

Análisis sobre el proceso de privatización en Barranquilla

Aleksey Herrera Robles*

Resumen

En Barranquilla, de acuerdo con los últimos planes de desarrollo, la privatización no se encuentra consagrada como política o estrategia, de tal manera que su aplicación ha sido de manera no planificada y como salida a la crisis del sector público local.

Palabra clave: Privatización.

Abstract

According to the last plan of development in Barranquilla, privatization has not been specified as a policy or strategy. Therefore, its application has been unplanned and it has been considered a solution to the crisis of the local public sector.

Key word: Privatization.

Este ensayo se limita a hacer un análisis descriptivo sobre la materia, y desde el punto de vista temático tiene en cuenta la privatización de actividades distritales, y no abarca procesos de origen nacional como el caso de la administración del Puerto y la Zona Franca.

El ensayo contiene unos princi-

pios o criterios generales sobre privatización, analiza el proceso en Barranquilla desde una perspectiva histórica, y finalmente comenta algunas experiencias específicas y plantea algunas conclusiones e hipótesis al respecto.

I. CRITERIOS GENERALES SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

1.1. Noción

Las tareas de modernización del Estado están orientadas, por un lado, al establecimiento de medidas ten-

* Abogado. Director de la Revista de Derecho. Coordinador de investigaciones jurídicas y socio-jurídicas de la División de Ciencias jurídicas de la Universidad del Norte. Profesor de Constitucional General, Hacienda Pública y Derecho Administrativo General. (E-mail: aherrera@guayacan.uninorte.edu.co)

dientes a la apertura e internacionalización de la economía y, por otro, a la redefinición del papel moderno del Estado.

En relación con este segundo punto son varios los programas gubernamentales, los cuales van desde la transición hacia un sistema de subsidios a los usuarios hasta la agilización de los trámites administrativos, la reestructuración de las entidades públicas, la regulación del gasto social y la «*reducción progresiva de la gestión estatal en aquellas actividades que puede cumplir más eficientemente el sector privado*»¹.

Lo anterior quiere decir que el gobierno considera la privatización como una estrategia de modernización del Estado. Sin embargo, el proceso en sí mismo no se limita a trasladar una actividad orgánicamente prestada por el Estado a favor de los particulares, sino que involucra diferentes formas o mecanismos. Por ello, considero válida la definición de privatización de Gómez Ricardo y Low Murtra:

Por privatización se ha entendido el proceso relativo a la transferencia total o parcial de empresas y actividades públicas —que tradicionalmente eran ejercidas y controladas por el Estado— al

*sector privado o particular; aun cuando podría otorgársele una dimensión más amplia al incorporar, además del cambio de propiedad en el proceso productivo, otros ingredientes como arrendamiento de empresas, contratación de la prestación de servicios públicos, venta de activos, entre otra gama de opciones*².

1.2. Antecedentes

La filosofía de la privatización tomó especial fuerza en países como Estados Unidos y Gran Bretaña durante finales de los años 70, y se consolidó durante los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en la década de los 80.

Entre las escuelas que la inspiraron se encuentra la de la Teoría de las Alternativas Públicas (*Publics Choise*), liderada por James Buchanan, Gordon Tullock, Antony Downs y J.R. Tollison. En todos estos casos, el fundamento filosófico central ha sido la escuela neoliberal.

En este sentido, en la revista de la CEPAL, número 34, de abril de 1988, dentro de los rasgos sobresalientes del neoliberalismo se encuentra el de «*privatización de empresas y eliminación de las empresas industriales y comerciales del Estado*».

¹ GARCIA GONZALEZ, Jorge. «El proceso de Modernización del Estado en Colombia». En: *Gerencia pública en Colombia*. Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, 1994, p. 21.

² LOW MURTRA, Enrique y GOMEZ RICARDO, Jorge. *Teoría Fiscal*. 3ª ed. Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 109.

La privatización, sin embargo, ha tenido un fuerte impacto no sólo en los países industrializados sino en los del bloque de Europa Oriental, principalmente después de la caída del marxismo a partir de 1989, y en América Latina.

En esta última región, analizando los procesos de privatización dentro de su contexto, encontramos que obedecen más a una política neoestructural que neoliberal. En este sentido, en la misma revista de la CEPAL se establece la privatización dentro del neoestructuralismo, pero con un criterio selectivo y estratégico, es decir, pluralismo en las formas de propiedad y gestión, y se admite la existencia de empresas industriales y comerciales del Estado pero de manera complementaria, es decir, donde la iniciativa privada no pudiera o no quisiera invertir³. Prueba de lo anterior es que revisados los cuadros comparativos divulgados por el Banco Interamericano de Desarrollo entre 1980 y 1989, no obstante los procesos de privatización vividos por distintos países latinoamericanos, se ha presentado un incremento de la participación del Estado en el Producto Interno Bruto de países como Argentina, Brasil,

³ No quisiera cuando el rendimiento del capital no estimule al particular a invertir en un sector, o no pudiera cuando los riegos o la dimensión de los recursos requeridos no se lo permitan. En todo caso, estos factores no son constantes sino que dependen del desarrollo de la economía y la formación de los grandes capitales.

