

Las reformas liberales de los servicios públicos. El caso de la reforma eléctrica colombiana.

Carlos Guillermo Alvarez H
c.alvarez@epm.net.co
Profesor Honorario Universidad Nacional
Junta Directiva Empresas Públicas de Medellín

Para citar este artículo puede utilizar este formato:

Álvarez H., Carlos Guillermo: "*Las reformas liberales de los servicios públicos. El caso de la reforma eléctrica colombiana.*" en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 29, agosto 2004. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>

Nota 1: Este artículo es resultado de los trabajos preparatorios de la reunión de trabajo AVANCES Y PROBLEMAS DE LA GLOBALIZACIÓN organizada por CLACSO Grupo de Trabajo "Globalización, Economía Mundial y Economías Nacionales" a celebrar en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad de Puebla en agosto de 2004.

Nota 2 Las opiniones acá expresadas no comprometen en absoluto a la Junta de EPM

INTRODUCCIÓN

La década de 1990, precedida por la Caída del Muro de Berlín en 1989, dio el punto de partida para la gran ofensiva del capitalismo globalizado que retoma el control no sólo en la antigua URSS, sino que avanza de manera vigorosa donde ya estaba bien establecido, aunque con algunas restricciones o concesiones al estamento laboral y social. En Colombia, la administración de César Gaviria (1990-1994) emprende una tarea de reforma buscando potenciar la acumulación de capital por todos los medios a su alcance. Dado la pobre capacidad de acumulación social en un país dominado por la pobreza generalizada, la captura de sectores ya establecidos por la inversión estatal, fue la tarea emprendida por el Establecimiento para minimizar el riesgo de ampliar el mercado interior en inversiones nuevas. Como es sabido, unas políticas se orientaron a abrir la economía eliminando barreras arancelarias en sectores anteriormente protegidos (agricultura, industria, servicios) y otras a eliminar la presencia del Estado en sectores como la prestación de servicios públicos. Sobre las primeras políticas y sus efectos se ha escrito bastante. En la práctica hoy se intenta retroceder en la apertura agrícola, sin reconocer abiertamente los efectos nefastos de ésta sobre el empleo, la provisión de materias primas y alimentos. El asunto en Colombia es más dramático dada la terrible situación de orden público, en donde el Estado intenta recuperar el control militar de las zonas rurales hoy bajo influencia de grupos paramilitares (de narcotraficantes, propietarios territoriales y comerciantes) de derecha y movimientos guerrilleros que reivindican una postura izquierdista.

La reforma consistió en cambiar el sistema de planeación indicativa, por un “sistema de mercado”, en el cuál las responsabilidades de inversión y producción las tomen agentes privados (y algunos públicos). El papel del Estado central, tal y como la filosofía liberal lo concibe se reduce a la introducción de un marco normativo en el cuál se adelanta la “competencia” y en la introducción de agentes públicos que efectúen las labores de vigilancia (superintendencias) y regulación (comisiones) de la competencia. No obstante, el Estado queda como agente de última instancia para “garantizar” la prestación de los servicios públicos.

Las evaluaciones que se hacen de las reformas en el sector de servicios públicos reclaman un gran éxito, reconociendo algunos lunares en el área de la regulación (un asunto “institucional”), o la falta de lograr la universalidad del servicio. Ahora, otras evaluaciones son más críticas, llegando hasta reconocer que “La tesis que se plantea en este estudio es que si bien muchos de los elementos del paquete reformista han podido implementarse y buena parte de los resultados esperados se han logrado, varios supuestos implícitos en la estrategia han resultado inadecuados debido a limitaciones institucionales, técnicas y de economía política, como se indica mas adelante”¹. Ahora está por ver cuáles supuestos implícitos son simplemente “inadecuados” o de conjunto, existe otro grupo de hipótesis que son las definitivas para valorar el proceso reformista.

Digamos unas palabras sobre la visión de lo “inadecuado” de los asuntos institucionales que Ayala y Millán tienen². Examinemos dos o tres de sus “supuestos”. La hipótesis de un

¹ Ayala y Millán, “**La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en América Latina. Las reformas en Colombia**”, BID, Informe de trabajo, Washington, mayo 2002, p. ii.

² En el mismo trabajo, p. 18, hay cuadro resumen de los supuestos y los resultados. Nos referiremos a él.

marco jurídico promulgado es aceptado por estos observadores; objetan que la Corte Constitucional ha sido “activista”, pues ha tomado decisiones en contra de ciertas medidas económicas muy caras a los economistas liberales. No se preguntan estos investigadores si la Corte actuó en derecho o no. No logran demostrar lo último y aceptan pues lo primero. La pregunta vigente es otra: ¿es aceptable las leyes también protejan los derechos sociales (sin ser muchos), que emergen del pacto social que es la Constitución?. En otras palabras, si la ley no da gabelas exorbitantes al capital no sirve!

