

Fernando Rojas Hurtado
Jorge Iván González

INTRODUCCION
AL PROBLEMA
DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

PRIMERA PARTE

La segunda parte del presente estudio aparece publicada en la **Controversia** número 126.

INTRODUCCION

¿Qué contiene y qué no contiene este trabajo? ¿Qué se puede esperar de él? ¿Qué queda pendiente de investigar?

1. La necesidad de retomar el control social en este campo.

Las luchas por los servicios públicos constituyen el campo más dinámico, más universal y más creativo de todos los fenómenos sociales que estamos viviendo en Colombia. Al lado de ciertas manifestaciones de la lucha guerrillera, está dando lugar a la constitución de nuevas vías de actividad política y a nuevos agentes correspondientes a ellas. Es la población entera, sindicalizada o no, rural o urbana, afiliada o no a partidos políticos, que se levanta para imponer al Gobierno y al capitalismo en general un mínimo nivel de vida con independencia de las prioridades y de los mecanismos de asignación de recursos acordados en ocultas juntas directivas y determinados en última instancia por procesos ajenos al control de la sociedad. Es el pueblo decretando, por vías de hecho, que las necesidades humanas han de estar por encima de las exigencias impersonales de la acumulación.

El campo de la prestación de los servicios públicos, como tantos otros de la vida nacional, permanece vedado a la discusión y a la iniciativa populares. Se le esconde tras una maraña de términos técnicos, distantes del sentido común y de la vocación de intervención social de los sectores populares. Se nos quiere someter a la dictadura invisible de unas “escuelas de pensamiento económico” y de unas normas y leyes que nunca han sido sometidas a la consulta popular. Qué ocurriría, por ejemplo, si se sometiera hoy a referéndum público la cuestión de qué servicios deben prestarse y cómo deben prestarse en Antioquia, en Nariño, en la Costa, Arauca o en el Distrito Especial de Bogotá? No es evidente acaso que la población preferiría tener salud, agua potable y un mínimo de energía eléctrica a cambio de la quiebra de dos o tres grandes empresas privadas y de tres o cuatro grandes proyectos de carácter civil y militar que absorben hoy buena parte de los recursos crediticios y fiscales, esto es, de la escasa riqueza con que contamos los colombianos?

El camino de la consulta popular o de formas de “democracia directa” se evita imponiendo a la población un canal indirecto de distribución de la fortuna social. Ese canal, que nos rige y nos somete a todos cual borregos inconscientes al azar del destino no es otro que el del mercado, que el de las premisas y los preceptos del intercambio entre agentes económicos. Sin saberlo o considerándolo natural por virtud de la filosofía, de la política y de la Constitución misma que nos enseñan desde la infancia, ese mercado nos oprime fijando precios, excluyendo a muchos del acceso a ciertos bienes, poniéndolos a disposición de otros y reservando buena parte para la obediencia de ciertas pautas de crecimiento que nadie ha aprobado y que muy pocos conocen. Esas reglas del mercado, contra las cuales se rebela hoy el pueblo con indignación, imprimen apariencia de naturalidad axiomática a lo que no es más que la relación de los hombres entre sí y de éstos con la naturaleza.

2. Contenido y alcances de este trabajo. En vista de lo anterior, hemos considerado prioritario ilustrar el carácter políti-

co, es decir, social y susceptible de control por parte del pueblo, de la prestación de los servicios públicos. Para ello, nos detenemos en el recuento histórico del desarrollo de los servicios públicos y principalmente del servicio de energía hasta llegar a la situación actual (capítulo 2); presentamos el dilema entre suministro del servicio según las pautas más puras del mercado o según una atenuación de las reglas de éste (capítulos 1 y 3); mostramos que la organización presente del servicio de energía sigue la distribución regional del poder económico antes que las aspiraciones de una cobertura integral e igualitaria del territorio nacional (capítulos 4 y 5), y dejamos esbozada la manera como se excluye a la población de las decisiones importantes mientras se la llama a colaborar y a respaldar orientaciones adoptadas a sus espaldas (capítulo 6). Al final se presenta un ANEXO que sintetiza las principales recomendaciones de algunos estudios realizados en el país entre 1950 y 1983.

Hemos considerado conveniente comenzar por esta especie de manual introductorio que, en desarrollo de la tesis anterior, esto es, de la naturaleza esencialmente política o social del problema, contiene un bosquejo de los principales puntos de análisis de la situación actual. Y de los dilemas y las opciones tal y como se nos presentan hoy en día. Creemos que sólo de esta manera podemos contribuir a desmitificar el revestimiento técnico que se ha impreso a una cuestión tan fundamental —y a la vez elemental— como es la de saber cuánto queremos dedicar a la vida diaria y cómo queremos organizar ésta.

En atención a ese propósito, hemos omitido cifras, teorías y referencias que pueden llegar a distraer o a fatigar al tipo de lector al que se halla dirigido este modesto aporte. Una versión más documentada y considerablemente más voluminosa de estas ideas fue sometida a consideración de las directivas de la empresa Interconexión Eléctrica S.A., ISA, sin que dicha versión comprometa en modo alguno a persona distinta a sus autores ni refleje las posiciones de la entidad a la que estuvo dirigida o del gobierno en general. Sólo la menciona-

mos para que el lector exigente se consuele con la creencia de que, coincidentemente con estas tesis, existe efectivamente una exposición más ampliada y más rigurosa desde un punto de vista científico. Esto se le aplica especialmente al capítulo 5, sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y al 6, relativo a las relaciones con la comunidad. Pero también podemos decirlo de la concepción de los servicios públicos en los planes de desarrollo económico o de la conexión entre movimientos cívicos y prestación de servicios públicos, todo lo cual es objeto de tratamiento detenido en aquel informe y en algunos otros estudios que vienen adelantando investigadores del CINEP y de otras instituciones.

Por su parte, el lector desprevenido puede confiar en que aquí hallará el ABC de la materia y en que, armado con estas herramientas rudimentarias, podrá exigir con mayor convicción que la prestación de servicios públicos sea sometida a la decisión popular. Podrá también, a partir de estos elementos de análisis, y del entendimiento de los alcances y limitaciones de las opciones que se nos plantean aquí y ahora, emprender un ejercicio de mayores alcances cual es el de concebir rutas alternativas de satisfacción de las necesidades sociales en materia de servicios públicos; soñar utopías concretas y la manera de llevarlas a cabo; desentrañar todo el poder transformador innato en los llamados paros cívicos que se alzan rebeldes contra el estado actual de las cosas y aún contra el horizonte reducido de alternativas a que se nos quiere circunscribir; trascender el presente con la certeza de que el futuro (y en él el futuro de los servicios públicos) será también obra de los sujetos sociales.

3. La necesidad de superar los límites de este trabajo. En efecto, este ensayo es prisionero de los parámetros sociales actuales. De un estado de cosas donde todavía impera el mercado y los dilemas fundamentales siguen siendo los de someterse plenamente a los precios o tarifas según las reglas que impondría el mercado o atenuarlas parcialmente mediante un complemento de impuestos, de tarifas compensatorias o subsidiadas y de transferencias del presupuesto central. Y,

naturalmente, respalda la segunda vía mediante la ilustración de su posibilidad y de su legitimidad. En este sentido, encontrará el lector que nos oponemos a la vigorosa ola de privatización que invade actualmente todos los ámbitos de la vida social incluídos los del sector público que se acomoda paulatinamente a los nuevos criterios de intervención.

Más esa posición corresponde sólo a un punto de partida. Es más el comienzo de una exposición destinada a hacer claridad sobre el orden actual que una posición o una recomendación sobre la reorganización venidera. En cuanto a descripción y reforma de lo existente, es susceptible de ser corregida, complementada, reiterada o reivindicada por otros estudios y por desarrollos sociales de otros géneros. En cuanto invitación a desbordar los estrechos confines de las circunstancias del presente su porvenir sólo podrá ser escrito día a día por sujetos sociales de los cuales sólo somos, en el mejor de los casos, un pequeño átomo.

En ese orden de ideas, quisiéramos proponer algunas avenidas investigativas que habrán de llevar a una expansión y a una depuración de lo aquí expuesto pero también y, sobre todo, a romper las fronteras que, en gracia de la exposición, hemos aceptado en este trabajo. Entre esos terrenos investigativos que deberemos comenzar a explorar se encuentran los siguientes:

— **El diseño técnico** de las plantas y obras destinadas a la prestación de servicios, y especialmente del servicio de energía, no es una cuestión neutral o inevitable. En realidad, debemos comenzar por preguntarnos cuestiones tan básicas como cuál es la necesidad de energía del país? Cuál debería ser la distribución del suministro total de energía entre las posibles fuentes de ésta (carbón, gas, petróleo, hidroeléctrica, leña, solar, nuclear, etc.)? Aún si aceptáramos el predominio de la energía hidroeléctrica, cabría preguntar si ésta debe ser provista mediante grandes represas o mediante pequeñas obras. Dónde deberían localizarse? Y para resolver sobre todas estas preguntas tendremos que te-

ner en cuenta el grado deseable o tolerable de urbanización y de migración del campo a la ciudad; los costos ecológicos de las grandes represas; los deseos y las posibilidades en lo que respecta al endeudamiento externo; las posibilidades de control local sobre la asignación del acervo de recursos de servicios; etc., etc. Téngase en cuenta, en todo caso, que no existe un modelo único y exclusivo para satisfacer las necesidades de la población y de la producción en materia de servicios. Muchos países y muchas comunidades locales han desarrollado creativas modalidades de generación de energía, de sistemas de acueducto y alcantarillado y aún de redes y usos de teléfonos. Es un terreno tan propicio a la imaginación y tan fiel espejo del orden social como lo son el transporte público, la existencia o inexistencia de un sistema financiero o su carácter público o privado, el grado de burocratización de una sociedad, la separación entre el Estado y los ciudadanos corrientes o la creación de unas fuerzas armadas profesionales y distintas a la población civil.

— **El orden de prioridades** entre los distintos servicios y, en general, entre los usos posibles de los recursos disponibles. No hay ninguna razón, distinta a las exigencias infraestructurales de la acumulación capitalista y a las consiguientes preferencias de los prestamistas foráneos, para que Colombia destine una proporción muchas veces mayor de sus existencias cambiarias, fiscales y crediticias al servicio de energía que al servicio de agua potable o al desarrollo de un amplio servicio de salud preventiva en todo el territorio nacional.

— Una vez puestos en marcha los servicios, según criterios identificables y socialmente adoptados, **el control** de su ejecución cotidiana puede ser objeto de labores comunitarias despojadas de burocratismo y caracterizadas por la flexibilidad y la posibilidad de replanteamiento en todos los niveles.

— A más corto plazo, es conveniente incluir en la agenda de interrogantes actuales cuáles son las aspiraciones íntimas de los movimientos que a lo largo y ancho del país reclaman servicios públicos de buena calidad y al alcance de toda la pobla-

ción. Desentrañar y acentuar su contenido político y sus profundos anhelos de otro tipo de sociedad para que toda esa energía anime los diseños prefigurativos de una red de servicios inspirada en las necesidades inmediatas y libre de las ataduras de las leyes de la acumulación.

Fernando Rojas
Bogotá, Enero de 1985

1. CONCEPTOS BASICOS

1.1. Dos tipos de Estado: el Estado Benefactor y el Estado Neoliberal

Antes de profundizar en las características específicas del sector de energía eléctrica en Colombia, es conveniente hacer una breve descripción de las principales modalidades de la intervención estatal.

En la teoría se han distinguido dos grandes grupos de autores: de una parte, aquéllos que insisten en respetar las reglas del mercado y, de la otra, quienes consideran que el libre juego de los agentes económicos no es suficiente para lograr un crecimiento y una equidad aceptables. Para los primeros el Estado no debería intervenir en la actividad económica; pero, si por alguna razón lo tiene que hacer, debe buscarse que sus egresos iguallen a sus ingresos. Es decir, el resultado final de su acción no debe ser deficitario en términos financieros. Para los segundos, el Estado está llamado a cumplir un papel importantísimo en la sociedad; gracias a su intervención, el desarrollo llega a ser compatible con una mejor distribución del ingreso.

A continuación vamos a describir con un poco más de detalle cada una de las dos posiciones; comenzaremos por la última.

Estado Benefactor

El Estado Benefactor o Estado Bienestar se distingue por el hecho de que **garantiza** un cierto nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos independiente de su capacidad económica. Bajo el Estado Benefactor ha avanzado considerablemente el intervencionismo y ha crecido correlativamente el sector público en áreas que el Estado ha tomado por su cuenta total o parcialmente como son la salud, la educación, la vivienda, la atención preescolar y los llamados servicios públicos domiciliarios talés como la energía eléctrica, el agua, el alcantarillado o la recolección de basuras.

Ideas afines y complementarias de la intervención propia del Estado Benefactor son las que se reúnen bajo el nombre de la Teoría del Servicio Público. Se refiere esta teoría a servicios que por razón de su carácter esencial para el funcionamiento ordinario de la sociedad no pueden someterse a la lógica privada de la búsqueda de una rentabilidad, no pueden excluir a ningún ciudadano y no pueden ser interrumpidos o discontinuos. El servicio público se orienta a la satisfacción de necesidades **sociales** y no meramente económicas; su rentabilidad sólo puede estimarse en términos difícilmente cuantificables como son los del bienestar colectivo. Estrictamente hablando no puede excluir a ningún asociado, ni siquiera por medio del mecanismo de los precios o en razón de la capacidad económica de los individuos.

Puesto que son servicios que responden a necesidades esenciales, ellos deben ser ofrecidos por el Estado. Desde esta perspectiva, el costo no debe ser el criterio que finalmente se utilice para decidir si se proporciona, o no, tal servicio. Las corrientes del intervencionismo de Estado, del Estado Benefactor y de la teoría del Servicio Público encontraron eco y complemento en políticas fiscales que propugnaron por la redistribución del ingreso y la riqueza.

