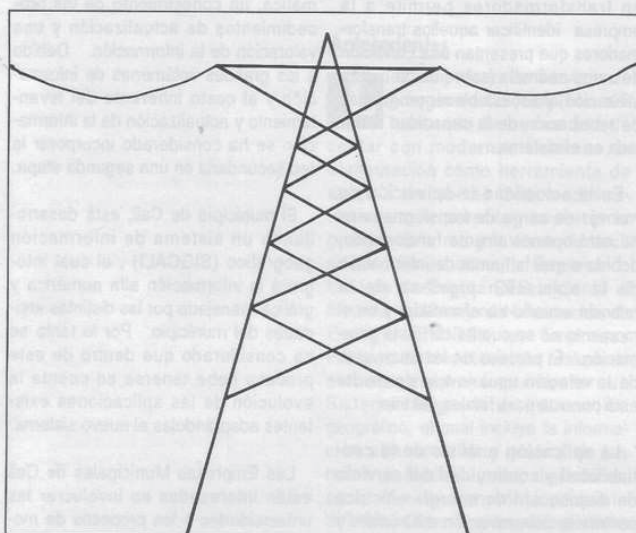


Sector Eléctrico: Un Reordenamiento Inaplazable

Bases de la Política Diseñada
por la Administración Gaviria
para el Sector Eléctrico
Enero de 1991



1. LAS DIFICULTADES DEL SECTOR ELÉCTRICO

A lo largo de varias décadas, el sector eléctrico colombiano ha sido objeto permanente de las preocupaciones del Gobierno Nacional por el elevado nivel de inversión y endeudamiento, que han ocasionado serios trastornos en el manejo macroeconómico.

Los elevados costos de provisión del servicio y los rezagos en las tarifas, han colocado a las finanzas del sector eléctrico en condiciones precarias. El nivel de endeudamiento

alcanzado y la iliquidez crónica del sector, especialmente en el último lustro, han ocasionado una delicada situación de insolvencia en algunas de las empresas más importantes, especialmente las generadoras.

A la difícil situación financiera contribuyen también las deficiencias de índole administrativo y de gestión gerencial, que han propiciado el crecimiento de los costos internos del sector. La baja propensión al ahorro en las empresas distribuidoras ha ocasionado, a la vez, un deterioro en los márgenes de comercialización de las empresas generadoras.

De manera reiterada, el Gobierno Nacional ha intentado solucionar la compleja situación financiera del sector eléctrico, con una estrategia combinada de ajustes administrativos y de consecución de nuevo financiamiento. Sin embargo, en los últimos años se ha podido constatar que la problemática sectorial no puede resolverse con estrategias de muy corto plazo, que en el caso del sector eléctrico puede comprender los períodos de una Administración Presidencial.

Por la naturaleza de la actual estructura financiera e institucional, el Programa de Ajuste del Sector Eléctrico -PASE-, desarrollado en el período 1987-1990, demostró fehacientemente que no es posible resolver los problemas que afronta el sector eléctrico por la vía de diferir unas soluciones para privilegiar otras. La solución financiera definitiva no es proba-

ble conseguirla, sino se introducen cambios estructurales. Existe conciencia en el Gobierno de que ésta es la única forma de lograr una situación financiera estable y saneada para el sector eléctrico.

La experiencia reciente ha evidenciado, también, el bajo grado de control directo que tradicionalmente el Gobierno Nacional ha tenido sobre la gestión de las empresas, a pesar de que las estrategias de ajustes han sido diseñadas alrededor del aumento de su eficiencia interna y de una supervisión permanente por parte de las autoridades correspondientes.

Los resultados de las primeras acciones del Programa de Ajuste sólo se evaluaron, con mayor detalle, dos años después de su formulación, constatándose un deterioro adicional respecto de la situación que se buscaba resolver. No sobra recordar que estos resultados motivaron un retraso mayor en los desembolsos de crédito contratados con la banca multilateral.

El Programa de Ajuste planteaba el logro de metas internas en la eficiencia del sector y acciones complementarias de financiamiento, lideradas por el Gobierno Nacional. Estas metas y acciones se desarrollaron de manera desarticulada, pues se careció de un cronograma apropiado que estableciera previamente una secuencia de cumplimiento de metas y de obtención de recursos.