Sobre la separación de los papeles del Estado y la constitución de comisiones de regulación y de vigilancia, hipótesis básica del funcionamiento del “mercado” que idean los liberales, tienen que decir los investigadores que no se logra atraer “el mejor personal”, que la Superintendencia de Servicios Públicos “hizo crisis ante su incapacidad de resolver los problemas”. En lo personal los economistas e ingenieros que forman parte de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) tienen el prestigio de formaciones en universidades nacionales y extranjeras de un buen renombre y de un “buen” credo liberal. Han producido más de 1.000 resoluciones intentando construir un bloque de remedios a los problemas³....Ahora, si nos hiciéramos otra pregunta ¿Por qué no se pueden resolver los problemas? La respuesta podría ser desagradable para las fundaciones básicas del modelo liberal. Una empresa (y un sector) con costos marginales decrecientes, con altas barreras a la entrada y a la salida, contradice supuestos básicos del modelo de Equilibrio General. En fin, si como los usuarios desconectados de EPM declaran que no pueden pagar porque no tienen trabajo (un 56% de los cortados) y otro 30% declara que los ingresos no le alcanzan, nos encontramos ante otra falla básica del mismo modelo: la propiedad de todos los agentes de dotaciones iniciales para empezar a negociar en el mercado. Es decir nos encontramos ante fallas básicas en los supuestos del modelo de equilibrio general que ilumina la construcción del mercado eléctrico. Otra gran hipótesis mencionada por Ayala y Millán es la siguiente: “Los resultados en el corto plazo traerían beneficios que aglutinarían los dolientes en defensa de la reforma”. De manera asombrosa estos autores intentan falsear la realidad, pues es claro que a los usuarios residenciales, que cuentan con más del 50% del consumo eléctrico nacional han sufrido incrementos estratosféricos en sus tarifas. El expediente para esta tergiversación de la realidad es tomar una serie de 3 años (1998 al 2001 y por trimestres para mostrar varios puntos) en el cual hubo una pequeña disminución de las tarifas, pero no retomar al menos una serie de todo el período conocido de la reforma (ver su figura 6, p. 50). Como se verá más adelante tanto en el examen de las tarifas residenciales de Medellín (gráfico 1), como a un agregado nacional (gráfico 2, datos recopilados por un centro de investigación liberal, defensor acérrimo de la reforma) se muestran otras cifras: las tarifas medias residenciales en Colombia han aumentado un 100% en términos reales entre 1995 y 2003!. Dejemos acá el examen de algunas de las “hipótesis” de “supuestos inadecuados”. Que implicaciones sacar de estas hipótesis...Son inadecuadas si, pero ¿Porqué? Esta pregunta no se la hacen y por tanto no la pueden resolver...no tienen dudas sobre los mercados, pero la realidad es distinta, los mercados funcionan en los modelos matemáticos de los libros, en la realidad el asunto es bien distinto. Tras constatar el asunto, nuestros autores pasan a examinar las “restricciones técnicas e institucionales” (p. 19), sin hacer ningún otro comentario.

En resumen la opinión de este observador es que existiendo problemas institucionales, éstos parecen surgir de elementos estructurales más de fondo; las hipótesis fundamentales del proceso: los mercados existen, funcionan y son optimizantes, son débiles. Si los mercados y sus virtudes no funcionan por supuestos irrealistas del modelo de Equilibrio General, habrá que devolverse en el análisis para buscar otro modelo, sin duda con una importante

³ Valdría la pena preguntarle a estos investigadores liberales si el regulador inglés, los reguladores californianos o neoyorkinos o argentinos o chilenos o brasileños...donde ha fracasado la creación del mercado, son también incompetentes o mal pagos. Si fuera lo primero, creo que nos encontramos ante una tremenda crisis de las más prestigiosas universidades liberales del mundo! No creemos que sea lo segundo.

participación estatal, y con herramientas económicas que garanticen tanto la sostenibilidad financiera, como la sostenibilidad y la cohesión social.

El claro propósito del reporte de Ayala y Millán (intelectuales reconocidos del capital financiero mundial), es mantener por fuera del sector al Estado como inversionista, pulir su participación como regulador y mantener a la inversión privada como eje del proceso. Pasemos a otro punto de nuestra preocupación.

Esta reflexión busca abrir una discusión sobre algunos efectos de la reforma en el sector eléctrico, que es el sector bandera de la reforma neoliberal en Colombia. El programa de investigación sobre todas las reformas efectuadas en Colombia⁴ es un asunto pendiente por ahora, pero se puede sospechar que está atravesado por las mismas inconsistencias teóricas y por tanto de resultados de política que en el sector eléctrico.

1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA ELÉCTRICA⁵.

La reforma, con los propósitos generales de promover la eficiencia y evitar el despilfarro, como se dicho, utilizó ciertos elementos de la economía neoclásica que fueron empleados de manera “popular”, para darle una base “científica” a ésta. En general se trajo como elemento científico variantes de la teoría del equilibrio general (microeconómico) y se esgrimieron los famosos “Teoremas del Bienestar”, con lo cuál

⁴ Este investigador ha efectuado observaciones con cierto grado de detalle sobre el sector de los hidrocarburos y la minería (ver en **SEMINARIO REDEM 2002. La Habana, Junio 5 al 7.** “Geopolítica, crisis petrolera y privatización de rentas petroleras en Colombia”). Ahora, estas reformas han sido más silenciosas y no han causado tanta atención como las efectuadas en los servicios públicos, pero sus efectos no han sido menos devastadores sobre los bienes del Estado transferidos en procesos oscuros. La privatización del transporte de crudo en el contrato de Cusiana, efectuada por la administración Gaviria deja pérdidas superiores a los us\$ 1.200 millones (mns); la privatización de la mina de carbón El Cerrejón, por la administración Pastrana se vende por unos us\$ 480 mns cuando su valor comercial (la parte colombiana) supera los us\$ 1.000 millones, en fin, la “extensión” de los contratos del gas en la Guajira y de Caño Limón deja pérdidas superiores a los us\$ 2.500 millones, ya en el régimen de Uribe que proclama su “combate” a la corrupción .

⁵ La mirada de la economía estándar tiene una cierta explicación con la cuál se puede tener un acuerdo parcial. “La reforma surgió como respuesta a una crisis continua en el funcionamiento y financiamiento del sector, ocasionada en parte por la falta de separación de los papeles del Estado como empresario, como fijador de políticas y como regulador. Esta falta de separación de papeles del Estado, en parte en conflicto, resultaba en la provisión de incentivos perversos para los administradores del sector, dificultaba su manejo eficiente, comprometía la capacidad del Estado para endeudarse y creaba un alto grado de politización en las decisiones del sector a todos los niveles.” Ayala y Millán o.c. Ahora, el grado de generalización no parece razonable y no se puede aceptar que se ignoren otros factores que surgen el entorno “post-Muro” de 1989: Promover la inversión privada, eliminar la presencia del Estado, dar al mercado el rol de asignador de los recursos, aumentar la tasa de ganancia con la captura de rentas...en otras palabras la agenda política que emerge de la caída del comunismo soviético. **Es pues otra politización la que está al mando.**