El desarrollo de estas corrientes implicó una transformación de los preceptos fiscales tradicionales: el gasto públi-

co comenzó a cumplir un papel central en la reactivación de la economía; además, esta nueva concepción implicaba modificaciones en la distribución de la riqueza. Para ello se enfatizó la importancia del impuesto sobre la renta y el patrimonio. En consecuencia, la política fiscal o de Finanzas Públicas transfirió recursos de las personas con mayor capacidad de pago hacia los gastos de la colectividad destinados a garantizar un nivel mínimo a todos los ciudadanos. Naturalmente, si se siguen estos principios, se deja de lado la exclusión y el privilegio para darle prioridad a la colectividad como un todo. Se reacciona contra las reglas del mercado tratando de imponer un criterio de asignación, de los recursos y de la riqueza, diferente al de la oferta y la demanda.

Esos criterios y objetivos del intervencionismo estatal serían reiterados en las décadas del sesenta y del setenta por las doctrinas de las “necesidades básicas” y de los “derechos humanos económicos” que lanzaron varios países con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas.

La No-Intervención del Estado

Pero estas mismas décadas estuvieron realmente dominadas por corrientes contrarias que, al igual que las anteriores, habrían de dejar su impronta en la orientación del Estado y de las Finanzas Públicas colombianas. Esas corrientes, que mantuvieron su influencia hasta los días que transcurren, cubren también los campos de la economía y de la orientación política y jurídica del Estado. En lo económico, criticaron las distorsiones y rigideces introducidas por la excesiva intervención del Estado y revivieron la idea de que el mecanismo de los precios dictados por el mercado eran la vía más eficaz para la asignación de los recursos sociales. En consonancia con este renacimiento de las doctrinas liberales que inspiraron la formulación de las ideas clásicas y neoclásicas de la economía, se han venido criticando las instituciones propias del Estado benefactor y se ha propuesto su desmantelamiento y la reducción del tamaño y del ámbito de intervenciones del Estado.

La proyección de esas corrientes en el campo de las Finanzas Públicas se manifiesta en los siguientes criterios y transformaciones:

- La política fiscal es transparente y neutral frente a las reglas del mercado. Es decir, ella no debe entorpecer el libre juego de los agentes económicos.
- El equilibrio presupuestal debe ser un objetivo de la política económica; este enfoque no comparte la opinión de Keynes, para quien, en muchos casos, es necesario que los gastos públicos excedan a los ingresos con el fin de reactivar la economía.
- El presupuesto debe ser flexible de manera que pueda adaptarse a las condiciones variantes del mercado. Se atacan las destinaciones preestablecidas de fondos a ciertos propósitos (las llamadas “rentas de destinación específica”) y se reviven los principios de “unidad de caja” y de “unidad de presupuesto” en virtud de los cuales todos los fondos públicos deben reunirse para disponer de ellos de acuerdo con un orden de prioridades que se reajusta permanentemente.
- La autonomía de las entidades públicas está en relación directa con su capacidad de generar rentas propias. El gobierno central acepta un relativo aislamiento de tales instituciones si ellas pueden costear sus gastos y si su funcionamiento sigue las reglas de eficiencia propias de la empresa privada.
- Del lado de los ingresos fiscales, la tributación indirecta es preferida a la directa por virtud de su sencillez y de sus bajos costos de administración .
- En este orden de ideas, las tasas o tarifas se convierten en instrumentos predilectos de la política fiscal: salvo menores diferencias, equivalen a los precios y ocasionan la menor interferencia con la asignación de recursos que produciría el mercado; conducen al autofinanciamiento de las entidades públicas, y permiten satisfacer parcialmente los fines de redistribución del ingreso mediante la aplicación de tarifas diferenciadas o más altas para los usuarios con mayor capacidad de pago.

Aunque las dos grandes corrientes que acabamos de describir son perfectamente diferenciables desde el punto de vista teórico, ellas no se presentan de manera pura o exclusiva en la práctica. De hecho, todos los gobiernos combinan en mayor o menor grado ambos enfoques y sus correspondientes objetivos e instrumentos; de manera que las diferencias de política fiscal son más de énfasis o de balance que de principios. De allí que no sorprenda, para citar el caso que nos concierne, que muchos gobiernos apliquen eclécticamente una concepción intervencionista y de la teoría del servicio público con la búsqueda de la neutralidad o la transparencia fiscales y con el empleo preferencial de las tarifas y de la tributación indirecta.

Veamos a continuación cómo se corresponden las corrientes político-económicas con ciertos instrumentos fiscales. Esta breve y sencilla incursión en el campo de la teoría nos dará bases para evaluar la trayectoria y las alternativas conceptuales y de financiación de los servicios públicos en Colombia.

1.2. El Dilema Impuestos vs. Tarifas

Según acabamos de señalar, todos los Estados reconocen desde las primeras décadas de este Siglo la existencia de ciertas obligaciones a cargo del sector público y a favor de la ciudadanía, principalmente los llamados servicios públicos. Las diferencias de concepción en cuanto al papel del Estado en la sociedad se manifiestan:

- en el tipo y número de servicios que presta el Estado,
- en la cobertura o extensión de los servicios con relación a la población y
- en la calidad de los servicios.

Naturalmente, esos tres géneros de expresiones de las ideas predominantes en una sociedad han de concretarse en dos cuestiones fundamentales del intervencionismo estatal y de las Finanzas Públicas: qué proporción de los recursos de que

dispone una sociedad se destina a la atención de los servicios públicos ? Quiénes y cómo aportan la proporción acordada? Las respuestas a estos interrogantes suelen agruparse en dos grandes categorías de instrumentos fiscales:

1. Financiamiento mediante **impuestos o tributos**, caso en el cual la proporción de recursos destinados a los servicios públicos se determinan conjuntamente con toda la masa de recursos corrientes del Estado y con el tamaño mismo del sector público. Los fondos para atender los costos de los servicios se extraen de la caja común del Tesoro Público y se acuerdan en el presupuesto, en competencia con otros conceptos de gasto, al igual que todas las demás apropiaciones. La pregunta sobre quiénes financian los servicios remite en este caso a la determinación de la incidencia del sistema tributario considerado en su conjunto: es un sistema progresivo, que extrae una proporción más alta de los ingresos de los ciudadanos con mayor capacidad económica? O, a la inversa, es un sistema regresivo, que extrae cuotas más elevadas de su ingreso a las personas con menor capacidad de pago?

2. Financiamiento mediante tasas o tarifas, caso en el cual la proporción que de los recursos se asigna a la prestación de los servicios públicos se determina separadamente de los restantes fondos del Estado y del tamaño de éste. En tal caso, la cobertura y la calidad de los servicios dependen: de una parte, de la capacidad de pago del usuario quien decide en qué proporción demanda el servicio y, de la otra, de los costos de suministro y de las nuevas inversiones. En este sentido, las tarifas siguen los principios de la **exclusión, la proporcionalidad y la voluntariedad** que rigen el funcionamiento del mercado y los contratos entre particulares. La adopción preferencial del mecanismo de los impuestos o de las tarifas implica una opción política y social. Así, los Estados que recurren a las tarifas diluyen en buena medida sus obligaciones para con la comunidad; puesto que dejan que las reglas de los precios y del mercado excluyan algunos ciudadanos de la prestación ininterrumpida del servicio, no garantizan su continui-

dad ni su universalidad. Por ello, el instrumento tarifario traiciona hasta cierto punto la noción misma de servicio público. Parecería que el Estado se desentendiera de su obligación y la remitiera a empresas o entidades separadas de él que por no tener igual grado de compromiso con la comunidad podrían actuar como los particulares que venden bienes y servicios en el mercado.

En virtud de lo anterior, y para evitar la drasticidad, los inconvenientes y las injusticias a las que podría llevar la aplicación indiscriminada del mecanismo de las tarifas, los países aplican generalmente instrumentos híbridos, fruto de la combinación de los principios impositivos con los principios de los precios. Entre tales instrumentos se encuentran:

- Las transferencias, subsidios o aportes del presupuesto del Gobierno Central a las empresas o entidades encargadas de la prestación del servicio.
- El cobro de tarifas diferenciales, es decir, más altas para las personas de mayor capacidad de pago, de modo que éstas subsidien el consumo de los usuarios de menores ingresos.

A continuación hacemos un paralelo sinóptico entre uno y otro instrumento fiscales (impuestos y tarifas), teniendo siempre en mira la evaluación y el diagnóstico del servicio de energía eléctrica en Colombia.

Las Tarifas

- **La administración de las tasas es más sencilla y menos costosa** que la de los impuestos. En principio, los mismos usuarios se ocupan del cumplimiento de la obligación y velan por la calidad del servicio. Sin embargo, esta ventaja se desvanece en la medida en que se extiende el uso ilegal e incontrolado del servicio.
- Por razón de sus bajos costos administrativos, **las tasas favorecen el ahorro y la inversión públicos**. Se busca que las

entidades que prestan el servicio tengan un funcionamiento administrativo autónomo. Este hecho disminuye los gastos del gobierno central; de esta manera los ingresos estatales pueden dedicarse a atender nuevos frentes, o a fortalecer aquellas instituciones cuyos recursos propios son muy reducidos.

- Las tasas favorecen la consecución del equilibrio presupuestal (ingreso = gastos) que, como vimos anteriormente, es uno de los pilares centrales de la teoría fiscal que propende por la no intervención del Estado.
- Además, las tarifas tienen un gran atractivo fiscal porque **los ingresos del Estado por concepto de la venta de tales servicios tenderá a crecer más que proporcionalmente a medida que avanza el desarrollo económico**, lo cual contribuye a explicar por qué vienen creciendo a ritmo más acelerado que los propios ingresos tributarios. Esta inclinación de los particulares a demandar mayores cantidades de energía eléctrica a medida que alcanzan un nivel de vida más altos, corresponde a lo que los economistas denominan servicios “superiores”.
- Teóricamente, esa calidad de servicio “superior” crearía las bases para una política redistributiva mediante el cobro de mayores tarifas a medida que el consumo aumenta. En la práctica, este principio no se ha cumplido en Colombia y el efecto redistributivo no se ha dado. A pesar de que los aumentos progresivos en las tarifas dependen del nivel de consumo, se ha encontrado para los hogares ricos que el porcentaje de sus ingresos que dedican al pago de los servicios es inferior al que destinan para este mismo fin las familias pobres. En otras palabras, para los usuarios de bajos niveles de ingreso, el costo del servicio es **relativamente** más alto que para las clases pudientes.
- La teoría económica y principalmente los discípulos de la escuela neoclásica de la economía han ponderado también las ventajas de las tasas con respecto a los im-

puestos desde el punto de vista de **neutralidad** de la política fiscal de cara a las reglas del mercado. Mediante las tarifas se cumple el principio de que el individuo "racionalmente" decide la cantidad y la calidad del servicio y de acuerdo con sus inclinaciones asume los costos. El consumidor se coloca frente al servicio como ante cualquier otra mercancía; su opción es determinada por las normas usuales del mercado (1).

Los Impuestos

En seguida describiremos los argumentos que frecuentemente se emplean para aconsejar la financiación de los servicios mediante impuestos.

- Los impuestos **pueden llegar a medir con mayor precisión la capacidad de pago de los ciudadanos** y están, por ende, en posición de satisfacer más adecuadamente las exigencias de equidad fiscal. En efecto, los tributos, si son correctamente diseñados y eficazmente administrados, afectan el ingreso, el patrimonio y, en consecuencia, el consumo.
- No todo servicio es susceptible de ser financiado mediante tarifas. Aquellos que no son divisibles en función del consumo o beneficio individual, porque deben irrigar indistintamente a toda la colectividad, deben ser financiados con fondos aportados por la comunidad entera en forma de tributos que se pagan con independencia del beneficio personal.
- A diferencia de las tarifas, los impuestos se destinan a los fondos comunes del Estado para, de allí, mediante un proceso presupuestal global y racional, distribuirse flexi-

(1) En el caso colombiano, Perry ha defendido esta posición. PERRY G., *Las tarifas de los servicios públicos (el caso de la energía eléctrica)*. **Coyuntura Económica**. vol. XIII, No. 4, Diciembre 1983.

blemente entre las finalidades prioritarias de la colectividad en un momento dado.

- El sistema de tarifas no siempre contribuye a conseguir el equilibrio fiscal o el autofinanciamiento. Recientemente hemos visto en Colombia cómo la financiación del déficit de algunas de las empresas de energía eléctrica ha corrido a cargo del presupuesto central.
- También parece infundada la atribución de la calidad, de servicio “superior” al servicio de energía eléctrica. Si por el contrario, se lo considerara un servicio esencial, imprescindible en la vida contemporánea, habrá de concluirse que hasta un cierto punto el consumo no es expresión de la capacidad de pago sino la satisfacción de una necesidad vital común a toda persona. Por ello mismo, no es cierto que su consumo refleje una opción entre otros consumos posibles ni que el consumo nulo o el subconsumo obedezcan a una preferencia por bienes y servicios alternativos.
- Contrariamente a las elaboraciones de la teoría económica neoclásica, la **magnitud de los recursos destinados al servicio de energía eléctrica por conducto de los precios no refleja el grado de preferencia de la sociedad por este servicio frente a otras utilizaciones posibles de las disponibilidades sociales**. Quienes no pueden expresar su voluntad, sus aspiraciones y sus preferencias a través de presiones sobre la demanda, porque carecen de la capacidad de pago para ello, quedan sin vías de acceso para influir sobre la orientación de los recursos sociales.

En síntesis, los precios no son el mejor indicador de las opciones sociales cuando la capacidad de pago de la ciudadanía es insuficiente para cubrir los costos reflejados en esos precios de los servicios vitales.

- El financiamiento mediante tributos facilita la unidad presupuestal y la asignación eficiente de los recursos. La

oferta de los servicios esenciales depende directamente de una decisión estatal centralizada que, para ser equitativa, debe consultar los intereses de la mayoría de la población.

1.3. Clases de tarifas

Una vez presentado el paralelo entre impuestos y tarifas, conviene distraer brevemente la atención hacia un punto relativamente técnico que suele hacer las delicias de economistas y tecnócratas deseosos de embeberse en cuestiones sutiles o de detalle. Se trata de saber qué clase de tarifas es la más adecuada desde el punto de vista de los criterios económicos vigentes y principalmente de la neutralidad estatal frente a la asignación de los recursos que producirían los particulares a través del mercado. Es ésta una discusión que no invalida en nada las observaciones más fundamentales expresadas antes a propósito de las tarifas. Y, sin embargo, a pesar de su carácter relativamente sutil, conviene esbozar las principales modalidades que pueden revestir las tarifas, a fin de que el lector se halle al corriente de los ejes sobre los cuales se mueven estas minucias.

