

TD/B/WG.3/Misc.5  
11 de mayo de 1993

Original: ESPAÑOL  
ESPAÑOL E INGLES SOLAMENTE

Grupo especial de trabajo sobre  
experiencias comparadas en materia  
de privatización

Segundo período de sesiones  
(7 a 11 de junio de 1993)

Comunicación de COLOMBIA

---

\* Esta comunicación se distribuye en Español e Inglés. Se utiliza en ella la terminología de la autoridad que presente la comunicación.

GE.93-51886

**"Colombia: Concepción, Ejecución y Resultados de los Programas  
de Privatización -Esquema de Presentación-"  
Marzo de 1993**

**Objetivos a medio y a más largo plazo de los programas de  
privatización.**

Dentro de los fines perseguidos por la Reforma Constitucional llevada a cabo en 1991, se señalan los siguientes: modernizar el Estado y adecuarlo a las necesidades actuales mediante la redefinición de su papel y otorgándole mayor campo de acción a la iniciativa privada.

El nuevo modelo económico adoptado por el país, hace necesario revisar los criterios tanto de la acción estatal como de las formas de relación entre los diferentes agentes económicos.

La intervención estatal del pasado está siendo reemplazada por tareas acordes con la estructura productiva que se desea conseguir. En este nuevo ambiente el sector privado tiene un papel de primer orden. De esta manera, el sector privado debe cambiar sus parámetros de acción, permitiéndose con estos cambios nuevas formas de concertación económica y logrando que la acción conjunta del Estado y los sectores productivos encaucen la economía hacia la modernización.

Lo anterior busca una adecuada participación del Estado que esté sustentada en principios rectores y orientadores tales como la eficiencia, la buena fé y la celeridad en todas las actuaciones públicas. Para lograrlo se necesita reformar el sector público con el objetivo de reducir sus ineficiencias y aumentar el campo de acción de la iniciativa privada creando condiciones favorables con el fin de que esta sea el impulsora del aparato productivo.

Puede observarse que a mediano plazo y a medida que se implemente y ejecute la reestructuración del Ministerio de Desarrollo Económico y las entidades adscritas, decretada por el Gobierno Nacional, el Estado, desde esta área, dejará de ser contraparte de los particulares y se convertirá en su socio, buscando alcanzar mejores niveles de desarrollo y adecuando la actividad de los entes de vigilancia y control al nuevo entorno socio-económico.

Podemos resumir los objetivos perseguidos por la privatización :

- Entregar a los particulares gran cantidad de inversiones del Estado, para que los desarrollen con mayor eficiencia.
- Hacerse fuerte donde es vital la presencia del Estado.
- Promover la descentralización.
- Mejorar los servicios públicos.
- Revisar los criterios de control y vigilancia.

Finalmente, como objetivo primordial se pretende lograr mayores niveles de productividad y crecimiento económico con el concurso de los particulares, de las comunidades organizadas y de un mayor grado de democratización de la propiedad.

El proceso de privatización que comenzó hace aproximadamente dos (2) años con el nuevo modelo económico de Apertura e Internacionalización de la Economía adoptado por el país, hizo necesario revisar y rediseñar los criterios tanto de la acción estatal como de las formas de relación entre los diferentes agentes económicos.

A partir de estos cambios deben surgir nuevos esquemas de concertación que permitan mediante la acción conjunta del Estado y de los empresarios encauzar la economía hacia la modernización propuesta. Esta estrategia requiere también la redefinición del papel de las agrupaciones gremiales tanto al interior de su sector productivo como en relación con

los demás sectores del Gobierno y de la Sociedad en general. Esto le permitirá al Gobierno contar con varios interlocutores para un proceso de concertación efectivo.

La reestructuración del Ministerio de Desarrollo (Decreto 2152 de 1992) responde al nuevo contexto económico y social para facilitar mediante su función, en la promoción del desarrollo económico del país y en la creación de las condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de la iniciativa privada.

Para lograrlo, se estableció el Viceministerio de Industria, Comercio y Turismo, con tres direcciones generales: de Desarrollo Industria, de Comercio y Mercados y de Turismo. Dentro de este nuevo esquema, se concentra en una sola dirección la formulación de Política Industrial y Tecnológica, partiendo del principio que la tecnología es el elemento crucial del desarrollo industrial.