Colombia, Chile y México⁴.

En América Latina el proceso de privatización se inició en Chile durante el gobierno de Augusto Pinochet, pero posteriormente se implantó en países como Argentina, Brasil y Uruguay, en algunos casos debido a la necesidad de una mayor eficiencia y, en otros, como imposición de entidades internacionales como el Fondo Monetario Internacional – FMI– y el BIRF.

En el caso colombiano, autores como Low Murtra y Gómez Ricardo señalan que la privatización se inició como una estrategia del Plan Económico y Social presentado por el presidente César Gaviria, el cual se manifiesta a través de casos concretos, tales como:

- a. Privatización de las empresas administradas por el Instituto de Fomento Industrial - IFI - tales como Papelcol y las ensambladoras;
- b. Actividades de servicio público local;

⁴Esta situación podría llevarnos a pensar que por lo menos para América Latina se mantiene vigente la teoría de Wagner sobre el incremento de los presupuestos públicos, tanto en términos relativos como absolutos. Sin embargo, considero que este fenómeno se presenta principalmente por cuanto la tradición en América Latina han sido los estados débiles, de tal manera que se trata simplemente de una consecuencia del desarrollo que busca una mayor presencia del Estado.

- c. Actividades de transporte, tales como Colpuertos y Ferrocarriles Nacionales;
- d. Actividades del sector financiero, las cuales habían sido adquiridas por el Estado durante la crisis de 1980;
- e. Enajenación de hoteles administrados por la Corporación Nacional de Turismo;
- f. Entrega en concesión de mantenimiento y construcción de vías públicas;
- g. Apertura de la opción sobre auto-generación de energía.⁵

Otros autores como Armando Montenegro estiman que la privatización se viene dando en Colombia desde hace veinte años. Al respecto

En contra de la opinión mejor difundida, los procesos de privatización no son nuevos en el país, ni son el resultado de oleadas neoliberales ni nada semejante. Si bien algunas iniciativas del gobierno han puesto el tema en el centro del debate nacional, también es verdad que la privatización de algunos servicios estatales se ha venido llevando a cabo durante las última décadas de una manera callada, firme y espontánea. Como tantas cosas, sólo ahora, quizá por la falta de estudios juiciosos y por la multitud de análisis superficiales, aparece el

⁵ LOW MURTRA y GOMEZ RICARDO, *op. cit.*, p. 117.

tema como algo nuevo, venido del exterior, que perturba las mentes anquilosadas y presenta una aguda controversia. En los años pasados cuando se privatizaba, nada se discutía, nada se controvertía...»⁶.

Independientemente de la discusión anterior y teniendo en cuenta sus alcances y efectos, Jaime Mejía Mazuera y Clara Inés Rueda señalan al respecto:

En los últimos tres años se vendió la participación oficial en más de quince empresas por un valor superior a 1.1 billones de pesos. Se han cedido al sector privado actividades como la salud y las pensiones, ferrocarriles, puertos y construcción de carreteras [...] En Colombia, la privatización no se ha hecho para volver más pequeño el Estado y si éste fuera el objetivo, los resultados serían pobrísimos: el gasto público pasó de significar el 24% de la producción total de bienes y servicios de la economía o Producto Interno Bruto (PIB) en 1988, al 30% en 1994. Esto quiere decir que el Estado ha crecido...⁷

En cuanto a los objetivos que persigue el proceso de privatización en Colombia, teniendo en cuenta los diferentes factores podemos señalar que es el de «[...] reducir el déficit fiscal, lograr mayor eficiencia, reactivar

⁶ MONTENEGRO, Armando. «Gestión privada de las funciones públicas». En: *Gerencia Pública en Colombia*. Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, 1994, p. 33.

⁷ *El Tiempo*. 30 de enero de 1994, p. 1C.

*el mercado de capitales, atraer inversión extranjera, eliminar subsidios y, aun cuando no parece lógico, se ha argüido la búsqueda de un cambio social.*⁸

II. LA PRIVATIZACION EN BARRANQUILLA

2.1. La privatización: una parábola del retorno

Revisados los hechos más significativos en el desarrollo y la evolución de Barranquilla, podemos encontrar la presencia e impulso de la iniciativa privada.

