



# DE REMATE

¡No se puede pretender comer carne y seguir tomando leche de la misma vaca!

**Amylkar D. Acosta M**  
Miembro de Número de la ACCE

Medellín, agosto 8 de 2013  
[www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)

## LA FIEBRE PRIVATIZADORA

Entre las prescripciones del fracasado decálogo del Consenso de Washington<sup>1</sup>, además de la desregulación, la anorexia fiscal y la liberación de la tasa de cambio, están las privatizaciones. Se parte de la premisa de que el Estado no debe ser empresario, que ello debe reservárselo al sector privado, entre otras razones porque se considera al Estado como un pésimo administrador, amén que las empresas estatales se convierten en una carga para la Nación y fuente de corrupción. Pero, a la postre, las privatizaciones se convirtieron en una fuente de financiación del déficit público, de “rodar hacia atrás el Estado”, como lo planteó Ronald Reagan, *privatizando las ganancias y socializando las pérdidas*. Colombia ha seguido sin solución de continuidad a pie juntillas este recetario, pues *aunque ha habido cambios de gobierno, no ha habido cambio de política económica*, la cual ha estado inspirada en el credo Neoliberal.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se le allanó el camino a este modelo económico con todas sus consecuencias. El artículo 32 original de la Constitución de 1886 fue reformado primero a través del Acto Legislativo 01 de 1936 consagrando el principio de la intervención del Estado en la economía “por medio de leyes”; posteriormente, mediante el Acto Legislativo 01 de 1945 se dijo que dicha intervención se haría “por mandato de la Ley”. Y en desarrollo de tales normas el Estado incursionó en múltiples actividades económicas, creando empresas, promoviéndolas o fomentándolas, a lo cual contribuyó también el Acto Legislativo 01 de 1968, la cual le abrió el camino al Estado para la creación de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, amén de las sociedades de economía mixta. . En ello jugó un papel muy importante el Instituto de Fomento Industrial (IFI); aupado por el pensamiento de Raúl Prebisch, entonces Secretario ejecutivo de la CEPAL. Pero, la Constituyente de 1991 dio un giro radical, pues si bien mantuvo la intervención del Estado “en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes”, a través del artículo 334 de la Carta, en materia de servicios públicos dejó abierta la posibilidad en su artículo 365 que su prestación puede ser prestado por el Estado “directa o *indirectamente*, por comunidades organizadas o *por particular*”

Las primeras privatizaciones se justificaron con el socorrido argumento de la ineficiencia de las empresas, de su clientelización y por considerar que eran un

---

<sup>1</sup> Amylkar D. Acosta M. El disenso de Barcelona. Noviembre, 22 de 2004/El ocaso del Neoliberalismo. Diciembre, 29 de 2008

foco de corrupción. Pero, después que el Estado se desencartó de aquellas empresas que supuestamente constituían un lastre para las finanzas del Estado, como fueron Telecom, casi todas las distribuidoras de energía y CARBOCOL, entre otras, siguió con las otras de las que no se podía predicar lo mismo, es el caso de ECOGAS y un porcentaje del 20 % de ECOPETROL. En todo caso, en Colombia se ha recurrido a las privatizaciones con el fementido propósito de corregir el desequilibrio fiscal, cuando no de asumir el Estado el papel del buen samaritano, como es el caso de la nacionalización y posterior venta de bancos cuando estos entran en crisis, no sin antes *solventarlos con los dineros de todos los contribuyentes*.

### **OBJETO DEL DESEO**

Indudablemente las empresas más codiciadas por el sector privado en este momento, justamente por ser las tres joyas de la corona, son en su orden ECOPETROL, ISA e ISAGEN y por ello mismo se han constituido en objeto del deseo. A través de procesos de “democratización” de la propiedad accionaria de ellas se abrió la escotilla para el *progresivo proceso de su privatización*, pero gracias a la resistencia de la opinión pública el Estado aún conserva el control de las mismas, en el primer caso con el 80% de las acciones, en el segundo con el 61.57% y en ISAGEN con el 57.66% de la *Nación*, que se viene a sumar al 13% de EPM, para un gran total en manos del *Estado* del 70.6%. Primero fue a través del decreto 700 de 1992 y luego a través de la Ley 143 de 1994 que se facilitó la entrada del sector privado como generador y comercializador de la energía eléctrica en el país. Este ha venido ganando participación en el mercado, a tal punto que hoy por hoy controla 60% de la base de generación del país; de 14.361 MW de capacidad instalada, 8.616 MW están en manos privadas. Los onerosos para el estado contratos PPA y BOT, que surgieron a raíz del apagón de catorce meses que padeció el país entre 1992-1993, le sirvieron de cabeza de playa para ganar un espacio mayor en el Sistema Interconectado Nacional (SIN).