El esfuerzo del Gobierno Nacional terminó por concentrarse en la resolución diaria de los problemas de servicios de deuda externa, a través de la consecución de recursos adicionales para el FODEX. El cumplimiento de metas, por otra parte, se constituyó en una prioridad de menor categoría ante la posible situación de "cross-default" para todo el financiamiento del Plan de Desarrollo, ocasionado por los vencimientos de las obligaciones del sector eléctrico. Al tener que honrar la garantía dada por la Nación a los créditos de las empresas eléctricas, se terminó garantizando en el contexto de las nuevas operaciones sindi-

cadadas con la Banca Comercial las restantes operaciones que originalmente no habían sido garantizadas. Es decir, la Garantía de la Nación dejó de ser un instrumento de apoyo al financiamiento de los proyectos de inversión, para convertirse en una obligación de pago para el Gobierno Nacional.

Vale la pena destacar que los programas de ajuste que se han llevado a cabo han carecido de mecanismos alternativos, que permitan absorber los efectos del incumplimiento reiterado por parte de las empresas de las metas originales y los efectos de una política de devaluación, con traumas menores que los producidos por la utilización del FODEX.

En materia tarifaria se logró reducir parcialmente el rezago existente entre las tarifas de venta a usuarios finales y el costo económico de su prestación. Sin embargo, la lentitud de la reducción del rezago en las tarifas de venta en bloque, originada en las distorsiones preexistentes, acentuó el deterioro de las finanzas de las empresas generadoras, en especial, las de ISA, tal como venía sucediendo desde comienzos de la pasada década.

Debe destacarse, sin embargo, que se logró consolidar el proceso de racionalización del sistema tarifario, iniciado con el Decreto 2545 de 1984 y complementando con la Resolución JNT-086 de 1986. Estas dos medidas dotaron al sector de una estructura tarifaria unificada a nivel nacional. Además, permitieron la definición de metas tarifarias con base en los costos reales de prestación del servicio. De esta manera, se dio fin a la existencia de estructuras y políticas tarifarias disímiles entre empresas y relativamente incontroladas por la Junta Nacional de Tarifas, como sucedía hasta mediados de 1985. Así mismo, se logró un ordenamiento en el proceso de los ajustes periódicos, requeridos para mantener el nivel real de las tarifas.

Finalmente, interesa resaltar por su importancia que una de las principales dificultades del proceso tarifario ha radicado en la gran distorsión existente en la estructura de tarifas de la Empresa de Energía de Bogotá, la cual sólo comenzó a ser corregida en los últimos dos años.

2. MARCO GLOBAL DE LA POLÍTICA ESTABLECIDA PARA EL SECTOR ELÉCTRICO

El Sector Eléctrico requiere de un reordenamiento y reestructuración en todas las áreas de su actividad. No es posible aminorar su impacto sobre el manejo de las finanzas públicas y eliminar la inestabilidad que ha generado en el manejo de la deuda externa colombiana, sino se logran resolver los problemas estructurales, institucionales y financieros del Sector, presentes desde hace varias décadas.

El Gobierno Nacional ha decidido emprender un programa de reestructuración global del Sector Eléctrico, de tal manera que se resuelvan sus problemas más importantes en un plazo relativamente corto y se fijen las bases para un sector institucionalmente más transparente y simple y unas empresas financieramente más sólidas y estables.

A través de la Comisión Nacional de Energía se están diseñando programas específicos de diversificación energética, que redundarán en una presión menor para la expansión de la oferta eléctrica y en ahorros significativos para la economía nacional, al permitir un uso más racional de los recursos energéticos.

El Gobierno Nacional ha decidido ajustar las tarifas de venta de energía, de tal manera que se acerquen razonablemente al costo económico, en un plazo prudencial que no exceda de cinco años. En este contexto, se busca eliminar también distorsiones ocasionadas por tarifas superiores a su costo económico para las actividades productivas que se desarrollan

en Bogotá, con el fin de permitir su competitividad en el mercado nacional e internacional, requerida para consolidar el proceso de modernización de la economía colombiana.