Hasta mediados de los años 30, el número de empleados públicos en la ciudad era representativo de las limitaciones de la acción pública. De acuerdo con el censo de 1866, habían 11 empleados, lo que significaba un 0.6% de la población económicamente activa.⁹

Todas las actividades de servicio público se iniciaron a finales del siglo XIX y por iniciativa privada. Al respecto, en *La historia general de Barranquilla*, se destaca:

La fundación de la Compañía de Acueducto en 1877 permitió instalar un nuevo servicio de agua que dejaba atrás el antiguo reparto a lomo de burro. Una compañía anónima con un capital de

cincuenta mil pesos oro se encargaba del alumbrado eléctrico de la ciudad. A la vuelta del siglo, en 1904, el empresario Juan de Medina y Suárez es favorecido por el Concejo con un contrato provisional por dos años para establecer plantas eléctricas y llevar a cabo el alumbrado eléctrico del parque Bolívar, atrio y parque de San Nicolás y Camellón Abello. Otra compañía organizada por Francisco J. Cisneros explotó el tranvía a través de dos líneas integradas por seis carros para doce pasajeros cada uno, «tirados por cuarenta y dos magníficas mulas». La Compañía Telegráfica de las Antillas y Chicago, instala 300 aparatos telefónicos entre 1884 y 1897 y extiende en 1891 el servicio al vecino distrito de Soledad...¹⁰

Para la misma época, en 1894, se registraba la existencia de doce colegios y siete escuelas, las que en conjunto sobrepasaban ligeramente los mil quinientos estudiantes. De éstas, cuatro eran públicas, dos para varones y dos para mujeres. Las demás eran privadas.

Entre 1950 y 1930 se generó un importante proceso de crecimiento de la ciudad como resultado de haberse convertido en epicentro de la región Caribe. Durante ese período la población pasó de 40.115 a 152.348 habitantes, y se registró un aumento anual del 8.4%, muy por encima del

⁸ LOW MURTRA y GOMEZ RICARDO, *op. cit.*, p. 123.

⁹ Archivo del Concejo Municipal de Barranquilla, libro de 1866, 3 tomos.

¹⁰ CONDE, Jorge. «Desarrollo de Barranquilla, 1871-1905». En: *Historia General de Barranquilla. Sucesos*. Publicación de la Academia de la Historia de Barranquilla, 1997, p. 73.

resto de las ciudades más importantes del país.

Este crecimiento permitió un incremento de la acción pública, principalmente en materia de salud. En este sentido, en 1901 se organizaron y pusieron en funcionamiento las primeras políticas de vacunación (externalidad), y en 1912 se creó la Dirección Municipal de Salubridad Pública.

Al hecho anterior podemos agregar la entrada en funcionamiento del Acueducto Municipal en 1928, único en su especie a nivel nacional, el cual fue construido por la firma Parrish y Cía. con los fondos provenientes del préstamo otorgado por la *Central Trust Chicago Illinois* por valor de cinco millones de dólares y que había sido autorizado por el Concejo Municipal, en virtud de las facultades en este sentido otorgadas por el Código de Régimen Político y Municipal, ley 4ª de 1913.

En relación con esta inversión hay que señalar que sólo hasta 1921 la clase dirigente se interesó en resolver el problema del suministro de agua potable en la ciudad¹¹, al

¹¹ Analizando esta circunstancia histórica se encuentra que el principal problema que vivía la ciudad era el de la vivienda del gran número de inmigrantes que llegaron a Barranquilla. Existían dos dificultades centrales: por una parte, la propiedad sobre la tierra, en su mayoría en cabeza de las familias tradicionales de la ciudad, y por otro, la insuficiencia en el suministro de servicios, principalmente el de acueducto.

adquirir el precario acueducto construido por Ramón Jimeno en 1878.

En virtud de las facultades que la ley 4ª de 1913 le confería al personero y contando con la autorización del Concejo y el apoyo de los hermanos Karl y Robert Parrish, finalmente se logró el crédito y la construcción de la obra.

En el libro *Historia general de Barranquilla* se reseña que para los años 20 la ciudad

[...] vio surgir una nueva dirección pública, la que hizo confluir sus intereses privados con las necesidades comunes de la ciudad; en efecto, durante el decenio de los veinte la ciudad afrontó y se estableció grandes desafíos (servicios públicos, Bocas de Ceniza, terminal, etc.) alrededor de lo que se desarrolló un espíritu público y se estructuró una clase dirigente que, con vínculos orgánicos con las aspiraciones comunitarias, abanderó las soluciones de las necesidades de la ciudad...¹²

Los avances en materia de servicios públicos de la época se sintetizan así:

- a. Creación de las Empresas Públicas Municipales, la cual no sólo se encargó de la pavimentación de las vías más importantes de la

¹² PAOLO SOLANO, Sergio. «La Modernización de Barranquilla, 1905-1930». En: *Historia General de Barranquilla. Sucesos*. Publicación de la Academia de la Historia de Barranquilla, 1997, p. 95.

ciudad, sino que construyó, con la dirección de Samuel Holloper, el acueducto municipal, el cual alcanzó una cobertura del 80% de las viviendas¹³;

- b. Construcción del mercado público en reemplazo del anterior, que había sido diseñado en 1878 por José Félix Fuenmayor y construido por Esteban Márquez;
- c. La prestación del servicio de energía, a cargo hasta entonces de la Compañía Luz Eléctrica, de propiedad de Pedro Blanco Soto, fue reemplazada en 1909 por la empresa Energía Eléctrica de Barranquilla, de propiedad de la familia Obregón, la cual fue posteriormente vendida en 1927 a la firma norteamericana *Electric Bond and Share*. En virtud de un contrato por el término de 25 años autorizado por el Concejo Municipal, Barranquilla no se benefició de las ventajas energéticas que vivió el país durante este período. Sin embargo, esta empresa logró en 1927 una cobertura del 74% del total de las viviendas.

