que el apertura global de la economía.

En el caso del Banco de los Trabajadores, los antecedentes de mal manejo del Banco en manos de grupos sindicales y cooperativos, no hacía atractiva esta opción para el gobierno.

HIPOTESIS 2. "El valor de venta supera el valor mínimo de referencia para toda empresa que genera utilidades".

Nuevamente, esta hipótesis es aplicable sólo a los casos de venta. En los tres casos estudiados de venta, el valor de la venta superó el precio mínimo de referencia. Sin embargo, tanto SOFASA como el Banco de los Trabajadores estaban generando pérdidas en el momento de la venta. La hipótesis es aplicable sólo en el caso de la CCA.

HIPOTESIS 3. "Si la privatización se realiza por subasta condicionada (i.e. requiriendo ciertas características de entrada a los inversionistas) sin la participación del mercado de valores, entonces se concentra la propiedad y no se estimula el desarrollo del mercado doméstico de capitales ni la presencia de títulos de empresas nacionales en el extranjero".

Esta hipótesis es aplicable sólo a los casos de venta.

Aunque en un principio se intentó una subasta pública para la venta de las acciones del gobierno en SOFASA, ésta no operó en la práctica pues sólo se mostraron interesados los inversionistas que venían compartiendo la propiedad con el gobierno. En la CCA, por razones que se explican en el documento, sólo se dió lugar a los derechos de preferencia de los inversionistas japoneses. En el Banco de los Trabajadores se efectuó una oferta pública, pero se requería precalificación de los compradores potenciales. En los tres casos se realiza la privatización por subasta condicionada, excluyendo la participación del mercado de valores, lo cual desestimula el desarrollo del mercado de capitales.

El programa de becas estatales en colegios privados deberá estimular mayores inversiones en éstos.

La privatización ha permitido derivar un aumento en los recursos fiscales en los casos de SOFASA, CCA y Banco de los Trabajadores, en virtud de las mejoras en la eficiencia derivadas de este proceso. Por el contrario, el hecho de que la privatización de la recolección de basuras en Bogotá se haya llevado a cabo sin liquidar la empresa pública, se ha traducido en transferencias fiscales desde el gobierno distrital hacia la empresa pública para financiar la privatización.

La ejecución del programa de becas para la educación secundaria requiere destinar recursos fiscales adicionales a los requeridos en una situación previa al programa.

Solo en el caso del Banco de los Trabajadores se cumplen los dos elementos de esta hipótesis: que la privatización ha derivado simultáneamente en más inversión y aumento de los recursos fiscales.

HIPOTESIS 8. "El aumento de rentabilidad derivado de las privatizaciones se ha debido más a revisiones de precios que a reducciones de costos"

Esta hipótesis es rechazada en todos los casos estudiados.

Los posibles aumentos (o mejor, disminuciones) en la rentabilidad de SOFASA son debidas claramente a reducciones en costos, como reacción a condiciones adversas de mercado.

En el caso de CCA se preven algunas reducciones en costos, pero principalmente se ha dado una diversificación de actividades (importación de vehículos), como elementos para enfrentar las condiciones del mercado.

En el caso del Banco también se busca mejorar la rentabilidad de la entidad, pero ello no ha impedido una política que impulse mayor competencia en el sector financiero. De la misma manera, la búsqueda de mayor rentabilidad de las empresas recolectoras de basura, no ha obstaculizado un papel regulador del Estado en la prestación del servicio.

En el sector educativo, el otorgamiento de becas en colegios privados, que pueden tener mayor rentabilidad, no excluye la regulación del Estado sobre el sector, ni la competencia entre colegios públicos y privados.

HIPOTESIS 6. "La política de regulación de empresas privatizadas se complementa con una liberalización de precios de insumos públicos para el sector".

El proceso de apertura comercial en Colombia desde 1991, ha venido acompañado de un proceso de liberación de algunos mercados de bienes y servicios. Este proceso es posterior a todas las privatizaciones estudiadas. En los casos evaluados, solamente las empresas del subsector automotriz se verán afectadas con la liberación de tarifas de servicios portuarios.

HIPOTESIS 7. "Las privatizaciones han derivado en: i) más inversión, y ii) aumento de los recursos fiscales".

Mientras que en las empresas del subsector automotriz no se registraron mayores inversiones atribuibles al proceso de privatización, en los otros tres casos ocurre lo contrario:

Los nuevos accionistas del Banco de los Trabajadores han iniciado nuevas inversiones que buscan modernizar el Banco, en especial en la parte de sistemas y computación.

