
Fernando Rojas Hurtado
Jorge Iván González

INTRODUCCION
AL PROBLEMA
DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
SEGUNDA PARTE*

4. EL PROBLEMA DE LA DESCOORDINACION INSTITUCIONAL.

La independencia del Sector de Energía Eléctrica en cuanto a la Planeación y a la Financiación y sus repercusiones sobre la Política Tarifaria.

4.1. El enorme peso económico de un sector que actúa como "rueda suelta".

Múltiples razones hacen del sector de la energía eléctrica un componente fundamental de la política económica del Estado colombiano y de la economía colombiana en general:

(a) Presenta los mayores índices del sector público. En 1981, por ejemplo, la inversión total de la Nación en su administración centralizada y descentralizada llegó a 273.040 millones

* La primera parte del presente estudio aparece publicada en *Controversia* 125

(1) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Estadística Fiscal del Estado*, Tomo I, Bogotá, 1981.

de pesos (1) mientras que la inversión del sector eléctrico consolidado (todas las entidades; todos los niveles) fue calculada en 95.838 millones de pesos (2). En ese mismo año la inversión total de la administración central de los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios capitales llegó sólo a 15.557 millones o menos de la sexta parte de la inversión en energía eléctrica. Adviértase, adicionalmente que entre 1979 y 1981 la inversión pública creció más aceleradamente que la privada.

El asunto ha alcanzado tales proporciones que el 17 de septiembre de 1984 una comisión del Banco Mundial envió un memorando al ministro de Hacienda en el cual afirma que las inversiones programadas por el sector eléctrico son "sumamente excesivas"; su financiación sólo sería posible si se incrementasen las tarifas en un 10 o/o anual en **términos reales**. Es decir, diez puntos más allá del aumento del índice de precios; aun para el Banco Mundial, este aumento será inaceptable (3).

(b) Ocupa buena parte de la capacidad y de la política del endeudamiento interno y externo de la Nación y de la economía en general (más del 30 o/o de la deuda pública externa en 1984) (4), Con el aditamento de que la canalización de empréstitos externos hacia el sector eléctrico viene cobrando crecientes proporciones (34 o/o para el período 1979-84) del crédito externo total en los últimos años, justamente cuando más han avanzado esas deudas en cifras absolutas y dentro del presupuesto nacional de ingresos y gastos y cuando más

(2) Hemos tomado la cifra de US\$ 1.711 millones de promedio anual estimada por ISA para el período 1981-1990 y la hemos multiplicado por la tasa de cambio de Col. \$ 56.00 US\$ 1, tasa del mercado certificados de cambios en Diciembre de ese año.

(3) *El Espectador*, 24 de octubre de 1984.

(4) El total de la deuda registrada se sitúa en 1984 en alrededor de US\$ 11.000, de los cuales cerca de US\$ 7.000, corresponden al sector público. GARAY, L. J. *El endeudamiento público. La deuda externa (II)*, en *El Tiempo*, 2 de Junio de 1984 p. 5A).

evidente se ha hecho su influencia sobre la inversión pública (5).

Es tan grave esta situación que recientemente el Concejo de Bogotá, cuestionó severamente la política de endeudamiento de la E.E.E.B. (6).

(c) Presenta uno de los mayores ritmos de crecimiento de la producción entre todos los sectores de la economía en los últimos años, aunque su participación porcentual en el producto interno bruto sigue siendo bajo. Mientras que el PIB, medido en pesos de 1970, sólo se duplicó entre 1970 y 1982, la capacidad de generación de energía eléctrica se triplicó y las ventas de energía se multiplicaron por cuatro en el mismo período (7).

(d) También influye considerablemente en el lado del gasto de las balanzas comercial y —sobre todo— en la cambiaria. Para 1983, por ejemplo, se estimó un déficit en la balanza cambiaria del sector equivalente a US\$ 175 millones, cifra que —de acuerdo con los cálculos actuales— llegará a US\$582 millones en 1987 (8).

(5) Los ingresos de crédito externo representan el 32 o/o de los ingresos totales del sector de energía eléctrica en los últimos cuatro años y han crecido a un ritmo anual del 56 o/o en ese mismo período (GARAY, L. J. *La deuda externa IV. La empresa de energía*, *El Tiempo*, 6 de Junio de 1984, p. 5A). Ver también CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, **Informe Financiero**, Abril de 1984, pp. 35-37 y 40.

(6) Esta entidad presentó para 1984 un proyecto presupuestal por valor de 67.728 millones de pesos, de los cuales, 28.770 millones deberían financiarse mediante crédito. Es decir, el 42.5 o/o de los ingresos totales provendrían de empréstitos.

(7) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. **Informe Financiero**, Abril de 1984, pp. 26-27.

(8) *Ibid.* cuadro 36, pp. 40.

(e) Sus ingresos ascendieron a 61.000 millones de pesos en 1983, equivalentes a la sexta parte del total de los ingresos del sector público nacional. Los ingresos corrientes o "de generación interna del sector de energía eléctrica (básicamente ingresos por tasas o "tarifas") llegaron en ese mismo año a \$48.000 millones de pesos o cerca de la sexta parte de los ingresos corrientes de la Nación (fundamentalmente impuestos e ingresos de la Cuenta Especial de Cambios). Si se comparan esos ingresos tarifarios del sector con los ingresos tributarios de la Nación en 1983, se tiene que aquellos exceden el producido del impuesto de aduanas en 11.000 millones de pesos, que suman dos veces el recaudo del impuesto ad-valorem a la gasolina y el ACPM y que sólo son inferiores al producto del impuesto a la renta (\$78.000 millones) y del impuesto a las ventas (59.000 millones de pesos) (9).

(f) Si miramos ahora los aportes del presupuesto nacional al sector de energía eléctrica encontramos que tales aportes ocupan proporciones progresivamente superiores de los gastos totales de inversión del Sector Central Nacional, habiendo pasado del 4.8 o/o en 1970 a cerca del 16 o/o en 1983 (10). Y ésto a pesar de que, debido al ritmo de crecimiento superior del sector con relación al presupuesto nacional, las transferencias del Gobierno Central revisten cada vez menor importancia dentro de las fuentes de financiación de las inversiones en energía eléctrica y dentro de los recursos totales del sector (11).

(9) Cálculos efectuados con base en cifras tomadas de: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. **Informe Financiero**, Diciembre de 1983, pp. 11 y ss., y de MARTINEZ SIMAHAN, C.. **Ministerio de Minas y Energía, Memorial al Congreso 1982/1983**, Cuadro 10, p. 64.

(10) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. **Informe Financiero**. Abril de 1984, Cuadro 17, p. 30.

(11) *Ibid*, pp. 36-37 y Cuadro 38, p. 41. Ver También RODADO NORIEGA, C. **Transición energética y minera**. Bogotá, 1982, p. 44.

4.2. La falta de coordinación con otros sectores de la economía

Vistos los indicadores anteriores, no cabe duda de que el de la energía eléctrica es un sector crucial en todas las áreas centrales del terreno de la política económica: en el ahorro y la inversión; en el comercio exterior y la balanza de pagos; en las Finanzas; en la moneda y el crédito y en el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto.

A pesar de la importancia que tiene el sector para el conjunto de la economía, la **planeación** de sus actividades se realiza sin tener en cuenta las decisiones macroeconómicas de carácter global.

Sólo muy recientemente (decisión del 8 de noviembre de 1982) el CONPES decidió someter los planes de expansión del sector eléctrico a la aprobación final de ese organismo de coordinación y dirección de la política económica y social. Mas éste es apenas un primer paso, todavía predominantemente formal, en el camino hacia la planificación coordinada de la asignación de la masa de recursos disponibles entre los grandes sectores de la economía. Subsiste naturalmente, la realidad innegable de un sector que se distingue de los demás por razón de su mayor avance en materia de recopilación y de ordenamiento de la información, por su considerable experiencia en presentaciones y recomendaciones de naturaleza técnica, por su facilidad de acceso a las fuentes de crédito, por sus vínculos financieros, tecnológicos y empresariales internacionales y, en general, por su capacidad de generar sus propios recursos, todo lo cual le asigna en la práctica —y sin que nadie se lo haya propuesto explícitamente— una posición de preeminencia en la captación y canalización de factores y recursos requeridos para su crecimiento. Esas mismas consideraciones robustecen su autonomía y le permiten actuar de manera relativamente independiente.

En vista de lo anterior, no existe un verdadero diálogo inter pares ni es posible un real equilibrio intersectorial. De-

bido a un desarrollo histórico e institucional de largo plazo, y respaldado por un clima de preferencias y un orden institucionales que le es muy favorable, el sector de energía eléctrica cuenta con prioridad inescapable cuando se llega a decisiones sobre endeudamiento externo o sobre asignación de recursos públicos.

Además de que la planeación del sector eléctrico es muy autónoma, la **financiación** de sus gastos e inversiones es fundamentalmente independiente del resto de la economía y, principalmente, de otras actividades públicas. Los **ingresos corrientes** (la mayoría constituidos por tarifas) de las empresas de energía eléctrica no entran al Tesoro Público ni engruesan el presupuesto general de la Nación, del departamento o del municipio; no están sujetos a los principios de unidad de caja o de unidad de presupuesto.

La otra columna de los ingresos del sector, la de los **ingresos de capital o del crédito** que financia actualmente cerca del 70 o/o de sus costos de inversión, tampoco está sometido al escrutinio severo de las preferencias sociales en cuanto a la asignación de los recursos. En primer lugar, hay que tener en cuenta que bajo el esquema financiero actual, todo crédito habrá de ser pagado finalmente mediante tasas o tarifas, ya sea por ésta o por las próximas generaciones. Y vimos que el instrumento de las tarifas difícilmente sirve de fiel de la balanza de los costos y de los beneficios sociales del servicio de energía. De manera que no basta confiar en que siempre podrá imponerse a los usuarios la carga financiera para asegurar una asignación de los recursos que sea eficiente desde el punto de vista social.

En segundo lugar, en lo que respecta al crédito externo, el país no cuenta hasta el momento con una verdadera política de endeudamiento externo **en función de una eficiente** asignación de los recursos.

Para lograr tal política sería indispensable elaborar una lista periódica (v. gr. trienal) de proyectos de endeudamiento de la economía en su conjunto sectores estatal y paraestatal;

público y privado) y sopesarlos unos con otros en función de sus costos y beneficios sociales, de una distribución intersectorial equilibrada o de la capacidad de endeudamiento de las empresas y de los sectores. El orden de prioridades de proyectos de endeudamiento externo que resultare habría que confrontarlo además con la capacidad de endeudamiento del país a corto, mediano y largo plazo con el fin de impedir la exclusión futura de proyectos meritorios y, al mismo tiempo, evitar endeudamiento inferior o superior a esa capacidad. Con miras a facilitar dicha confrontación, es menester contar con un presupuesto cambiario conocido y sujeto a discusión, semejante a los que existen ya —así sea con deficiencias— para los campos fiscal y de comercio exterior y al que comienza a reclamarse para el manejo monetario interno.