ISAGEN es la tercera gran generadora que alimenta el SIN, después de Empresas Públicas de Medellín (EPM) Y EMGESA, cuenta con seis centrales de generación (Jaguas, San Carlos, Calderas, Miel I, Río Amoyá y Termocentro), dos trasvases (Manso y Guarinó) y el proyecto de Hidrosogamoso, a punto de culminarse. Además, tiene en su carpeta 6 proyectos más para su ejecución, 3 de ellos *hidroeléctricas* (Cañafisco, piedra del Sol y Samacá), 2 de energía *geotérmica*, uno en el Macizo Nevado del Ruiz y otro binacional (Tufiño-chiles, cerro Negro) en límites con el Ecuador y, finalmente, uno de *energía eólica*, en La guajira. Actualmente cuenta con

una *capacidad instalada de generación* de 2.212 MW de potencia, que se complementará con los 820 MW *adicionales* una vez entre en operación Hidrosogamoso, *cuyo avance a la fecha es del 71.5%, superando los 3.000 MW*. Su capacidad de *generación* oscila en torno a los 9.683.6 GWH, de los cuales 9.167.86 es *de origen hídrico* y 515.73 es *de origen térmico*; su participación en el *mercado no regulado* es de 21.4% y abastece a 272 clientes industriales. Es más, ISAGEN participa actualmente con el 16.45% de la energía que se transa a través del SIN y *en el momento que entre en operación Hidrosogamoso dicha participación se elevará hasta representar el 22.5%*.

### ¿QUIÉN DA MÁS?

Después de dos intentos fallidos de obtener de parte del Congreso de la República las facultades para vender otro 20% de la participación del Estado en ECOPETROL, ahora el turno es para ISAGEN, la que ha su vez ha tenido que sortear varias embestidas tendientes a enajenar el 57.6% de las acciones de la misma. Aduce esta vez el Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas que “la labor del Gobierno en ISAGEN ya está culminada: la **empresa es sólida, y eficiente**; la industria de generación eléctrica es madura en Colombia y cuenta con una adecuada regulación y amplia competencia”<sup>2</sup>. En este caso, dado su excelente manejo, no han podido alegar a razones de ineficiencia, clientelismo o corrupción y no es para menos: en el 2012 su **utilidad neta** fue de \$460.903 millones, para un margen *neto* del 27% (¡!) y un margen ebitda del 35% (¡!). Es más, según el Gerente de la empresa Luis Fernando Rico, los ingresos operacionales en el primer trimestre de 2013 presentaron un incremento del 17% frente a los registrados en el mismo período del año anterior. Y añade, “estos ingresos contribuyeron a un crecimiento en la utilidad operacional del 10% y del ebitda del 7% respecto al primer trimestre de 2012”<sup>3</sup>.

Huelga decir que al perderse el control de ISAGEN por parte del Estado, la base de generación del país quedaría, excepción hecha de EPM de Medellín, prácticamente en manos de los particulares y recordemos que **los únicos proyectos nuevos de generación que han entrado en funcionamiento en los últimos han sido los que han ejecutado las empresas públicas**; de modo que, si nos hubiéramos atendido a los privados el país se habría visto a gatas para responder a los requerimientos del sector. Asumiremos, entonces, el riesgo de quedar a merced de la iniciativa privada que se rige por reglas

---

<sup>2</sup> El Nuevo Siglo. Julio, 30 de 2013

<sup>3</sup> Semana. Agosto, 5 de 2013

distintas, que responden al *interés particular que no siempre coincide con el interés público*. No siempre lo que es bueno para el sector privado es bueno para el país y no se puede perder de vista que, como lo establece el artículo 365 de la Constitución, “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. *Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”. Es decir, que es el Estado y sólo el Estado *el único responsable de garantizar la prestación del servicio de energía de forma continua y eficiente*. Y, de acuerdo con el Director del Observatorio de Energía de la Universidad Nacional, Germán Corredor, con la venta de ISAGEN el Estado “se quedará sin un back-up en caso de requerir construir una hidroeléctrica para atender una emergencia energética”<sup>4</sup>