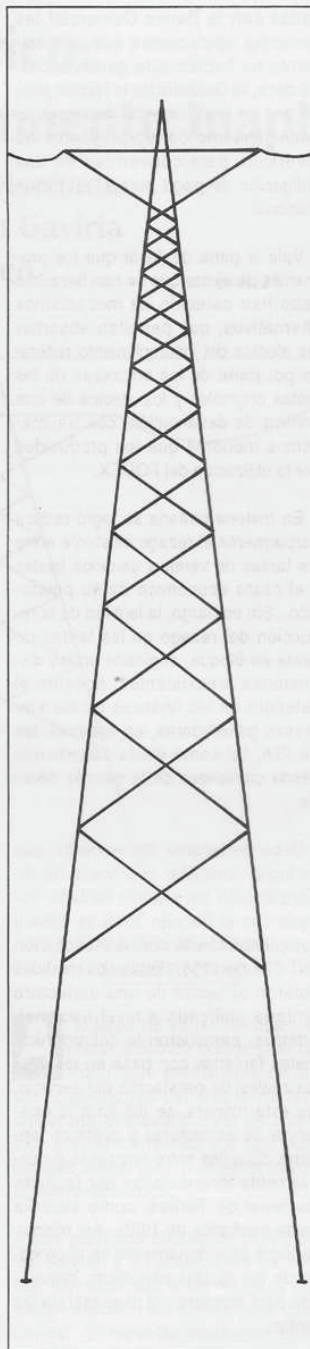
3. ACCIONES DE LA POLÍTICA ELÉCTRICA

Las siguientes son las áreas en las cuales se ha concentrado la definición de una política de reestructuración del sector eléctrico, buscando que tenga efectos duraderos de largo plazo, y tomando acciones en el corto plazo que permitan atender todos los compromisos de deuda adquiridos por el Gobierno Nacional y las empresas del sector.

MARCO INSTITUCIONAL. El Gobierno Nacional está revisando los objetivos generales de la prestación del servicio de energía eléctrica en todo el país, de tal manera que las empresas apliquen una estrategia acorde con un nivel predeterminado de demanda en el marco de unas reglas establecidas para el uso de los recursos energéticos. Con ello se busca que las empresas del sector eléctrico sólo atiendan aquellos usos en los cuales no es posible la sustitución por otros energéticos y garantizar niveles de confiabilidad adecuados para actividades económicamente estratégicas.

Además, se busca garantizar que el sistema interconectado se rija con reglas de operación estrictamente comerciales y señales de precios apropiadas, además, se establecerán contratos de compraventa de energía a largo plazo, tales que permitan fijar riesgos aceptables para las empresas de generación.

El Gobierno Nacional otorgará subsidios directos a las ventas de los usuarios de bajos recursos ubicados en regiones de menor desarrollo económico. Esto permitirá mantener una estrategia de fijación de tarifas, basada en una reducción de los subsidios cruzados entre usuarios.



La operación y expansión del sistema interconectado deberá garantizar la atención de la demanda al mínimo costo económico y social.

REGULACION DEL SECTOR. A partir de una definición de reglas claras para la operación del sistema interconectado; el Gobierno Nacional revisará todos los mecanismos de regulación de la actividad eléctrica, de tal manera que se puedan establecer metas financieras, operacionales y de calidad del servicio. Además, se diseñarán mecanismos de supervisión, con el objetivo de corregir oportunamente las fallas. Esto permitirá definir ámbitos de autonomía para las empresas regionales, actualmente muy dependientes de entidades centrales, sin que por ello se afecten los propósitos nacionales del sector.

Con un marco más explícito de política y de orientaciones en materia regulatoria, el Gobierno Nacional definirá los ámbitos en los cuales inversionistas privados podrán entrar a competir con las actuales empresas generadoras y distribuidoras, sobre bases estrictamente comerciales, sin afectar la estrategia global del saneamiento de las empresas eléctricas estatales.

Esta revisión de la regulación sectorial permitirá, asimismo, fortalecer la planeación del sector y la coordinación operativa, en la medida en que exista un mayor campo de interacción entre el Gobierno Nacional y las empresas.

IMPACTO MACROECONOMICO. El sector eléctrico ha afectado de manera notable el manejo de las finanzas públicas, pues no ha generado niveles adecuados de ahorro propio para financiar su propio desarrollo, acentuando así su endeudamiento externo y agravando el déficit fiscal.

El planeamiento del sector, las decisiones de inversión y la definición de la política tarifaria, serán evaluados a la luz de su impacto sobre el manejo macroeconómico y fiscal del país.