En 1930 Barranquilla se favoreció de algunas inversiones nacionales en materia de educación. No obstante, en 1945 las escuelas públicas llegaban a 81, mientras que las privadas a 199.

¹³ En la misma época, la cobertura del acueducto de Bogotá era del 59%; de Medellín, del 57.3%; de Cali, el 74.8%; de Cartagena, el 21.4%, y de Santa Marta el 36.2%.

En cuanto a la educación superior, mediante ordenanza No 42 del 15 de junio de 1946 se creó la Universidad del Atlántico, inicialmente con las facultades de química y farmacia¹⁴ y reemplazando el Museo del Atlántico y el Instituto de Tecnología. La ampliación hacia otras carreras y su posesionamiento dentro de la ciudad y la región se debieron en parte al impulso que le dio Julio Enrique Blanco.

El período entre 1958 y 1974 significó un camino irremediable hacia la crisis. César Mendoza resume el proceso así:

[...] *El crecimiento repentino de Barranquilla, impidió una previsión de necesidades. Su capacidad de servicio no correspondía a la capacidad de adecuar la ciudad a las nuevas circunstancias. Todo esto contribuyó para que Barranquilla, durante el período frentenacionalista diluyera su identidad socio-cultural. El dinamismo demográfico que presentó la ciudad en los comienzos del siglo, tendencia que se mantuvo hasta 1964, disminuyó aceleradamente con efectos contradictorios para su expansión económica...*¹⁵

En conclusión, desde finales del siglo XIX los servicios públicos tuvieron origen en la iniciativa privada;

¹⁴ Respondiendo a la necesidad que presentaba el sector productivo local.

¹⁵ MENDOZA, César. «Barranquilla durante el Frente Nacional». En: *Historia General de Barranquilla. Sucesos*. Publicación de la Academia de la Historia de Barranquilla, 1997, p. 122.

la década de los años 30 se considera como un período de transición en el cual, dentro de una situación económica de prosperidad¹⁶, el municipio entró a asumir la prestación de los servicios motivado por el crecimiento demográfico y el consecuente incremento de las necesidades de ampliación de la cobertura de servicios.

Más que a una corriente económica, el estatismo local responde a necesidades de inversión mediante la disposición de capitales que los particulares no podían disponer en esa época.

2.2. Marco normativo actual del proceso de privatización en Barranquilla

El desarrollo de la privatización en Barranquilla ha sido antecedido por un proceso normativo general que le ha servido de respaldo e inspiración.

Desde el punto de vista constitucional, aunque se regula en el artículo 334 los alcances de la intervención estatal¹⁷, ésta corresponde no pro-

piamente a un modelo keynesiano clásico o del bienestar sino neoestructural¹⁸, en la medida en que se limita el papel del Estado a su participación en las actividades en las cuales cumpla efectivamente con los principios básicos de eficiencia.

De esta manera, por ejemplo, en el artículo 336, inciso 7° de la Constitución Nacional se establece que «[...] El gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley...».

En cuanto a servicios públicos se refiere, el artículo 365 de la Carta, en su inciso 2° determina que éstos «[...] estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares...»

En cuanto a los alcances de la norma anterior, por un lado se reafirma el servicio público como «ins-

ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menos ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones».

¹⁸ PLAZASVEGA, Mauricio. *El liberalismo y la teoría de los Tributos*. Santafé de Bogotá, Temis, 1995, p. 182. El autor reconoce que la Constitución de 1991 representa todas las tendencias políticas.

¹⁶ El profesor Villalón analiza el período en su artículo titulado «Barranquilla en el tiempo de la prosperidad de milagro», *Revista Huellas*.

¹⁷ Art. 334 C.N.: «La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un

tancia de legitimidad del Estado»¹⁹, pero por otro se aclara la posibilidad de intervención de los particulares en su prestación, ya sea como servicio público propiamente dicho – como cuando se entrega un servicio público en concesión o cuando se constituya un servicio privado de interés general – como cuando no existe titularidad pública.²⁰

Al respecto y de acuerdo con lo comentado por el profesor Agustín Gordillo, la tendencia moderna no es, no obstante la privatización de actividades, disminuir la acción o el derecho público sino reorientar su participación de un papel activo a uno de coordinación y/o control²¹, como en efecto sucedió en el caso colombiano durante el gobierno del presidente César Gaviria en el que, si bien se suprimieron varios institutos descentralizados y se fusionaron y modernizaron algunas entidades del Estado, se duplicó el número de superintendencias.