En primer lugar, conviene advertir cuál es la secuencia que siguen ordinariamente los funcionarios encargados de fijar una tarifa. De acuerdo con la lógica connatural a este instrumento fiscal, el funcionario se encargará primeramente de cubrir los costos del servicio, es decir, de que el total de los ingresos tarifarios cubran la totalidad de los gastos de la respectiva entidad. Una vez lograda esta ecuación, se ocupará el funcionario de hacer coincidir los tiempos a los flujos de los ingresos y las erogaciones y de obtener una cierta tasa de rentabilidad, lo que recibe el nombre de **cuestión financiera**. Es el punto en el cual la contabilidad de los costos, que obedece en principio a consideraciones técnicas inherentes al servicio, se pone en relación con la planeación de las finanzas, que refleja un razonamiento de caja o de liquidez.

Y sólo una vez atendidas satisfactoriamente las cuestiones de costos y de finanzas se permite pensar en los objetivos de equidad o redistribución del ingreso y la riqueza. Estos son, pues, propósitos residuales o de segundo orden en el proceso de fijación y distribución de la carga tributaria.

Así las cosas, se pregunta cuáles son los costos, cuáles los cálculos financieros y cuáles los factores redistributivos que ha de tener en cuenta la entidad encargada de fijar las tarifas. Según sea la respuesta a cada uno de esos interrogantes (y a los tres en su conjunto) se tendrá una u otra clase de tarifas. Veámoslo a propósito de los costos.

Clases de tarifas desde el punto de vista de los costos

1) Lo más usual es sumar los costos de depreciación del equipo, las cargas financieras, los costos regulares de operación y los costos variables, llamados así porque su magnitud depende de la cantidad de energía de la cantidad de energía consumida. El total obtenido se divide entre los usuarios en proporción al volumen consumido por cada uno.

2) Un procedimiento un tanto más refinado consiste en elevar la factura tarifaria de aquellos usuarios que emplean relativamente más energía en las "horas pico" u horas de mayor consumo; a la inversa, se reduce la obligación de quienes demandan relativamente menos energía en esas mismas horas. Este cálculo, que supone naturalmente estudios de patrones de consumo, se considera más ajustado a los costos imputables a cada usuario. Esto por cuanto, las empresas de energía tienen que elevar su capacidad de generación (y por tanto, incurrir en costos adicionales) para el único efecto de satisfacer las necesidades de aquellos que concentran su consumo en las horas pico. Para que los usuarios puedan reaccionar a las fluctuaciones de las tarifas se requiere que la empresa les dé una información clara y discriminada del tipo de consumo que da lugar a precios superiores.

3) Con base en combinaciones de los dos elementos anteriores se llega a tarifas más o menos complejas, la mayor parte

de las cuales inspiran las fórmulas que se aplican actualmente en Colombia. Así, la factura de consumo de energía que se impone en las grandes ciudades combina a veces tres elementos complementarios: una **tarifa mínima** que permite a la empresa recuperar los costos que dependen estrictamente del número de usuarios (v.gr. lectura de los contadores, servicio de correo para la factura, etc); una **tarifa proporcional** al número de kilovatios consumidos por el usuario, y una **tarifa progresiva** que crece en la medida en que el usuario concentra una mayor parte de su consumo en las horas pico.

4) Las doctrinas económicas más recientes recomiendan abandonar los criterios contables anteriores. Según ellas, tales criterios prestan excesiva atención a los costos pasados y muy poco a las prioridades y posibilidades del presente. Sugieren entonces que las tarifas correspondan preferentemente a los nuevos y futuros costos en que habrán de incurrir las empresas por concepto de los incrementos actuales y próximos en el consumo de energía. A mayores previsiones de costos, mayores tarifas parece ser el nuevo lema. Estas fórmulas, sin embargo, no han tenido aún cabal aplicación en Colombia.

Otros criterios de clasificación de las tarifas

Son muchas las pautas adicionales de clasificación de las tarifas. De entre ellas subrayamos las siguientes:

1) Tarifas costeables, cuando cubren únicamente los costos, y rentables, si producen además utilidad o rentabilidad para la empresa.

2) Desde el punto de vista del objetivo de la redistribución, pueden clasificarse según la estructura misma de la progresividad o incremento de la tarifa a medida que aumenta el nivel de ingreso. Punto aún más difícil lo constituye la selección del indicador apropiado para medir la capacidad de pago del usuario. Hasta ahora Colombia ha empleado preferentemente el **nivel de consumo** como indicador de esa capacidad. Se han

empleado también estratificaciones de las zonas urbanas y avalúos catastrales o sustitutos de éstos.

2. ¿COMO LLEGAMOS A LA SITUACION ACTUAL?

Evolución de la Orientación del Estado Colombiano respecto del Servicio Público de Energía Eléctrica y de los Instrumentos Financieros para atenderlo. (1928 - 1982).

No ha sido grande el debate público sobre la posición de la sociedad colombiana en relación con el servicio de energía eléctrica o con los servicios públicos en general. Sorprende este vacío en un país que como Colombia ha concentrado cuantiosos recursos en su desarrollo y ha sido escenario en la última década de movimientos populares tan incontables como desorganizados y carentes de institucionalización adecuada que reclaman una u otra reivindicación en la prestación de este servicio. Recuérdese que desde mediados de la década pasada el presidente López Michelsen identificó en los llamados paros cívicos la expresión más vigorosa y extendida de la inconformidad ciudadana y la mayor amenaza a la inestabilidad institucional del país. Las distintas fuentes de estadísticas conocidas desde entonces así lo demuestran, al tiempo que ponen en evidencia la importancia cuantitativa del servicio de energía eléctrica dentro de los motivos u objetos de esas movilizaciones.

Justo es advertir, sin embargo, que en los últimos dos años el debate público ha cobrado dinámica, se ha extendido y los diagnósticos y propuestas son ahora mejor fundamentados empíricamente y más explícitamente estructurados desde un punto de vista teórico. No obstante, sigue adoleciendo ese debate de visiones disciplinarias muy parciales que no hacen justicia a la complejidad y a la interdisciplinariedad de un fenómeno que como éste combina inseparablemente lo político y lo económico, lo financiero y lo administrativo, lo regional y lo nacional, lo tecnológico y lo institucional.

En las páginas siguientes se hará un recuento de la evolución que ha seguido en el país el debate respecto a la orientación del servicio público de energía y acerca de los intermediarios financieros que deben atenderlo. El punto de partida es 1928 porque en este año el Estado colombiano toma, por primera vez, una clara posición intervencionista en el asunto.

La exposición se dividirá en cuatro partes: en la **primera** se hace un recuento de la forma como se acepta la teoría del Servicio Público a lo largo de las décadas del veinte y del treinta. En esta época hay una tenue preocupación por la nivelación regional. La **segunda** parte comienza en los años cuarenta, este período se caracteriza por las pretensiones de planeación y coordinación del servicio por parte de la Nación y por la intervención del Gobierno Central en favor de su extensión a zonas cada vez mayores del territorio nacional. La **tercera** parte comienza con los cincuenta, en esta década la Administración Central nacional se desvincula progresivamente de la prestación del servicio, en desmedro de los supuestos de la teoría del Servicio Público y del objetivo de la nivelación regional. El **cuarto** período se inicia en 1960, se observa en este último tiempo la consolidación de un andamiaje institucional de estructura federal, y además, sobresalen los esfuerzos por combinar una lógica privatista de la financiación y de la asignación de los recursos con propósitos de beneficio comunitario y de redistribución del ingreso.

2.1. Recepción de la Teoría del Servicio Público. Décadas del 20 y del 30

Aparentemente, no hubo una intervención decidida del Estado en el servicio de energía eléctrica hasta cuando se expidió la ley 113 de 1928. Existían, si, desde fines del siglo pasado, empresas privadas que aprovechaban las caídas naturales de agua aledañas a las ciudades. Tales fueron, por ejemplo, la sociedad colectiva Samper Brush (1896) que inauguró su planta hidroeléctrica de El Charquito (río Bogotá) en 1900 y la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas (1895), una sociedad mixta del municipio de Medellín,

el departamento de Antioquia y particulares que estableció un servicio de alumbrado público en esa ciudad en 1898.

Ese régimen de sociedad económica mixta sería adoptado en 1927 por el municipio de Bogotá que pasó a controlar la mayoría de las acciones de "Empresas Unidas de Energía Eléctrica S. A.", fruto de la fusión de las dos compañías entonces existentes en esa ciudad, la de Energía Eléctrica de Bogotá, S.A. (antigua Samper Brush) y la Nacional de Electricidad (1923).

Al igual que con otros recursos naturales de la Nación (minas, yacimientos petroleros), el Estado otorgaba en concesión las caídas de agua, en aquel entonces por un término medio de 50 años. No hemos conocido documentos que informen de la necesidad, la cobertura o los precios que se cobraban a los usuarios. En todo caso, la participación del Estado en el servicio a través de los departamentos y municipios, expresaba ya una preocupación oficial que llevaba a buscar el control de las empresas existentes. Los derechos concedidos previamente mediante licencia, permiso o concesión fueron siempre respetados.

En 1928 el Estado declaró de utilidad pública el aprovechamiento de la fuerza hidráulica (Ley 113). De esta manera pasaba a controlar las fuentes de energía haciéndolas expropiables si fuera necesario.

Esa misma Ley 113 (Artículo 1o.) expresa ya una preocupación por la **extensión** del servicio y por el potencial de **energía eléctrica**. Ordenó al respecto que se estudiara la posibilidad de utilizar las caídas y las corrientes de agua de la Sierra Nevada de Santa Marta, del Salto de Honda, de la Laguna de Tota y de la Cordillera Central. Reguló también la ley (Artículo 10o.) las licencias sobre bienes de uso público (calles, plazas, etc.) para efectos de tender redes de canalización de plantas eléctricas, lo que reflejaba la creciente demanda del servicio y la necesidad de ampliar su cobertura. Los tranvías y los ferrocarriles eran algunos de los principales usua-

rios actuales o potenciales del servicio y la ley urgía su pronta electrificación; pero se ocupaba también del uso de la energía para fines industriales y domésticos y mencionaba por primera vez la necesidad de elaborar “un bien combinado plan de ejecución sistemática y perseverante para la transmisión intermunicipal e interdepartamental de las fuerzas hidroeléctricas” (Artículo 18).

Para asegurar la ampliación de la cobertura del servicio, la ley autorizó la inclusión de partidas en el presupuesto nacional (Artículo 19).

De manera que bajo la Ley 113 el servicio de energía eléctrica debía **ampliarse en capacidad y cubrimiento**. Ese servicio, si bien era prestado por sociedades de economía mixta del nivel municipal, pasó a ser preocupación y responsabilidad **nacional**.

La Ley 109 de 1936, aprobada por un Congreso homogéneo en años de fervor reformista, acentuó los mandatos de la Ley 113 de 1928. En consecuencia, la intervención estatal llegó a tener cubrimiento nacional. El control de las empresas se realizaba, sobre todo, a través de las tarifas. (Artículos 1o. y 2o.). A partir de entonces las tasas o tarifas y los reglamentos de las empresas quedaron sujetos a la aprobación previa del **Gobierno Nacional**. Aunque los criterios que se fijaron desde entonces para la aprobación de las tarifas fueron tan vagos como los que rigen actualmente (“los justos márgenes de utilidad, los límites de la conveniencia y de la moral comercial”), no dejaban dudas de la intención estatal de intervenir el servicio para prevenir los posibles abusos a que podría dar lugar la posición monopolista de las empresas que suministran este servicio esencial.

Para los mismos fines de protección del ciudadano, dispuso también la norma ciertas reglas destinadas a garantizar que las tarifas fueran **informadas** al público con antelación a su vigencia. De modo que la relación entre empresa y usuarios pasó a ser objeto de intervención estatal.

En el Decreto que reglamentó la Ley no se tuvo en cuenta la capacidad de pago del usuario; se buscaba que las tarifas garantizaran la rentabilidad de las empresas. Con el fin de evitar que los rendimientos de éstas se calculasen arbitrariamente, el Decreto exigía que los costos y gastos se determinaran “técnicamente”. Para controlar la relación entre la empresa y el usuario se estableció una **Sección de Empresas de Servicio Público** en el Ministerio de Industrias, encargada de **supervisar** los mecanismos de medida o control del consumo (Artículo 15). La Ley 126 de 1938 fue la culminación de la trayectoria legislativa iniciada en 1928. Según hemos visto, con anterioridad a la vigencia de esta Ley el Estado había pasado a controlar las principales empresas de energía eléctrica, había declarado de utilidad pública las fuentes potenciales de energía, había iniciado y financiado programas encaminados a extender el servicio a escala nacional y había intervenido la fijación de las tarifas. Parece que éstas deberían ser “rentables” de modo que las empresas ya constituídas no requirieran de transferencias del Gobierno Nacional; **los aportes del presupuesto nacional estarían exclusivamente destinados a los estudios y programas de expansión.**

Siendo esa la situación, el Congreso aprobó la Ley 126 de 1938 que prescribió el punto más alto de intervencionismo estatal alcanzado hasta entonces, y aún no superado, en la industria de energía eléctrica. En primer lugar, la norma asignó mayor importancia y jerarquía a las funciones de supervisión al crear un **Departamento de Empresas de Servicio Público** que reemplazó la anterior Sección de Empresas de Servicio Público.

En segundo término, la Ley de 1938 definió con mayor precisión las relaciones fiscales intergubernamentales en lo referente a la financiación del servicio: la Nación hacía **aportes condicionales o de contrapartida** (en Inglés “matching grants”), exclusivamente para efectos de inversión (“construcción, ensanche o mejoramiento de las plantas eléctricas”); los departamentos y municipios debían aportar la diferencia entre el costo total de la obra y el aporte de la

Nación en la proporción que previamente pactaran esas dos entidades. La condición consistía en que la Nación se abstenía de hacer la transferencia mientras departamentos y municipios hubieran hecho la apropiación correspondiente en sus respectivos presupuestos (Artículo 26).

Obsérvese que la ley preveía la participación de los tres niveles gubernamentales, que se contemplaba una confinanciación y una coordinación de municipios y departamentos y que la Nación hacía las veces de motor de la expansión del sector eléctrico mediante el suministro de fondos que estimularon el ahorro y la inversión sectorial, local y regional.