TARIFAS: El Gobierno Nacional ha encomendado a la Junta Nacional de Tarifas la misión de evaluar permanentemente el comportamiento de las tarifas de venta de energía, de tal manera que éstas propendan hacia los costos reales de prestación del servicio eléctrico. Los subsidios deberán destinarse exclusivamente a los usuarios de bajos ingresos.

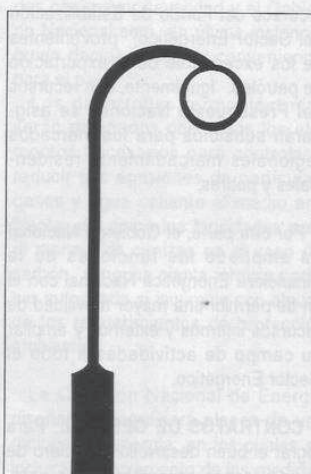
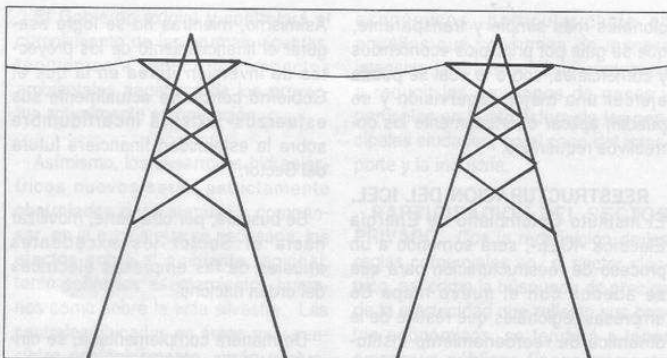
Las tarifas de venta de energía entre empresas eléctricas, por otra parte, deberán fomentar su eficiencia y configurar un esquema comercialmente aceptable. Estas tarifas constituyen, igualmente, un factor clave en la generación de señales correctas de los precios del servicio eléctrico tanto a las empresas distribuidoras como a los usuarios.

INTERCONEXION ELECTRICA Y SU ROL. ISA ha cumplido un papel importante en el desarrollo de la infraestructura eléctrica del sistema interconectado. Sin embargo, la carencia de reglas comerciales claras tanto para la operación del sistema como para las responsabilidades de los socios, ha llevado a la concentración de buena parte de los problemas financieros del sector en esta empresa, a costa de su liquidez.

El Gobierno Nacional será accionista principal de ISA, a través de un mecanismo de capitalización que consistirá en permutar deudas de las empresas socias, con el Gobierno e ISA y dar a esta empresa un manejo comercial. El gobierno espera obtener un rendimiento financiero adecuado y proporcional a su inversión en esta Sociedad.

El Gobierno hará estas inversiones con carácter transitorio, dándole a las empresas socias la opción de recomprar las acciones cedidas. Asimismo, se permitirá a otras empresas, públicas o privadas, comprar parte o la totalidad de estas acciones, en caso de que las cedentes no lo hagan.

Es de anotar que la participación del Gobierno en ISA (y en la Central



En cualquier circunstancia, las tarifas para las ventas de energía entre empresas eléctricas deberán reflejar los costos económicos de la producción de energía en los niveles de tensión correspondientes.

REDUCCION DEL NUMERO DE EMPRESAS. Desde hace más de una década, diversos análisis han concluido en la necesidad de reducir el número de empresas eléctricas, debido a que el tamaño y características de los mercados atendidos por algunas de ellas, no permiten aprovechar algunas economías de escala para la provisión oportuna y eficiente del servicio de energía eléctrica.

Se considera necesario optimizar el sistema eléctrico, eliminando paralelismos en el subtransmisión y distribución, inspirada, muchas veces, en una competencia insana por mercados, apoyadas en una desigualdad tarifaria.

Se buscará, entonces, que los mercados guarden correspondencia con criterios de integración eléctrica, mas que en consideraciones de fronteras departamentales o municipales.