Ahora cuando la situación fiscal del país se agrava, se hace más necesaria una programación conjunta del servicio de la deuda externa. En la práctica se ha venido autorizando el registro del crédito en función de consideraciones internas al proyecto de sus méritos propios en relación con las pautas de aprobación de préstamos foráneos establecidos en el Estatuto Cambiario de 1967 y las normas que lo desarrollan (12). Este sistema de evaluación individual de los proyectos lleva a la aprobación del registro de créditos con el sólo requerimiento de que el Gobierno considere que satisfacen aquellas pautas y las partes contratantes estimen que existe capacidad de endeudamiento del lado de la entidad interesada y de la situación cambiaria del país.

Así las cosas, un sector que como el de la energía eléctrica goza de tratamiento privilegiado entre la banca de fomento y la banca multilateral, que requiere un alto grado de continuidad en sus programas de inversión y que por eso mismo es presentado en los primeros lugares de las solicitudes del Gobierno colombiano ante los grandes foros de prestamistas internacionales y una buena medida garantiza-

(12) DNP. Manual de Endeudamiento Externo. Bogotá, 1983.

da por el Gobierno Nacional (13) ha de resultar naturalmente favorecido frente a otros sectores en el proceso indirecto de asignación de recursos que constituyen las autorizaciones de endeudamiento externo. Con el aditamento de que la mayor parte de la inversión pública colombiana ha sido realizada históricamente con base en los recursos del crédito externo. No puede entonces sorprender que los arreglos institucionales y las políticas de endeudamiento externo, más que una evaluación de los costos y las preferencias sociales, determinen los ritmos superiores del crecimiento de los recursos, de la inversión y del producto en el sector de energía eléctrica.

Obsérvese, por otra parte, que el mismo Gobierno Nacional coadyuva a este tratamiento privilegiado. A pesar de que no interviene perentoriamente en la planeación del sector, hace sin embargo las veces de su gestor o promotor ante los organismos internacionales de crédito y en los últimos años ha garantizado la mayor parte de la deuda de las entidades encargadas del servicio de energía eléctrica. Distinta y más severa es su función respecto del endeudamiento externo de otras entidades públicas cuyos ingresos provienen de fuentes distintas a las tarifas como lo son los departamentos y municipios, respecto de las cuales la intervención del Gobierno Nacional es de supervisión y control (14).

Por último, a través de la Financiera Eléctrica Nacional, el sector cuenta con sus propias fuentes de estímulo y de captación de ahorro y del crédito internos.

Esta autonomía de las empresas de energía eléctrica tiene consecuencias negativas no sólo para el sector sino para

(13) Según datos de la Contraloría, US\$ 1.190 millones, del total de US\$1.779 que constituían la deuda externa del sector eléctrico a 30 de Septiembre de 1983, se hallaban afianzados por la Nación. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. **Informe Financiero**, Abril de 1984, p. 31.

(14) Ver, por ejemplo, el Artículo 18 del Decreto 1527 de 1981 respecto de los departamentos.

el conjunto de la economía. Tarde o temprano la política tarifaria llegará a su límite porque los usuarios se verán en la imposibilidad de pagar el costo del servicio.

4.3. Las Bases Institucionales de la Autonomía del Sector

Es conveniente hacer un recuento histórico de los factores administrativos e institucionales que posibilitaron la desmembración de las entidades del sector frente al Gobierno Central y, además, parece importante examinar las débiles ataduras de las empresas de energía eléctrica con los organismos rectores de la política económica colombiana.

En esta parte sólo nos referimos a la dimensión institucional dejando de lado, por el momento, las relaciones fiscales intergubernamentales.

La tendencia a conceder autonomía a las empresas de energía eléctrica ha quedado plasmada en la singular dinámica del desarrollo organizacional del sector, seguramente pionero de varias de las modalidades más modernas de la Administración Pública descentralizada de Colombia.

Ya vimos cómo, durante la primera mitad del siglo, se llevó a cabo un proceso de estatización del servicio de energía que se juzgó indispensable para cumplir con los supuestos y requisitos de todo servicio público. Ese proceso de estatización estuvo acompañado de medidas de control, de financiación y de supervisión expedidas durante los años veinte y treinta y adoptó cuatro modalidades principales:

- a) La constitución de empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta del nivel local, principalmente en las grandes urbes del país. Estas dos modalidades de institutos descentralizados del orden municipal sólo alcanzarían pleno y general reconocimiento constitucional y legal, después de varios años de titubeos de los autores y de la jurisprudencia, con el Acto Legislativo

No. 1 de 1968 y la Reforma Administrativa de ese mismo año (Decretos 1050 y 3130). Ejemplos actuales de este género de entidades son EPM, EEEB y EMCALI.

- b) La creación de un **instituto descentralizado** encargado de la coordinación y promoción del sector (ELECTRAGUAS y luego ICEL y CORELCA) con facultades para **constituir por su propia cuenta o para participar como accionista** en las entidades que se citan en el siguiente literal.
- c) **Empresas nacionales, departamentales, municipales, comisariales o particulares**, ya establecidas o que se establezcan. Vimos que esta función tenía por objeto contribuir a la constitución y financiación de empresas menos prósperas que las de las grandes urbes y que habrían de materializarse en las llamadas electrificadoras departamentales. Lo cierto es que esa autorización de la ley 80 de 1946 que creó ELECTRAGUAS apenas sí encontraba precedentes parciales en el Decreto 1175 que organizó el IFI y en las mismas normas de las dos décadas anteriores sobre servicios públicos domiciliarios. Puede decirse que a partir de entonces quedaron instituidas entre nosotros las entidades descentralizadas **indirectas o de segundo orden**, llamadas también empresas de naturaleza societaria cuando adoptan (como sucede en el sector eléctrico) la forma de sociedad o compañía, en atención a su semejanza con las sociedades de la órbita privada. Las entidades de segundo orden son aquellas constituidas por institutos descentralizados del sector público. De allí que el vínculo de adscripción a la Administración Central, y el control de tutela ejercido por ésta sean en este caso más tenues y mayor sea la autonomía institucional.

En el mismo espíritu de la Ley 80 se crearon la CHEC y CRIDRAL (1950), las Centrales Eléctricas del Norte de Santander (1952) y las Centrales Eléctricas de Nariño (1955). Hoy en día existen 12 empresas electrificadoras filiales del ICEL y 6 filiales de CORELCA, todas ellas constituidas como entidades indirectas, sociedades

anónimas de economía mixta, del orden nacional. La Electrificadora de Antioquia y CRIDRAL son también entidades descentralizadas indirectas; el Departamento de Antioquia es el mayor accionista de la primera y la CVC lo es de la segunda.

A la ley 80 de 1946 siguió el Decreto 94 de 1957 que creó INSFOPAL, con facultad de fundar y promover empresas regionales y locales de acueducto y alcantarillado. Y entre 1963 y 1967 esas entidades descentralizadas indirectas alcanzarían su máxima expresión con la concepción y creación de ISA, empresa de segundo orden del sector eléctrico, particularmente influyente en la orientación del sector y relativamente autónoma con respecto al nivel nacional. A ISA seguirían, con igual status, la Financiera Eléctrica Nacional y la Central Hidroeléctrica de Betania.

Finalmente, la Reforma Administrativa de 1968 y el Decreto 130 de 1976 que la desarrolla en esta materia establecieron el marco legal general y las características particulares de las entidades descentralizadas indirectas. Dada la fuerte dinámica institucional del sector y de la Administración Pública en general, no puede extrañar que esas normas hubieran dejado vacíos e incertidumbres interpretativas que habrán de ser resueltos por la jurisprudencia y la doctrina.

- d) La creación de **corporaciones autónomas regionales**. Estas corporaciones buscan aprovechar en la mejor forma posible los recursos naturales de que dispone el país a efectos de aumentar y mejorar la producción de bienes y servicios esenciales entre los cuales el servicio de energía eléctrica ocupa primerísimo lugar.

En síntesis, el panorama institucional del sector eléctrico, en lo que respecta a funciones de ejecución y, hasta cierto punto, de planeación y coordinación está compuesto por entidades que corresponden a las siguientes modalidades:

**TIPO DE INSTITUCION
O MODALIDAD JURIDI-
CO-ADMINISTRATIVA**

— Entidad indirecta de naturaleza **societaria**, con participación exclusiva de otras entidades públicas, constituidas generalmente como sociedades anónimas.

**ENTIDAD
(ejemplos)**

— ISA (sus socios son institutos descentralizados y una corporación autónoma de los órdenes nacional y municipal. Los socios y sus participantes son:
EPM (25 o/o); EEEB (25 o/o); CVC - CHIDRAL (20 o/o); ICEL - CHEC (15 o/o) y CORELCA (15 o/o). Es sociedad anónima.

— CHIDRAL (sus socios son el municipio de Cali, un instituto descentralizado del mismo municipio y una

FUNCIONES

— Planeación y coordinación sectoriales.
— Ejecución (generación, interconexión, etc.).

— Básicamente ejecutada.

Corporación Autónoma Regional, la CVC, que es mayoritaria). Es sociedad limitada.

— Entidad **indirecta** de naturaleza societaria, que por tener participación de capital público y de capital privado se denomina de economía mixta. So sociedades anónimas y la participación privada corresponde generalmente al Comité Departamental de Cafeteros respectivo.

— Establecimiento público del orden nacional, creados por ley y adscritos al Ministerio de Minas y Energía.

— Institutos descentralizados del nivel municipal

— La mayor parte de las 20 Electrificadoras Departamentales.

— Centrales Eléctricas de Nariño S.A.

— Centrales Eléctricas de Santander, S.A.

— ELECTRAGUAS (1946)
ICEL (1968); CORELCA (1975).

— Empresas Públicas de Medellín (EPM) (1955).

— Básicamente ejecutada.

— Básicamente ejecutada.

— Planeación, coordinación, y apoyo, principalmente entre sus electrificadoras filiales y en sus respectivas áreas de influencia.

— Funciones de ejecución. Las de Medellín y Bogotá

— Corporación Autónoma Regional, adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

— Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (1959).

— Empresas Municipales de Cali (1965), de Armenia, de Cartago, de Pereira.

— CVC (1954); CAR (1961); Corporación Autónoma Regional del Quindío (1964) de los Valles del Sinú y San Jorge (1973); del Chocó; de la frontera Nor-Oriental, del Putumayo; de Urabá, de la Guajira; del Cesar; de Tumaco, todas las últimas creadas o reformadas por decretos de 1983.

se destacan por su propia capacidad de planeación.

— En teoría, todas tienen funciones de promoción, coordinación, planeación y ejecución. En la práctica sólo la CVC y —en menor medida— la CRQ desarrollan estas funciones.