Pero la preocupación de la Nación seguía siendo la de expansión de la cobertura del servicio. No se preveía un mecanismo efectivo de transferencia de recursos en favor de las regiones más atrasadas; por el contrario, el instrumento contemplado fue contraproducente por cuanto contribuyó al desarrollo del servicio en las mayores ciudades del país y no impulsó la creación de nueva capacidad en las regiones atrasadas. Ese mecanismo consistió en que la cuota a cargo de la Nación, dentro del costo total de cada obra, descendía en función de la **capacidad fiscal** del municipio donde habría de realizarse la obra. Esa capacidad se medía según volumen de recaudos efectivos y no tenía en cuenta la población del municipio. Así, para municipios cuyo promedio de recaudos efectivos en las tres vigencias anteriores no excediera de \$ 30.000.00 de 1938 se les concedían aportes hasta por el 50 o/o del costo de la obra; de allí en adelante la contribución nacional disminuía 5 puntos para cada escala de recaudos efectivos hasta llegar al 20 o/o en los municipios con más de \$150.000.00 en ese mismo promedio. Los aportes de la Nación tenían un tope absoluto que equivalía a 250.000 pesos de 1938.

Observamos que ese interesante mecanismo de **contrapartidas nacionales** produjo resultados contrarios a su espíritu puesto que, a juzgar por la historia posterior, sólo las grandes urbes contaban con los estudios, los planes y los recursos para cumplir con su parte en los programas de expansión.

En esas circunstancias sólo prosperaron las empresas de energía de ciertas ciudades: las de mayor tamaño y con fácil acceso a fuentes naturales predispuestas para generar energía eléctrica con inversiones relativamente bajas. Aunque se ofrecieron incentivos a la interconexión (Artículo 6o.) y se previó **la asociación de tres o más municipios** pequeños para superar el obstáculo de su limitada demanda, y se ofrecieron estímulos financieros nacionales para las inversiones que ellos emprendieran conjuntamente (Artículo 5o.), la figura de la asociación de municipios tuvo que esperar 30 años más para quedar plasmada en la Constitución y varios más para lograr aplicaciones concretas. La interconexión sólo concluiría en 1982.

En principio, la Nación no participaba de los gastos de funcionamiento, mantenimiento y ensanche, los cuales corrían por cuenta exclusiva de la empresa o el municipio respectivos y debían cubrirse mediante tasas o tarifas. Sin embargo, el Artículo 8o. de la ley autorizaba a la Nación a intervenir en calidad de **accionista** de empresas departamentales y municipales para efectos de la construcción de grandes centrales hidroeléctricas que requirieran un aporte mayor al indicado anteriormente. Naturalmente, en ese caso la Nación comprometía parte de su patrimonio en la contingencia de esa inversión. La justificación parece haber sido que las grandes centrales desbordan la jurisdicción municipal y requieren, por ende, de la intervención de un nivel administrativo superior.

En estos años, las entidades encargadas de la prestación del servicio estaban muy vigiladas por la Nación. Se requería, por ejemplo, consultar con el Gobierno Nacional la composición de la Junta Directiva de las empresas y éste podía modificar esta composición **“con el fin de que queden convenientemente garantizados los intereses del servicio público y los de los particulares con derecho en la empresa”**. (Artículo 21).

En el mismo sentido, se declaró de utilidad pública la adquisición por la Nación, los departamentos o los municipios, de

las empresas del sector (y ya no solamente de las fuentes de energía). Así se abrió paso la estatización completa del sector. Adviértase que la Nación contribuía con la municipalización completa de las empresas privadas o de las sociedades de economía mixta, en iguales proporciones a las que aportaba en caso de nuevas inversiones.

De modo que parece haber sido grande y definitivo el impulso dado por el presupuesto nacional a empresas como las de Bogotá, Medellín o Cali. Bajo la vigencia y el acicate de esta disposición, para citar un importante ejemplo, se llevaron a cabo los contratos para la municipalización de la sociedad de economía mixta "Empresas Unidas de Energía Eléctrica S. A.", las que llegarían a ser la Empresa de Energía de Bogotá en 1959. El proceso de municipalización se inició en 1946 y culminó en 1951, cuando la entidad pasó a pertenecer exclusivamente al Distrito Especial, siempre bajo la tutela de la Nación y contando con el apoyo financiero de ésta. El Banco de la República y algunos bancos particulares otorgaron un crédito en condiciones y términos muy favorables para efectos del cumplimiento del contrato de compra-venta. A su turno el municipio entregó el manejo de la empresa a una junta directiva autónoma mediante la celebración de un contrato de encargo fiduciario con el consorcio de bancos. Sólo en 1954 reconoció el Gobierno la autonomía de las Empresas en su administración y en el manejo de sus bienes (Decretos 632 y 1128 de 1951 y 744 de 1954). En 1959 se constituyó como empresa descentralizada del Distrito, con personaría jurídica y patrimonio propios.

Si bien no existían rentas de destinación específica para el sector eléctrico (distintas del impuesto de valorización de la Ley 25 de 1921 del que trataremos más adelante el cual no es, en estricto sentido, una renta de ese género), la ley ordenó que en el presupuesto nacional se asignaran **partidas anuales del sector eléctrico no inferiores a \$500.000.00** para dar cumplimiento a los diversos aportes de la Nación allí previstos.

Algunos de estos aportes nacionales en favor del servicio de la energía eléctrica y de otros servicios públicos a cargo de los municipios y departamentos se canalizaron desde 1940 a través del Fondo de Fomento Municipal, dependiente del Ministerio de Hacienda (Decreto 503 de 1940). El Fondo concedía auxilios para la construcción de plantas de energía en las mismas cuantías y proporciones señaladas por la Ley 126 de 1938. Otorgaba también contribuciones para acueductos, alcantarillados, hospitales y locales escolares, siempre a iniciativa de los propios municipios. Su Comité Directivo estaba integrado por los ministros de los ramos interesados en esas obras; contaba también con una Secretaría Central de carácter técnico.

De modo que el Fondo de Fomento Municipal era, en la práctica, un importante organismo de coordinación de la inversión pública y de conciliación de la política fiscal con las relaciones fiscales intergubernamentales (2). Con el tiempo, sus recursos se destinaron principalmente al INSFOPAL para la construcción de acueductos y alcantarillados; la construcción de plantas de generación de energía pasó a un segundo plano, habida cuenta de que los fondos nacionales destinados a este propósito se asignaron directamente a las

(2) Es oportuno recordar las pautas de distribución de los recursos del Fondo, pues ellas constituyen precedente importante al régimen del Situado Fiscal creado por el Acto Legislativo No. 1 de 1968:

— Para la ciudad de Bogotá	15 o/o
— Por aportes iguales para cada departamento	17 o/o
— Para los departamentos en relación con su población	68 o/o

100 o/o

Esas pautas no correspondían a la distribución de la inversión pública en el sector de energía las cuales habían estado significativamente concentradas en las grandes ciudades y seguirían estándolo en las décadas siguientes a la creación del Fondo. En este sentido, el Fondo de Fomento Municipal aspiraba a intervenir en favor de la integración nacional y de la nivelación regional.

grandes empresas municipales, a ELECTRAGUAS (1946) o a la CVC (1953) o se constituyeron recursos crediticios de fomento en el Banco de la República (Fondo de Desarrollo Eléctrico). A pesar de la marcada orientación descentralista de los comienzos del servicio de energía eléctrica en el país, los aportes de la Nación le permitirán a ésta ejercer un mayor control sobre las empresas y los municipios que el que habría de ejercerse más adelante cuando se impuso el criterio de autofinanciamiento mediante tarifas y cuando el servicio adquirió características propias de los regímenes federales.

La Nación podía ejercer control directo mediante la **Oficina Técnica Nacional**; además, intervenía ampliamente en la ejecución misma de las inversiones y en el orden de prioridad de éstas. El empleo de tales mecanismos permitía una cierta orientación de las políticas en favor de los municipios pequeños o atrasados. Con objeto de ayudar a las Intendencias y Comisarías, los Artículos 10 y 19 de la Ley 126 de 1938 estipulaban aportes especiales por parte de la Nación.

Los empréstitos requeridos para financiar programas de expansión **eran suscritos por la Nación, ya fuera separada o conjuntamente** con los departamentos o municipios interesados. El Banco Central Hipotecario fue designado para otorgar los empréstitos internos a que hubiere lugar y se le autorizó para **modificar sus estatutos** a fin de que pudiera celebrar tales operaciones crediticias. La única garantía autorizada por la ley para ofrecer a los acreedores consistía en las obras mismas que fueran a construirse, el “producto” de esas obras y los aportes de la Nación, los departamentos y los municipios (Artículos 27 y 28).

Sintetizando, el período que acabamos de considerar (años 20 y 30) se caracteriza por:

- La progresiva incorporación de la teoría del servicio público en nuestros estatutos normativos.
- La búsqueda de ampliación de la cobertura mediante transferencias del Gobierno Nacional y controles sobre las tarifas.

- La consolidación y preservación de las grandes empresas locales merced a transferencias y créditos otorgados por la Nación.
- Tímidas medidas del Gobierno Central destinadas a nivelar la capacidad de suministro de energía eléctrica en todas las regiones del país. Las disposiciones sobre interconexión se quedaron escritas, las relativas a transferencias diferenciales en favor de las regiones atrasadas resultaron probablemente contraproducentes.
- La creación de dependencias de la Administración Central encargadas de imprimir una racionalidad nacional, o de conjunto, al servicio de energía eléctrica. Para cumplir esta función, tales dependencias contaban con la poderosa arma de la condicionalidad de las contrapartidas nacionales.
- La autonomía local y la coordinación nacional se reconciliaban mediante el empleo de imaginativos instrumentos técnicos de relaciones fiscales intergubernamentales entre las cuales se contaban:
 - transferencias condicionales o de contrapartida, graduadas inversamente a la capacidad fiscal y con un tope máximo fijado en cifras absolutas;
 - asociación de municipios;
 - entidades descentralizadas indirectas en las cuales participaban como accionistas de la Nación, los departamentos, los municipios y los institutos descentralizados del orden municipal.

2.2. Intentos de Planeación y Control del Servicio por parte de la Nación. Años cuarenta

La Ley 80 de 1946 creó el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, el primer instituto descentralizado del sector del nivel nacional y marcó la ampliación de las funciones de la Nación, de simple control, coordinación y financiación a la planeación y la generación directa. Ese viraje obedeció al doble propósito de racionalizar

el uso del recurso hídrico y de extender el servicio de energía eléctrica a zonas que no gozaban de él.

La nueva institucionalización del sector buscó integrar los distintos niveles y entidades oficiales que tenían que ver con la política de energía eléctrica y con los planes de expansión del servicio a zonas rurales, todo bajo un claro predominio del Gobierno Nacional. Los cinco miembros de la Junta Directiva de ELECTRAGUAS eran los ministros de Economía y Obras Públicas, un miembro nombrado por los departamentos y por los institutos descentralizados que llegaren a ser suscriptores de capital del Instituto y dos miembros designados por el Presidente de la República de temas enviadas por la Sociedad de Agricultores de Colombia y por la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

Ese paso hacia la institucionalización del sector en el nivel nacional y hacia una mayor centralización del sector trajo consigo, paradójicamente, un criterio de financiación relativamente ajeno a la Administración Central. Ese criterio fue el de la costeabilidad de las obras que habrían de construirse, el cual remitía, por vez primera desde que se inició la intervención del Estado, al instrumento tarifario (Artículo 2o., ordinal 3o.). Lo que no deja de ser sorprendente por cuanto el espíritu de integración nacional que alimentaba a ELECTRAGUAS habría podido ser mejor servido mediante la preservación del mecanismo de las transferencias anuales del presupuesto nacional en calidad de fuente principal de sus ingresos.

A pesar de que la Ley 80 mantuvo ese mecanismo de apropiaciones anuales de suma fijada del presupuesto nacional, ahora en favor de ELECTRAGUAS, su mayor confianza en el vigor financiero de las tarifas da a entender que la Administración Central descaba desprenderse paulatinamente del financiamiento del sector. Autorizó para ello, además de su aporte en dinero y de sus derechos en ciertas electrificadoras regionales, la constitución de rentas de destinación específica consistentes en las participaciones líquidas del Gobierno Nacio-

nal en la explotación de las concesiones petrolíferas. Apropiações adicionales tendrían que ser decretadas por medidas ocasionales de carácter particular (Artículo 4o., literal 6o.). Puede decirse que desde entonces y hasta la fecha la orientación de la política financiera del sector ha apuntado a separar el presupuesto de la Administración Central de la Nación de los requerimientos financieros sectoriales. Naturalmente las enormes demandas de los programas de expansión del servicio han impedido la observancia rigurosa de esa política y distintos gobiernos se han visto forzados a efectuar transferencias del presupuesto central para compensar las deficiencias de autonomía financiera del sector.

Al lado de las tarifas y de las participaciones petroleras de la Nación (las que habrían de declinar paulatinamente en su importancia relativa) los ingresos corrientes del Instituto estarían constituidos por el producto de la contribución de valorización creada por la Ley 25 de 1921.

Cabe observar, por último, que la creación de un instituto nacional como lo era ELECTRAGUAS dio pie para que el Gobierno Nacional aminorara el control que venía ejerciendo sobre las políticas del sector a través de entidades como el Departamento de Empresas de Servicio Público. En efecto, el Instituto sólo quedó sujeto a la inspección de la Superintendencia Bancaria y ello para los fines exclusivos de la destinación de los dineros provenientes del impuesto de valorización. En cuanto al control de tutela por parte del Gobierno Central, le fue atribuido al Ministerio de Obras en lo concerniente a la parte técnica y al Ministerio de Economía en lo relativo a la dimensión financiera (Decreto 2702 de 1947). Más adelante fue adscrito al Ministerio de Fomento (Decreto 65 de 1953), luego nuevamente al de Obras (Decreto 2561 de 1968) y finalmente, cuando ya había sido transformado en ICEL por el Decreto 3175 de 1968, al Ministerio de Minas y Energía (Decreto 636 de 1974), donde permanece hasta hoy.