En su momento se descartó la venta tanto de ISAGEN como de ISA por considerar que no era prudente hacerlo, dado que a juicio del entonces Ministro de Hacienda Oscar Iván Zuluaga: “*los beneficios por pago de servicio de deuda que se haría con los recursos que generarían las ventas serían menores que los dividendos y las valorizaciones*”<sup>5</sup> de estas empresas. Pero, ahora se dice por parte del Ministro Cárdenas que no se trata ni de servir la deuda pública ni de tapan el hueco fiscal, que según él no existe. Afirma él que “en 2012 cerramos con un superávit de 2 billones de pesos, *algo sin precedentes desde hace exactamente 50 años*”<sup>6</sup>. Pero, cabe preguntarse cómo se llegó a ese “superávit” y de paso reducir el Índice de Riesgo Fiscal de 2.2 a 1.5% y *de esta manera para obtener una mejora en la nota por parte de las calificadoras de riesgo? Simple y llanamente se dejó de invertir y de contera, como lo sostiene ANIF, ello pone de manifiesto “la incapacidad para realizar las inversiones en infraestructura que tanto requiere el país...La desidia estatal con la inversión **podría implicar el sacrificio de crecimiento potencial en el futuro cercano**, bajándonos del promedio *histórico* del 4.5% hacia el 4% por año, en vez de llegar al ansiado 6%”*<sup>7</sup>.

Como lo afirma el analista Mauricio Cabrera, “el argumento del gobierno es que los dividendos que reparte ISAGEN son menores que el costo de la deuda que tendría que contratar si no recibe los ingresos de la venta. Es cierto, pero *es un argumento miope porque deja de lado las buenas posibilidades de aumento del valor de la empresa por las nuevas hidroeléctricas que está construyendo y las perspectivas de expansión que tiene*. El simple análisis financiero muestra que es un error privatizar a ISAGEN, y más grave si es

---

<sup>4</sup> El Espectador. Julio, 31 de 2013

<sup>5</sup> El Tiempo. Junio, 23 de 2009

<sup>6</sup> Semana. Agosto, 5 de 2013

<sup>7</sup> Portafolio. Sergio Clavijo. Junio, 17 de 2013

para tapar un hueco fiscal”<sup>8</sup>. Como bien lo señala Cabrera, dado que a partir del año entrante entrarán a operar tanto Hidrosogamoso como Amoyá, *incrementando* su capacidad de generación en 900 MW, el 42% aproximadamente y la generación de energía alrededor del 60%. Como lo afirman los analistas del Bancolombia Natalia Agudelo y Diego Alexander Buitrago, “llevarían los ingresos a aumentar 21% a \$2.1 billones (1.200 millones de dólares) y el ebitda subirá 60% a \$977.000 millones (528 millones de dólares) en el 2015, con respecto al cierre de 2012”<sup>9</sup>. A propósito de dicha participación, resulta curiosa la consideración del ex ministro de Minas y Energía Jorge Eduardo Cock, quien para defender la venta de ISAGEN plantea que “el tamaño de la empresa le da *posición dominante* en el mercado, *lo que con propiedad mayoritariamente del Estado central resulta más inconveniente*”<sup>10</sup> que si, en cambio, estuviera en manos privadas. Definitivamente, *una mala causa empeora cuando se la trata de defender*.

#### UNA FALSA DISYUNTIVA

Para justificar la decisión de la venta de ISAGEN el Ministro Cárdenas plantea una falsa disyuntiva: o se avanza en la privatización de ECOPETROL o se remata a ISAGEN. Al respecto plantea que mientras la rentabilidad sobre la inversión de la primera es de 6.7%, la de la segunda es de 2.4%; además, “la rentabilidad sobre patrimonio que en 2012 para ISAGEN fue de 13% y en ECOPETROL de 22%”<sup>11</sup>. Ello no pasa de ser un sofisma, porque además de que *una rentabilidad sobre patrimonio del 13% es muy buena*, no se puede equiparar a ECOPETROL con ISAGEN, dado que mientras ECOPETROL es un tomador de precio del petróleo que produce y que en la actual coyuntura *por razones excepcionales* se transa por encima de los US 100 el barril, la tarifa de energía que vende ISAGEN está sujeta a los parámetros que fija la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), lo cual le impone limitaciones que no tiene ECOPETROL. Dice además el Ministro Cárdenas que “ISAGEN requiere capital para continuar con su plan de expansión”<sup>12</sup> y el Gobierno tiene otras prioridades, “tales como salud, educación o vivienda”<sup>13</sup>, pero, como lo señalan los analistas de Bancolombia, “el impulso generado por Hidrosogamoso a los resultados financieros y generación de caja, *le otorgarán*