La versión oficial decía de manera similar: “El rápido crecimiento observado, sumado a las demandas de los próximos diez años, superan la actual capacidad administrativa, financiera e institucional de las empresas públicas del sector eléctrico. Durante los últimos cinco años se han presentado problemas en el sistema con efectos financieros y macroeconómicos muy delicados. Algunas de las fallas más notorias son: a) la dispersión y mezcla de responsabilidades dentro del marco regulatorio del Estado y la deficiente gestión administrativa de las empresas; b) algunos desequilibrios regionales en la cobertura del servicio; c) la crítica situación financiera de las empresas; y, d) el manejo inadecuado de los precios de los diferentes energéticos y las restricciones a la oferta de gas. Estas deficiencias han llevado al sector a una crisis que exige reformas estructurales.”. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, **“Estrategia de reestructuración del sector eléctrico”**, 1991. En resumen una mirada muy similar a la anterior y tiene por tanto las mismas falencias.

hasta una base matemática se empleó para justificar el desmonte de la participación estatal en la prestación de los servicios públicos.

El resumen teórico sería: la acción de la “competencia” genera una situación de equilibrio (primer teorema del bienestar) además, una situación de equilibrio es una situación “óptima” (segundo teorema del bienestar)⁶. La conclusión de Política Económica es una vulgaridad; efectúese una reforma que genere (o simule) la “competencia”, se crea así el equilibrio económico y por tanto nos hallamos ante un “óptimo” paretiano (situación en la cual las políticas generan mayor bienestar al menos para un agente, sin desmejorar a ninguno otro). Es claro que ninguno de los grandes generales de la doctrina neoclásica participó en la verdadera estafa teórica que fue la justificación de las reformas, pero tampoco criticaron a los vulgarizadores que emplearon las grandes categorías neoclásicas y sugirieron que el asunto estaba así arreglado. El caso, para decirlo brevemente, es que la existencia de ninguna de las hipótesis del gran modelo de Arrow-Debreu⁷, se mencionaron como requisito para valorar las conclusiones de política implementadas por los políticos y economistas neoliberales. Volvamos a insistir sólo sobre dos hipótesis; recordemos que la existencia de grandes economías de escala en el sector eléctrico genera costos marginales decrecientes, contra la hipótesis de costos marginales constantes del modelo de Arrow-Debreu. En segundo lugar la posesión de “dotaciones iniciales” antes de iniciar el proceso de ajuste, es otro requisito del modelo, que de manera evidente en el mundo real no se da, incluso millones de ciudadanos o “agentes” en Colombia ni siquiera tienen dotaciones iniciales. La carencia de cualquiera de estas dos hipótesis (u otras del modelo) invalida cualquier reclamo de lograr un equilibrio y un óptimo en el “mercado” y por tanto la validez teórica de las reformas. Ya con el rey desnudo, habría que volver al punto de partida para develar las intenciones reales: apropiarse (a valor vil en la mayoría de los casos) de bienes generados con acumulación social, para beneficio de políticos (“oportunistas” o pillos”) y empresarios nacionales y extranjeros, también “oportunistas” o “pillos”⁸.

Incluso la variante de los “mercados disputables” (“contestable markets” en inglés) en la corriente del equilibrio neoclásico, de Baumol, parte de hipótesis todavía más fuertes e irrealizables. La suposición de que una amenaza potencial a un monopolista u oligopolista, haría que este se comporte “como si hubiera competencia” y por tanto se llegue a un equilibrio y a un óptimo es descabellada. La hipótesis de ausencia de barreras a la entrada (y de salida) en la industria eléctrica, como se mencionó atrás, es igualmente desafortunada. La teoría de Baumol se va “aterrizando” en materia de Política, sugiriendo que el Regulador⁹ (generalmente un economista que desconoce los complejos asuntos técnicos del sector eléctrico), es la amenaza que hará que el oligopolista se comporte como una oveja en competencia y se venda al costo marginal, y se logre así un mercado en competencia y se crean pues situaciones óptimas. Los casos de las estafas de Enron y el fracaso y ulterior desmonte del “pool” en Inglaterra, los apagones en Estados Unidos, Buenos Aires, Chile, Brasil, son ejemplos claros de la

⁶ No sobra recordar que la teoría del bienestar es diseñada por matemáticos y que las demostraciones son efectuadas sin las chapucerías teóricas de los economistas neoliberales. Ver por ejemplo “La teoría del Valor” de Debreu.

⁷ Una presentación rigurosa y comprensible del modelo se puede ver en Guerrien, B., “Dictionnaire d’Analyse Économique”, La Decouverte, Paris, 1997, pp. 32-34

⁸ En Estados Unidos ya una parte importante de la dirección de Enron está en el sitio justo: la cárcel.

⁹ El más famoso regulador, el profesor Littlechild del proceso británico, un liberal sin mancha, y aparentemente competente en sus sabiduría neoclásica, salió con el rabo entre las patas tras revertir las decisiones del “mercado” inglés y volver a la estructura oligopolista previa a la reforma, sólo que con propietarios privados y no estatales.

tremenda debilidad de la teoría de los mercados disputables y las variantes de la teoría del Equilibrio General, bases de las reformas eléctricas en todo el mundo.

En su reporte REFORMING INFRASTRUCTURE¹⁰ el Banco Mundial insiste en esta peculiar postura teórica.¹¹ Los grandes problemas a los procesos privatizadores según el reporte mencionado se generan en los problemas regulatorios¹². Es la visión generalizada de la economía convencional en los documentos evaluatorios de las reformas.

En resumen, si las posturas teóricas que justificaron las reformas neoliberales son tan débiles, las evaluaciones de los resultados (así constaten y reconozcan la presencia de “problemas” y la nula aceptación social) que se hagan desde las teorías del equilibrio general en alguna de sus variantes, no van a lograr avances en las soluciones ni siquiera sugiriendo “reformas de segunda generación” como lo hace el mencionado reporte del B.M. Es necesario pues sugerir interpretaciones diferentes con marcos de referencia distintos para abocar la “reforma de la reforma” en beneficio de los sectores residenciales más perjudicados con ésta. Pasemos ahora a presentar un resumen de las justificaciones para el gran público que se esgrimieron en Colombia para montar el mencionado proceso privatizador.