Desafortunadamente las funciones atribuidas a ELECTRAGUAS excedieron siempre la capacidad financiera de este

Instituto. Las necesidades de inversión cubrían prácticamente todo el territorio nacional, excepción hecha de las grandes ciudades y de algunas regiones que comenzaban a contar con sus propias plantas de generación y sus propias sociedades encargadas de la prestación del servicio (la de Caldas para ese departamento, la de Anchicayá para el Valle y la de Lebrija para Santander).

Así las cosas, el Instituto habría de cargar con el enorme peso técnico, administrativo y financiero del desarrollo del sector en la mayor parte de las regiones del país. Entre tanto, continuaban desarrollándose las gestiones relativamente autónomas de las empresas de las grandes ciudades, contando para su consolidación financiera con aportes y créditos de la Nación que les eran específicamente destinados. Había pues una especie de bifurcación de los aportes nacionales que habría de dejar su huella en el desigual desarrollo posterior del sector: de un lado las transferencias destinadas a las empresas de las grandes ciudades que habían sido constituídas hacia el cambio de siglo, que ya habían recorrido cierto trecho en el camino de amortización de las inversiones, que disponían de fuentes naturales y poco costosas de generación de energía y que contaban con la ventaja de un mercado suficiente y concentrado en las vecindades de las caídas de agua. Del otro lado las contribuciones en favor del Instituto, al cual se le exigía ceñirse al principio de la "costeabilidad" de las inversiones que no disponía de capacidad propia de suministro de energía, que tenía a su cargo la realización de cuantiosas inversiones iniciales en áreas inferiormente dotadas para la generación de energía eléctrica y con menor densidad de población. Recurrió entonces ELECTRAGUAS al expediente de crear empresas de jurisdicción departamental que, en la medida en que eran sus filiales, participaban de las limitaciones del Instituto y de la penuria fiscal departamental.

Esta tendencia vino a ser confirmada por la creación de la CVC a los pocos años de creado el Instituto (1954). Si bien el carácter regional, cubría una zona integrada económica y geográficamente, de elevada densidad de población y sobresa-

liente intercomunicación. Existía ya en esa zona la Central Hidroeléctrica del Río Anchicayá, CHIDRAL, en la cual tenía participación la Nación a través de ELECTRAGUAS. Esa participación fue cedida a la CVC junto con otros aportes financieros del presupuesto nacional. De manera que la Nación bifurcaba sus esfuerzos y separaba sus políticas, apoyando a veces la autonomía local y regional, propugnando en otras por la gestión centralizada del servicio. El resultado fue un desarrollo eléctrico ampliamente diferenciado por municipios y por departamentos.

A la CVC siguieron en calidad de institutos descentralizados autónomos las Empresas Públicas de Medellín, EPM, (Acuerdo 58 de 1955 del Concejo de esa municipalidad) y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, EEEB, (Acuerdos 18, 60 y 129 de 1959 del Concejo del Distrito Especial). A ellas seguirían las Empresas Municipales de Cali, EMCALI, (1965) las cuales no alcanzaron sin embargo la envergadura de sus congéneres en Bogotá y Medellín debido a que la principal fuente de generación de energía había sido encomendada ya a la CVC.

2.3. La Administración Central Nacional se desvincula progresivamente de la Prestación del Servicio

Hemos visto de qué manera fue haciendo carrera el principio de la autofinanciación de las entidades encargadas del servicio de energía eléctrica, ya se tratara de institutos del orden nacional, departamental o municipal. Esa tendencia a la independencia financiera entre el sector energía eléctrica y el presupuesto nacional fue reforzado a partir de 1950 por las recomendaciones de los planes generales de desarrollo que comenzaron a orientar la política socio-económica del país.

Por regla general, todos los estudios globales a partir del primer informe del Banco Mundial o Informe Currie han respaldado el expediente de las tarifas para financiar servicios públicos que, como el de energía eléctrica, producen bene-

ficios individuales a los consumidores. Y, curiosamente, lo han hecho con la misma vaguedad y parcialidad de los criterios que ya habían esbozado la Ley 109 de 1936, los Decretos 1606 y 1717 de 1937 y la Ley 80 de 1946 citados más arriba. Los mismos criterios y las mismas diferencias que se mantendrían después de la creación de la Junta Nacional de Tarifas en 1968 y hasta los días que transcurren.

En efecto, los criterios empleados desde los años 30 han buscado combinar dos objetivos: las tarifas actuales y futuras deben cubrir los costos de operación y ciertos costos de expansión de las empresas y deben simultáneamente servir la conveniencia colectiva; han de generar un “justo margen de utilidad” para la empresa sin perjuicio de consultar la capacidad de pago de la ciudadanía.

Decíamos que estos objetivos son vagos y fragmentarios porque no resuelven las principales preguntas que plantea la preferencia por las tarifas. Algunas de estas cuestiones son las siguientes:

- Hasta qué punto han de llegar los márgenes de rentabilidad de las empresas? Ese margen se predica únicamente respecto del balance entre ingresos y gastos corrientes? Se refiere a gastos corrientes más gastos de inversión? Han de tener en cuenta la situación financiera de las empresas, fruto de la acumulación de muchas ejecuciones presupuestales o, por el contrario, deben limitarse a la vigencia actual? De qué manera se considerarán los incrementos en las cifras corrientes debidos a inflación o devaluación? Si se incluyen los costos de inversión, es menester ajustar los ingresos tarifarios al flujo de servicio de la deuda o, por el contrario, se permiten desfases entre éste y los flujos de ingresos? Etc.
- En cuanto a la capacidad de pago de los usuarios: ha de tenerse en cuenta diferencias regionales o únicamente diferencias individuales? Qué grado de redistribución se busca? Existe un consumo mínimo exento o garantizado

a todo ciudadano? Cómo se mide la capacidad de pago individual o regional? Existe un propósito de nivelación regional? En caso positivo, se logra ese propósito con la sola uniformidad de las tarifas? Cómo y con qué peso se incorporan las exigencias de crecimiento o de competitividad de la industria nacional, hasta el punto de que surja un conflicto entre la política redistributiva y la de desarrollo económico? De manera más general, qué objetivos y criterios se combinan tras la fijación de tarifas para los distintos usos del servicio (residencial, industrial, servicios)?

- Qué peso relativo debe asignarse a cada objetivo y a cada criterio? Es posible llegar a un modelo de determinación simultánea de las tarifas, así sea un modelo flexible y ajustable?

Algunas respuestas parciales que se han dado a estos interrogantes han surgido a raíz de circunstancias coyunturales y en ningún momento reflejan una orientación clara de largo plazo.

Después de analizar los supuestos y recomendaciones de los principales estudios realizados entre 1950 y 1983 (3), hemos llegado a las siguientes conclusiones:

(3) CURRIE, Lauchlin - B.I.R.F. - *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*. 2, ed. Banco de la República, Bogotá, 1951.
LEBRET Louis Joseph; dirigida por *Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo en Colombia. Misión Economía y Humanismo*, Bogotá, septiembre 1958.

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

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

CURRIE Lauchlin, *Ensayos sobre Planeación. Introducción a una*

- 1) Se da prioridad al criterio de **rentabilidad**; éste se apoya en consideraciones atinentes al crecimiento del sector y a la eficiente asignación de los recursos. Se considera que las tarifas tienen un mayor dinamismo que los impuestos; aunque algunos estudios proponen reforzar el sistema tributario, las necesidades pragmáticas llevan a recurrir preferentemente a las tarifas.
- 2) A lo largo de los años cincuenta se daba prioridad al uso industrial de energía eléctrica. En esta década primaba el logro de altas tasas de crecimiento sobre la búsqueda del bienestar general y la cobertura universal del servicio.
- 3) En los últimos Planes, particularmente a partir de las Cuatro Estrategias, se observa la asignación de propósitos redistributivos a la política tarifaria. Inclusive parecía suponerse que las tarifas son un instrumento más eficaz que los tributos para el logro de la redistribución. Así mismo, parecía suponerse que redistribución y eficiente asignación de los recursos son objetivos compatibles.
- 4) Se distinguen también los documentos más recientes por el hecho de que advierten la necesidad de robustecer la ca-

Teoría del Desarrollo Conocida como Operación Colombia.
Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1983.

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

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

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

Departamento Nacional de Planeación, *Las Cuatro Estrategias.*
Bogotá, 1972.

Departamento Nacional de Planeación, *Para Cerrar la Brecha.*
Bogotá, Banco de la República, 1976, Tercera Edición

Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Integración Nacional.* Bogotá, 1980.

Departamento Nacional de Planeación. *Cambio con Equidad.*
Bogotá, 1983.

Si se desea más detalle, véase el Anexo.

pacidad de dirección y de coordinación de la Nación con miras a la racionalización interna del sector y a la nivelación regional. Por el contrario, los documentos iniciales parecían más inclinados a resignarse al desarrollo desigual del sector y, de hecho, llegaban a proponer una estratificación de los municipios según fuera mayor su capacidad de suministro autónomo del servicio o mayor su dependencia del Tesoro Nacional.

2.4. **Combinación de una Lógica Privatista con una meta redistributiva. Consolidación de tendencias federalistas.**

El panorama histórico deja traslucir la insistencia del Estado en hallar los mecanismos mediante los cuales la política tarifaria logre, al mismo tiempo, los objetivos de redistribución y asignación eficiente de los recursos.

Los intentos de conciliar ambas metas se han desarrollado dentro de un panorama muy ecléctico; en el fondo se ha dado preferencia a la eficiencia sobre la redistribución. Esta inclinación por las tarifas se matiza muy parcialmente mediante algunas fórmulas como el cobro de acuerdo con el nivel de consumo, o según sea el sitio de ubicación de la residencia, etc. De todas maneras, nunca se contempla la posibilidad de rechazar el instrumento de la tarifa por el hecho de que introduce una lógica que no es compatible con la función propia del del servicio público. Algunos estudios han sido muy explícitos y han abogado por una política tarifaria más ceñida a los criterios que rigen a la empresa privada (4).

(4) Como por ejemplo, WORLD BANK., Country Economic Report. **Economic Growth of Colombia. Problems & Prospects.** The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1972, p. 218. En el mismo sentido se había expresado una década atrás, HUNTER, J.M., en su obra **Emerging Colombia.** Public Affairs Press, Washington, D.C. 1962, p. 39-40. Esta perspectiva también es clara en las conclusiones de la Misión Económica del Banco Mundial que produjo el Informe del avance económico del país a comienzos del Gobierno de Belisario Betancur. De igual manera, el Informe de la Misión

Recientemente, se han propuesto criterios alternativos a las tarifas o complementarios a éstas. Se habla de un camino intermedio entre la autofinanciación mediante tarifas y las transferencias de recaudos tributarios del Gobierno Central a las entidades del sector. También se ha propuesto una política tarifaria más uniforme en todo el territorio, privilegiando así los objetivos de la integración nacional y la nivelación regional sobre la correspondencia entre costos e ingresos marginales en cada empresa individualmente considerada y sobre una supuesta eficiencia en la asignación de los recursos sociales. En síntesis, se quiere llegar a una mayor progresividad de las tarifas.

Aunque las memorias de los ministros de fines de la década pasada insisten indeclinablemente en la necesidad de lograr el autofinanciamiento del sector, todas ellas advierten la imposibilidad de lograrlo. Proponen entonces, pragmáticamente una bifurcación del sector en empresas con capacidad de llegar a la autosuficiencia y empresas que, por razón de los altos costos unitarios del servicio y la baja capacidad de pago de los usuarios, deberán continuar recibiendo aportes del presupuesto nacional (5).

Algunas ponencias en simposios realizados en Bogotá y Cali, en 1981, llaman la atención sobre la necesidad de cuestionar

de Finanzas Intergubernamentales. *Informe Bird - Wiesner*, considera que las empresas que suministren el servicio a ciudades grandes como Bogotá, Medellín y Cali podrían llegar al autofinanciamiento mediante incrementos de tarifas. Además, el Informe critica la tímida política tarifaria de ICEL y CORELCA. El Plan de Desarrollo **Cambio con Equidad** también se acogió al criterio de la búsqueda de la autofinanciación por la vía tarifaria. Esta misma tendencia es muy clara en el *Estudio Nacional de Energía*. (DNP-FONADE, Bogotá, 1982).

- (5) RODADO Noriega, C. **Transición energética minera**. Memoria del Ministro de Minas y Energía. 1981-1982, Bogotá, 1982, p.p. 49-50. Ver también, en el mismo sentido, RODADO Noriega, C. *Aspectos financieros del sector eléctrico colombiano*, en OTERO Diego y REVEIZ Edgar, comp., **Colombia y la crisis energética**, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 1982, pp. 309-310.

la lógica privada subyacente al instrumento tarifario y al propósito del autofinanciamiento sectorial que le es concomitante (6).

Igual posición defendió el renombrado profesor francés Jean Rivero en el Simposio sobre Servicios Públicos organizado por ANIF en la ciudad de Bogotá en 1981 (7).

El actual Presidente de la República, Belisario Betancur, había expresado desde Septiembre de 1981 su opinión en favor de mantener las destinaciones rígidas o específicas en el presupuesto de la Administración Central Nacional siempre que ellas fueran prioritarias a juicio del legislador. Entre esas apropiaciones se encuentran las que se asignan actualmente a la educación o las que se asignaban en los años 30 y 40 a los servicios públicos esenciales (8).

Y en Mayo de 1982 el ex-presidente de la República y por ese entonces candidato nuevamente a la Presidencia de la República, Alfonso López M., lanzó las tesis de que las tarifas del servicio de energía eléctrica deberían congelarse para el 60 o/o de los usuarios de menores ingresos y continuarse elevando para los de más altos ingresos (9). Esta propuesta equivalía prácticamente a dar primacía al principio de la tributación según la capacidad de pago frente al principio de la contribución según el beneficio individual.

(6) ARENAS Bonilla R., *Problemas y Perspectivas de los Servicios Públicos en Colombia*, documento no publicado, pp. 1-8.

LOW E., *Las Finanzas de las Empresas de Servicios Públicos*, documento no publicado, pp. 10-25.

(7) *Intervención del Profesor Jean Rivero*, en **Carta Financiera**, ANIF, Bogotá, No. 49, Abril-Junio 1981, pp. 250-260.

(8) ASOCIACION FORO ECONOMICO NACIONAL. *Memorias del Tercer Foro. Finanzas Intergubernamentales (Misión Bird-Wiesner)*. Bogotá, Septiembre 7 de 1981, p. 16. Documento no publicado.