El Gobierno Nacional considera indispensable que las empresas regionales puedan aumentar su eficiencia administrativa y técnica y que alcancen su solidez financiera. Pero también considera fundamental lograr una estructura de relaciones interinstitu-

Hidroeléctrica de Betania -CHB-) se realizará con el objeto de sanear una porción de la deuda de las empresas eléctricas con esta Empresa y con el Gobierno. Esta decisión no implica, por tanto, un compromiso de capitalizar indefinidamente al Sector Eléctrico, ni a aceptar obligaciones futuras que se deriven de la capitalización inicial. Las empresas eléctricas deben ser responsables de su gestión eficiente y asumir las consecuencias de eventuales descalabros financieros.

Se estudiará, por otra parte, distintas opciones sobre el rol que deberá desempeñar ISA, buscando, en todo caso, garantizar la eficiencia global del sistema interconectado nacional.

cionales más simple y transparente, que se guíe por principios económicos y comerciales, sobre la cual se pueda ejercer una mejor supervisión y se puedan aplicar oportunamente los correctivos requeridos.

REESTRUCTURACION DEL ICEL.

El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL-, será sometido a un proceso de reestructuración para que se adecue con el nuevo mapa de empresas regionales que resulte de la dinámica de reordenamiento institucional, dando prioridad, dentro de sus nuevas funciones, a la atención de las zonas apartadas del país y de los Territorios Nacionales.

ELECTRIFICACION RURAL.

La electrificación rural en todas las regiones del país, deberá combinar diversas fuentes energéticas, atendiendo al criterio de que la extensión de las redes debe llegar hasta límites estrictamente económicos frente a otras opciones. La Comisión Nacional de Energía avanza en la formulación de acciones específicas para regiones de características semejantes, destinadas a mejorar las condiciones de abastecimiento energético para los hogares rurales y para algunas actividades económicas agroindustriales intensivas en el uso de energía. Dichas acciones se diseñarán para ser emprendidas conjuntamente por las empresas energéticas regionales, algunas entidades de desarrollo regional y las comunidades beneficiarias.

Estas actividades de reformulación de la estrategia de suministro de energía en áreas rurales, se hará en coordinación con las acciones del Plan de Acción Forestal para Colombia, promovido por el DNP y la FAO.

SITUACION FINANCIERA. La situación financiera del Sector Eléctrico seguirá siendo compleja, mientras no se logre ajustar las tarifas a los costos económicos; se haga efectiva la reducción de las pérdidas de energía; y se aumente la eficiencia administrativa de las empresas.

Asimismo, mientras no se logre asegurar el financiamiento de los proyectos de inversión -tarea en la que el Gobierno concentra actualmente sus esfuerzos- existirá incertidumbre sobre la estabilidad financiera futura del Sector.

Se buscará, por otra parte, movilizar hacia el Sector los excedentes anuales de las empresas eléctricas del orden nacional.

De manera complementaria, se dirigirán al Sector Eléctrico parte de los recursos del Fondo de Estabilización del Sector Energético, provenientes de los excedentes de la exportación de petróleo. Igualmente, con recursos del Presupuesto Nacional, se asignarán subsidios para los mercados regionales marcadamente residenciales y pobres.

Por otra parte, el Gobierno Nacional ha ampliado las funciones de la Financiera Energética Nacional con el fin de permitir una mayor movilidad de recursos internos y externos y ampliar su campo de actividades a todo el Sector Energético.

CONTRATOS DE GESTION. Para lograr el buen desarrollo financiero de las empresas se establecerán compromisos contractuales de gestión, que serán supervisados por profesionales especializados del Ministerio de Minas y Energía y del CONFIS. Las garantías de la Nación se otorgarán en la mínima cantidad requerida, de

acuerdo con los lineamientos trazados por el CONPES y el DNP.

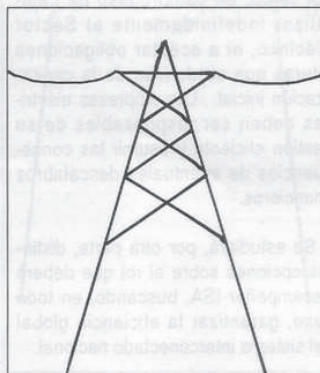
El Gobierno Nacional estudiará los indicadores más apropiados para evaluar el comportamiento de las empresas, de tal manera que el seguimiento resulte coherente y efectivo. Las empresas del orden nacional que no cumplan con las metas establecidas y que comercialmente tengan una operación deficitaria, serán sometidas a un proceso de reestructuración profunda o de liquidación. Adicionalmente, el acceso a los créditos de la FEN estará condicionado al cumplimiento de los contratos de gestión.