El común denominador de todas esas modalidades en su grado de autonomía con relación al Gobierno Central. El grado de autonomía efectiva depende de la figura legal y administrativa que se emplee y de las prácticas concretas que cada entidad esté en posibilidad de desarrollar. A continuación examinamos someramente este punto.

4.4. La autonomía de las entidades encargadas del servicio de energía eléctrica y la descoordinación interna del sector

La tendencia federalista se agudiza si se tiene presente que los organismos gubernamentales vinculados al sector (15) y encargados de su armonización sólo cuentan con una mínima capacidad de coordinar, supervisar y controlar. En todo caso, la naturaleza jurídica de las entidades encargadas de la prestación del servicio es, en sí misma considerada, la fuente primigenia de esa autonomía. Veámoslo para cada una de las modalidades jurídicas que adoptan esas entidades.

a) La autonomía de las entidades indirectas o de segundo grado

- No son creación directa de los organismos de representación popular (Congreso, asambleas, concejos municipales). Son fruto de un acuerdo de voluntades de dos o más entidades públicas.
- Aunque su régimen sea en todo o en parte de derecho público, sus mecanismos de toma de decisiones son los de las sociedades de derecho privado. Por esta razón no son en sentido estricto verdaderas empresas industriales y comerciales del Estado. Obsérvese que su naturaleza societaria no cambia por el hecho de que sus actividades sean de servicio público.

(15) DNP, CONPES, Junta Nacional de Tarifas, Comisión Nacional de Energía, Ministerio de Minas y Energía.

- Su marco de actuación es el que les fije el acuerdo de voluntades que les dio origen. Ese marco se ciñe generalmente a los mismos preceptos técnico económicos que rigen en la empresa privada. De hecho, surgieron y se desarrollaron "al margen de la administración pública, comportándose como entes puramente privados". Sólo con la Reforma Administrativa de 1968 se las incorporó nítidamente dentro de la Administración Pública.
- El control administrativo sobre estas entidades corresponde las entidades que las generaron y no al Gobierno Central. Por esta razón, la injerencia del Gobierno sólo puede ser indirecta, mediatizada por algunos de los organismos que le están adscritos y por la percepción, información y comunicación de éstos. El control directo lo ejerce la junta consejo directivo, de conformidad con los estatutos.
- Cuando en su creación han intervenido entidades de distintos niveles (Nación, departamentos, municipios), el nivel administrativo al cual pertenecen dependen de la naturaleza y el ámbito del servicio y **de la proporción de los aportes económicos** efectuados por las entidades públicas que participan en su capital
- Dos mecanismos han sido previstos para asegurar la conformidad de las actuaciones de estas entidades con la voluntad del congreso - Gobierno Central: el nombramiento de gerente, que corresponde usualmente al presidente de la República o a la cabeza del Ejecutivo departamental o municipal, según sea el nivel de la entidad respectiva, y la exigencia de que los estatutos prevean los mecanismos necesarios para garantizar la coordinación de las políticas de la entidad con la política general del Gobierno.

b) **La Autonomía de las entidades de primer grado**

Las entidades de primer grado tienen formas de dependencia específicas. ICEL. Corelca, por ejemplo, deben coordinar

con el Gobierno Central los asuntos que competen con: créditos, impuestos y situación cambiaria; sin embargo, obran casi "motu proprio" en la definición de sus políticas y planes de mediano y largo plazo.

Ello ha llevado a que la instancia más afectiva para la búsqueda de concordancia global se concentre en una función de supervisión y control destinada a fines predominantemente ajenos al desarrollo del sector. Y lo dicho para ICEL y CORELCA cabe con mayor razón para las restantes entidades del sector de energía eléctrica en virtud de las normas generales de contratación y endeudamiento.

Igualmente preocupante es el hecho de que la capacidad de planeación de éstos, los dos organismos de primer grado del orden nacional, concebidos para dar sentido de conjunto a la política de energía eléctrica y para llevarla a cabo en la mayor parte del territorio nacional, no parecen contar con la capacidad técnica necesaria para concebir una planeación integral. Es opinión corriente que esa capacidad se concentra principalmente en ISA y en los mayores socios de ésta, las Empresas Públicas de Medellín principalmente. Si esa opinión resultare fundamentada, ello quería decir que, en lo que respecta a las entidades descentralizadas, la articulación de la política sectorial de la Nación entera y la concordancia de esa política con los otros campos de la intervención estatal no cuentan con un puente que asegure su avenencia, otro que la designación del Gerente de ISA por parte del presidente de la República.

Lo dicho para ICEL y CORELCA se predica también, y con mayor razón, de sus filiales, las 18 electrificadoras del ámbito departamental o intendencia y de las filiales de éstas cuando las hay. Con el agravante de que son más vulnerables a las influencias partidistas y personalistas de naturaleza regional para cuyo contrapeso se requeriría, nuevamente, de una sólida capacidad técnica en los institutos matrices, siempre enderezada a la aplicación de las pautas de política general.

En cuanto a las grandes empresas públicas municipales de Bogotá y Medellín, ya hemos observado que la intervención de la Nación en su gestación estuvo inspirada principalmente en la necesidad de garantizar el suministro, la continuidad y la universalidad de los servicios públicos. Sólo secundariamente se detecta una necesidad y un deseo de integrar una política nacional. Nacieron con el vigor propio de la autonomía regional en los estados federales, crecieron como patrimonio y orgullo de sus respectivas urbes y en su madurez pudieron desprenderse de los leves vínculos de tutela que les imponían los aportes nacionales de la primera mitad del siglo. Desde el punto de vista de su constitución interna, la designación de su gerente por parte de agentes del Gobierno Central es tal vez el principal vínculo con las guías de la política global.

c) **La Autonomía de las Corporaciones Regionales**

Estas son entidades de primer grado, adscritas al Departamento Nacional de Planeación; cuentan con recursos propios y, además de sus funciones en materia de energía, tienen atribuciones en un sinnúmero de campos (ecológicos, agrícolas, hidrológicos, de bienestar social, de desarrollo infraestructural, etc.) que hacen de ellas “un estado dentro del Estado” en sus respectivas regiones.

Quizás la más importante sea la Corporación Autónoma del Valle del Cauca - CVC-. El Decreto 3110 de 1954, que la creó, previó para la CVC un Consejo Directivo inicial conformado “por los cinco miembros que actualmente integran el Comité Departamental de Planificación del Valle”, es decir, una dirección inspirada exclusivamente en el criterio de la representación regional.

Con el desarrollo de la planeación y con la búsqueda de una política económica más integrada para toda la Nación se hizo imperativo vincular más estrechamente los organismos descentralizados. Una de las medidas adoptadas para atender esa

necesidad fue la adscripción de las corporaciones autónomas regionales al Departamento Nacional de Planeación. Aunque se buscó con ello entretener más apretadamente la planeación y la ejecución, se incurrió en una inexactitud de técnica organizacional que habría podido evitarse mediante otro organismo con funciones decisorias para todo el sector eléctrico nacional. Ese error consiste en combinar funciones de planeación y orientación con las de ejecución, con mayor razón si se tiene en cuenta que en este caso las primeras cubren a la Nación entera y las segundas sólo abarcan ciertas regiones.

Cabe preguntarse, además por la capacidad efectiva del DNP para ejercer el control o la tutela administrativa sobre las Corporaciones Autónomas en materia de energía eléctrica.

La dificultad es mayor en lo que respecta a la función del DNP para con las corporaciones regionales de más reciente creación y especialmente las establecidas en 1983 dentro del llamado "Plan de Fronteras". En estos casos, no existe inicialmente la capacidad técnica, financiera o de recursos energéticos para el desarrollo de los ambiciosos objetivos que les han sido trazados. A efectos de que estas funciones y las entidades mismas no se queden meramente escritas como ha sucedido con tantas otras corporaciones en el pasado (16) se requiere una sustancial labor de gestión, promoción y capacitación por parte del Gobierno Central a través del organismo que sirve de puente entre los dos niveles de la Administración Pública colombiana, en este caso el DNP. De lo con-

(16) Es ya larga la lista de corporaciones autónomas que habiendo sido autorizadas por la ley se han visto en mayor o menor grado frustradas por la falta de bases económicas y sociales reales para un proyecto de descentralización regional. Recuérdese al respecto, para citar algunos ejemplos, las fallidas corporaciones autónomas del Magdalena (CVM) y la de los Valles del río Zulia de 1962 u otras que nunca han cobrado suficiente dinámica como las del Chocó (1968), de las ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu (1971), de Tumaco y Colonización del río Mira (1957), del Tolima (1981) o del Risaralda (1981).

trario, las nuevas corporaciones no lograrán siquiera cooperar en la preparación de los planes regionales de desarrollo sectorial o en la definición de la acción gubernamental en este campo.

De otro lado, las nuevas corporaciones autónomas regionales darán pie a duplicidades y ambigüedades en la asignación de competencias e introducirán por ende confusión y dilación en la formulación de programas unívocos y en su ejecución. No se sabe, por ejemplo, cómo deben combinarse las funciones de la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó o la de la Guajira con las electrificadoras de estos departamentos. ¿La coordinación de sus planes correrá a cargo de ICEL-CORELCA o del DNP?

Estas indecisiones en cuanto al rumbo del desarrollo institucional del sector eléctrico se suman sin duda a los otros obstáculos que impiden una verdadera inserción de la política sectorial en los planes y orientaciones generales. La imprecisión es aún mayor en tratándose de los territorios nacionales. Allí se confunden borrosamente las atribuciones de las juntas de acción comunal con las del municipio o corregimiento; las de las intendencias y comisarías con las del DAINCO y las de este Departamento Administrativo con las de ICEL y CORELCA (17). Apenas ahora comienzan a concebirse soluciones, todavía vagas o inmaduras a este problema.

De otro lado, la Federación Nacional de Cafeteros participa activamente en los programas de electrificación rural de las regiones cafeteras. Acogió en este respecto la Federación, como ha hecho también la Caja Agraria (18), una antigua

(17) Ver, ejemplo, *Las duplicidades en El Tiempo*, 22 de mayo de 1984, p. 4A.

(18) Así, la Caja Agraria viene desarrollando un programa para dotar de energía a 12.400 viviendas rurales en Santander. En este plan colabora con la Empresa Electrificadora de Santander y con ICEL.

sugerencia del Banco Mundial que se inclinaba porque la electricidad rural fuera atendida dispersamente por entidades nacionales en sus respectivas áreas de influencia (INCO-RA, FEDECAFE, Caja Agraria, Banco Ganadero, etc.). La Federación adelanta actualmente un programa de electrificación de 300.000 viviendas, de las cuales ya han sido atendidas 180.000. Son programas de compra y transmisión mas no de generación propia. Una vez concluido el programa, habrá cubierto el 95 o/o de las zonas cafeteras del país.