Los instrumentos de concertación entre el Gobierno y el sector privado son los comités y consejos con los cuales se garantiza la participación activa de las partes. Tales comités deben enmarcarse dentro un criterio de universalidad, es decir que acojan a los empresarios, gremios y asociaciones de todos los sectores industriales. Dada la multiplicidad de comités, existentes o propuestos, debe racionalizarse su papel enfocando y simplificando sus acciones.

Los consejos superiores y los comités técnicos, deben ser utilizados para la concertación entre el sector público y el privado en la definición de las políticas que competen al Ministerio de Desarrollo Económico. En la reestructuración se mantiene, como organismo de concertación técnica:

- a. El Consejo Superior de Industria que abarca la política industrial de la grande, mediana y pequeña empresa.
- b. El Consejo Superior de Normas y Calidades, que maneja la política de promoción a la calidad en las empresas colombianas.

- c. El Consejo Nacional de Desarrollo Tecnológico,  
Industrial y Calidad que centraliza las actividades de  
financiación y promoción nacional de tecnología.

El Ministro puede crear, mediante resolución, los comités sectoriales o técnicos que considere necesarios para la adecuada ejecución de la política económica y social. En particular se considera necesario crear un comité para el manejo de la política de medio ambiente en su aspecto de relación con el sector industrial.

El proceso de Apertura Económica y Modernización busca centrar el desarrollo económico y social en la iniciativa del sector privado. Para apoyarlo, el Gobierno Nacional ha puesto en marcha acciones tendientes a desregular todas aquellas actividades en las cuales se ven inmersos los agentes privados en su relación con el Estado. La eliminación de trámites en las actividades estatales y su modernización permitirán el logro de estos objetivos.

La consolidación del marco de regulación, implica el proceso iniciado en acciones ya realizadas por éste y otros ministerios y entidades buscando eliminar trabas en el comercio exterior ( Dirección General de Aduanas, Instituto Colombiano de Comercio Exterior -INCOMEX, Ministerio de Salud, Instituto Colombiano Agropecuario, etc), así como los controles internos a las sociedades, industrias y mercados.

Para ello el Ministerio de Desarrollo Económico se reestructuró así :

#### 1. Superintendencia de Industria y Comercio

La reestructuración de la Superintendencia de Industria y Comercio, tiene como objetivo: la eliminación de funciones propias para se ejercidas por otras entidades, particularmente del nivel descentralizado territorial; la abolición de trámites y requisitos innecesarios que obstaculizan la iniciativa privada; y el reconocimiento de la idoneidad y aptitud de los particulares para el desempeño de labores que eran responsabilidad de la Superintendencia.

La Superintendencia de Industria y Comercio cumplirá funciones de gran trascendencia en el logro de una economía más competitiva y tendiente al cambio tecnológico. Por ello, en primer término, estará encargada de establecer un sistema moderno, rápido y eficaz de registro y control de la propiedad industrial, marcas, patentes y diseños.

En segundo lugar, en tanto que el marco de regulación va reduciéndose, se hace necesario poner en marcha la política de promoción a la competencia que evite la aparición de mecanismos desleales.

## 2. Reestructuración de la Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia de Sociedades está adoptado un programa de reestructuración basado en el fortalecimiento de la libertad de empresa e iniciativa privada, la libre competencia, la buena fé y la eficacia y eficiencia administrativa empresarial; buscado la eliminación de trámites y formalidades innecesarios, la agilización en la prestación del servicio y el apoyo al empresario.

Estos objetivos los alcanzará a través de dos aspectos: la reestructuración institucional, tendiente a la flexibilización de estructura y al ajuste de la planta de personal a las necesidades de la entidad y el replanteamiento de su función como entidad de inspección, vigilancia y control bajo un criterio de selectividad.

Dentro del campo del Desarrollo tecnológico y de calidad los propósitos básicos son:

- Apoyar la adquisición y adaptación de tecnología.
- Promover la calidad
- Reforzar la capacitación tecnológica
- Facilitar la adecuación a la protección ambiental.