2. EL AMBIENTE PRE-REFORMA

Sin duda para Colombia a inicios de la década del noventa, el 66% de la deuda pública se explicaba por los compromisos del estado central en el sector eléctrico. También era cierto que el nivel de corrupción y ausencia de recuperación de los costos en general era cierto. Ahora, se debería reconocer que la corrupción ha sido una práctica focalizada en algunas empresas, en particular en distribución de tensión media y baja en la Costa Atlántica, en donde el no pago de los servicios ha sido la contraprestación que los políticos daban a los ciudadanos por sus favores. Otra fuente de corrupción era la Empresa de Energía de Bogotá, en donde un gran proyecto El Guavio, fue empleado como fuente de enriquecimiento de fracciones del Partido Conservador. Dos empresas ISA (partida después como ISAGEN e ISA) y Empresas Públicas de Medellín (EPM) siguen siendo ejemplos de pulcritud y eficiencia económica¹³. El caso de EPM, era paradigmático del compromiso ciudadano con una empresa pública y la responsabilidad de ésta con la ciudad; era también claro que el estamento político local se había mantenido por fuera del proceso administrativo de la empresa, aunque tenía representación en el organismo directivo; los subsidios cruzados nunca amenazaron la

¹⁰ Colocado en el mes de junio del año corriente en la página www.worldbank.org

¹¹ El compromiso con la teoría de los “mercados amenazables” sigue siendo evidente: “Under this view, in competitive or contestable segments any interference with market mechanisms should be minimized and privatization and competitive entry should be fully exploited”.(Reforming...p. 4)

¹² “effective regulation—including the setting of adequate tariff levels—is the most critical enabling condition for infrastructure reform”. REFORMING p. xi. Continúa el Banco Mundial con la cuadratura del círculo: “Protecting the interests of both investors and consumers is crucial to attracting the long-term private capital needed to secure adequate, reliable infrastructure services and to getting social support for reforms.” Es obvio que es un juego de suma cero, en el cual los usuarios residenciales de los servicios soportan con sus sacrificios los beneficios de los empresarios. Se mostrará con datos de los usuarios residenciales de EPM, la mayor empresa de servicios públicos en Colombia, paradójicamente empresa 100% de capital público.

¹³ El muy comentado de Ayala y Millán elude hacer referencia extendida a estos tres casos y sólo menciona la compra del 50% de la Empresa de Energía de Bogotá, como ejemplo exitoso de privatización y modelo a seguir para el resto.

eficiencia económica de la empresa. EPM presentaba índices de talla internacional en eficiencia técnica, cobertura, rendimiento económico (hoy es empresa muy sana y la segunda empresa industrial del país tras ECOPETROL). Las tarifas eran tolerables y aceptadas socialmente, el nivel de pago era muy alto y el endeudamiento externo nunca amenazó la sostenibilidad económica. En ISA¹⁴ la situación era parecida y entre estas dos empresas (cito de memoria) podrían tener más del 40% de la capacidad de generación nacional.

Es claro que se requiere una lectura fina para llegar a lo que es el centro de la justificación política de las reformas; dicen Ayala y Millán que

“Los orígenes de la reforma Colombiana no pueden atribuirse en forma simplista al racionamiento del año 92, como lo afirma una interpretación popular, sino en la decisión de un gobierno para aprovechar una ventana de oportunidad que podría tardarse un largo tiempo en repetirse. Así, la ocurrencia simultánea del agotamiento del modelo estatista y **la aceptación de un nuevo paradigma de desarrollo en el ámbito internacional**, junto con la promulgación de una nueva Constitución que le abría las puertas, coincidieron con el consenso obtenido entre los agentes del sector y la banca multilateral sobre la inviabilidad del antiguo modelo colombiano, que el racionamiento se encargó de poner en evidencia ante la opinión pública” (énfasis agregado)¹⁵.

En otras palabras, un cierto cúmulo de problemas explicado por el peso de la burocracia central y sus niveles de corrupción, mas la caída del Muro en 1989, que no es otra cosa que el cambio mundial de la correlación de fuerzas frente a la presencia del Estado en la economía y la política, posibilitan las reformas en Colombia. Ahora, no es cierto del todo que el apagón de 1992 se explica por la corrupción reinante, no. La explicación más aceptada sugiere que las decisiones tomadas por un ministro, el Sr. Perry que bajo el supuesto de existir una capacidad instalada excesiva, paró un bloque grande de inversiones en generación llevó a que el fenómeno del Niño de 1992 tomara al sistema eléctrico nacional sin reservas de agua embalsadas. Nos encontramos ante las decisiones casi unipersonales de un técnico que dejaron mal parado al sistema eléctrico nacional. Sin duda que la corrupción generalizada en El Guavio agravó el asunto pues este embalse tampoco entró en la época estimada. Sin duda el apagón fue un pretexto que potenció el cambio de la correlación de fuerzas contra la presencia del Estado como suministrador de bienes y servicios.

El diagnóstico de corrupción e ineficiencia no era pues generalizable. Lo que si era más generalizable eran los deseos de capturar rentas por parte del capital internacional ante una oportunidad que llegó en bandeja de oro.

Mencionemos los resultados que los economistas del sistema pregonan sobre los efectos de la Reforma.

¹⁴ No es estrictamente cierto. ISA era un gran inversionista en EL GUAVIO, hidráulica muy comprometida en un proceso de corrupción famoso en Colombia. El origen de la corrupción se explicaba por la acción de la alcaldía de Bogotá, pero era una inversión conjunta. ISA no tuvo que ver en las contrataciones, pero si tenía que responder como accionista. No se puede negar que de todas maneras el proceso político ha incidido en ISA, como en EPM. No se puede concluir, y las dos empresas mencionadas son ejemplo, que la incidencia política es nefasta, como sugieren los investigadores del B.M. Tampoco lo contrario obviamente.

¹⁵ Ayala y Millán, O.C., p. 7.