(9) LOPEZ M. A., *Prólogo*, en C. de la Torre (comp.) **Modelos de desarrollo económico. Colombia 1960-82**, Editorial La Oveja Negra, Bogotá, 1982, p. 11.

Una vez hemos mostrado las posiciones que pretenden relacionar la lógica privatista con la meta redistributiva, podemos analizar la forma como en el pasado inmediato se consolidó una estructura institucional de corte federal; esto es, de entidades regionales de igual jerarquía que interactúan para el logro de un fin común sin que exista una entidad superior capaz de imponer ese fin común a los demás. Dos fenómenos ejemplifican ese desarrollo: la creación y el acelerado desarrollo de ISA y los pilares conceptuales que soportan a la Financiera Eléctrica Nacional, FEN.

ISA fue el resultado de cinco años de conversaciones entre las mayores entidades del sector. Estas entidades orientan su actividad a través del control que les otorga su participación en las acciones. De modo que ISA es el fruto de la voluntad de entes autónomos del Estado, cada uno de ellos con cierto grado de arraigo regional. Desempeña funciones públicas como las de la planeación integral y el establecimiento de prioridades de inversión del sector; pero el ejercicio de tales funciones reflejará los intereses de sus accionistas, en proporción a sus respectivas cuotas partes del capital social. La mayor parte de sus ingresos proviene de sus ventas de energía, del crédito interno y externo y de los aportes de sus socios, pero ha venido recibiendo también sustanciales aportes del presupuesto nacional. En síntesis, ISA es un organismo **intra-sectorial**, constituido por socios de raíces regionales que define y ejecuta políticas de repercusiones **intersectoriales de interés nacional** y se nutre de aportes directos o indirectos del presupuesto nacional.

Hemos de subrayar que el país llegó a configurar una entidad de matices federales como lo es ISA después de que organismos e institutos de primer grado del orden nacional fracasaron en su empeño de dirección y racionalización del sector. Recuérdese que en la década del 30 existió un Departamento de Empresas de Servicio Público, que en los 40 se crearon el Fondo de Fomento Municipal y ELECTRA-GUAS y que este organismo se transformaría posteriormente en ICEL (Decretos 3175 de 1968 y 1485 de 1970).

Cabe citar, de manera especial, el Decreto 79 de 1958 que atribuyó a ELECTRAGUAS autoridad para orientar la política de todas las entidades del sector, función ésta que nunca pudo cumplir aquel instituto pues chocó con la capacidad y la independencia de las mayores entidades en lo que respecta a la administración y a la planeación. A lo cual hay que agregar los organismos y las funciones de coordinación nacional creados en las décadas del sesenta y setenta.

Advirtamos también que ISA ha cumplido exitosamente su misión en lo que respecta al desarrollo de la planeación y a la interconexión del sector; ha expandido considerablemente los recursos financieros del sector y su comportamiento empresarial la ha llevado a poner cierto orden y disciplina en su manejo financiero. A manera de contraste, se anota que ICEL y sus filiales han venido acumulando, de manera casi irremediable, obligaciones en mora a su cargo por concepto de compras de energía (\$660 millones a favor de ISA en 1980).

Más su origen federal, su carácter intrasectorial y su naturaleza empresarial son al mismo tiempo las principales fuentes de limitaciones de ISA de cara a la inserción del sector de energía eléctrica dentro de la política económica global.

Este, quizás el único experimento exitoso de gestión federal en toda la historia de la República fue hecho posible merced a la solidez y tradición de las empresas locales y regionales. La evaluación de las alternativas de carácter operativo e institucional que se consideraron hacia mediados de los años 60 para efectuar la interconexión eléctrica del país, de las cuales saldría finalmente la propuesta de constitución de ISA, refleja el espíritu que animaba a sus socios: no podía surgir una empresa única que absorbiera las empresas existentes y asumiera todas las etapas de prestación del servicio; era menester mantener las entidades previamente existentes, su autonomía y su jurisdicción (10).

(10) Cf. ISA. Interconexión Eléctrica S.A. 1967-1982. **Energía para integrar a Colombia**, Editorial Colina, Medellín, 1982, pp. 488 ss.

La manera como ISA impuso en la práctica su hegemonía dentro de la función de coordinación del servicio de energía eléctrica es también sintomática de la dinámica interna del sector y del balance entre la Nación y las entidades regionales que prevalece dentro del mismo. Recuérdese al respecto que al poco tiempo de constituida ISA, el Gobierno Nacional dictó la Reforma Administrativa de 1968, dentro de la cual transformó a ELECTRAGUAS en ICEL y que atribuyó a éste último organismo “la labor de coordinación de todas las empresas de energía eléctrica del país”. La situación era entonces de paralelismo entre las funciones de ISA e ICEL, el cual se resolvió poco a poco en favor de la primera.

En 1976 el Gobierno Nacional optó por prohijar informalmente la primacía de ISA en lo concerniente a la labor de coordinación del sector eléctrico. Así lo hizo el entonces ministro de Minas en el llamado “Acuerdo de Sochagota”, que estableció las bases para el ingreso de CORELCA al ISA. Allí también se estableció que, para que el Gobierno Nacional pudiera participar de las decisiones más trascendentales del sector, el ministro y el viceministro de Minas y Energía entrarían a formar parte de la Junta Directiva de ISA **en calidad de representantes de los dos socios de ésta del nivel nacional, CORELCA e ICEL respectivamente.**

Esta preeminencia de ISA es enfatizada por el Gobierno Nacional en el “acuerdo de Cali”, Septiembre 1979. Como se ve, a lo largo del proceso los diversos niveles de la Administración Pública han participado casi en pie de igualdad; la Nación no ha ejercido un poder normativo. Sólo en 1980, en sus reuniones del 14 y el 25 de Noviembre, el CONPES señaló formalmente a ISA como entidad coordinadora de las inversiones del sector y como guía de los aportes que a este fin debía hacer el presupuesto nacional.

La creación de la Financiera Eléctrica Nacional ha tenido una gran importancia en el desarrollo reciente del sector eléctrico. Vale la pena, entonces, hacer un somero recuento de su historia desde su origen hasta el día de hoy.

La Financiera Eléctrica Nacional (FEN) estuvo precedida del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Banco de la República (Resolución 51 de 1976 de la Junta Monetaria) y del Proyecto de Ley No. 110 que buscaba la creación de un Fondo Eléctrico Nacional que se nutriría de una sobretasa al consumo de energía en las mayores ciudades o al consumo residencial que excediera determinado tope kilovatios/hora. El primero de los fondos fue importante fuente de ingresos de crédito interno para el sector entre 1977 y 1970; la representación del sector ante el Banco, para la operación del Fondo, corría a cargo de ISA. Pero los recursos se agotaron a partir de 1979 debido principalmente a medidas de política-inflacionaria. Esta experiencia llevó a pensar en la conveniencia de una entidad financiera que, como llegaría a hacerlo la FEN, captara ahorro interno en el mercado abierto a través de la emisión de títulos y suscripción de otros documentos y mediante el crédito externo.

El frustrado proyecto del Fondo Eléctrico Nacional fue derrotado en el Congreso con el argumento de que era un mecanismo “centralista” que reduciría la autonomía de las empresas regionales.

Las objeciones a aquel proyecto fueron subsanadas por la Ley 11 de 1982 y su Decreto reglamentario No. 1471 del mismo año, así como el Acta de constitución de la FEN, del 14 de Julio de 1982, pues el capital de ésta fue suscrito en un 95 o/o por el mismo Gobierno Nacional. No hubo entonces lugar a cuestionar las transferencias inter-regionales que se operarían a través de ese mecanismo crediticio. Quedó así demostrada la necesidad de la intervención del Gobierno Nacional para subsanar ciertos “puntos muertos” a los que lleva la federalización, en contra del interés nacional.

A pesar de que en la junta directiva de la FEN el Gobierno está representado por tres de sus seis miembros, éste no goza del poder necesario para llevar a cabo una auténtica nivelación regional. Son muestras de este hecho las dificultades para lograr la unificación de tarifas y los obstáculos que se

han presentado para consolidar algunos bloques regionales que faciliten la prestación del servicio. Las medidas contra la federalización del sector han sido muy tímidas; no obstante, la Ley 56 de 1981 en su Decreto Reglamentario 2024 de 1982 define criterios de un mayor alcance comunitario. Por ejemplo, si se construye un embalse, la empresa no puede limitarse a pagarle al dueño de la tierra individualmente, sino que debe compensarle a la comunidad afectada los trastornos originados por la modificación de su espacio vital.

3. EL DEBATE SOBRE LA CONCEPCION Y LA FINANCIACION DEL SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA

Durante los dos últimos años se ha intensificado en el país la discusión sobre la naturaleza de los servicios públicos, la responsabilidad del Estado frente a ellos y las posibles vías de financiación (11). El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República, por su parte, han elaborado sendos documentos que allegan información adicional sobre la materia.

Conviene entonces que presentemos brevemente algunas de las posiciones que se han sostenido en desarrollo de esa discusión y los estudios y elaboraciones en que tales posiciones se fundamentan. Podrá concluirse, al final de este sintético recuento, que el afianzamiento de la política tarifaria y de la estructura federal de la prestación del servicio de energía no tienen suficiente fundamento en las opiniones y recomendaciones de los colombianos.

(11) Algunos de los puntos de vista se han plasmado en documentos como el Informe Final de la Misión de Finanzas Intergubernamentales o Informe *Bird-Wiesner* 1981, el Estudio Nacional de Energía (1982) y el proyecto de Ley No. 100 de 1982, presentado a consideración de la Cámara de Representantes por Ernesto Rojas Morales, Emilio Aljure y Silvio Mejía.

3.1. El estudio del Banco Mundial sobre la incidencia de los servicios públicos domiciliarios (estudio Selowsky)

El trabajo realizado por Marcelo Selowsky (12) es importante antecedente del debate actual en la medida en que ha sido invocado reiteradamente como argumento en favor de una política tarifaria que asegure la autofinanciación de las empresas (que cubra los costos marginales de prestación del servicio) y en respaldo de la tesis según la cual esa política conciliaría los objetivos de crecimiento del servicio y de redistribución del ingreso.

Para el autor, quien sigue una amplia corriente de opinión presente en el Banco Mundial, los propósitos distributivos del Estado deben canalizarse prioritariamente a través del gasto y no mediante el manejo de los ingresos públicos. Selowsky advierte que la distribución de las **nuevas** inversiones de energía, alcantarillado y acueducto por estratos socio-económicos puede estar irrigando a los estratos de menores ingresos en mayor proporción que las inversiones **pasadas** debido al hecho de que ya se alcanzó en lo fundamental la cobertura de los estratos superiores. Por el contrario, los grupos de menores ingresos siguen padeciendo de enorme vacíos de cobertura, aun cuando están localizados en las grandes ciudades (13). De otra parte, el autor reconoce que la demanda de los servicios es muchas veces reducida debido al elevado costo de éstos. Una familia no tiene el servicio o bien, porque no es ofrecido en la zona de su residencia; o bien, en el caso de que la conexión sea posible, porque su costo es demasiado alto. (14).

Cuando Selowsky indaga por los motivos que tiene la gente para no demandar el servicio —a pesar de ser éste una necesi-

(12) SELOWSKY M., *Who Benefits from Government Expenditure? A case Study of Colombia*. World Bank, Oxford University Press, 1979.

(13) *Ibid*, p. 6

(14) *Ibid*, p. 6

dad vital, teóricamente accesible— se encuentra con los siguientes resultados en la zona urbana: en el caso de la energía eléctrica, el 70.8 o/o respondió que el costo del servicio es demasiado alto; la misma explicación es dada por el 56.4 o/o de quienes no han solicitado la conexión del agua y el 47.3 o/o de quienes no tienen el alcantarillado. A lo cual hay que agregar que, en el caso de la energía eléctrica, el 5.1 o/o de los encuestados no tenía acceso al servicio debido a la situación jurídica de su barrio o de su residencia y que el 3.4 o/o se abstenía de solicitar el servicio por considerar muy compleja su tramitación (15).

De manera que Selowsky demuestra que los precios son el principal factor de discriminación y de exclusión de un servicio público cuyo suministro corre fundamentalmente a cargo del Estado (16).

Por lo demás, los hallazgos de Selowsky con relación a la conexión del servicio son corroborados por las estadísticas de suspensión del servicio por mora en el pago y por las llamadas “pérdidas negras” o debidas al consumo ilegal del servicio (el comúnmente llamado “contrabando de energía”).

Así, el total de nuevas suspensiones ordenadas por la EEEB en 1983 ascendió a 41.698, 33.534 de las cuales fueron efectivamente programadas en ese año. Esas cifras representan más del doble de las reconexiones ordenadas (19.265) y de las practicas (16.595) en ese mismo año. En Diciembre de 1983 la EEEB atendía un total de 621.894 usuarios (17). Entre tanto, algunos cálculos de “pérdidas negras” las han estimado en el 12 o/o del total de la energía generada (18).

(15) Ibid, Tabla 5.11, p. 133

(16) Ibid, p. 132

(17) EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE BOGOTA, **Informe 1982-1983**.

(18) Según entrevistas con funcionarios de las entidades del sector. Por su lado, el Ingeniero Jaime Acosta Neira estimó en más de un 20 o/o de la energía disponible la suma de las *pérdidas negras* y de las *pérdidas físicas* (*Pérdidas*. Ponencia presentada a las Pri-

Son así mismo confirmadas esas observaciones por encuestas de ANIF de 1981 relativas a las suspensiones de servicios públicos y a la sensación de inseguridad familiar originada en la incertidumbre respecto a la capacidad de cubrir la tarifas (19), (20).

Selowsky encontró, además, que el piso de tierra de la vivienda era el indicador más probable de la carencia del servicio de energía, lo que corrobora que la falta del servicio se debe casi exclusivamente a la baja capacidad económica del usuario. Halló también que la localización de las redes de transmisión se define en función de la posibilidad de que los usuarios soliciten o no la conexión, la cual depende a su vez de la capacidad económica de los vecinos (21).

meras Jornadas sobre subtransmisión y distribución de energía eléctrica. ACIEM-Cundinamarca, Bogotá, 23 al 25 de Mayo de 1984).