Las empresas privadas de recolección de basura han efectuado inversiones en nuevos equipos.

En el Banco de los Trabajadores los incrementos esperados en rentabilidad se atribuyen a reducciones de costos, y no a reducción en el margen financiero.

La privatización de la recolección de basuras en Bogotá está asociada con menores costos para las empresas privadas y no con un mayor precio por tonelada recogida.

La puesta en marcha del programa de becas no se traduce necesariamente en mayor rentabilidad de los colegios privados, dados unos costos superiores a los de colegios oficiales.

HIPOTESIS 9. "El gobierno puede resistir mejor las presiones sindicales (v. gr. huelgas, interrupciones de servicios, demandas salariales) que el sector privado, deteriorándose con ello la eficiencia después de la privatización".

La experiencia colombiana reciente evidencia una mayor propensión a presión sindical en las entidades públicas. Ello no significa que la privatización necesariamente se traduce en deterioro de eficiencia por presiones sindicales.

HIPOTESIS 10. "Las privatizaciones han aumentado la eficiencia con que las empresas usan recursos, tanto desde el punto de vista técnico como económico".

Esta hipótesis se cumple claramente en el caso del Banco de los trabajadores, tal como se explica en el estudio.

SOFASA emprendió un plan concreto de reducción de costos, generado por las políticas complementarias a la privatización y la situación del mercado.

En el caso de la CCA el incremento en eficiencia se logra en el proceso de recuperación de la empresa, siendo este proceso

anterior a la privatización cuando la empresa aun estaba en manos del sector público.

La privatización de la recolección de basuras en Bogotá no ha aumentado la eficiencia promedio, debido a que no se ha liquidado la empresa pública.

El programa de becas está diseñado de tal manera que el monto de la beca puede inducir a la utilización de colegios privados de menor calidad y que no garantizan una mayor eficiencia.

7.7 OBJETIVOS Y RESULTADOS DE LOS CASOS ESTUDIADOS DE PRIVATIZACION

A continuación se presenta en el Cuadro No. 7.2 la relación entre los objetivos planteados por el gobierno en cada caso de privatización y el resultado obtenido.

CUADRO No. 7.2

COLOMBIA. OBJETIVOS Y RESULTADOS DE LOS CASOS ESTUDIADOS DE PRIVATIZACION

| | OBJETIVOS | RESULTADOS |
|--|---|------------|
| SOFASA | - Dejar al sector privado la producción automotriz | |
| CCA | - Cumplir el requisito legal de vender una empresa que constituye una dación en pago para un banco, en un plazo de dos años | (*) |
| | - Fortalecer una entidad bancaria oficializada, para privatizarla rescatando el valor de unos créditos | (*) |
| BANCO DE LOS TRABAJADORES | - Cumplir la exigencia legal de reprivatizar entidades financieras oficializadas durante la crisis financiera | (*) |
| | - Mejorar la eficiencia y competencia en el sector financiero con mayor inversión privada y extranjera | (*) |
| RECOLECCION DE BASURAS EN BOGOTA | - Ampliar la cobertura del servicio | (*) |
| | - Reestructurar la empresa pública | (+) |
| BECAS PARA EDUCACION SECUNDARIA EN COLEGIOS PRIVADOS | - Aumentar la cobertura de la educación secundaria a los jóvenes en edad escolar | (0) |
| | - Dar acceso a la educación secundaria a estratos de ingresos más bajos | (0) |