En materia de racionalización financiera se ha creado el Fondo De Modernización Industrial y Desarrollo Tecnológico -FOMITEC. A través de este fondo, considerado como un instrumento especializado para el financiamiento de la modernización industrial y el desarrollo tecnológico se pretende, canalizar de manera efectiva y eficiente los recursos financieros para la modernización del sector industrial, evitando la dispersión de recursos.

El fondo operará a través de líneas de crédito con varias entidades canalizadoras. El fondo establecerá criterios transparentes y consistentes en cuanto a las condiciones y el alcance de los recursos estatales para la financiación del desarrollo tecnológico y fomentará nuevas actividades de desarrollo tecnológico de alto riesgo.

El Fondo cuyo capital será de origen público y privado, tendrá personería jurídica y será operado a través de un esquema administrado por la fiduciaria del Instituto de Fomento Industria (Fiduifi), de manera que se garantice la independencia del manejo y balance comercial IFI, posibilitando mayor flexibilidad en la definición de los reglamentos operativos correspondientes.

El Ministerio de Desarrollo Económico, a través del IFI, viene adelantando los estudios de diseño del fondo que permitan su entrada en operación en el menor plazo posible.

Por su parte el Instituto de Fomento Industrial -IFI, entidad del Estado, cuya función estatutaria es promover y financiar proyectos de inversión, durante la primera etapa y enajenar los mismos una vez reportada su rentabilidad, ha contribuido de manera importante al desarrollo y fortalecimiento de la industria privada.

En la actualidad el IFI posee inversión en 18 empresas en operación. Para establecer el programa de venta y definir la estrategia del mismo, el IFI ha clasificado las empresas en operación en 3 grupos teniendo en cuenta su valor patrimonial y aspectos específicos de las inversiones como la importancia estratégica, porcentaje de participación, resultados obtenidos, incidencia social, y accionistas que conforman el capital de la empresa.

El IFI continuará con el proceso de venta y reciclaje de recursos en nuevos proyectos, descentralizando la inversión y estableciendo un programa para inversiones de capital en empresas en funcionamiento y

proyectos de capital de riesgo o semilla. Los proyectos o empresas que requieran apoyo financiero deberán contener una clara estrategia de desinversión. En consecuencia, parte de estos recursos se reinvertirán en nuevos proyectos y eventualmente en empresas en marcha, con claros criterios de buen desempeño financiero.

El IFI, tanto en materia de otorgamiento de crédito, como en inversiones, buscará promover, estructurar y organizar más polos de desarrollo industrial en las diferentes regiones del país, con una clara estrategia financiera que tenga en cuenta la disponibilidad de recursos tanto públicos como privados y apalancamiento a nivel regional. Su rango de acción no implicará desplazar capacidad existente en el sector privado, pero también manteniendo el principio de diversificación de cartera que le permita mantener su sanidad financiera.

## II. Procesos de Privatización

### Sector Ferroviario

#### 1. Reestructuración de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Con la Ley 21 de 1988 se acordó un programa de recuperación y modernización del transporte ferroviario Nacional, mediante la creación de:

- El fondo de pasivo social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.
- La Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías.
- La Sociedad Colombiana de Transportes Ferroviaria - S.T.F.;  
Sociedad de economía mixta donde podrán participar como accionistas, inversionistas extranjeros del sector privado, bajo el esquema, en el cual el Estado suministra la



infraestructura férrea y las empresas privadas administran y comercializan el servicio. Esta es la primera sociedad con participación del sector privado cuyo objeto es la operación de trenes en el país.

#### • Sector Portuario

Para superar los problemas en el desarrollo del comercio exterior nacional dada las deficiencias la infraestructura del país, la necesidad de reducir tarifas y aumentar la eficiencia de los puertos, en enero de 1991 se expidió la ley la que permite la participación de inversionistas privados en la prestación de los servicios portuarios.

Con el nuevo esquema, la Nación asume la propiedad de la infraestructura portuaria Nacional que era de propiedad de la empresa Colpuertos y entrega estos bienes en concesión a los sociedades portuarias regionales - SPR -, para que administren y realicen inversiones mantenimiento y expansión, de acuerdo con los planes definidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

A cambio, las SPRs pagarán una contraprestación por el uso de los bienes de la Nación y por los derechos de ocupación de las playas y zonas de baja mar.

Las SPR pueden constituirse por el sector privado y entes públicos (Municipios, Departamento, Nación) cuya participación puede ser hasta el 30%.