3. RESULTADOS RECLAMADOS

Ya se ha mencionado la interpretación de Ayala y Millán. El método que emplea recientemente el Banco Mundial¹⁶ es simple: los resultados de la reforma se valoran según tres criterios: el nivel de inversiones resultante (y según ellos la expansión del servicio), la eficiencia operativa y la eficiencia asignativa (indicada por el rebalanceo de las tarifas). Es un criterio generalizado entre los tenientes liberales en Colombia al menos.

Con estos criterios hay sin duda logros importantes cuantificables; en particular, tras un proceso de privatización si el personal enganchado disminuye de manera importante en ciertos niveles administrativos, es claro que una industria como la eléctrica, de una alta composición orgánica de capital, puede despedir personal y así mejorar un indicador de eficiencia operativa¹⁷. Ochoa informa que en Colombia se despidieron más de 3.500 empleados del sector. Las transferencias de activos hacia el sector privado (que denominan “inversión” de manera general) se eleva a unos us\$ 7.000 millones entre 1996 y 2001¹⁸. También hay reales inversiones nuevas por unos 2.000 MW, básicamente en el sector térmico; un monto importante de estas inversiones se hizo con contratos de compra garantizada a precio fijo. Estos contratos (denominados PPA por sus siglas en inglés) liquidaron a la empresa de energía de la municipalidad de Cali y la Central hidroeléctrica de Caldas (CHEC) por lo oneroso de los precios contratados. Este tipo de inversión ha resultado más bien perjudicial para el país. Los contratos los forzó la administración Gaviria buscando a toda costa un seguro en plantas térmicas contra un apagón, como el que sufrió el país en 1992. Sin duda fueron contratos leoninos con inversionistas extranjeros que aún no se evalúan.

Veamos ahora que se proponía la reforma eléctrica colombiana, punto de partida de una crítica al contrastar los resultados con los propósitos de la ley.

4. LOS PROPÓSITOS DE LA LEY ELÉCTRICA (143 de 1994, artículos 3 y 6)

De todas maneras la reforma del sector eléctrico colombiano se efectuó bajo la administración Gaviria y se promulgaron leyes 142 y 143 en 1994, para establecer un nuevo marco normativo en la prestación de servicios públicos (ley 142) y de la prestación del servicio de electricidad (ley 143)¹⁹.

La justificación de las reformas es bastante parecida en América Latina y en el mundo. “REFORMING INFRASTRUCTURE” revisa varios casos para deducir un proceso de evaluación.

¹⁶ REFORMING INFRASTRUCTURE, P. 9. Este es un trabajo que pretende generalizar el estado de las reformas liberales de la década pasada. Ayala y Millán hacen un ejercicio más fino sobre Colombia.

¹⁷ Ver por ejemplo la presentación de Francisco Ochoa, presidente de ASOCOLGEN (el gremio de los generadores colombianos) en la Facultad de Ingeniería de la U. de los Andes en 8 de febrero de 2001.

¹⁸ Ochoa no dice (ni el B.M.!) que los activos hidráulicos en Colombia se transfirieron al 75% de su costo de reposición. Algunos, como Termotasajero se entregó por menos del 20% del valor calculado por una dependencia del Ministerio de Minas (la UPME).

¹⁹ En la página www.superservicios.gov.co se puede descargar la normatividad colombiana en servicios públicos.

En la mencionada ley colombiana el artículo 6 estableció unos “Principios generales”²⁰ que son un centro de las posturas liberales. El más importante es el de “eficiencia”, que no es otra cosa que vender la energía al costo marginal según los preceptos de la economía neoclásica, pero introduciendo algunas cortapisas formales, como la “solidaridad” y la “equidad”, con los cuales se pretende una verdadera cuadratura del círculo; es decir, de un lado, introducir los “mecanismos de mercado” para asegurar la “eficiencia económica” mediante la liberalización del sector y, de otro, mantener criterios o prácticas, para asegurar la “equidad”. El Estado vigilará de manera tal que se garantice “la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población”. Como se mostrará más adelante, el cumplimiento del principio de eficiencia, lleva los precios a un punto tal que, que el principio de equidad no se alcanza. Cuál principio predomina? Pues obviamente la eficiencia económica. En las mismas leyes colombianas, buscando la eficiencia económica, se ordena el corte de los servicios a los ciudadanos morosos (así estén desempleados), incumpliendo el mandato legal de “garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población” de la ley eléctrica.

Pasemos ahora a proponer un criterio de evaluación, con un énfasis diferente al que el pensamiento liberal predominante ha efectuado en los últimos tiempos en las evaluaciones del desarrollo de la ley 143/95 en Colombia²¹. De manera general, para este grupo de observadores como ya se ha sugerido, el asunto está bien, se trata de algunos ajustes, nada más.

Nuestro propósito metodológico es recordar los objetivos (ya mencionamos los principios en la nota 10) de la ley eléctrica y verificar su cumplimiento. Además, resaltar algunos elementos teóricos explícitos e implícitos y concluir de allí que no se cumplen elementos importantes de la ley y que en la concepción teórica está su dificultad de avance.

Veamos lo que demanda el artículo 3 en algunos de sus literales:

“a) Promover la libre competencia en las actividades del sector;

.....

d) Asegurar la protección de los derechos de los usuarios;

²⁰ “Las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad”.

²¹ Mencionemos apenas algunos de los trabajos de evaluación de las reformas en Colombia (y al menos una global, la del Banco Mundial), para destacar su método declarado. Indica el Banco Mundial “ Este reporte evalúa los efectos de las reformas institucionales- reestructuración vertical y horizontal, privatización, establecimiento de regulación efectiva- ...empleando tres criterios: el resultado de los niveles de inversión (y por tanto de expansión del servicio, eficiencia operativa y eficiencia asignativa (como lo sugiere el rebalanceo tarifario)...”, REFORMING INFRASTRUCTURE, World Bank, 2004. Disponible en www.worldbank.org . Se trata de construir los indicadores adecuados con cierta mirada (la eficiencia económica o la venta al costo marginal) como en efecto lo hace el reporte, para concluir que el asunto está bien. No se trata de evaluar si el marco metodológico y político es razonable y por tanto los resultados están de acuerdo a los propósitos de las reformas. Para este observador, no sobra repetirlo varias veces, el marco teórico es muy inconsistente y por tanto los resultados no tienen un buen punto de comparación.