Para dar una idea de la envergadura del programa de la Federación, basta decir que en él se ha invertido ya más de \$22.000 millones de pesos, suma equivalente a los aportes del presupuesto del Gobierno Central a todo el sector eléctrico en el bienio 1982-1983. Los aportes a ese programa se realizan por terceras partes: 1/3 a cargo de la Federación, a través de los respectivos Comités Departamentales de Cafeteros; 1/3 a cargo de las compañías electrificadoras departamentales, y 1/3 a cargo de los usuarios, quienes financian su cuota mediante auxilios parlamentarios, préstamos de la Caja Agraria o algún otro mecanismo semejante. Si bien loable la colaboración de la Federación al desarrollo del servicio, su circunscripción a las zonas cafeteras, pone en evidencia el carácter regional y desigual del suministro de energía eléctrica en el país.

d) Los Organismos Nacionales de Coordinación

Según dijimos más arriba, los organismos con competencia decisoria son, a partir de reformas de 1974-75 encaminadas a garantizar el control y la coordinación del sector por parte del Gobierno Central, el CONPES, el DNP y el Ministerio de Minas y Energía. Con funciones de asesoría y consultoría: la Comisión y el Consejo Nacional de Energía y el Consejo Superior de Minas y Energía.

En cuanto a los tres primeros, parecen existir ciertas duplicidades formales entre el Ministerio y el Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, dada la jerarquía y la capa-

cidad de concertación gubernamental del CONPES en la ley (Decreto 627 de 1974) y en la práctica y dada la circunstancia de que el DNP hace las veces de secretaría técnica del CONPES, esas ambigüedades no parecen crear mayores inconvenientes al proceso de toma de decisiones en el más alto nivel de la Administración Pública.

Las dificultades surgen, ya lo hemos dicho, cuando se examinan la capacidad real de consecución y análisis de la información y de preparación de propuestas alternativas a las que le suministran las entidades descentralizadas de primero a segundo grado. Este es el eslabón débil de la cadena, cuya flaqueza hace nugatoria toda previsión formal de injerencia de los organismos gubernamentales centrales en la planeación y la articulación del sector con otros sectores.

Hemos dejado de lado la Junta Nacional de Tarifas, debido a que ésta no cumple labores de planeación y coordinación. Empero, el acto de autorización de las tarifas podría emplearse como herramienta de coordinación de la política sectorial con la política global.

Cabe observar que a lo largo de su prolongada trayectoria, tampoco ha contado la Junta con suficiente capacidad para determinar los márgenes razonables de costos y de gastos o de elaborar análisis financieros alternativos a los que le suministran las empresas ni para formular criterios y modelos que equilibren las necesidades de las entidades del sector con otras demandas del conjunto de la política económica y social. De poco han valido hasta ahora sus cambios de denominación o de figura administrativa. Ni la Sección de Empresas de Servicio Público del Ministerio de Economía (1936), ni el Departamento de Empresas de Servicio Público (1938), ni las funciones de reglamentación y expedición de las tarifas de la Superintendencia de Regulación Económica (Decreto 1653 de 1960), ni la actual Junta Nacional de Tarifas (Decretos 3069 de 1968 y 149 de 1976) han sido instrumentos aptos para el cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas.

Una limitación adicional de la Junta Nacional de Tarifas es su falta de poder sancionatorio o coercitivo para constreñir a las empresas a cumplir con sus mandatos (19).

Lo anterior nos lleva a examinar qué criterios emplea la Junta para autorizar o no un reajuste en las tarifas. En términos formales, la Junta se mueve dentro de los dos criterios fijados por el Decreto 3069 de 1968: el cubrimiento de los costos de operación y de expansión de las entidades ejecutoras y las consideraciones de equidad social y de capacidad de pago de los usuarios. Dentro del amplio margen de afinamiento que permite la vaguedad de esos criterios, la Junta debe observar las pautas generales de reajustes tarifarios trazados por el Gobierno Nacional. Tales pautas no constan generalmente en una disposición de carácter general acto administrativo; son más bien, ideas formuladas en discursos presidenciales, en directrices internas del DNP o del CONPES, en declaraciones de los ministros, etc. Como tales, son igualmente vagas, de difícil conocimiento y reflexión por parte de los usuarios y casi imposibles de ser confrontadas con los criterios en normas con fuerza de ley como lo es el Decreto 3069 de 1968. No existe, pues, clara jerarquía normativa ni difusión y conocimiento de la norma; muchas veces ni siquiera puede hablarse de normas en estricto sentido.

La actual política tarifaria trata de ser más precisa. Se busca, a partir del primero de enero de 1983, la unificación de las tarifas, circunscrita en su primera etapa a los consumos inferiores a 440 kw/mes facturados por todas las empresas, excepción hecha de la EEEB, las EPM y EMCALI. En este caso, el Gobierno propuso unas tarifas de referencia, una

(19) Sólo es posible obtener de los tribunales de lo Contencioso Administrativo la suspensión o la nulidad de una disposición tarifaria de las empresas de servicios públicos que no cuenten con la aprobación previa de la Junta. (Sentencia del 25 de Abril de 1979. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Mario Enrique Pérez. Expediente 2878, Anales 1979, Tomo XCVI).

reducción de tarifas para quienes se hallaban por encima de ellas y un ritmo de crecimiento igual al ordinariamente autorizado para quienes se hallen por debajo de esas tasas de referencia y hasta el punto en que alcancen el nivel de éstas. A partir del punto de nivelación todas las empresas seguirán la evolución de las tarifas de referencia (20) sin discutir las bondades de tales medidas, debe constatarse que no ha sido posible aplicarlas cabalmente.

5. LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN EL SERVICIO DE ENERGÍA.

Relaciones Fiscales Intergubernamentales (o quién responde por qué y con qué recursos)

5.1. Breve recuento histórico

En lo que toca con las relaciones fiscales, se ha presentado históricamente una bifurcación: de un lado están las grandes ciudades, y del otro, el resto de entidades territoriales. Aquellas se nutren de impuestos que ha ido creando la Nación en su favor y que recaen sobre una capacidad fiscal propia y suficiente. Del otro lado, las restantes territoriales se caracterizan por su incapacidad financiera.

En la etapa inicial de la generación de energía eléctrica sólo se aprovechaban las caídas naturales de agua. Estas, al igual que los recursos mineros y petroleros eran otorgados a los particulares o las entidades territoriales bajo regímenes de inspiración privatista. Sólo hacia fines de la década del 20 se inició un movimiento que terminaría por revertir esa tendencia y atribuiría a la Nación la promoción y el control de las explotaciones de recursos naturales y de sus frutos (21). Los precedentes que se crearon antes de la década del 20

(20) MARTINEZ SIMAHAN C., *Memoria del Ministro de Minas y Energía al Congreso, 1982/983*, Bogotá, julio de 1983, p. 71-72.

(21) Para el caso del sector de energía eléctrica, el Artículo 13 de la Ley 113 de 1928 regulaba las concesiones de fuerza hidráulica. Del texto de la norma se desprende que el fin principal de la con-

en materia de regímenes de propiedad y tenencia permitieron el desarrollo de empresas autónomas y sirvieron de cortapisa a los propósitos centralizadores que hubiera podido tener la Nación respecto del manejo de sus bienes.

Si miramos ahora la secuencia del desarrollo desigual del sector desde comienzos de siglo hasta ahora, encontramos los orígenes de las relaciones intergubernamentales actuales: a) las empresas surgen como sociedades privadas o mixtas que se valen del usufructo —generalmente gratuito— de recursos naturales de la Nación; b) los municipios mayores adquieren y ensanchan esas empresas en el apoyo de los aportes del Gobierno Central, c) a partir de entonces, los intentos de la Nación por impulsar otras empresas regionales autónomas han chocado con la dificultad de las condiciones naturales, con la estrechez del mercado, con la baja capacidad gerencial local y regional y con la inmensa magnitud de la inversión requerida; d) la mayor capacidad de endeudamiento interno y externo, la superior capacidad de pago de los usuarios, la experiencia técnica y gerencial y las escalas óptimas de la inversión han concentrado aún más los recursos en las grandes empresas; e) entre tanto, disminuye la participación relativa del presupuesto nacional en las finanzas del sector, lo que significa que día a día disminuyen los alcances de la gestión nacional en favor de la nivelación regional; f) así las cosas, se entiende que la Nación misma, siguiendo un criterio pragmático, hubiera optado por transferir a las entidades descentralizadas, y principalmente a las mayores entidades del sector, las funciones de planeación y ejecución encaminadas al logro de la nivelación regional. Sin embargo, salta a la vista la tensión que se crea al dejar en las manos de entidades regionales desiguales el logro de un propósito de igualdad nacional.

cesión era lograr el desarrollo de la energía hidroeléctrica. Los artículos 12 y 16 dejan entrever el deseo de la Nación de controlar ella misma el uso del recurso. Existía además la posibilidad de explotar la fuerza hidráulica y los demás bienes de la Nación a título de permiso o licencia.

5.2. Transferencias del Gobierno Central destinadas a aminsonar las desigualdades de un régimen de corte federal

Nótese que la estructura de tintes federales que posee actualmente Colombia en materia de energía eléctrica es propia de ciertos países avanzados que poseen ciertas características propicias que no se reúnen en nuestro país. Es lo que sucede, por ejemplo, en los Países Bajos, Estados Unidos y Alemania Federal. en cambio, países que tienen desigualdades regionales, niveles de bienestar y desarrollo económico comparable al nuestro (México, Brasil, Perú) o un grado de centralización y una organización administrativa semejantes (Francia), siguen un régimen centralista para la prestación del servicio.

Con miras a aliviar las drásticas e inequitativas consecuencias de una estructura de autonomías regionales como lo es la colombiana, diversos países recurren a las transferencias de recursos en favor de las entidades que sirven las regiones más atrasadas. En el país se han ensayado sobre todo dos tipos de transferencia del Gobierno Central a las empresas de energía: las **contrapartidas condicionadas** introducidas por la Ley 126 de 1938 y las **asignaciones fijas**. A nuestro modo de ver, las primeras son más eficientes que éstas últimas por cuanto en aquellas la transferencia presupuestal está supeditada a la realización de un cierto esfuerzo fiscal por parte de la entidad. Desgraciadamente, en los últimos años Colombia ha privilegiado las asignaciones fijas.

6. DIMENSION DE RELACION CON LA COMUNIDAD

Aquí nos referimos someramente a la relación directa entre las entidades del sector y los municipios, barrios o comunidades a las que ella sirve. Es la relación en la cual se puede establecer una participación directa de la comunidad. Las relaciones de mayor escala, que pueden dar lugar a una participación indirecta o mediante representación han sido comentadas en otros apartes de este trabajo.