Desde el punto de vista del desarrollo legal, en materia de servicios públicos domiciliarios, la ley 142 de 1994 encarga su prestación en primera instancia a las «empresas de

servicio público», las cuales se deben constituir como «sociedades por acciones»²², con clara participación privada; pero, además, en el campo de la educación las leyes 30 de 1992 y 115 de 1993 regulan las instituciones públicas y privadas de educación superior y básica, y mantienen la prestación mixta; la ley 09 de 1989, ley de Reforma Urbana y 3ª de 1990 crean el Sistema de Vivienda de Interés Social con participación de los sectores público y privado, y específicamente en el artículo 77 de la ley de Reforma Urbana se regula el régimen asociativo para el desarrollo no sólo de proyectos de vivienda sino de proyecto y programas de renovación; la ley 10 de 1990 integra el Sistema Nacional de Salud con instituciones públicas y privadas; la ley 23 de 1991 impulsa la creación y puesta en funcionamiento de mecanismos privados de administración de justicia como los tribunales de arbitramento y centros de conciliación.

Lo anterior, sin contar procesos específicos como el de la Zona Franca, los puertos, la administración de aeropuertos, etc.

Lo anterior quiere decir que el panorama normativo plantea una solución y al mismo tiempo marca una tendencia frente a lo evidente: la crisis del sector público, del cual Barranquilla no ha sido ni es ajena.

¹⁹ C. Const., sent. T-540 de septiembre 24 de 1992.

²⁰ CHINCHILLA MARIN, Carmen. *El servicio público, ¿amenaza o garantía para los derechos fundamentales? Estudio sobre la Constitución Española*. Madrid, Editorial Civitas, 1991, Tomo II, págs. 962 a 966.

²¹ GORDILLO, Agustín. «Tendencias del Derecho Administrativo». En: *Revista de Derecho* No. 3. Barranquilla, Ediciones Uninorte, 1994.

²² Ley 142 de 1994, artículo 17.

2.3. La privatización en Barranquilla, un proceso sin planificación

Desde mediados de los años 70 la crisis de la gestión pública en Barranquilla ha sido evidente. Desde la experiencia de la creación de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. -Triple A- la privatización se concibe como una alternativa, principalmente en la gestión de los servicios públicos domiciliarios, pero sin desconocer que en otros aspectos la presencia de la gestión privada ha sido determinante o viene ocupando un papel protagónico en la satisfacción de necesidades públicas locales de todo orden.

Revisados los últimos planes de desarrollo encontramos que la privatización no se encuentra consagrada como política o estrategia, de tal manera que su aplicación ha sido de manera no planificada y en situación de crisis.

Sólo en el momento en que se radicalizan los conflictos al interior de los servicios se acude a la alternativa de la privatización, lo que coloca a la administración en situación de inferioridad o desventaja para asumir el proceso.

Por otro lado, a diferencia de los datos que presentan las estadísticas nacionales, el sector público en Barranquilla no tiene mayor representación en el ejercicio de actividades

industriales o comerciales, de tal manera que dentro del listado de la Cámara de Comercio sobre las 100 empresas más grandes de la ciudad, el sector oficial sólo se encuentra representado en un 8%. Además, a nivel nacional el origen de las empresas no constituye garantía de eficiencia o ineficiencia²³; a nivel local, teniendo en cuenta la limitación anteriormente indicada y analizando los resultados de operaciones de las sociedades comerciales que publica la Cámara de Comercio, si bien el sector privado también afronta problemas de ineficiencia, en el caso del sector público los resultados negativos son generalizados.

No obstante, desde un punto de vista más amplio, debemos coincidir con el análisis de Gómez Ricardo y Low Murtra cuando señalan que

[...] puede comprobarse que no depende de la pertenencia privada o pública el resultado de las empresas, sino de factores como su administración, incentivos obtenidos por los administradores o agentes, grado de rentabilidad logrado por los propietarios o principales, condiciones y características del mercado, grado de competitividad, características del proceso productivo, mecanismos de comercialización y de publicidad, estructura de ingresos y costos, entre otros factores de índole interna y

²³ De acuerdo con un informe de Confecámaras, de las 25 empresas con mayores beneficios del país durante 1993, 11 fueron del sector público, 10 del privado y 4 del mixto; en cuanto a pérdidas, 10 fueron del sector público y 15 del sector privado.

de carácter externo; así mismo puede concluirse que no necesariamente las empresas que originan mayores resultados y que presentan mayor solidez sean las particulares...

No obstante lo anterior, en el caso específico de Barranquilla, la balanza se inclina hacia la ineficiencia total del sector público como resultado de factores no formales pero que tienen una incidencia determinante, como son la corrupción, la burocratización y, en general, la politización extrema del sector.