- (19) ANIF, **Carta Financiera**, No. 49, Abril-Junio de 1981, Cuadros 2 y 4, pp. 15-17.
- (20) En cuanto a la relación entre incrementos tarifarios y alza en el costo de la vida, todo depende del período, de la empresa y de la Resolución de la Junta Nacional de Tarifas que se escoja para el análisis. En términos generales, las tarifas se deterioraron en el período 1970-1976; a partir de entonces han tenido períodos de reajuste superior al ritmo de crecimiento en los precios, períodos de crecimiento proporcional y períodos de estancamiento.
- (21) *Ibid*, pp. 123-124. Ver también en el mismo sentido; tablas 1.9, 1.10, 1.1 y 5.6 del estudio. Obsérvese que las investigaciones sobre incidencia de las tarifas del servicio de energía eléctrica en la canasta familiar del *empleado medio* arrojan como resultado una incidencia del orden del 3 o/o, que es relativamente baja (ver por ejemplo, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, **Informe Financiero**, Abril de 1984. Cuadro No. 12). Estos resultados, de ser ciertos, estarían en contradicción con la información y los análisis de Selowsky y otros que venimos citando. Sin embargo hay indicios para pensar que la definición de *empleado medio* no corresponde a la distribución de ingreso y a los índices de empleo del país y que los niveles de consumo por hogar empleados en tales estudios son excesivamente bajos (234 kw/hora al mes en el precitado Informe de la Contraloría).

Selowsky sostiene que la distribución de la nueva inversión en energía eléctrica es “mucho más progresiva” y redistributiva que las inversiones pasadas (22). En esa aseveración, progresividad y redistribución se predicen de una comparación de la incidencia del gasto en dos períodos de tiempos (23). No corresponden entonces a las nociones universales de progresividad y de equidad vertical o redistributiva uniformemente aceptadas en la literatura fiscal a lo largo de este siglo. Para que la inversión en energía eléctrica fuera considerada siquiera proporcional de acuerdo con esas nociones, que son las que aplicamos para evaluar la incidencia del sistema impositivo se requeriría **que el Estado invirtiera en los estratos de bajos ingresos una suma tantas veces superior a la que invierte en los estratos de altos ingresos cuanto mayor fuere el ingreso de éstos con respecto al de aquellos**. Por ejemplo: si tenemos un ciudadano que percibe ingresos 10 veces superiores a los de otro, la inversión pública en beneficio del segundo ciudadano tendrá que ser superior 10 veces la inversión efectuada en beneficio del primero para que ese programa gubernamental sea juzgado progresivo. Si sólo es 10 veces mayor, la inversión será proporcional y siempre que se sitúe por debajo de esas 10 veces el sistema será calificado de regresivo. Cabe entonces preguntar a los partidarios de la distribución por la vía del gasto, qué tipo de inversión pública satisface este criterio de progresividad? Recuérdese, para propósitos de comparación, que el sistema tributario colombiano, tomado en su conjunto, ha sido generalmente considerado de incidencia cercana a la “proporcional” en los estudios que se han realizado sobre la materia.

El mismo Selowsky reduce los alcances del término “progresividad” en su estudio. Reconoce que los grupos de más bajos ingresos han tenido mayor participación en los programas de expansión; pero esta comparación desconoce el hecho “de que la mayoría de los hogares que no tenían el servicio

(22) *Ibid.* p. 6

(23) *Ibid.*, tablas 5.1, p. 107 y 5.7, p. 128.

en 1970 pertenecían a los grupos de más bajos ingresos" (24). Es decir, en términos globales, no ha existido una prioridad clara por las clases pobres. En síntesis, una lectura cuidadosa del estudio de Selowsky no deja lugar a dudas de que los criterios que el Gobierno ha tenido en materia de servicios públicos no han conducido a una mejor distribución del ingreso. Entre otras cosas, porque la escogencia de los usuarios no se ha hecho de acuerdo con los principios de la universalidad y no-exclusión propios de este tipo de servicio público.

Las conclusiones de la investigación de Selowsky han sido utilizadas por quienes defienden las tarifas; según ellos, no ha sido posible lograr las metas redistributivas debido al carácter regresivo del sistema impositivo. Para estos autores, las tarifas tendrían repercusiones más favorables sobre la distribución del ingreso que los impuestos. Además, se añade, no es posible elevar la elasticidad del sistema tributario en Colombia.

A nuestro modo de ver estas afirmaciones desconocen el hecho de que el país aún no ha ensayado planes y programas de tributación de largo plazo, condicionados a la viabilidad administrativa de las medidas y capaces de diversificar aún más las fuentes de recaudos (25). Tales planes y programas serían perfectamente compatibles con un desmonte paulatino del actual régimen tarifario.

(24) *La dirección distributiva de la inversión es progresiva en el estudio de que los grupos de más bajos ingresos han recibido una cuota mayor en los programas de expansión del suministro de estos servicios. Sin embargo, esta comparación ignora el hecho de que la mayoría de los hogares que no tenían el servicio en 1970 pertenecían a los grupos de más bajos ingresos. Bien podría ocurrir que, a pesar de que la inversión ha favorecido en cierto sentido a los grupos de más bajos ingresos, el efecto haya sido pequeño con relación al número de beneficiarios, esto es, con relación al número inicial de hogares que carecían del servicio.*

(Ibid, p. 127, la traducción es nuestra).

(25) Véase ROJAS F., **La Reforma Tributaria de 1982-1983**. ANIF, Bogotá, 1983. También, ALVIAR, O. y ROJAS F., **Elementos de Finanzas Públicas en Colombia**. Temis, Bogotá, 1985, cap. V.

3.2. Los servicios públicos en la prensa escrita

Hemos hecho una lectura de las noticias y comentarios de la prensa escrita a lo largo de 1982 con el fin de seguir la política nacional en torno a los principales puntos que venimos tratando en este trabajo. Sin embargo, la información y los comentarios de prensa reflejan confusión e incertidumbre en cuanto a las pautas de prestación del servicio. Al mismo tiempo hay que admitir que expresan ocasionalmente aspiraciones populares.

Entre los diversos aspectos que allí aparecen, merecen destacarse los siguientes:

- Es frecuente la discusión sobre el tipo de relación que debe existir entre la Nación y las Regiones. La financiación debe realizarse mediante el presupuesto del Gobierno Central, o puede dejarse a los fondos propios de entidades gubernamentales regionales? La revisión de prensa no ofrece respuesta concluyente a este interrogante.
- Tampoco aparece claro si la Nación debe delegar en las juntas directivas de las empresas o en la Junta Nacional de Tarifas la decisión final sobre el cobro del servicio.
- Se habla de consumo básico y de consumo suntuario; no obstante, aún no ha podido delimitarse con precisión la frontera entre el uno y el otro. Esta definición es fundamental porque sin ella no es posible establecer las tarifas diferenciales según el tipo de consumo.
- En el recuento de prensa se observa que no ha existido una coordinación global de las decisiones de inversión o de funcionamiento. No hay una instancia que articule las propuestas y decisiones de la Junta Nacional de Tarifas con las consideraciones de la Administración Central o la Dirección General de Presupuesto y con las alternativas macroeconómicas definidas en los Planes de Desarrollo. El recurso de coordinación global por parte del CONPES

cobra fuerza únicamente en la medida en que las empresas tienen dificultades de liquidez o se ven acechadas por las repercusiones del ritmo de devaluación. Esta situación es aún más problemática si se tiene en cuenta que gran parte de las inversiones de energía eléctrica comprometen recursos cambiarios y recursos financieros domésticos por varias décadas.

- Hemos constatado también que las informaciones del sector y del Gobierno Nacional a los medios de comunicación masiva son frecuentemente contradictorias e inducen a confusión. Si bien esta deficiencia resulta de la atomización del sector, sería conveniente pensar en una oficina de prensa centralizada para todo el sector, dependiente de un organismo de coordinación central.
- Desde que el sistema está interconectado no se ve claramente cuál es el criterio de selección de los proyectos energéticos o cuál es el criterio de prioridad en la asignación de los recursos energéticos. Acaso tiene preferencia la entidad propietaria? Y en las plantas construídas mediante aportes conjuntos o por entidades de segundo grado que suponen una conjunción de entidades, hay también prelación en este caso para las entidades que contribuyeron a la obra o para los socios de las entidades de segundo grado?
- La opinión pública coincide en cuanto a la necesidad de tener en cuenta la capacidad de pago del usuario y en diseñar tarifas progresivas graduales en función de este indicador. Sin embargo, cada opinión individual parece tener su propia idea de cómo medir esa capacidad de pago y cómo ha de estructurarse la escala tarifaria. Es el nivel de consumo un buen indicador? Cómo tener en cuenta los casos de unidades familiares numerosas o las de unidades de consumo integradas por varias familias (inquilinos, etc.)? Han de aceptar factores de diferenciación regional tales como el clima, que llevan a un mayor o menor uso del recurso energético? Cómo tener en cuenta la

disponibilidad de bienes o servicios sustitutivos? Si se quiere robustecer la progresividad de la estructura tarifaria mediante ajustes proporcionalmente superiores en los consumos superiores, cómo afinar esa estructura para evitar “saltos” abruptos que conducen a situaciones inequitativas, tal como ocurrió con los aumentos de tarifas de comienzos de Septiembre de 1982?

- Tampoco parecen existir conceptos precisos sobre la forma como debe hacerse el reajuste periódico de las tarifas; éstas deben ser proporcionales a los aumentos salariales, o al índice del costo de la vida, o al crecimiento de los gastos de las empresas? Si se privilegia al usuario y a su capacidad de pago, no debieran guardar las tarifas una cierta proporción de la canasta familiar, y ésta, a su turno, una cierta relación con los ingresos de los usuarios?
- La diversidad de opiniones se mantiene en el momento de considerar la relación entre las tarifas y las necesidades del desarrollo económico. Se deben subsidiar ciertas ramas industriales? Cuáles? O, es conveniente subsidiar a toda la industria pero en horas de bajo consumo, tal como lo han propuesto las agremiaciones de la Costa Atlántica?
- En el caso de que la asignación de la tarifa se haga de acuerdo con las necesidades financieras del sector y no según las condiciones de los usuarios, ha de seguirse la pauta de los costos marginales o de los costos medios?
- Otro problema que aparece de cuando en cuando es la distribución intergeneracional de los costos de la inversión. Muchas de las opciones en este campo dependen del condicionamiento de los créditos externos, y por tanto, escapan en gran medida a los lineamientos de la política interna.
- Se insiste en los comentarios de prensa en la poca relación que tienen las empresas de energía eléctrica con la

comunidad; como consecuencia, ésta no puede ejercer un control real sobre aquéllas. Es evidente la necesidad de una nueva política y de nuevas instancias de comunicación entre el sector y los usuarios. Parece conveniente la realización de acuerdos entre la entidad ejecutora de las obras y la comunidad afectada por ellas.

- Las ventas en bloque y, en general, las ventas entre las entidades del sector pueden llegar a ser instrumento de nivelación regional. No parecen serlo por ahora, pues se siguen pautas de precios en función de los costos del servicio y no de la capacidad fiscal regional. Ello hace que diversas entidades y regiones se sientan abusadas por las entidades que sí generan energía.
- La participación ciudadana en las juntas directivas de las empresas de las entidades del sector es muy heterogénea. Los gremios económicos buscan canales informales de participación; los grupos desorganizados recurren a la presión por las vías de hecho. Destacadas personalidades reconocen que se están llegando a un punto de saturación política y financiera peligrosamente explosiva.
- Otro aspecto que aparece con relativa frecuencia es el incumplimiento de los pagos entre las entidades del sector de energía eléctrica. Este hecho parece indicar una deficiencia de coordinación institucional que en última instancia remite a una tensión entre la lógica financiera de las entidades vendedoras y las circunstancias económicas y políticas en las que se hallan las entidades distribuidoras.
- Aparecen numerosas dificultades para conciliar una política de nivelación regional de integración nacional con la autonomía y la iniciativa locales. Si se optare por una política de transferencias en favor de las regiones que tienen costos más elevados por unidad de servicio, cómo prevenir que esa política compensatoria oculte y financie el desgreño administrativo?

3.3. Posiciones de los movimientos cívicos

Frente a hechos como el alza de las tarifas, la mala administración de las entidades o la deficiente cobertura del servicio, la población expresa su descontento de una manera no-institucional. Los movimientos cívicos tienen caminos propios y, en la mayoría de los casos, ellos están fuera de los parámetros jurídico-legales convencionales. A pesar de ser parciales y dispersos, señalamos a continuación algunos de estos puntos de vista (26).

- En cuanto a la **naturaleza del servicio y a la responsabilidad del Estado** se sostiene:

“... poco a poco han perdido su concepto de ser un servicio público y cada vez se acercan más a un servicio privado que exige y presiona un pago, sin consideración del consumidor, que ha de cubrir todos los costos y arrojar excedentes... La concepción que en el pasado tuvo el servicio público, que debe tener por razón de su naturaleza, es la de que a la vez que proporciona un bien o servicios a toda la población, se emplea como un canal redistributivo de la riqueza. Es por ésto que se habla de tarifas y no de precios. Estas deben permitir que las personas de menores ingresos sean “subsidiadas” por las de mayores ingresos y las empresas, ya sea a través de mayores tarifas para las dos últimas, o de la asignación presu-

-
- (26) Las fuentes principales han sido:

— PRIMER CONGRESO NACIONAL DE MOVIMIENTOS CIVICOS. *Conclusiones de las Comisiones de Trabajo*, Bogotá, 8 y 9 de Octubre de 1983.

— CEIS., *Ponencia sobre Servicios Públicos*, Seminario de la Coordinadora de Escuelas Sindicales, Bogotá, 31 de Marzo de 1984.

Otras fuentes han sido folietos y documentos de carácter más parcial u ocasional tales como las ponencias presentadas ante el *Segundo Congreso Nacional de Movimientos Cívicos* (Bogotá, 6 y 7 de Abril de 1984) o RUIZ C., *El Oriente Antioqueño - Primero y Segundo Paros Cívicos*. (sin editorial ni fecha).

puestal del gobierno a las entidades de servicios para cubrir sus necesidades. Y deben también ser justas, en el sentido de que no sean expropiatorias de los ingresos que perciban los trabajadores y empleados ni de los pequeños y medianos propietarios” (27).