La ausencia de participación comunitaria que se observa actualmente echa sus raíces remotas en el abandono de la institución del cabildo; sus orígenes cercanos se encuentran en la constitución de entidades autónomas y en el crecimiento de la escala y de la órbita de influencia de las inversiones y del manejo del sector.

Sólo recientemente, hace cerca de una década se ha buscado revitalizar —así sea parcialmente— la interrumpida tradición de gobierno municipal. Este movimiento se ha focalizado principalmente en la reasignación de los recursos y en la redistribución de las competencias propias de cada nivel de la administración pública. Curiosamente, no ha sido mayor la atención prestada por las propuestas de reforma a la urgente necesidad de reorganizar los ingresos y las necesidades del sector de energía eléctrica (22).

Tampoco ha sido imaginativo ese movimiento en lo referente a las vías de participación directa de la comunidad en el manejo de sus destinos. Por lo general, las propuestas esbozadas se limitan a repetir las instituciones ya existentes (juntas de acción comunal, de defensa civil, etc.), las cuales no han sido diseñadas para la congestión de los servicios por la propia comunidad.

El mayor dilema técnico y político respecto de esta dimensión parece consistir en la mejor manera de conciliar la escala nacional de las obras que se emprendan con la necesidad de descentralizar funciones decisorias que deben ser puestas en cabeza de la comunidad.

(22) Cf. BOTERO, C. (compiladora). **Propuestas sobre descentralización en Colombia**, CIDER-UNIANDES, Bogotá, 1982.

7. CONCLUSIONES

Relaciones de codeterminación entre las dimensiones del problema

Dada la globalidad de este diagnóstico preliminar, lo más indicado es concluir con una síntesis que, además de recapitular las tesis centrales, sugiera la manera como se condicionan mutuamente las diversas dimensiones que hemos venido examinando separadamente.

7.1. La dimensión política o conceptual, ha sido la del servicio público. Sin embargo, ha prevalecido un entendimiento particular de la teoría del servicio público en virtud del cual se relega o se pospone la cobertura universal y la prestación ininterrumpida indispensables en todo servicio público. Si bien se declara de utilidad pública el empleo de los recursos necesarios para el desarrollo del sector, y se vigila y orienta su prestación, la distribución o el suministro mismo se somete a reglas de comportamiento propios de la empresa privada y principalmente al instrumento financiero de las tasas. Estas, en cuanto concebidas a imagen y semejanza de los precios, implican exclusión y segregación. La universalidad pasa a entenderse entonces en términos de oferta o disponibilidad teórica antes que de capacidad real de acceso al servicio.

Ese entendimiento particular de la teoría del servicio público se aviene entonces con el instrumento financiero predominante para la captación de recursos propios, esto es, las tasas o tarifas. En cuanto éstas se asemejan a la lógica del sector privado, conllevan un principio de equilibrio presupuestal y de autofinanciación. Este repercute a su vez sobre la autonomía de las mayores entidades del sector y sobre un manejo relativamente aislado de las decisiones globales sobre asignación de recursos de la economía nacional. En fin, ese concepto de servicio público permite la entronización de un comportamiento administrativo tecnoburocrático que cobra una dinámica propia y se distancia de las necesidades sentidas de las comunidades.

7.2 La dimensión institucional y de planificación coordinada.

Las mayores entidades del sector se originaron en iniciativas privadas de raíces locales y regionales. Desde entonces, y no obstante los constantes esfuerzos del Gobierno por imprimir un carácter verdaderamente nacional al sector y por articularlo a un marco intersectorial de necesidades y prioridades, el servicio de energía ha mantenido el sello de la regionalidad y de la independencia empresarial. La figura administrativa de las entidades descentralizadas indirectas y la atribución formal e informal de la planeación al sector son la culminación de un proceso que ha seguido la huella original del comportamiento societario y de la proyección intrasectorial.

Esas características permitieron naturalmente la maduración de la simbiosis del concepto del servicio público con las principales del pago o de la exclusión según el beneficio individual y con la preponderancia de las tasas dentro de los instrumentos financieros. Fue entonces distinta la evolución conceptual e institucional del sector a la que seguirían la salud, la educación o las obras públicas de vías de comunicación.

Y en cuanto a su carácter regional habría de distinguirse también de los desarrollos de otros servicios públicos como la banca o las telecomunicaciones.

Reforzó también ese desarrollo institucional las tendencias a la desigualdad fiscal entre las grandes ciudades y el resto del país, las cuales venían gestándose desde la misma época en que surgían las primeras entidades municipales. Con el agravante de que el aislamiento relativo del sector y su creciente independencia (también en términos relativos) del presupuesto nacional, han puesto límites a la gestión integradora de la Nación.

Y en cuanto al distanciamiento entre el comportamiento del sector y el control comunitario, nada más propicio a él que la figura institucional de los institutos de segundo orden. Con el aditamento de que la proliferación de entidades y la super-

posición de organismos del nivel nacional crean confusión en cuanto a las responsabilidades administrativas y a las decisiones de política, sin que ninguna entidad ni ningún nivel de la Administración pueda ser fácilmente identificado por el ciudadano corriente como canal de recepción y de evaluación de las demandas de la comunidad.

7.3. La dimensión financiera. Hace cerca de 50 años se percibe la tensión ente las necesidades de expansión del servicio y la capacidad de pago de los usuarios de los estratos medios y bajos. Esa tensión ha sido aliviada, en parte, por el hecho de que el consumo de las unidades económicamente productivas y del sector estatal copa buena parte del consumo total de las grandes ciudades (23); sin embargo, podría suponerse que los mayores costos del servicio de estos usuarios se trasladan a la comunidad en forma de precios e impuestos más altos.

En todo caso, la tensión persiste y se proyecta a otra tensión, la que tiene lugar entre los principios de la contribución según la capacidad de pago. No ha habido nunca una reflexión amplia y fundamentada, orientada a definir, de manera explícita y socialmente respaldada, un punto de equilibrio entre esos criterios contrapuestos.

El creciente recurso al crédito no ha servido tampoco para amainar estas tensiones. Si bien contribuye a posponer en el tiempo la carga de la inversión, compromete desde ya los ingresos de los usuarios de manera hasta cierto punto independiente de su capacidad de pago presente y futura.

Las elaboraciones encaminadas a demostrar el carácter redistributivo del gasto público en energía eléctrica adolecen de múltiples deficiencias de información y de conceptos. Las tesis según las cuales el consumo de energía eléctrica es un

(23) Más del 50 o/o en el caso de la EEEB. Ver EMPRESA DE ENERGÍA ELECTRICA DE BOGOTA, Informe 1982-1983 (sin paginación).

buen indicador de los ingresos o la distribución de la carga tarifaria es más progresiva que los impuestos se basan en una información deficiente y dejan muchas dudas teóricas. En fin, la afirmación de que no es posible imprimir al sistema tributario una dinámica o elasticidad comparable a la del sistema tarifario no puede fundamentarse en la distribución global del producto y su aceptación equivaldría a reconocer la incapacidad del Estado y de la sociedad entera para auto-determinarse.

Ya hemos visto de qué manera se condicionan mutuamente el instrumento financiero empleado y la acepción particular de servicio público que hemos venido construyendo por más de cinco décadas. Mencionamos también de qué manera se enlazan el instrumento tarifario y la autonomía financiera y administrativa de las entidades del sector. Así mismo, observamos cómo se ensamblan el principio del pago según el beneficio y la capacidad de pago global de cada región para condicionar las finanzas y la envergadura de las inversiones de cada entidad regional. De manera que el instrumento y los canales institucionales empleados se conjugan para crear un círculo vicioso de desigual suministro del servicio por regiones. Por último, el instrumento tarifario sigue unas vías de decisión ajenas a los muy arraigados principios constitucionales de la participación de los representantes del pueblo en la política impositiva; puede ser manejado —y ha sido manejado— al margen del consenso ciudadano. Hasta el punto de que la brecha entre la política tarifaria y las necesidades y preferencias de la población se ha convertido —en opinión de destacados dirigentes políticos— en la principal fuente de inestabilidad institucional y de pérdida de legitimidad del Estado ante los asociados.

7.4. La dimensión de relaciones fiscales intergubernamentales.

En este respecto, el desarrollo del sector sigue la trayectoria desorganizada de la distribución de recursos y de responsabilidades entre los distintos niveles de la Administración Pública colombiana. Y al igual que sucede con el conjunto, falta en este sector una definición política fundamental que trace

los objetivos generales y un conocimiento más adecuado de los distintos instrumentos que pueden emplearse para el logro de esos objetivos. Podría decirse que, de manera semejante a como ocurre con el resto de la Administración Pública, las necesidades fiscales se dictan en atención a situaciones deficitarias coyunturales o cuellos de botella financieros, sin previsión del alcance de largo plazo de los instrumentos adoptados respecto de la integración nacional o de la distribución de la población y de los recursos en el territorio nacional. Parece urgente emprender en este campo campañas informativas sobre las alternativas de políticas y las ventajas y desventajas de los instrumentos de relaciones fiscales entre todos los niveles de la Administración.

En el caso del sector eléctrico existen dos peculiaridades que no parecen tener par en otras actividades del Estado colombiano: la estructura semifederal y la independencia que por razón de sus magnitudes ha ido cobrando el sector.

Ya vimos el entrelazamiento que existe entre ésta y las otras dimensiones del desarrollo del sector examinadas en este trabajo.

7.5. La dimensión de relación con la comunidad. Anotamos más arriba, en estas conclusiones, la forma cómo las otras dimensiones analizadas han contribuido a crear una cierta escisión entre la voluntad de las entidades del sector y las expresiones —así sean desordenadas— de la voluntad ciudadana. Esa cierta brecha entre el Estado y la sociedad civil se ha visto reforzada por factores propios de esta dimensión que revierten a su turno, vigorizando los desarrollos que se han dado en cada una de las otras dimensiones.

Entre tales factores mencionamos el clima general de abandono de la tradición participativa del cabildo. En ese clima germinan la autonomía institucional, el manejo de instrumentos fiscales al margen de los órganos de representación, la subordinación de las necesidades básicas a planteamientos teóricos que obedecen prioritariamente a las exigencias

de expansión del sector y una mentalidad tecnoburocrática de carácter intrasectorial.

Desafortunadamente, no existen indicios suficientes para afirmar que se esté recuperando la participación ciudadana. Nos referimos especialmente a los movimientos de reforma en favor de una cierta descentralización y observamos que ellos han estado dominados por la preocupación del desorden actual de las relaciones intergubernamentales. Poco se ha reflexionado sobre la manera de institucionalizar canales de participación comunitaria, bien sea a propósito de este servicio o de cualquiera otro.