2.4. Análisis descriptivo de algunos procesos de privatización en Barranquilla

2.4.1. En cuanto a la educación

En 1982 existían en la ciudad 8.481 alumnos matriculados en instituciones oficiales de educación superior y 23.265 en instituciones privadas. En 1995 las instituciones oficiales matricularon 10.377 alumnos, para un incremento del 22.3% en los últimos 13 años, mientras que las instituciones privadas matricularon en el mismo año 40.037 alumnos, para un incremento del 72.09%.

En Barranquilla, las instituciones oficiales sólo ofrecen el 27.6% de los cupos disponibles en la ciudad. El resto, es decir, el 72.4%, corresponde al sector privado²⁴.

Esta información nos indica que en el sector educativo ha sido una constante en la historia de la ciudad la prestación mixta del servicio, pero con mayor eficiencia y preeminencia del sector privado.

2.4.2. En cuanto a la administración de justicia

En Barranquilla, de acuerdo con la estadística de 1992 publicada por el Ministerio de Justicia, se duplica el promedio nacional de conflictos judiciales. No obstante lo anterior, los mecanismos de solución alterna de conflictos que involucran gestión privada no han sido eficaces. A título de ejemplo, sólo funciona de manera permanente un solo centro de arbitramento que tramita anualmente, en promedio, cerca de 25 tribunales, cuando en materia civil, por ejemplo, se presentan cerca de 7.500 procesos anuales. En cuanto a centros de conciliación, por fuera del de la Cámara de Comercio funciona el de los consultorios jurídicos de dos(2) de las cinco facultades de derecho que existen en la ciudad, y cuya información estadística expresada en el monto de los conflictos resueltos es prácticamente insignificante.

En conclusión, la privatización de la justicia a nivel local no sólo no ha tenido ninguna acogida sino que además no es considerada por la sociedad como una forma alternativa de dirimir sus conflictos.

²⁴ Fuente: Icfes y Cámara de Comercio.

2.4.3. *En cuanto al servicio de acueducto*

La cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado ha sido desigual en Barranquilla a lo largo de su historia. Entre 1925 y 1945 se contó en la ciudad con el servicio más eficiente del país; sin embargo, desde el retiro de la *Trust Company de Chicago* se inició un lento retroceso que nos llevo a finales de los 80 a contar con la empresa más improductiva del país y con mayor nivel de corrupción: Las Empresas Públicas Municipales.

Después del fracaso de esta empresa organizada como establecimiento público²⁵, el 17 de julio de 1991 se constituyó la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. -Triple A-, con participación accionaria del 89% de capital público y 11% de capital privado.

En 1996 la empresa entra en crisis como resultado de la baja recaudación y el incremento de los costos producto de su ineficiencia, lo que la

²⁵ Las E.P.M. fue constituida en 1960 como entidad descentralizada; sin embargo, en Colombia estos organismos sólo se clasificaron a partir de la expedición de los decretos leyes o extraordinarios 1050 y 3130 de 1968, en entes adscritos -establecimientos públicos y superintendencias- y entes vinculados -empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. Lo interesante en este caso es que durante mucho tiempo existió, al igual que con la E.M.T., dificultades para determinar su real naturaleza jurídica.

llevó a colocar en el mercado de 8.385.324 acciones ordinarias, equivalentes al 43.31% del capital social, las cuales fueron adquiridas por la Sociedad Interamericana de Aguas y Servicios S.A. E.S.P. -INASSA-, cuyo principal socio es la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.

Actualmente la Triple A cuenta con un capital autorizado de \$35.000.000.000.00 y suscrito y pagado de \$19.361.443.000.00, representado como se indica en el cuadro siguiente:

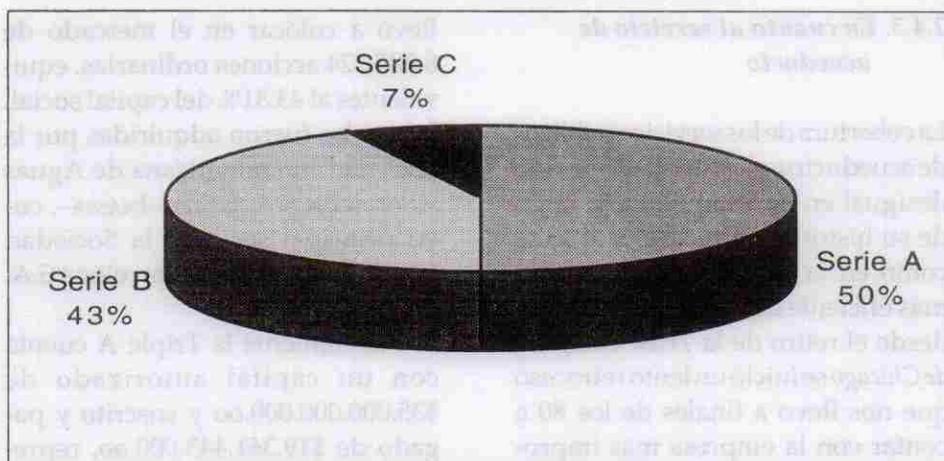
Las acciones serie A son del Distrito de Barranquilla, las serie B a cargo de inversionistas locales, y las serie C de INASSA.