La Superintendencia General de Puertos (órgano regulador) debe adjudicar concesiones a las SPR con un plazo de 20 años como regla general, garantizar la competencia entre los operadores y definir las fórmulas y metodología con las cuales las SPR determinarán sus tarifas. También realiza la inspección y vigilancia de las SPR y los operadores.

Las tarifas por el uso de la infraestructura portuaria buscarán, ante todo, la competitividad internacional de los puertos, y compensarán por lo

menos el mantenimiento y la reposición de las nuevas inversiones que realice el concesionario.

## **Red Vial Nacional**

Para apoyar el proceso de apertura económica el Gobierno Nacional se ha propuesto como objetivo acondicionar el sistema de transporte terrestre por lo que es necesario concentrar la inversión en los 6.700 Km que conforman los corredores de comercio internacional. Es decir, en aquellas vías que permiten la movilización de importantes volúmenes de tráfico entre los puertos y las fronteras y los centros de consumo y producción primarios.

Igualmente se dió prioridad a la inversión de transporte de los productos de importación y consumo al interior de las regiones, toda vez que permiten el desarrollo y la integración de las regiones.

## **Aeropuertos**

El Consejo Superior de Política Económica y Social -CONPES , estableció la necesidad de adelantar un programa para optimización del sistema aeroportuario y aeroespacial colombiano.

El objetivo de la nueva política es reducir los costos de operación y las necesidades de inversión en aeropuertos.

El nuevo esquema empezó a funcionar bajo la administración de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Decreto 2171 de 1992), adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Sus funciones se concentran en la planeación, operación, control, desarrollo y mantenimiento del sistema de espacio aéreo y la supervisión de la operación área privada o estatal, Nacional o Internacional.

La política de este sector está orientada a que la propiedad, operación, mantenimiento y expansión de aeropuertos sea transferida a sociedades autónomas independientes denominadas Sociedades Aeronáuticas Regionales. En estas, podrán participar los Departamentos, Municipios y el sector privado.

Para operar un aeropuerto, cada sociedad constituirá un fondo para el mantenimiento de sus pistas, la construcción y la ampliación de los aeropuertos será financiada con rentas que genere la sociedad y los recursos de líneas especiales de crédito.

## Telecomunicaciones

El Gobierno Nacional mediante de la Ley 72 de 1989 y el decreto 1900 de 1990, dictó las normas y estatutos generales para regular las actividades y prestación del servicio de telecomunicaciones mediante el suministro, la comercialiación, instalación y mantenimiento de los equipos terminales del abonado.

Actualmente se han presentado varias empresas interesadas en la licitación que próximamente se abrirá.

Actualmente los particulares están interviniendo en la prestación de servicios de telefonía local y larga distancia nacional a través de la modalidad de contrato de riesgo compartido con Telecom. Este, se encarga del suministro de la red y cobra a los usuarios por disponer de la infraestructura administrativa, y la expansión del servicio queda a cargo del contratista privado.

En el área institucional de este sector se expidió el decreto 2122 de 1992 que reestructura el Ministerio de Comunicaciones y crea la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones con carácter de Unidad Administrativa Especial. Su objetivo, regular y promover la competencia para que las operaciones sean económicamente eficientes, no implique abuso de posición dominante y produzcan servicios de calidad.

Esta comisión se encargará de reglamentar la concesión de licencias para el establecimiento de operadores de servicio de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, así como de proponer las correspondientes tasa, derechos o tarifas que debe pagar el concesionario por la concesión. Con respecto a la telefonía móvil celular (ley 37 de 1992) el servicio podrá ser prestado por sociedades de capital privado mediante contratos de concesión.

## **Energía Eléctrica**

En este sector el CONPES definió los criterios relacionados con la expansión del sector eléctrico y el desarrollo de proyectos privados de generación térmica entre inversionistas privados, para compra de energía a través del mecanismo de contratación por licitación pública.

## **Sector Financiero**

El proceso de reprivatización de entidades financieras se inició desde 1991, una vez logrado el saneamiento y la recuperación de aquellas entidades que habían sido nacionalizadas.