---

<sup>8</sup> [www.olapolitica.com.co](http://www.olapolitica.com.co). Agosto, 3 de 2013

<sup>9</sup> El Nuevo Siglo. Julio 31 de 2013

<sup>10</sup> El Tiempo. Agosto, 4 de 2013

<sup>11</sup> Semana. Agosto, 5 de 2013

<sup>12</sup> El Nuevo Siglo. Julio, 30 de 2013

<sup>13</sup> Idem

*a la compañía una mayor capacidad de desarrollar nuevos proyectos de expansión*<sup>14</sup>.

Nadie pone en duda que, como lo plantea el Ministro Cárdenas, “hay un consenso acerca de la necesidad de solucionar el cuello de botella que representa el atraso en la infraestructura de transporte”<sup>15</sup>, pero ello no justifica este paso en falso del Gobierno. Afirma el Ministro Cárdenas que “cada acción del total de 1.571’919.000 tendrá un valor de \$2.850. Con estos recursos se va a aportar para la construcción de las carreteras que requiere el país”<sup>16</sup>, Estamos hablando de \$4.5 billones, aproximadamente, que irían “a un Fondo de Infraestructura Nacional *cuya única finalidad es realizar los aportes de la Nación a proyectos que muy pronto serán licitados por parte de la ANI*”<sup>17</sup>. Pero llama poderosamente la atención el hecho de que se plantee la necesidad de vender a ISAGEN para financiar dicho Fondo, después que en la reforma tributaria aprobada en diciembre pasado se eliminaron 13 puntos de los parafiscales a los empresarios y se dispuso suplir dichos recursos con el nuevo impuesto CREE, *abriéndole una tronera a las finanzas del Gobierno central de más de más de \$4 billones, que bien podían haber servido para tal propósito*. Y para rematar, en cumplimiento de dicha reforma el año entrante el tributo del 4 X 1.000 quedará reducido a 2 X 1.000, más que todo para atraerle más clientes a los bancos, *a consecuencia de lo cual se dejarán de recaudar \$2.7 billones, aproximadamente*. Como si lo anterior fuera poco, pese a que en dicha reforma se desmontaron varias de las gabelas impositivas, según la revisión del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para el 2013, tales beneficios le costaron al fisco en 2012 \$6’246.000 millones (0.9% del PIB), *\$222 millardos más que en 2011*, de los cuales el 67% corresponden a las empresas. Sólo con el desmonte efectivo de tales privilegios, **los mayores recaudos le significarían muchos más ingresos al Estado que la venta de ISAGEN**.

Es claro, entonces, que así diga el Ministro Cárdenas que “no he podido saber cuál es el hueco fiscal que vamos a tapar”<sup>18</sup>, lo cierto es que el recaudo ha perdido su dinámica tanto por el alivio tributario a las empresas, que mucho se lo agradecerán, como por la desaceleración de la economía<sup>19</sup> y el impacto

---

<sup>14</sup> El Nuevo Siglo. Julio, 31 de 2013

<sup>15</sup> Semana. Agosto, 5 de 2013

<sup>16</sup> El Nuevo Siglo. Julio, 30 de 2013

<sup>17</sup> Semana. Agosto, 5 de 2013

<sup>18</sup> Idem

<sup>19</sup> Amylkar D. Acosta M. Análisis de las tendencias de la economía colombiana. Marzo, 30 de 2013