La prestación actual del servicio por parte de la Triple A puede considerarse exitoso, no sólo por el mejoramiento y confiabilidad en la prestación del servicio sino por el incremento de la cobertura.

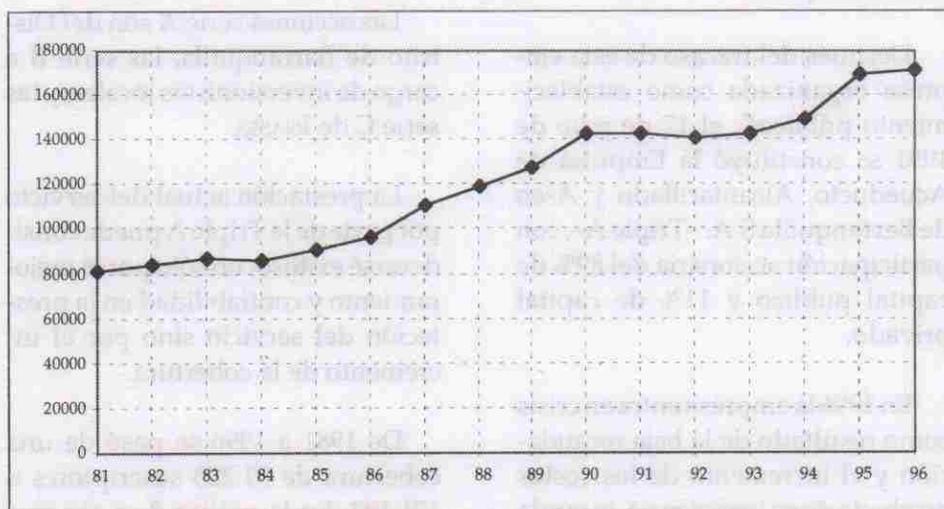
De 1981 a 1996 se pasó de una cobertura de 81.223 suscriptores a 171.192. En la gráfica 2 se observa cómo el crecimiento de la cobertura se presenta como una constante a partir de 1992.

Pero además durante el mismo período anterior se duplicó el número de metros cúbicos producidos, de 76.469 en 1981 a 199.836 en 1996.

En todo caso, en lo que se refiere a la calidad del servicio, el proceso



Gráfica 1
Representación accionaria de la empresa Triple A



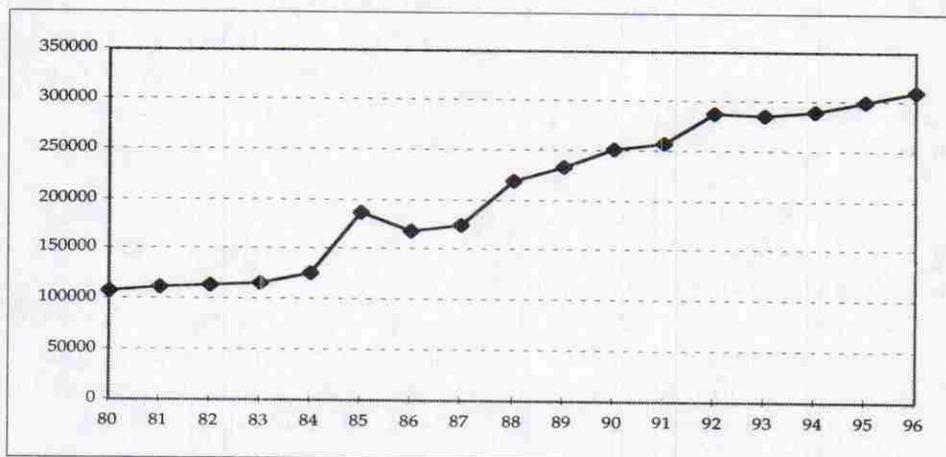
Gráfica 2
Número de suscriptores 1981-1996

de privatización ha sido un éxito; sin embargo, falta por evaluar el costo que pagó el Distrito, teniendo en cuenta que el contrato de concesión no fue el más favorable para los intereses de la entidad.

2.4.4. En cuanto al servicio de energía

La Electrificadora del Atlántico está constituida como una sociedad de economía mixta de carácter departamental, con participación oficial mayoritaria, por lo que se asimila a

Cuadro 3
Número de suscriptores de energía 1980-1996



las empresas industriales y comerciales del Estado.

Aunque la prestación del servicio ha sido aceptable, como se demuestra en la gráfica anterior, sus condiciones reales de competitividad son reducidas, debido a la gran carga laboral, la falta de inversión en reposición de equipos y, en general, por la politización en el manejo y disposición del gasto.