- En lo que a los **instrumentos financieros** respecta, se rechazan el criterio de tarifas que aseguren la autofinanciación y de ajustes “upaquizados”. Proponen tarifas subsidiadas y recomiendan estructuras tarifarias altamente progresivas.
- Los movimientos populares reclaman **participación** en las decisiones relativas al servicio. Exigen estar presentes en la revisión de los contratos de crédito de suministros y de asistencia técnica. Piden rechazar contratos de crédito que contengan cláusulas que comprometan la política tarifaria. Además, solicitan ampliar la representatividad de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos de manera que incluya representantes de los usuarios; concretar la propuesta del Presidente Betancur de constituir una “Junta Nacional de Vigilancia de Tarifas” y abrir las juntas directivas de las empresas públicas a la ingerencia y vigilancia de comités cívicos.

En particular, aspiran a ejercer control sobre las asignaciones de gastos de las empresas.

Proponen esquemas flexibles para la constitución de organizaciones regionales y locales, según la naturaleza de las organizaciones preexistentes en cada zona. Sugieren consignas y mecanismos para garantizar la representatividad de esas organizaciones: “dirección colectiva y rotativa”; “discusión amplia, plena y democrática”, “búsqueda de consenso y respeto a la crítica”; “desechar prác-

(27) CEIS, op. cit. p. 4

ticas sectarias y direcciones caudillistas”); explorar formas de ejercicio de la democracia directa, etc. (28).

- Finalmente, se insiste en la adecuación de los planes del sector a las necesidades regionales.

3.4. El proyecto de Ley No. 100 de 1982

El panorama tarifario quedaría incompleto si no hacemos referencia al Proyecto de Ley No. 100 de 1982. Para los fines de nuestra exposición no es necesario reparar en los detalles del Proyecto; basta con detenerse en su filosofía general, habida cuenta de que se trata de un proyecto orgánico y ambicioso que pretendió definir las directrices de prestación del servicio y poner fin a la confusión y a los titubeos reinantes en esta espinosa materia.

El Proyecto de Ley llama a un replanteamiento de los servicios públicos domiciliarios y, dentro de ellos, el servicio de energía eléctrica, en tres de sus principales dimensiones: el concepto mismo, la financiación y el control por parte de los usuarios. Si bien toca tangencialmente con la necesidad de armonizar la prestación del servicio con el resto de la política económica y social y esboza inconvenientes de la estructura institucional en el momento actual, se limita a proponer el otorgamiento de amplias facultades extraordinarias al Presidente de la República para que sea el Gobierno quien modifique estas materias relativamente técnicas. En realidad, si el Legislativo optare por esas facultades extraordinarias se abstendría de señalar directrices capitales para el reordenamiento del servicio. Con mayor razón si se tiene en cuenta que el Proyecto deja prácticamente de lado los cruciales problemas de relaciones fiscales intergubernamentales, limitándose a proponer un mecanismo de atenuación de los costos diferenciales en las regiones en donde los costos del servicio sean más altos (29).

(28) PRIMER CONGRESO NACIONAL DE MOVIMIENTOS CIVICOS, op. cit. p.p. 1, 12.

(29) Artículo 22 del Proyecto de Ley.

En lo concerniente al concepto, el Proyecto recupera las obligaciones del Estado para con los usuarios y revitaliza la intervención del Estado en esta materia. Aunque no lo dice explícitamente, parte de la premisa de que el Estado debe garantizar el suministro del servicio a los asociados. Sin embargo, los instrumentos financieros empleados podrían traicionar ese principio.

Los criterios e instrumentos financieros previstos en el Proyecto son más conocidos, como quiera que constituyen la dimensión más elaborada del mismo y han sido objeto de presentaciones y de críticas en diversos medios de comunicación (30). En síntesis, el Proyecto propone a este respecto lo siguiente:

- Establecer un límite de consumo protegido hasta por 300 KWH-mes por unidad residencial. Los usuarios que se mantuvieren dentro de ese límite pagarían únicamente los costos de operación y mantenimiento del servicio. Los consumos superiores pagarían una “sobretasa pro-servicios públicos”. Se podría llegar a establecer tarifas diferenciales en función del nivel de consumo, pero únicamente para los consumos “complementarios” o que excedan el nivel básico.
- Cómo se financiarían entonces los gastos de inversión o expansión? Mediante la sobretasa a la que hicimos referencia, mediante el cobro de la totalidad de los costos marginales a los suscriptores comerciales e industriales y mediante la imposición de una contribución de valorización a los propietarios cuyos bienes raíces aumenten de valor como consecuencia de la ejecución de las obras de expansión. Debido a las múltiples deficiencias teóri-

(30) Además de algunos trabajos ya citados, la revista *Estrategia Económica y Financiera*, para citar apenas un ejemplo, ha divulgado el criterio de clasificación de los suscriptores de servicios residenciales previsto en el proyecto (*Estrategia Económica y Financiera*, Mayo de 1983, pp. 21-22).

cas y prácticas de la contribución de valorización, este mecanismo terminaría por traicionar el concepto y los objetivos que busca lograr el Proyecto.

Prevee también el Proyecto mecanismos especiales de financiación para el suministro de agua potable, lo que —aunque justificado a todas luces— valdría la pena someterse a un proceso más ordenado, racional y sistemático de señalamiento de prioridades.

Menos conocidos, pero quizás de mayor urgencia y de mayor trascendencia socio-política, son los mecanismos de control previstos por el proyecto:

- Establecería, por primera vez en la historia de los servicios, la participación directa de los usuarios, como asesores y veedores de la administración de los servicios, a través de la llamada “comisión municipal de usuarios”.
- Revive también el Proyecto una institución que había existido ya desde los años 30 y que había sido suprimida tres décadas más tarde, denominada ahora Superintendencia de Servicios. Tendría la ventaja de que reuniría en su seno varios de los organismos dispersos que existen actualmente.

A la postre, el proyecto No. 100 no ha contado con suficiente respaldo parlamentario y ha quedado relegado al olvido. En la fecha resulta difícil augurar su futuro. Ha tenido, sí, el proyecto cierta acogida entre los organismos de planeación, según veremos enseguida.

3.5. Las recomendaciones prácticas del DNP-CONPES y los lineamientos generales de los estudios de la Contraloría General de la República

Entre la posición que prefiere la financiación de los servicios mediante impuestos (Proyecto de Ley 100 de 1982) y aquella que se inclina por el autofinanciamiento tarifario (Albouy,

Perry) (31), encontramos numerosas proposiciones intermedias. Aquí presentaremos la preparada por el Departamento Nacional de Planeación (32) y mencionaremos tangencialmente la que viene elaborando la Contraloría General de la República (33). El DNP y el CONPES vienen estudiando y proponiendo reformas predominantemente institucionales desde el mes de Octubre de 1982. Esas reformas tienen que ver con la composición, la información y la asesoría de la Junta Nacional de Tarifas; los sistemas de control y seguimiento del manejo y cobro de los servicios; la atención a los reclamos de los usuarios, y —en menor medida— la política tarifaria misma.

Lo interesante de estas actividades de los organismos de planeación estriba en su actitud de receptividad de las demandas populares, de las leyes (Ley 14 de 1983) y las iniciativas parlamentarias y, desde luego, de las preocupaciones y orientaciones presidenciales expresadas hacia fines de 1982. Por ello, no es un azar que el DNP-CONPES se haya ocupado prioritariamente del proyecto que cursa en el Congreso y, dentro de él, de las dimensiones administrativas e institucionales que impiden el cumplimiento de sus funciones de dirección y control. En lo concerniente a estas dimensiones, el DNP acoge fundamentalmente el Proyecto 100.

(31) ALBOUY Y., *Análisis de Costos Marginales y Diseño de Tarifas de Electricidad y Agua*. BID, Washington, 1983.

PERRY G., op. cit.

(32) DNP. *Modificaciones presentadas por el Gobierno al Proyecto de Ley 100 de la Cámara y 169 del Senado, por medio del cual se organiza, regula y fiscaliza la prestación de los servicios domiciliarios y se dictan otras disposiciones*, Documento DNP-2.052 - SJ, Bogotá, 15 de Noviembre de 1983.

También *Situación actual y perspectivas de las tarifas de servicios públicos*, Documento DNP-2048-J-JNT, Bogotá, 13 de Octubre de 1983.

(33) Nos basamos en el esbozo contenido en el artículo *Sector Energético-Informe II*, en el *Informe Financiero* de la Contraloría, Abril de 1984, especialmente el aparte *modelos simplificados de análisis financiero tarifario*, p. 31.

Acoge también el Departamento buena parte de las iniciativas de política tarifaria del Proyecto 100 aunque en este caso lo hace con un cierto eclecticismo que busca combinar los nuevos y tradicionales criterios de política tarifaria. Veámoslo.

El DNP ha propugnado, según dijimos, por la unificación de las tarifas. Ya hemos observado que no se ha dado entre nosotros una reflexión fundamentada sobre la relación que deben guardar las políticas de desarrollo y nivelación regional con la política tarifaria. Bien podría ser que de esa reflexión emergieran nuevas políticas tarifarias, como podría ser las que tuvieran en cuenta la capacidad económica regional.

Quizás más importantes han sido, en cuanto elementos de replanteamiento de la política de suministro del servicio, los criterios e indicadores que el DNP proponer como herramientas para elevar la progresividad de la estructura tarifaria de los servicios públicos. Cuando menos tres criterios diferentes se encuentran en los documentos del organismo rector de la planeación, cada uno de ellos correspondiente a concepciones y orientaciones diferentes y a exigencias administrativas enteramente distintas. Esos tres criterios e indicadores de capacidad de pago son: el indicador tradicional de los niveles de **consumo** del usuario, con una modalidad especial cual es la de cargo fijo para consumo básico: el criterio de fijar y de limitar las tarifas en proporción al **ingreso** del usuario y el criterio de fijar tarifas en relación con un indicador compuesto de capacidad de pago, más directamente relacionado con el beneficio derivado por los usuarios y denominado "estrato socio-económico". Desafortunadamente, Planeación no hace un esfuerzo por dilucidar las incongruencias entre estos criterios, por ponderar las ventajas y desventajas de cada uno de ellos y por proponer un orden de prioridades o de aplicaciones selectivas entre ellos. Simplemente, discute los distintos criterios e indicadores, acogiéndolos aparentemente a todos ellos y termina por recoger en sus conclusiones el ya tradicional criterio del auto-financiamiento de las entidades mediante una política tarifaria progresiva con respecto a los niveles de consumo.

Este último criterio se basa en el supuesto de que el consumo de energía eléctrica es un buen indicador de la capacidad de pago de los usuarios, tesis ésta que ha sido sostenida de tiempo atrás en Colombia y que fue reiterada recientemente por el Estudio Nacional de Energía. En realidad, el nivel de consumo está relacionado con el nivel de ingreso de las personas (34); pero es un indicador muy parcial, que parece subestimar las diferencias de ingresos (35), y un indicador muy inexacto, que se presta a inequidades múltiples (36).

De otro lado, no debería aplicarse a los consumos inferiores al básico o esencial, respecto de los cuales cabría más bien

(34) En los análisis de varianza, el ingreso es la variable que mejor "explica" el nivel de consumo de los usuarios.

(35) Los cálculos efectuados señalan que la elasticidad ingreso del consumo es superior a 1 ó, lo que es lo mismo, que la distribución del consumo residencial de energía eléctrica es más desigual que la distribución del ingreso. Lo que querría decir que en vez de subestimar las diferencias de ingreso, este indicador las sobreestimaría y llevaría a imprimir una mayor progresividad que otros indicadores a la estructura tarifaria.

Es menester observar, sin embargo, que esos cálculos de elasticidad cubren únicamente las diferencias de ingreso entre los suscriptores (y no entre éstos y los estratos bajos que carecen del servicio) y se apoyan en medidas muy deficientes del ingreso de los usuarios.

Por otra parte, para que la tesis de la elasticidad superior a 1 fuera cierta se requeriría que aquellos usuarios que ganan 20, 30, 40 ó 50 salarios mínimos consumieran más de 20, 30, 40 ó 50 veces la energía que consumen los suscriptores de ingresos bajos. Y hay observaciones preliminares de que ésto no ocurre. Así la distribución de facturación residencial indica por ejemplo, unas diferencias de consumo promedio entre los usuarios de 300 kilovatios y los de más de 300 kilovatios que van de 1 a 4 ó de 1 a 5. Resultados semejantes se obtienen de la comparación de otro deciles o grupos de deciles (Cf. PERRY, G. Op. cit., Cuadro 7, pp. 197-201). Parecería entonces necesario que se reconsideraran las medidas del indicador.

(36) De hecho, se justificaría estudiar si el nivel de consumo es o no un indicador más fiel de la capacidad de pago que los avalúos catastrales que venían sirviendo de indicadores en servicios distintos a la energía hasta la vigencia de la Ley 14 de 1983.

una exención general antes que una diferenciación tarifaria. De hecho, la modalidad de cargo fijo para el consumo básico y tarifas diferenciales para niveles de consumo complementarios; propuesta en el Proyecto 100 y acogida por el DNP es una forma de esta última modalidad siempre y cuando el cargo básico se halle al alcance de todas las familias.

Piensa también el DNP que la factura de servicios públicos no debe exceder un determinado porcentaje del ingreso del suscriptor; en otras palabras, se quiere basar la progresividad en estratos socio-económicos, tal como lo vienen haciendo ya EMCALI, CVC y Empresas Públicas de Pereira. Sin embargo, los indicadores utilizados para definir los estratos serían muy cercanos al avalúo catastral.

Resta por último observar que tanto el Proyecto 100 como el proyecto modificado por el DNP (Artículo 16) contienen previsiones de tarifas diferenciales para las unidades económicamente productivas. Los propósitos, criterios o indicadores de tal diferenciación no aparecen claros ni suficientemente fundamentados.

En cuanto a las sugerencias presentadas por la Contraloría General de la República, son dignas de mención únicamente por el hecho de que abren el horizonte de opciones financieras del sector con mayor claridad que quienes se hallan empeñados en tal o cual estrategia de financiamiento. Por esa razón, constituyen el paso primero y fundamental para una consideración global de las alternativas de largo plazo y para un afinamiento combinado de instrumentos que permitan una transición de múltiples objetivos en el corto y en el mediano plazo. Con todo, tales proposiciones no se hallaban acabadas en la fecha de redacción de esta líneas, razón por la cual las citamos apenas de paso.