Para Millán y Ayala (dos investigadores colombianos adscritos al BM), si bien la reforma se ha adelantado bastante, se afirma que algunos supuestos de la reforma se han enfrentado a “limitaciones institucionales, técnicas y de economía política”. Ayala y Millán, p.ii. Esta situación, agregan los investigadores liberales, “ofrece oportunidades para que políticos oportunistas enemigos de la reforma intenten revertir sus logros”. No hay una pregunta sobre la lógica interna del proyecto de reforma como punto previo a una valoración de sus resultados.

f) Alcanzar una cobertura en los servicios de electricidad a las diferentes regiones y sectores del país, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores recursos del área rural, a través de los diversos agentes públicos y privados que presten el servicio...”

Hagamos algunas observaciones sobre estos propósitos de la ley para valorar así su éxito.

No parece, para referirnos al literal a), que una actividad en la cuál 7 generadores controlan el 75% de la producción sea el reino de la competencia. La CREG ha debido intervenir numerosas veces para limitar los evidentes abusos de los generadores en la fijación de los precios de bolsa. Nada asegura que los precios que se pagan no sean fruto de la colusión de los generadores.

Tampoco es claro lo que es “la protección de los derechos de los usuarios”, cuando los residenciales han visto crecer sus tarifas en un 100% en términos reales en menos de 10 años. Los ciudadanos colombianos sabemos que en ninguna parte de la ley 143 se definen los “derechos de los usuarios”, por tanto difícilmente se cumplirán derechos no definidos.

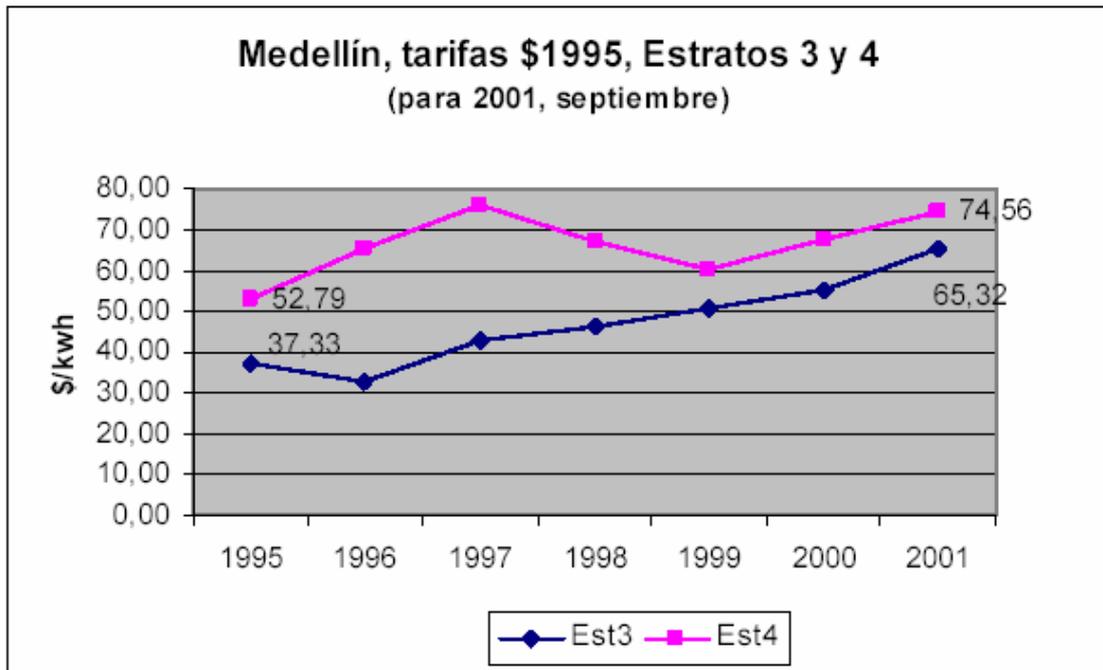
En fin, tampoco se sabe que quiere decir “alcanzar una cobertura..”. Aunque las valoraciones oficiales reiteran que se ha aumentado la cobertura urbana en las grandes ciudades colombianas, estas evaluaciones ocultan cuidadosamente que la cobertura regional en servicios públicos es dolorosamente baja. En efecto, el señor Alonso Acosta, político conservador (uribista hasta hace un mes) y presidente de la Cámara de Representantes, recordó en la instalación del VI Congreso de Servicios Públicos, citando un informe oficial sobre Coyuntura Económica Regional, que en la Costa Pacífica colombiana “tiene la cobertura más baja en servicios públicos, con un cubrimiento de apenas el 37 por ciento de los hogares, muy inferior al 60 por ciento del resto del país”. También recordó las carencias de servicio de alcantarillado en la Costa Atlántico dónde la cobertura no llega al 36%; que el cubrimiento telefónico en la región pacífica colombiana sólo llega al 21% la cobertura de teléfono fijo”.

Total, el literal f) del artículo 3 de la ley 143 tampoco es muestra de gran éxito.

Si nos queremos referir al artículo 6 de la ley donde se informa que “las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad” deberíamos constatar sin duda la “eficiencia” económica como se ha implementado es completamente opuesta en Colombia a la “solidaridad y equidad”, pues es claro que nos encontramos ante un juego de suma cero en la cuál hay ganadores y perdedores. Veamos como se ha comportado la tarifa de los estratos residenciales 3 y 4²² en la ciudad de Medellín entre 1995 y 2001.

²² En Colombia el cobro de la tarifa se ha efectuado por “estratos” sociales. El sector más pobre es el 1 y el más rico es el 6. La tarifa del estrato 3 en Medellín es el segmento más próximo a la tarifa media ponderada.