PROGRAMA DE INVERSIONES.

Las empresas del sector deben mejorar sustancialmente el nivel de planeamiento en distribución, de tal manera que se obtenga un nivel de desarrollo equiparable al de la generación y transmisión. No obstante haberse reconocido este hecho, el sistema de distribución de buen número de electrificadoras se ha debilitado notablemente, contribuyendo a deteriorar la calidad del servicio y a incrementar las pérdidas técnicas de energía.

El programa de inversiones del Sector Eléctrico se preparará a partir de evaluaciones técnicas y económicas más detalladas y unificadas, con cronogramas de ejecución realistas, consultando las posibilidades financieras de cada empresa. Además, se tendrán en cuenta los programas de masificación del gas y de otras fuentes energéticas, para determinar los niveles correspondientes de inversión en redes eléctricas y en ampliación de líneas de transmisión y subestaciones.

La expansión de la capacidad de generación y transmisión continuará correspondiendo a planes de mínimo costo, en concordancia con las políticas generales que adopte la Comisión Nacional de Energía. Los planes de expansión en generación y transmisión deben ser flexibles y consultar la capacidad financiera de las empre-



sas ejecutoras. Todos los proyectos de inversión sólo podrán iniciarse cuando tengan asegurada su financiación.

Adicionalmente, las decisiones definitivas en los planes de inversión de mayor envergadura no se tomarán sin un análisis muy completo de riesgos, de tal manera que los planes de mínimo costo tengan estrecha relación con decisiones económicamente óptimas.

Las empresas, por otra parte, deberán asumir los riesgos inherentes a la ejecución de proyectos, que hayan sido realizados de manera independiente o compartida.

MEDIO AMBIENTE. Los impactos ambientales de todos los proyectos de infraestructura energética, así como los efectos de su consumo, aumentan en la medida en que se desarrolla el país.

El Gobierno Nacional ha introducido normas para el manejo y atenuación de los impactos ambientales de la construcción y operación de los proyectos energéticos. Las empresas están incorporando estos impactos en las etapas de planeamiento y construcción, así como en las evaluaciones económicas.

El Gobierno exigirá y controlará el cumplimiento de las normas vigentes, tendientes a reducir los impactos ambientales negativos de los proyectos actualmente en operación.

Asimismo, los desarrollos hidroeléctricos nuevos serán estrictamente controlados para atenuar y compensar, en la escala que se necesaria, los efectos sobre el ambiente regional, tanto sobre los asentamientos humanos como sobre la vida silvestre. Las centrales ubicadas en áreas muy sensibles ecológicamente, serán evaluadas con mayor severidad y el Gobierno Nacional será, en última instancia, quien decida sobre su conveniencia para el país.

Los desarrollos termoeléctricos serán diseñados con todos los elementos necesarios para controlar y reducir sus emisiones de partículas, gases y agua caliente al medio ambiente, así como las facilidades para el manejo de cenizas en el caso del carbón. Ninguna planta térmica podrá ser autorizada si incumple con alguno de los requerimientos de protección ambiental.

La Comisión Nacional de Energía diseñará y coordinará planes de uso racional de energía, en los cuales se incluirán el incremento de las medidas de conservación y uso eficiente de todos los energéticos y sectores

económicos, particularmente en aquéllos que consumen de manera intensiva la energía. Esto contribuirá a reducir las emisiones de gases y partículas en la atmósfera de las principales ciudades, en el caso del transporte y la industria.

PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO. Con la redefinición de las reglas comerciales en el sector eléctrico, así como la búsqueda de precios de la electricidad que reflejen sus costos económicos, se tenderá a tener empresas públicas financieramente sólidas y sanas. Igualmente, se abren posibilidades de permitir que otros operadores ingresen al sistema eléctrico, sobre la base de las mencionadas reglas y de una regulación coherente por parte del Gobierno Nacional.

Conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión Nacional de Energía estudiará y recomendará medidas para establecer y hacer viable los grados de participación de inversionistas privados en el suministro de energía eléctrica, tanto en actividades complementarias de la distribución como en la generación. En este último aspecto se analizarán opciones para combinar la construcción y operación de plantas, con la cogeneración en algunos de los procesos industriales.