El próximo año será decisivo para la entidad no sólo por el proceso de privatización que viene impulsando CORELCA²⁶ sino por cuanto, a juicio del gobierno nacional, todo el sector está abocado a la misma salida, de tal manera que actualmente el

²⁶ El pasado 8 de noviembre se otorgó el primer lugar al consorcio SBC Warburg - Salomon Brothers - Configan en el proceso de contratación del inversionista asesor para el proceso de privatización.

gobierno nacional viene frenando todos los proyectos que directa o indirectamente se opongan o puedan afectar el futuro proceso de privatización.

2.4.5. *En cuanto a telefonía*

Entre 1989 y 1994, la Empresa Municipal de Teléfonos pasó de 89.000 líneas a 139.000, a lo cual habría que sumar las 3300 instaladas por Metrotel.

Con el objeto de adecuar su régimen a los establecido en la ley 142 de 1994, recientemente transformó su régimen jurídico de establecimiento público a empresa industrial y comercial, adscrita a la Alcaldía Distrital de Barranquilla. Sin embargo, esta transformación fue formal, y actualmente mantiene los mismos factores de ineficiencia.

Entre mayor déficit acumule la entidad más difícil será obtener un recaudo importante por la venta de este activo.

Actualmente hay tres factores que presionan la privatización: como primera medida, la competencia de empresas como TELECOM; en segundo lugar, la ineficiencia interna, y en tercer lugar, el déficit del Distrito central, que tiene en la venta de la TELEFÓNICA la mejor forma de atender compromisos inminentes y la financiación de otros proyectos locales.

2.4.6. Otros procesos locales de privatización

Otros procesos importantes de privatización que viene adelantando la ciudad tienen que ver con la Zona Franca y la administración del Puerto de Barranquilla.

En relación con el Puerto, con una disminución del 64% de la carga laboral se ha duplicado el número de toneladas importadas y exportadas. De 1994 a 1996 éstos son los resultados:

En cuanto a la Zona Franca, los datos disponibles son anteriores a 1993, y apenas se está consolidando la información para poder hacer un balance preliminar de los resultados del procesos de privatización.

2.4.7. Barranquilla en cifras: reflejo de la ineficiencia del sector público social

De acuerdo con el balance del tercer trimestre presentado por la Cámara de Comercio de Barranquilla, mientras el país presenta algunos síntomas de mejoría frente a la recesión, la ciudad no ha mejorado su economía.

Las exportaciones se redujeron en un 13% y las importaciones en un 10%; la inflación aumentó del 16.5% al 17.5%; aumentó igualmente el desempleo, y disminuyó tanto el consumo de energía (indicador de la producción) como la construcción, que cayó en un 21.4%.

La inflación para Barranquilla supera en 3 puntos la prevista en el Pacto Social para 1997, y los principales sectores responsables son la

Cuadro 1
Toneladas importadas y exportadas 1994-1996

Exportación (Ton.)		Importaciones (Ton.)	
1994	65.575	1994	913.226
1995	76.946	1995	922.031
1996	126.665	1996	106.849

educación y los servicios públicos.

En la caída de la construcción es parcialmente responsable la falta de incentivos al sector por parte de la administración local y la reforma de las normas urbanísticas. En cuanto a la educación, fue evidente la falta de control de las autoridades distritales al incremento por encima de las tasas autorizadas, y en lo que respecta a los servicios públicos, es una consecuencia lógica de la privatización.

Finalmente, la situación del Distrito no puede ser más caótica: corte en el suministro de los servicios por falta de pago; paro de los empleados que reclaman su salarios y prestaciones; suspensión en las actividades de muchos institutos descentralizados del Distrito por el no pago de las transferencias y, en general, un desconocimiento total de las recomendaciones contenidas en el estudio realizado por Armando Montenegro y César Vargas.

Conclusiones

En Barranquilla los servicios públicos se iniciaron como resultado de la iniciativa y el interés privado; sin embargo, debido al crecimiento demográfico de la ciudad, el monto de las inversiones requeridas para atender las nuevas coberturas del servicio requirió la intervención del municipio.

Después de una clase dirigente emprendedora, fenómenos como el

aumento de la población, la corrupción y la politización institucional trajeron como consecuencia una crisis en todos los asuntos en los que el municipio tenía participación o injerencia.

La privatización se convierte entonces en la primera opción para resolver principalmente el problema de los servicios públicos domiciliarios. No obstante, analizado el fenómeno hasta la fecha debemos concluir que en algunos casos apenas se está obteniendo la información necesaria para evaluar el proceso; en otros, la fuerte participación privada sigue siendo una constante. En sectores como la justicia existe desconfianza hacia la privatización.

El principal temor del proceso es el costo que tendrá para el Distrito el proceso de privatización, por cuanto la falta de experiencia y la caótica situación de las entidades lo convierten en un gran negocio para los inversionistas privados, pero en una pérdida a largo plazo para la ciudad.