(*) Objetivo obtenido

(+) Objetivo no obtenido

(0) No es posible aún definir si el objetivo se cumplirá

BIBLIOGRAFIA

- Agudelo Villa, H. (1989), "Estado, Política de Desarrollo, y Privatización", en Cámara de Comercio de Bogotá, (1989b)
- Alarcón Mantilla, L.F. (1988), "Perspectivas de la Privatización dentro del Plan de Economía Social", en Universitas Economica, Vol vi, No. 1, Junio-Dic.
- Alviar M. y Barrera F., "Los costos de la educación en Colombia", FEDESARROLLO, 1991.
- Bases para la Presentación de Propuestas. Programa de contratación con particulares, Alcaldía Mayor de Bogotá - EDIS, Bogotá, D.E., diciembre, 1988.
- Betancur Cuartas, B. (1988), "Hacia un Rediseño del Estado", en Universitas Economica, Vol. vi, No. 1, Junio-Dic.
- Bishop, M.S. and Kay, J.A. (1989) "Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience", World Development, Vol. 17, No. 5. May.
- Buchanan, J., Tollison, R., Tullock, G. (1980), Toward a Theory of the Rent-Seeking Society (College Station: Texas A & M University Press)
- Bolsa de Bogotá, (1990) "Editorial: A Propósito de la Privatización", Boletín Mensual, No. 142, Noviembre.
- Bos, D. (1988), "Introduction: Recent theories on public enterprise economics", European Economic Review, Vol 32, No. 2/3, March 1988.
- Cámara de Comercio de Bogotá (1989a), Privatización: una alternativa para el desarrollo, (Bogotá: Cámara de Comercio)
- Cámara de Comercio de Bogotá (1989b), Privatización o Estatización?, (Bogotá: Cámara de Comercio.)
- Cárdenas S., J.H. (1988), "El sector público: comparable con el sector privado?", Economía Colombiana, No. 207, Julio.
- Cassese, S. (1990), "Public Enterprises after Privatization", en Zini júnior, A.A. (1990)
- Chubb, J.E., Moe, T.M., (1986), "Politics, Markets, and the Organization of Schools", The Brookings Institution, Junio.
- Coyuntura Económica Latinoamericana, FEDESARROLLO, Octubre, 1991, p.146.

- Colombia: Industrial Competition and Performance, Dec. 15, 1989.
Documento del Banco Mundial No. 7921 - Co.
- Decreto 2915 de diciembre de 1990. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Decreto 1892 de 1989, reglamentario del Decreto Legislativo 2920 y la Ley 117 de 1985. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DNP, "Plan de Apertura Educativa 1991 - 1994".
- DNP, "Plan de Apertura educativa 1991 - 1994", Documento MEN - DNP - UDS - DEC - 2518, marzo, 1991.
- Elicker, P. y Johnson, G.O.F. (1990) "El Avance Mundial de la Privatización", Perspectivas Económicas, No. 70.
- Espinosa Pérez, C.A. (1988), "El problema de la eficiencia estatal", Economía Colombiana, No. 207, Julio.
- FEDESARROLLO, "Diseño de un esquema de becas para la educación secundaria", junio, 1991.
- Galán Sarmiento, L.C. (1988), "El Estado y el Sector Privado: Una Redefinición de sus Fronteras", Universitas Economica, Vol. vi, No. 1, Junio-Dic.
- Guía del Inversionista y Pliego de Condiciones para la Precalificación. FGIF, Bogotá, 1991. p.5.
- Halperin, J. (1988) "Privatizaciones: el modelo frances", Banca y Finanzas, Marzo-Abril, (Bogotá: Asociación Bancaria)
- Hanke, S.H. (1989), Privatización y Desarrollo, (Mexico: Trillas)
- Hemming, R. and Mansoor, A.M. (1988), Privatization and Public Enterprises, (Washington D.c.: IMF, Staff Paper No. 56)
- ICETEX, "Sistema Universitario Estatal (S.U.E.), componente financiero", elaborado por FEDESARROLLO en 1989.
- Junguito, R. (1988) "Comentarios", Banca y Finanzas, Marzo-Abril.
- Jones, L.P., Tandon, P., Vogelsang, I. (1989), The Political Economy of Public Enterprise Divestiture: A Benefit/Cost Approach. (Draft prepared for the Conference on "The New Political Economy and Development Policymaking": International Center for Economic Growth.)
- Kay, J.A. and Thompson, D.J. (1986), "Privatization: A Policy in search of a Rationale", The Economic Journal, 96, March.

"La limpieza de Bogotá: Un Desafío", en Memorias, Seminario La Empresa Privada como Alternativa para el Manejo del Aseo Urbano. ACODAL - EDIS, Bogotá, 1989.

Letwin, O. (1988), Privatizing the World, (London: Cassel Educational Ltd.)

Lora Eduardo (Editor). Apertura y Modernización. Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo - Fedesarrollo, 1991.

Marcel, M.(1989), La Privatización de empresas públicas en Chile 1985-88, (Santiago: CIEPLAN, Notas Técnicas 125.)

Matte, P. y Sancho, A., "Sector Educación Básica y Media", Chile, 1991.

Maynard, A. (1983), "Privatizing the National Health Service", Lloyds Bank Review, No. 148, April.