Así ocurrió con el Banco de los Trabajadores, Banco Tequendama y Banco del Comercio. Se busca en este nuevo proceso, consolidar el fortalecimiento patrimonial de todas las entidades, permitiéndole el ingreso a ellas de capital extranjero y lograr mejores índices de rentabilidad de intermediación, garantizando eficiencia administrativa y operacional, de forma que el sector financiero apoye efectivamente el proceso de modernización industrial necesario en el programa de modernización de la economía colombiana.

## **Sector Turístico**

Igualmente en este sector la Corporación Nacional de Turismo adelanta el proceso de venta de las acciones que posee en los hoteles del país. Para ello se están estudiando los mecanismos para realizar dichas transacciones.

## **Sector de Servicios Públicos**

En este aspecto el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, ha sido uno de los pioneros en este proceso de privatización buscando optimizar la prestación de los servicios públicos a través de particulares así:

Aseo: La Empresa Distrital de Servicios Públicos -EDIS, contrató con consorcios particulares el servicio de recolección y barrido, relleno

sanitario y la reparación y mantenimiento de vehículos y equipos de recolección de basuras.

Acueducto y Alcantarillado: La empresa de acueducto y alcantarillado en asocio con la comunidad y los particulares adelanta los siguientes programas:

- Autoconstrucción de redes domiciliarias en zonas periféricas de la ciudad.
- Lectura de medidores
- Supervisión de lectura de medidores
- Control y vigilancia para reducción de pérdidas

Energía: La Empresa de Energía de Bogotá contrató con particulares:

- Recuperación de pérdidas, esto es, la detección de fraudes mediante la medición de líneas, cuyo costo resultó ser dos veces menor que si se hubiera realizado directamente por la empresa.
- Recuperación de cartera morosa
- Mantenimiento de Redes de Distribución

Teléfonos: La empresa adelanta con participación de particulares las siguientes actividades:

- Construcción de nuevas redes telefónicas
- Administración de los teléfonos públicos

- Liberación del mercado de los teléfonos de mesa, permitiendo que el sector privado comercialice los aparatos telefónicos.

Mantenimiento de Vías: La administración Distrital contrató con el sector privado el mantenimiento de vías de la ciudad con la participación de la comunidades, lográndose más de 6.000 metros lineales de vías con adoquines.

### **Zonas Francas**

El país cuenta con siete zonas francas que se liquidarán mediante la venta de bienes y administración por parte de operadores privados.

En el esquema actual de privatización de las zonas francas, el papel del Estado es el de fijar, por intermedio del Ministerio de Comercio Exterior, las políticas y condiciones de funcionamiento del régimen. Así mismo, sigue siendo una fuente de apoyo y orientación para los exportadores privados que utilizan las zonas francas.

### **Efectos Sociales**

Para reducir al mínimo el efecto del ajuste social, en 1991 el CONPES encargó al SENA de la prestación de la mayoría de los servicios de ajuste-socio laboral.

Por lo tanto se reestructuró el programa de Servicio de Adaptación Laboral Integral -SALI, que tiene como objetivo propender por la reducción y reubicación de los trabajadores, ya sea a través de recalificación o creación de empresas para subcontratar servicios y/o adaptación laboral, que por los procesos de modernización empresarial sean desvinculados de las empresas.

Con el apoyo del Ministerio de Trabajo y seguridad Social, dicho programa será ejecutado por el SENA, con recursos provenientes de un préstamo del Banco Mundial. Sus principales líneas son las siguientes:

- Desarrollo e implementación del Sistema de

Asistencia Laboral a la Industria.

- Recalificación de la Fuerza de Trabajo.
- Intermediación Laboral.
- Creadores de Empresas

Este programa tiene como filosofía central la conformación de comités bipartitos, en los cuales empresarios y trabajadores, con el apoyo del Gobierno Nacional, buscan soluciones alternativas para aquellos trabajadores desplazados por los programas de reconversión industrial que adelanta el sector privado.

El país ha avanzado en el esquema de privatización y se estudia identificar con base en criterios de justificacióm ética, viabilidad jurídica, racionalidad económica y aceptación política, las actividades y servicios que actualmente están en poder del Estado, pero que por su naturaleza o por la necesidad de racionalizar y hacer más eficiente, puedan ser asumidos por los particulares a corto, mediano y largo plazo según las condiciones y circunstancias de cada uno.