Los trabajos que se vienen adelantando sobre redistribución de las competencias del Estado tienen que ver sin embargo con la escala de las obras emprendidas en los últimos lustros y de las que habrán de emprenderse en los años venideros. Si bien es cierto que ella parece obedecer a la naturaleza misma de la generación de energía hidroeléctrica imperante en el país y al principio de las economías de escala, y que ha motivado el proceso de interconexión eléctrica, no lo es menos que ella impulsa un proceso de centralización y de traslado de competencias al nivel nacional que aún no se ha dado en el país o que sólo se ha dado bajo la forma federal de las asociaciones de entidades. En todo caso, la magnitud o la concentración de las inversiones crea las condiciones para un proceso de centralización del sector que, cuando menos en principio, pone un dique a la participación decisoria de las comunidades locales. Surge entonces la necesidad de distinguir las funciones propias del nivel central y las adecuadas a los niveles locales y regionales.

ANEXO

Síntesis de las principales recomendaciones de algunos estudios realizados entre 1950 y 1983

A continuación se presenta una sinopsis de los criterios y de las recomendaciones de los principales estudios globales

realizados entre 1950 y 1983. Como podrá verse, de los estudios conocidos como "Operación Colombia" (1961), que fueron dirigidos por el profesor Currie, sólo citamos los objetivos generales, habida cuenta de que no se ocupan específicamente de la política tarifaria. El Plan Cambio con Equidad se incluye en esta sinopsis con el propósito de facilitar la lectura comparada. Sobre las propuestas de este Plan y sobre las que propuso el equipo que elaboró el plan "Para Cerrar la Brecha" se volverá más adelante. La sinopsis versa sobre los siguientes criterios de la prestación del servicio público de energía eléctrica:

- **Criterio de financiación.** Comprende la opción entre tarifas e impuestos; entre fondos comunes y de destinación específica; entre tarifas subsidiadas, costeables o rentables y entre los distintos mecanismos de ajuste de las tarifas por inflación o devaluación.
- **Criterio de distribución regional del servicio y de la carga tarifaria.** Se refiere al orden institucional y de transferencias interinstitucionales; los mecanismos y agentes de adopción de decisiones; la opción por la uniformidad o la desigualdad de tarifas y los mecanismos para lograr la primera y a la prioridad atribuida a la ampliación de la cobertura geográfica del servicio.
- **Criterio de distribución individual del servicio y de la carta tributaria.** Trata de la estructura de la tarifa con base en la cual se calcula la obligación a cargo del usuario; de las exenciones o los privilegios; de la relación entre la estructura de la tarifa y la capacidad de pago y de la cobertura individual de los servicios.

Estos tres criterios se enmarcan en algunos casos dentro de los objetivos generales de cada plan o estudio. Las cifras entre paréntesis se refieren a la página de la cual es extraída la cita en la edición mencionada; los subrayados son nuestros. Para los estudiosos de la materia el Apéndice 3 contiene los textos pertinentes de cada uno de los estudios citados.

CURRIE, LAUCLIN - B.I.R.F.- Bases de un Programa de Fomento para Colombia, 2a. edición, Banco de la República, Bogotá, 1951.

OBJETIVOS GENERALES

El informe se propone como objetivo:

determinar la forma mediante la cual podría elevarse el nivel de vida del pueblo colombiano (13)

Se trata de *elaborar un programa sólido de fomento para Colombia (407)*

En general, la amplia pauta de desarrollo que se contempla aquí, requiere que una menor proporción de la población esté vinculada a las labores agrícolas y una mayor proporción vaya a los sectores urbanos. El rápido incremento de la mano de obra disponible para propósitos distintos de la agricultura la absorberán la industria, la construcción de viviendas y otras construcciones requeridas para la expansión de los servicios públicos (energía eléctrica, agua, alcantarillado, hospitales, escuelas, etc.) y los establecimientos industriales y comerciales (411).

CRITERIO DE FINANCIACION. BALANCE INSTRUMENTOS FISCALES

En general, se solicita autofinanciación y eficiencia en la administración de los recursos.

Las empresas de servicio público, ya sean de propiedad pública o privada, deben ser autosuficientes en sus finanzas y tener rentas de explotación adecuadas y estables. Una buena estructura de tarifas es, por lo tanto, de vital importancia para el continuo desarrollo de los sistemas de energía, acueductos y teléfonos (612).

Propone entre otras, las siguientes medidas:

- Utilización de contadores, uniformidad de criterios tarifarios:

El gobierno nacional debe sentar, tan pronto como sea posible, principios generales uniformes para la fijación y alteración de servicio público, en cooperación con las autoridades municipales y con expertos técnicos calificados. Las tarifas, como es natural, han de variar de acuerdo con las condiciones y necesidades locales; pero sería deseable que existiese una pauta general de tarifas en la cual pudiesen confiar igualmente los gerentes de las empresas públicas, los inversionistas y los consumidores (612).

- *La estructura y nivel de las tarifas deberá ser tal que fomente un mayor uso de los servicios públicos, promueva la explotación eficiente y los bajos costos unitarios; y además, de ganancias suficientes a las empresas, que les permitan servir sus deudas, cubrir en forma adecuada sus costos de explotación y mantenimiento y formar reservas suficientes para el remplazo o mejoramiento de instalaciones (612-613).*
- *No se inclina porque las tarifas sean un medio de subvención o de ayuda a ciertos grupos económicos, "a pesar de que estos objetivos sociales, son sin duda alguna deseables, en la mayoría de los casos pueden, por lo general, ser alcanzados más directa y efectivamente y con menos probabilidades de obtener efectos adversos, por medio de tributación y no mediante la aplicación casuista de las tarifas de servicios públicos"*

Con respecto a este último punto afirma:

Tales sistemas (el de las subvenciones) no fomentan el desarrollo industrial o el uso equilibrado y eficiente de la capacidad generadora y, a la larga, pueden aumentar la carga de costos del consumidor pequeño al hacer que las industrias logren economías instalando sus propias plantas generadoras (254-255).

ORDEN INSTITUCIONAL. Descentralización Centralización

El informe se preocupa por el notable incremento del influjo del Gobierno Central con respecto a los departamentos y municipios. Además, se queja de la disparidad tarifaria que existe entre ciudades.

Las llamadas “empresas municipales” no funcionan bien en todos los casos. No es una solución generalizable. Son muy útiles en las ciudades grandes (Cfr., p. 613-614). Para los autores del informe, a nivel municipal, se presentan gran cantidad de impuestos “recaudados separadamente y con frecuencia entremezclados unos con otros” que dificultan la administración.

Parece apropiado y conveniente obtener de cada municipio una parte del capital necesario para construir instalaciones de energía. . . En vista de la gran trascendencia del desarrollo de la energía, los principales beneficiarios de este desarrollo, deberían estar listos para realizar esfuerzos extraordinarios, si fuese preciso, para llenar su parte en las obligaciones (604).

Propone la creación de una nueva entidad de fomento municipal:

Los problemas administrativos que afrontan los pequeños municipios, son en cierto modo más fundamentales que aquellos de las ciudades más grandes. Considerable ayuda y consejo del Gobierno Nacional son necesarios para permitirles establecer y mantener un nivel satisfactorio de servicios públicos. El Fondo de Fomento Municipal y otras dependencias nacionales, han ayudado en este campo; pero aún se necesita una asistencia financiera y administrativa más efectiva.

Podría considerarse la creación de una nueva entidad de fomento municipal para llenar esta necesidad. Tal entidad absorbería el actual Fondo de Fomento Municipal

y debería tener suficientes atribuciones, personal y recursos financieros para llevar a cabo las siguientes funciones:
(614)

- planeación de las necesidades municipales,*
- administración de los auxilios del Gobierno Nacional,*
- prestar dinero a los municipios,*
- administrar y mejorar los servicios públicos ya existentes,*
- mantener técnicos calificados y repuestos necesarios.*

DISTRIBUCION CARGA TARIFARIA

La energía debe utilizarse eficientemente y, por tanto, **las tarifas efectivas para consumo industrial deben ser menores que las de los hogares.** El informe no está de acuerdo con que las tarifas se utilicen “para subvencionar o gravar ciertos grupos económicos”; más bien, ellas deben contribuir a “la explotación eficiente y al crecimiento adecuado de los servicios públicos” (254).

La tendencia de los industriales colombianos de recurrir en forma tan generalizada a las plantas propias de energía, parece resultar en parte de que éstos consideran que no pueden confiar siempre en un suministro adecuado y firme de energía, y en parte, a causa de que la energía de servicios públicos frecuentemente es tan costosa que hace que las instalaciones individuales parezcan económicas. La estructura de las tarifas, tal vez ejerce la influencia de más importancia sobre la demanda industrial de energía. Generalmente se considera como práctica inteligente para las empresas públicas de energía, que ofrezcan tarifas reducidas a los grandes consumidores en los períodos de menos consumo —principalmente a las industrias y a los sistemas eléctricos de transporte— con el propósito de fomentar un uso más eficiente de sus facilidades generadoras y obtener una carga diaria más equilibrada pero, en algunas ciudades colombianas, las tarifas efectivas para los consumidores industriales son

muy poco, inferiores o no lo son en absoluto, a las tarifas para los pequeños consumidores residenciales. Un caso extremo es el de Medellín. Esto tiende a fomentar el consumo residencial de energía (especialmente para alumbrado) en lugar del consumo industrial y, por lo tanto, a forzar la capacidad máxima de los sistemas locales de energía reduciendo su disponibilidad total y eficiencia (251).

LEBRET, Louis Joseph; dirigida por: **Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo en Colombia.** Misión Económica y Humanismo, Bogotá, Septiembre 1958.

CRITERIO DE FINANCIACION

Para la financiación, es importante distinguir entre obras de acondicionamiento de las tierras, cuyo costo debe, en parte, cargarse a los propietarios, especialmente cuando se trata de grandes predios; obras de carreteras, las cuales pueden a veces pagarse en parte con el impuesto de valorización; obras hidroeléctricas que, en Colombia, sólo pueden realizarse por financiación pública, reembolsable a largo plazo mediante la venta de energía eléctrica a los municipios, a las empresas privadas y a los particulares; y servicios de consejo agropecuario, que son el resorte de un plan general de asistencia técnica (279).

ORDEN INSTITUCIONAL

Se deben respetar las "ventajas comparativas" de cada una de las regiones.

El sistema de producción eléctrica debe escogerse en función de los recursos más económicos; aquí el carbón, allá los productos petroleros, en otras partes las corrientes de agua. Establecer grandes centrales hidroeléctricas, por estar cerca, cuando a poca distancia se dispone de carbón en abundancia, pueden ser antieconómico (279).

Plan General de Desarrollo Económico y Social. Parte General ("Plan Decenal"). Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Con la colaboración de CEPAL, 1962.

OBJETIVO

El planteamiento del programa de desarrollo económico que se formula en los capítulos siguientes, está sustentado en el propósito global de obtener un crecimiento del producto bruto interno, a precios constantes de mercado equivalente al 5.6 o/o anual sobre los niveles de 1959 (85).