MEN, "Eficiencia Interna del sistema educativo colombiano en el nivel primario 1961 - 1983", Bogotá, 1985, p.11.

MEN, FONADE, DNP, Misión de Ciencia y Tecnología, "Estructura Científica, desarrollo tecnológico y entorno social". Tomo I, Vol. 2, 1990.

Méndez Munevar, J. (1988), "Hasta donde la privatización", Universitas Economica, Vol vi, No. 1, Junio-Dic.

Ministerio de Educación Nacional, "Análisis del Sector Educativo", 1988.

Montenegro, Armando: "La Crisis del Sistema Financiero Colombiano", en Ensayos de Política Económica, 1 Dic, 1983.

Montoya, L. (1988), "Comentarios", Banca y Finanzas, Marzo-Abril.

Montoya Alvarez, L.(1990) "Privatización de las industrias financieras", en Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, (Bogotá: Fedesarrollo).

Ochoa F. J. (1990), "Privatización de los servicios públicos: opciones y perspectivas", en Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, No. 17 (Bogotá: Fedesarrollo)

Olson, M. (1955) The Logic of Collective Action. (Cambridge: Harvard University Press)

"Opinión Situación Patrimonial", Informe del Superintendente Bancario al director del Fondo de Garantías, marzo de 1986.

Palacios Mejia, Hugo: Memoria de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1986).

- Pena do Amaral, J. (1990), Privatization and Economic Revival in Portugal, en Zini júnior, A.A. (1990)
- Raifa, H.(1983), "Decision-Making in the State-Owned Enterprise", en Vernon, R. and Aharoni, Y.(1983).
- Rees, R. (1988), "Inefficiency, public enterprise and privatization", European Economic Review, Vol 32, No. 2/3, March.
- Rosas Vega, G. (1988), "Privatización o Estatización?", Universitas Economica, Vol vi, No. 1, Junio-Dic.
- Roth, G. (1987) The private provision of Public Services in Developing Countries. (N.Y.: Oxford University Press)
- Ruys, P.H.M. (1988), "Industries with private and public enterprises," European Economic Review, Vol 32, No. 2/3, March.
- Sanclemente, C. (1988) "La Privatización de la energía eléctrica", Nueva Frontera, Julio 25.
- Sarmiento, Alfredo, "Análisis de los costos de los colegios de secundaria: una comparación oficial y privada", CCRP, Bogotá, septiembre, 1988.
- Sarmiento, Alfredo, "Análisis de los costos de la educación en Colombia", FEDESARROLLO, 1991.
- "Situación Financiera del Banco de los Trabajadores", FGIF Documento FG-030, Bogotá, marzo de 1986.
- Suarez Melo, M. (1989) "Diagnóstico Global y Perspectivas de la Privatización en Colombia", en Cámara de Comercio (1989b).
- Suárez Melo, M. (1990) "Privatización: de la teoria al pragmatismo", en Debates de Coyuntura Economica, No. 17, (Bogotá: Fedesarrollo)
- The World Bank, Financial Systems and Development. An Overview, Oxford University Press, 1989.
- Urrutia, M. (1988) "Tarifas de Servicios Públicos y Crecimiento Económico", Estrategia, Sept.
- Vernon, R. and Aharoni, Y. (1983), State Owned Enterprises in the Western Economies (London: Crown Helms)
- Vernon, R. (Editor) (1988) The Promise of Privatization: A Challenge for American Foreign Policy (New York: Council on Foreign Relations)

- Vernon, R. (1989), "Aspectos Conceptuales de la Privatización", Revista de la Cepal, No. 37, Abril.
- van de Walle, N. (1989), "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues", World Development, Vol. 17, No. 5, May.
- Vickers, J. and Yarrow, G.(1988) Privatization: An Economic Analysis, (Cambridge: MIT Press)
- Walters, A. (1988)"Privatización: algunas lecciones internacionales", Contribuciones, Oct-Dic. (CIEDCA)
- Yarrow, G. (1986) "Privatization in Theory and Practice, Economic Policy, April.
- Zini júnior, A.A. (1990), O Estado e o Mercado no Desenvolvimento Económico, (Sao Paulo: Universidad de Sao Paulo, Faculdade de Economia e administracao)
- Zuleta J, Luis Alberto, Una Reforma Financiera para la Década del Noventa. Apertura y Modernización, FEDESARROLLO - Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.