fiscal de la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio, estimado por ANIF en \$645 billones anualmente<sup>20</sup>. Recordemos, además, que ISAGEN le giró a la Nación este año por concepto de dividendos \$108.930 millones correspondientes al ejercicio de 2012; estos serán recursos que no le volverán a ingresar una vez se venda la empresa a particulares, porque, como bien dice el campesino no se puede pretender comer carne y seguir tomando leche de la misma vaca. Los \$4.5 billones entrarán al fisco **por una sola vez** y los ingresos que hoy le reporta ISAGEN tendrán que ser cubiertos hacia el futuro bien sea a través de mayores impuestos o mayor endeudamiento, **que a la larga se traducirá inexorablemente en más impuestos para poder servirla**. De allí la frase que acuñó el propio Presidente Santos luego de ser elegido Presidente de la República, para oponerse a la venta de ISAGEN: “no es sano para una economía vender activos que son muy productivos simple y llanamente para tapar un hueco fiscal, *porque se tapa una vez y después vuelve y se repite y se queda uno sin el pan y sin el queso*”<sup>21</sup>. No es de extrañar este bandazo, de oponerse primero a propiciar ahora la venta de ISAGEN, ya que según él “sólo los imbéciles no cambian de opinión”<sup>22</sup>.

Finalmente, digamos que no obstante lo que dice el Ministro Cárdenas, que los recursos provenientes de la venta de ISAGEN irían al Fondo de Infraestructura Nacional que se crearía para el efecto, ello no significa que tal decisión sea enteramente racional. En efecto, la destinación de tales recursos para tan loable propósito le permite a la Nación liberar recursos que de otra manera debería invertir en tales propósitos, *para que estos se sigan yendo por las cañerías de la corrupción*. Este es el caso de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), convertidos, como ya lo habíamos anticipado en cupos indicativos de los parlamentarios afectos al Gobierno, para que ellas puedan disponer de la mermelada en sus campañas proselitistas...y todos tan contentos!

Y a propósito del SGR, no hace sentido que se sacrifique la gallina de los huevos de oro, como lo es ISAGEN, dizque para financiar los megaproyectos de infraestructura que el país reclama a gritos, al tiempo que mantiene *congelado* el 10% de tales recursos (más de \$3 billones entre 2012 y 2013) invirtiéndolos en dólares que se devalúan y además con rendimientos ridículos. La explicación es una sola y es ideológica, desde el Ministerio de Hacienda se le rinde culto a la austeridad fiscal llevada al extremo del

---

<sup>20</sup> ANIF. Informe Semanal. Octubre, 4 de 2010

<sup>21</sup> RCN – TV. Junio, 21 de 2010

<sup>22</sup> El espectador. Abril, 5 de 2010



austericidio, política fiscal esta que ha hundido a la economía de la Unión Europea en el tremedal de la más prolongada recesión en lugar de sacarla de la crisis. Desde el Ministerio de Hacienda se agencia una *política contraccionista* en aras de frenar la revaluación sin lograrlo, entre otras razones porque, también por razones ideológicas, se niegan a controlar la afluencia al país de los capitales golondrinas e impedir el excesivo endeudamiento externo del sector privado, medidas estas que podrían ser más eficaces. Una y otra vez el Director de ANIF Sergio Clavijo ha llamado la atención sobre este exabrupto, insistiendo en que *esta no es la hora de ahorrar*, “por el contrario, *es el momento de mayores inversiones, ojalá en infraestructura para mejorar la competitividad del país*”. Pero, siempre ha encontrado oídos sordos en el Gobierno, obsesionado como ha estado con la “disciplina fiscal”, al punto de elevar a canon constitucional como “criterio” la sostenibilidad fiscal, instrumentada a través de la Regla fiscal y el MFMP<sup>23</sup>.

Bien dijo el actual Ministro de Salud, *cuando se desempeñaba como Decano de Economía de la Universidad de los Andes*, Alejandro Gaviria, que “la estrategia de ahorrar *automáticamente* a través de la *regla fiscal va a tener que esperar*”, *mientras el país supera el enorme rezago en su infraestructura*, pasando de los anuncios a la ejecución de las cacareadas concesiones de cuarta generación (4G), las cuales demandarán inversiones del orden de los \$50 billones. A este Gobierno lo cogió la tarde, a estas alturas, tres años después y cuando ya tiene el sol a sus espaldas, *no ha podido entregar aún la primera doble calzada totalmente terminada*. Mucho tilín tilin y nada de paletas! Cuántas inversiones imprescindibles ha dejado de hacer el Estado por no encontrarle “espacio fiscal” a las mismas; es como si se sacrificara un mundo para pulir un verso!

Medellín, agosto 8 de 2013  
[www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)

---

<sup>23</sup> Amylkar D. Acosta M. El fantasma de la sostenibilidad fiscal. Junio, 5 de 2011/La dictadura fiscal. Junio, 7 de 2013