El mecanismo de financiamiento externo del Programa General de Desarrollo descansa, por una parte, en un esfuerzo intenso para robustecer los renglones de exportación del país y en un proceso paulatino de sustitución de muchos renglones de importación por suministros domésticos (112).

CRITERIO DE FINANCIACION

A lo largo de todo el informe los autores están preocupados porque los impuestos correspondan con las metas de desarrollo formuladas en el programa. En este sentido, las consideraciones son más de tipo general que particular. En términos globales se busca:

Adecuar la política tributaria de tal manera que contribuya a elevar el ahorro público, en forma coherente con las metas fijadas para el ahorro interno total, y complementar el ahorro interno, en la medida necesaria recurriendo al crédito externo (419).

Se propone aumentar la carga tributaria, de tal forma que ella pase de ser el 10.7 o/o del PIB en 1959, al 13.7 o/o en 1970; este crecimiento porcentual corresponde casi totalmente a la "creación de nuevos tributos" (127).

Los gravámenes adicionales deben ser pagados por quienes utilizan el servicio. Es el principio del beneficio subyacente a las tarifas.

Debe, entonces, estudiarse la manera de implantar un gravamen en forma tal que garantice el beneficio de las personas afectadas, mediante realizaciones concretas simultáneas que pongan en evidencia la bondad del sistema impositivo adicional así establecido (129).

Critica el informe la alta inelasticidad tributaria que existe en Colombia. (cfr. 440).

NOTA: *La Reforma Tributaria de 1960, inspirada en los mismos principios doctrinarios del Plan, impuso un tributo especial de destinación específica para el financiamiento del sector de energía eléctrica (Ley 81 de 1960 y Decreto 2814 de 1965) cuyo producto se asignaba a ELECTRAGUAS.*

ORDEN INSTITUCIONAL

Acepta, de hecho, la situación que se presenta entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales; aún más, parece insinuar que el Gobierno Central debe aumentar sus recursos de tal forma que tenga mayor cantidad de dinero para transferir.

El Programa de Desarrollo no considera un cambio fundamental en la distribución de funciones entre los distintos niveles de Gobierno. . . El Gobierno Nacional tendrá la responsabilidad de aumentar en forma sostenida sus recursos, con el fin de complementar efectivamente la acción de los otros niveles de Gobierno (131).

. . . el Gobierno Nacional deberá también realizar el esfuerzo financiero principal, tanto en lo que respecta a la expansión de los tributos ordinarios y, en especial, a la implantación de nuevos gravámenes, como en lo que se relaciona con la obtención de recursos del crédi-

to. La participación de los Departamentos y Municipios dentro de la ampliación de los recursos se limita al crecimiento natural de la tributación existente y al logro de recursos del crédito. . . (448).

El 59 o/o de la inversión prevista para el decenio en el sector de energía eléctrica estaría a cargo de EPM, EEEB y CVC mientras que el 41 o/o restante correría por cuenta de ELECTRAGUAS.

DISTRIBUCION DE LA CARGA

Propende por un sistema de impuestos indirectos progresivos.

. . . se asigna importancia a la creación de impuestos indirectos de tipo progresivo diferencial, particularmente sobre artículos no esenciales, como los impuestos a las ventas y los que se aplican a las transferencias de bienes suntuarios (128).

. . . las modificaciones a la estructura tributaria deberían tener en cuenta los objetivos generales del desarrollo. Uno de estos objetivos consiste en retardar el crecimiento del consumo de modo que se obtenga una expansión gradual del coeficiente de ahorro con respecto al ingreso nacional. Para contribuir a este objetivo, sería aconsejable que los nuevos tributos incluyeran, con preferencia, la creación de impuestos indirectos de tipo progresivo, particularmente sobre artículos no esenciales, e impuestos a las transferencias de bienes suntuarios (442).

CURRIE, Lauchlin, *Operación Colombia*, 2a. edición, Barranquilla, 1965.

La Operación Colombia no especificó sobre el tema que nos interesa.

OBJETIVOS

Al volver a escribir la Operación Colombia ya daría un énfasis aún mayor sobre la necesidad de un programa de emergencia para romper los círculos viciosos mencionados anteriormente: la necesidad suprema que existe de una política de ingresos y precios para evitar la inflación de parte de los vendedores; y la necesidad de incrementar la demanda y por consiguiente la producción de bienes de consumo en masa. Todos estos aspectos constituyen partes integrales de la Operación, pero en el entendimiento popular se ha simplificado absurdamente la Operación, hasta llegar a la idea de traer trabajadores a las ciudades sin tener en cuenta la previa existencia o no de empleo (4).

En las circunstancias presentes lo que se necesita es un programa que:

- produzca un crecimiento rápido del nivel de vida;*
- disminuya considerablemente la distancia entre las clases sociales y entre los trabajadores del campo y la ciudad;*
- aumente las disponibilidades de divisas y las importaciones y,*
- acelere la industrialización del país la tecnificación de su agricultura (21).*

CURRIE, Lauchlin. Ensayos sobre Planeación. Introducción a una teoría del Desarrollo conocida como Operación Colombia, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1963.

OBJETIVO

El libro replantea las principales tesis propuestas en la Operación Colombia y critica el Plan Decenal.

En este ensayo no hay ninguna afirmación sobre la política tarifaria. La preocupación es más por exponer una teoría del desarrollo que por otra cosa.

Mi primera crítica al Plan Decenal es que él adopta como su objetivo lo que realmente es un medio para un fin —un aumento del 5.6 o/o en el producto nacional bruto en lugar de ser un fin por sí mismo. Este aumento podría corresponder a una mayor desigualdad, deterioro de la situación del campesino y aumento de la violencia. Por ello, yo preferiría tomar como nuestro objetivo el logro de los elementos de un nivel de vida mínimo aunque tolerable, para un número tan grande de colombianos como sea posible en términos de ingreso, alimentos, vestuario, vivienda, salud, educación y diversiones (34).

MUSGRAVE, **Bases para una Reforma Tributaria en Colombia**, Bogotá, 1969.

CRITERIO DE FINANCIACION

Muchos gobiernos seccionales manejan servicios públicos por los cuales es justo cobrar de acuerdo con su utilización. Si bien hay razones sociales y económicas que pueden llevar a los municipios a ofrecer estos servicios a tarifas que no cubran los costos, la Comisión encuentra razones suficientes para una revisión completa de las tarifas, tanto para estudiarlas como una posible fuente nacional de ingresos, como para clarificar, donde fuere conveniente, las razones por las cuales se cobran tarifas anti-económicas. También es necesario un cambio en las cuentas públicas, que deben mostrar el ingreso neto de los servicios públicos y no el ingreso bruto. Esto evitaría disfrazar pérdidas que, aun siendo justificadas, deben ser conocidas explícitamente (220).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Planes y programas de Desarrollo 1969-1972**, Bogotá, Diciembre 1972.

CRITERIO DE FINANCIACION

Se trata de conciliar la rentabilidad con la equidad, aunque insiste en el primer punto, dejando muy de lado el último.

Saluda el informe la creación de la Junta Nacional de Tarifas:

La Junta está tratando de agilizar los procedimientos que permitan reajustar las tarifas según los siguientes criterios:

- a. *Criterio de Rentabilidad, consistente en buscar una rentabilidad adecuada sobre el valor de los activos, con el propósito de facilitar la financiación de sus programas y asegurar la protección de sus activos. Además, atender las necesidades existentes mediante niveles de tarifas que cubran los costos reales de la prestación del servicio.*
- b. *Criterio social, teniendo presente la capacidad económica de los diferentes sectores sociales y el mejor aprovechamiento de los recursos propios de los servicios, en beneficio de la comunidad (V. 132).*

De una forma más ambigua se afirma en otro sitio:

Se ha trazado como meta general que las instituciones que presten el servicio eléctrico se deben constituir gradualmente en entidades autosuficientes, objetivo que se puede realizar seleccionando proyectos de inversión rentables, acudiendo en lo posible a créditos a largo plazo y adecuando la estructura tarifaria en tal forma que la entidad pueda cubrir no sólo los costos de prestación del servicio, sino también los de expansión, con el fin de poder orientar los aportes presupuestales a proyectos que se justifiquen por su impacto social y de poder implantar gradualmente la modalidad de préstamos (y no de aportes) en el otorgamiento de participaciones presupuestales destinadas a proyectos económicamente rentables. (V. 110).

ORDEN INSTITUCIONAL

Está de acuerdo con el proyecto de ley sobre "Situado Fiscal" puesto que "permite complementar, mediante la trans-

ferencia de recursos nacionales, los esfuerzos de los Departamentos y Municipios para su desarrollo". (II 32)

Cuando un programa sea de alta prioridad para el desarrollo regional y las entidades públicas municipales y departamentales no dispongan de los recursos necesarios para su ejecución, el Gobierno Nacional estudiará la posibilidad de transferir los recursos necesarios para realizar dichos programas. Además, como complemento a los mecanismos financieros descritos, el Gobierno Nacional estudiará la posibilidad de crear un Fondo de Desarrollo Regional destinado a financiar proyectos de interés regional. (II 33).

Se ve conveniente la reorganización de ICEL porque ello llevará a "un proceso racional de integración de las electrificadoras". (V. 197)

Con el propósito de orientar las inversiones en el sector de energía eléctrica, el Gobierno Nacional ha adoptado las políticas de integración física de los sistemas y de integración jurisdiccional de entidades. . . (V. 110).

DISTRIBUCION CARGA TARIFARIA

Las afirmaciones son muy ambiguas.

Buscar un máximo de contribución financiera por parte de las comunidades que se beneficiarán de las obras, a través de tarifas razonables que consulten su capacidad de pago. (V. 131)

En los criterios de financiación ya se hizo referencia al "criterio social" que implementaría la Junta Nacional de Tarifas.

O. I. T. **Hacia el Pleno Empleo**, Bogotá, 1970.

OBJETIVOS

Mejorar el nivel de empleo, causado en el país porque “la mano de obra potencial crece con mucha rapidez, a tasas que impiden su absorción en empleos productivos en condiciones adecuadas” (31). Debe, en consecuencia, desarrollarse considerablemente la industria.

CRITERIOS DE FINANCIACION

Habla, en general, de un aumento de la tributación y de un esfuerzo por evitar la evasión.

DISTRIBUCION DE LA CARGA TARIFARIA

Nos habla de las tarifas en particular; de algunas fórmulas tendientes a mejorar la distribución del ingreso, a fomentar el ahorro nacional y a impulsar las industrias generadoras de empleo.

Hay tres formas principales de eliminar estas causas básicas de desigualdad: reforma agraria, política de fiscalización de los monopolios y programas de educación, higiene y otros aspectos sociales (168).

Propone aumentar la tributación directa, y “evitar algunos de los casos más notorios de evasión de impuestos”. (171)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Los Cuatro Estrategias**, Bogotá, 1972.