Gráfico 1.



Es decir, en los 7 años examinados, la tarifa residencial media en Medellín aumentó un 75% en términos reales. No empleo datos sobre otras ciudades o regiones colombianas, pues tengo una cierta desconfianza de los datos de la CREG; ahora, en los sectores oficiales colombianos se dice que la tarifa de Medellín es la más baja del país. Como veremos más adelante (gráfico 2) , ya con datos de defensores a ultranza de la reforma, en general el sector residencial colombiano ha aumentado sus pagos en tarifas en más de un 100% entre los años 1995 y 2003 y las industriales y comerciales han caído.

En fin, para seguir contrastando la equidad legal dispuesta en las leyes de servicios públicos y las tarifas cobradas, mencionemos otros incrementos pasmosos, ahora en acueducto:

Tarifa Media Básica Mensual de Acueducto, Variación porcentual 1996-1999²³
Pesos constantes de 1998

Empresa/	Estrato					
	1	2	3	4	5	6
EAA de Barranquilla	67,3	60,1	54,9	90	107,2	96,6
EAA de Popayán	77,2	89,8	59,4	19,5	17	11,8
EAA de Pereira	400,3	219,3	228,6	243,7	193,7	168,1
Aguas de Manizales	194,2	140,4	126,8	73,3	48,1	22
Instituto Ibaguereño de AA	115,2	101,2	66,1	5,3	-7,4	-18,7
EIC de Cúcuta	405,4	321,7	236	117,7	43,9	37,9
Compañía de AA de S.Marta	652,7	448,9	260,7	209,8	143,3	94,2
Aguas de Cartagena	60,5	62,3	61,3	29,8	54,6	34,8
EAA de Bogotá	169,7	149,9	101	65,2	93,5	68,7
Promedio	238,1	177,1	132,8	94,9	77,1	57,3
Desviación Estandar	204,5	131,8	85,3	83,1	63,6	56,2

Fuente: Cálculos de la Contraloría General de la Nación con base en datos de Supercifras, No.2, Año 2000
Revista de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Podemos tomar el estrato 3 como el promedio nacional. Nos encontramos ante una situación tan aberrante como en las tarifas eléctricas.

Es, de manera clara, una situación totalmente ajena a la “equidad” proclamada como principio director de la política.

En resumen, ¿se puede proclamar el éxito de la reforma eléctrica colombiana cuando varios de sus objetivos y sus principios no se cumplen?

Pues en sana lógica se tendría que aceptar que esta reforma está muy lejos del éxito proclamado.

6. CONCLUSIÓN: REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN? Un proyecto de investigación en curso.

El estudio tantas veces mencionado de Ayala y Millán tiene como propósito expreso velar por el mantenimiento del procesos (disfrazado con el empleo del sustantivo “sostenibilidad” éste si de muy buen recibo por el ambientalismo en boga) de tal manera que las inversiones privadas sigan teniendo acá un buen campo de acción.

Los autores apelan a aseveraciones simplemente falsas diciendo sin recato que “los costos de generación y las tarifas a los usuarios finales han bajado en términos reales” (p. 9) para no examinar ciertos asuntos litigiosos como la equidad, ni mucho menos abordar “reformas de segunda generación”. Se demostró que en caso de las tarifas residenciales más bajas del país, las tarifas han aumentado al menos un 75% en términos reales (“al menos”, pues los datos presentados de tarifa no incluyen las tarifas de 2002 y 2003 dónde se sabe que hubo incrementos en términos reales) para el sector residencial menos golpeado del país (que tiene unas 60.000 familias con la energía

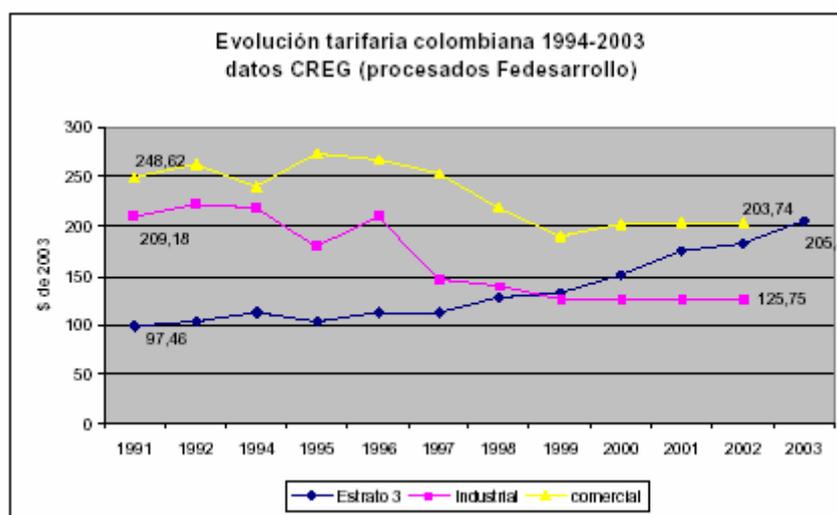
²³ Cuervo, Luis Mauricio, “Significado político e implicaciones sociales del Actual modelo de prestación de servicios públicos Domiciliarios en Colombia”, disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>

cortada). Ahora no tengo información sobre si los costos de generación han bajado; si el asunto fuera cierto, el problema es peor pues si bajan los costos y suben las tarifas residenciales (como se ha dicho, un 50% aproximadamente de la energía total vendida en el país), quiere decir que el sistema es bastante perverso y antiequitativo, pues los beneficios potenciales del proceso se lo llevan los generadores.

En Colombia, un reciente estudio de FEDESARROLLO (un centro de investigación bogotano al servicio de las posturas económicas liberales) tiene un título muy diciente “Al rescate de la ley eléctrica de 1994” (Versión preliminar, mayo 31, 2004); es una repetición sin citar incluso su estructura del estudio de Ayala y Millán pero tiene una recopilación estadística que confirma nuestra hipótesis central: los grandes perdedores de la evolución tarifaria son los sectores residenciales (excepto el estrato 6 que logra rebajas, dato no incluido) y los ganadores los sectores industriales y comerciales.