OBJETIVOS

El Plan concibe una estrategia que busca con afán, como lo indicaba anteriormente, conciliar el crecimiento económico con una mejoría sustancial en los niveles de vida de los más pobres. . . El énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria edificadora, tanto de vivienda como de servicios complementarios, es la primera estrategia. . . (XI).

La segunda estrategia es el incremento de las exportaciones (XI).

La tercera estrategia, tiene que ver con el aumento de la productividad agraria y con una mejor distribución de la propiedad rural (XIII).

La cuarta estrategia se refiere a la distribución (XIII).

CRITERIOS DE FINANCIACION

Se debe procurar porque el suministro de energía eléctrica constituya, en el conjunto del país, una actividad autofinanciada. En otras palabras, los ingresos brutos de explotación de los sistemas eléctricos deben permitir:

- cubrir los gastos de administración, operación y mantenimiento;*
- generar los fondos necesarios para atender el servicio de deudas contraídas para la ejecución de los proyectos;*
- generar los recursos adicionales a los obtenidos por créditos, que requiera cada una de las entidades para financiar sus programas de expansión (307).*

Se debe propender hacia una política tarifaria que sufraque en todos los casos los gastos de funcionamiento y servicio de deuda de las empresas de energía eléctrica y que, cuando lo permita la capacidad de pago de los usuarios y la naturaleza del servicio, facilite la financiación de los gastos de expansión de los sistemas.

Un nivel de tarifas inadecuado, que no permita el financiamiento, implica subsidios considerables de los contribuyentes a los usuarios del servicio. Las medidas tarifarias que se tomen deberán ser coherentes y coordinadas con las demás medidas económicas (308).

DISTRIBUCION DE LA CARGA TARIFARIA

Antes de tocar directamente el tema de las tarifas, el sentimiento general del plan es el de **promover una redistribución del ingreso mediante un sistema progresivo de impuestos.** (Cfr. p. 42, 43, 44, 45). Al mismo tiempo, dice el Plan, el gobierno debe preocuparse por no disminuir los incentivos de las empresas.

Con relación a las tarifas de energía eléctrica se acoge a lo definido por la Junta Nacional de Tarifas.

El cobro del servicio de energía se hace sobre la base del consumo mensual de kilovatios-hora y las tarifas se establecen sobre los siguientes criterios considerados por la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos: (384)

- No se aplica el avalúo catastral en el caso del acueducto, “ya que el cobro de energía eléctrica en el sector residencial sobre la base del consumo establece un tratamiento equitativo de acuerdo a su capacidad de pago”. (384)*
- Con el fin de subsidiar a los más pobres, la tarifa es baja cuando el consumo no pasa los 100 kvh por mes y aumenta a partir de dicho valor.*
- Estímulo a las empresas que tienen un consumo estable.*
- “. . . para los servicios residencial, comercial e industrial se cobra un consumo mínimo mensual equivalente a un factor de utilización de las instalaciones del 10 o/o”. (385)*
- Se cobra cuota de arriendo por los contadores y demás instrumentos de medición.*

OBJETIVO DEL PLAN

El objetivo del presente Plan de Desarrollo es lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación masiva de empleo productivo y, por lo tanto, beneficie de manera especial al cincuenta por ciento más pobre de la sociedad colombiana. Para lograr este propósito no es suficiente una alta tasa de crecimiento de la producción. Es necesario cambiar la calidad del crecimiento para asegurar que éste transforme el estilo de vida de ese estrato de la población. (VII)

Además de la creación de empleo, el plan se propone realizar una redistribución de ingreso y fomentar la autonomía regional.

TIPO DE TARIFAS

Sin dedicarle una atención especial al problema, el plan propone que las tarifas sean costeables y que, además, permitan generar un cierto excedente para futuras inversiones. Igualmente, se preocupa por el sentido redistributivo de la tarifa. La relación entre eficiencia y equidad es bastante ambigua, parecería que se prefiriese por la eficiencia, dejando la equidad a los resultados distributivos de la reforma tributaria.

Estos servicios (los servicios públicos en general) suponen grandes inversiones en infraestructura física, cuyos costos deberían ser financiados en una proporción cada vez mayor por los usuarios, en la medida de sus capacidades. (15)

. . . el Gobierno se propone seguir las pautas con respecto a la fijación de tarifas para los servicios públicos que se detallan a continuación:

- a) autosuficiencia financiera. Esto implica que las tarifas aseguren un ingreso que permita cubrir los costos de*

operación normal del servicio y, además, proveer una rentabilidad adecuada para llevar a cabo los planes de inversión de las respectivas empresas públicas. . .

- b) . . . *Con base en estudios tarifarios se promoverá la eficiencia en la administración y operación de las empresas de servicios públicos, con el fin de que ni el Estado ni los usuarios tengan que pagar las secuelas de una mala administración o los gastos de una excesiva burocracia. . . (15-16)*

NIVEL INSTITUCIONAL

Puesto que todo el plan concebido en función de la descentralización y de la autonomía regional, en materia de servicios públicos se insistirá en los mismos aspectos regionales. (Cfr. p. 94 a 96). No existe, sin embargo, una propuesta clara sobre la manera como las unidades departamentales o municipales deban financiar sus servicios, ni el plan formula lineamientos claros al respecto.

REDISTRIBUCION

Como se anotaba cuando nos referíamos al tipo de tarifas, la posición del plan en materia de equidad es ambigua, mucho más porque combina casi indiscriminadamente la equidad regional con la equidad personal. Cuando se refiere a los criterios que deben tenerse en cuenta en el momento de definir las tarifas afirma:

Subsidio a los sectores menos favorecidos. Las tarifas de los servicios públicos son herramientas muy efectivas para contribuir a mejorar la distribución del ingreso del país. Por ello las tarifas deben ser diferenciales, de acuerdo con la capacidad económica de los usuarios. No obstante, se procurará que los subsidios que se otorguen a los sectores más deprimidos no promuevan desperdicio del recurso, ni fomenten un crecimiento artificial y excesivo de consumo. (16)

OBJETIVOS

Los objetivos más específicos son los siguientes:

- a. *La descentralización económica y la autonomía regional.*
- b. *El desarrollo del transporte y de los medios de comunicación.*
- c. *El desarrollo del sector energético y minero.*
- d. *El desarrollo de una nueva estrategia social. (43)*

CRITERIO DE FINANCIACION

Las tarifas de servicios públicos son una de las principales fuentes de formación de riqueza colectiva. Tarifas que alcancen a cubrir los costos corrientes y los de capital pueden llegar a convertirse en la mayor fuente de financiamiento para dotar al país de acueductos, de alcantarillado, de energía, de transporte urbano, de electrificación rural, de comunicaciones y aun de carreteras en el caso de los peajes. Ningún esfuerzo fiscal global alcanzaría por sí solo a cubrir los costos de capital de construir infraestructura básica económica y social. Sólo la vinculación de toda la comunidad a este esfuerzo hará factible su financiamiento. (82)

ORDEN INSTITUCIONAL

Insistencia en la financiación autónoma de las regiones.

De lo que se trata no es tanto de redistribuir los recursos existentes sino de captar parte de ese inmenso potencial de recursos regionales y municipales que está implícito en los bajos catastros, por ejemplo, en las valorizaciones que apenas sí se cobran, en los subsidios, en los servicios públicos, en los peajes en las tarifas, en los impuestos de industria y comercio, y en las regalías. (82)

DISTRIBUCION DE LA CARGA

Considera que las tarifas costeables no son incompatibles con una mejor distribución del ingreso; **se debe buscar que los cobros sean progresivos.**

... Puesto que la estructura tarifaria para los servicios públicos es bastante progresiva, con niveles más altos para mayores niveles de ingresos, es evidente que la política de financiación a través de tarifas no sólo permite que los costos sean financiados, por lo menos parcialmente, por los beneficios directos de los servicios sino que hace una contribución positiva a la redistribución del ingreso. (83)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Cambio con Equidad**, Bogotá, 1983.

CRITERIO DE FINANCIACION

En líneas generales se habla de la conveniencia de **“recuperar gradualmente la importancia de la tributación como fuente de financiación del presupuesto nacional y de los gobiernos departamentales y municipales”** (29). **Se quiere “devolverle la elasticidad y dinamismo al impuesto a la renta”** (29), reestructurar el impuesto a las ventas, mejorar el recaudo regional.

Sobre las tarifas se afirma:

Es necesario establecer una política tarifaria que aumente la generación interna de fondos en términos reales, ejercer un mayor control en los gastos de operación y funcionamiento de las empresas, disminuir las pérdidas y terminar oportunamente los proyectos de construcción. Se requiere igualmente eliminar la cartera morosa de entidades públicas con las empresas eléctricas, principalmente con las electrificadoras filiales de ICEL y CORELCA. (160)

En otro lugar afirma:

El establecimiento de las diferentes tarifas y su desarrollo en el tiempo deben consultar los programas de expansión de los servicios y más concretamente, el cronograma de ejecución de la inversión, para evitar que todo el peso de la financiación recaiga sobre los usuarios actuales. Los ingresos generados por la venta de los servicios públicos deben, por lo tanto, cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento, así como el servicio de deuda, trasladando en lo posible hacia el futuro la financiación de las expansiones requeridas para atender la demanda de los próximos años. (294)

ORDEN INSTITUCIONAL

Acepta los lineamientos de informe "Bird-Wiesner" en el sentido de que "actualmente la Nación es el único nivel del sector público que genera ahorro propio para ser transferido a otros niveles" (28). Por tanto, además de mejorar los recaudos regionales, es indispensable mejorar el sistema de transferencias intergubernamentales.

Con relación a la expansión eléctrica afirma:

Desde el punto de vista técnico, es necesario garantizar que los planes de expansión se elaboren con perspectiva nacional, para así programar la utilización más eficiente de los recursos energéticos. Con la planeación de carácter global se logrará combinar mejor los sistemas técnicos e hidroeléctricos y resolver en forma técnica y económica, mediante la interconexión, los desajustes estacionales que afecten a una determinada región. (158)

DISTRIBUCION DE LA CARGA

Se propone mejorar, en general, la "equidad horizontal" del sistema tributario. (Cfr. 288)

Sobre las tarifas:

Las tarifas constituyen un medio eficaz para la canalización de recursos regionales y locales hacia la financiación de obras de infraestructura de interés prioritario. En líneas generales, las tarifas deben consultar la capacidad de pago de los diferentes estratos socio-económicos de la comunidad, para lo cual es necesaria la transferencia del subsidio de los grupos de la población de mayor ingreso hacia los de menor ingreso. La estructura tarifaria será entonces progresiva, particularmente cuando se trate de usos por encima de las necesidades básicas, con el fin de controlar y racionalizar los niveles de consumo.
(294)