Veamos un gráfico tomado de un cuadro de datos suministrado por ese estudio (p. 41)

Gráfico 2



Es claro que también en esta recopilación las tarifas residenciales de 1995 a 2003 pasan de 101 pesos del 2003 a 205, es decir un aumento superior al 100% en términos reales y rebajan de manera clara las tarifas industriales y comerciales. Los resultados son pues dicientes. La equidad brilla por su ausencia.

Ahora, para los efectos de nuestra reflexión es claro que estos autores no perciben aún la situación para adelantar una “reforma de segunda generación” como sugiere tibiamente el Banco Mundial y se mencionó en cierto detalle en las notas de pié en la sección 1 de este trabajo.

De manera breve retomo unas reflexiones que surgen de una primera lectura del mencionado reporte del Banco Mundial “Reforming Infrastructure...”, en especial del capítulo primero “The new paradigm for network utilities”, aunque repita asuntos ya mencionados en las citas mencionadas del apartado 1.

Se debe decir que a pesar de las buenas intenciones del trabajo, no se puede compartir la hipótesis central del Reporte (el asunto de las reformas está bien, sólo algunos ajustes menores institucionales), pues entre otras cosas, insiste en elementos teóricos muy

débiles al menos, como los “mercados amenazables” (“contestable markets”) como justificación teórica a la introducción de la “competencia” en el sector de los servicios. Muy simplificado digamos que para esta variante del “Equilibrio Parcial” neoclásico la presencia de amenazas (por ejemplo un Regulador, entrantes potenciales) basta para que los oligopolistas o monopolistas se comporten “como si hubiera competencia” y por tanto la optimalidad paretiana (nadie pierde y al menos uno gana) existe, para el beneficio general²⁴. De otro lado el Reporte, tras mostrar los resultados adversos para los ciudadanos pobres, paradójicamente insiste en el asunto debe continuar en el mismo rumbo. De alguna manera se trataría de anunciar “reformas” (de segunda generación) para que todo siga igual.

Hablando en el resumen sobre “Efectos en la equidad distributiva” el reporte del B.M. concluye que “los diseñadores de política deben planear un diseño para una transición suave hacia precios y estructuras eficientes” (p. 17); es decir nada de reformar lo básico del asunto y seguir tarifando al costo marginal en beneficio de los inversionistas.

Insistamos en la lectura de algunos elementos del Reporte. Se efectúa en el mencionado capítulo 1 una evaluación del proceso de reforma; tras recordar que se transformó un sector de estatal hacia el mercado, se entrega una apreciación, que sin ser crítica del nuevo paradigma, sí reconoce la necesidad de “Reformas de Segunda Generación”. Ahora, lo que el Banco reconoce en consecuencia es que el “reporte busca “re-enfocar” los debates corrientes sobre los desafíos de segunda generación que padecen casi todos los programas de reestructuración” (p. 64). Uno de los ejes mencionados es el “balance entre la eficiencia económica y la equidad social” y el último mencionado es la “protección a los consumidores” (p. 64). En el Reporte no se adelanta gran cosa en propuestas para el balance entre eficiencia económica y equidad social, lo cuál quiere decir que la academia y la sociedad, censando la situación social del país, deben aprestarse a analizar el asunto en detalle para proponer una discusión sobre el problema.

En consecuencia, a manera de propuesta y como conclusión de las reflexiones anteriores para Colombia, sugiero que se adelante, casi de manera inmediata, un trabajo empírico y teórico que evalúe las leyes 142 y 143 y que proponga o adecuaciones temporales o reformas radicales buscando, de un lado frenar el abusivo aumento de las tarifas residenciales y de otra garantizar la eficiencia y la sostenibilidad económica de las empresas eléctricas y la sostenibilidad social del país. Ahora, no se puede afirmar que se busca la cuadratura del círculo, pues hasta 1994 EPM por ejemplo, era sostenible económicamente (basta ver sus resultados financieros) y las tensiones sociales en la ciudad de Medellín eran mucho menores.

Se puede adelantar una mirada teórica general alternativa como punto de partida: cuando se saca un promedio de costos y se aplica al total de la producción este costo como tarifa, es el enfoque de los costos medios y la viabilidad económica no corre mayor peligro. El asunto es que no hay capturadores de las rentas diferenciales (la diferencia entre el costo más bajo de generación-el hidráulico- y el más alto-el térmico-); estas rentas se diluyen a favor de los consumidores. El estado central, cuando cobra impuestos, actúa como un capturador de las rentas diferenciales, pagadas básicamente por los sectores más desprotegidos del país (estratos 1 al 3). En una sociedad de altos ingresos podría ser un recurso lícito que el Estado (la administración central o las administraciones locales) tarifando con las herramientas neoclásicas capturara las

²⁴ Otros supuestos muy irrealizables, la ausencia de barreras a la entrada y a la salida, ausencia de reacción de los agentes activos, complican aún más la solidez de la teoría como fuente de política económica

rentas diferenciales, pero en una sociedad con más de 20 millones de miserables, no parece lógico cobrar al costo marginal que el conjunto de la sociedad no puede pagar.

El recurso al arsenal neoclásico, que es la panacea para los economistas liberales hoy al mando, es una tentación muy atractiva, pues el modelo básico del Equilibrio General, ha tenido una presentación matemática rigurosa; ahora, de allí emergen recomendaciones de política económica, estas sí menos sólidas por una razón simple: como ya se ha dicho, una rápida mirada a los puntos de partida o hipótesis básicas del modelo nos alertará contra las generalizaciones liberales, pues tales puntos de partida difícilmente se presentan (costos constantes, funciones continuas, dotaciones iniciales y universales para los agentes, información perfecta, forma única decreciente de la función demanda) y por tanto la generalidad del modelo y las políticas que de éste emergen, no son aceptables como verdad universal. No es el propósito de este trabajo romper lanzas sobre estos asuntos, pero la discusión emergerá cuando esta investigación se adelante, con tranquilidad pero también con rigor teórico.