

Cuarto Seminario “Soberanía, Recursos Naturales y Minero-Energéticos”
III Sesión: El Sector Eléctrico
Lectura Previa

**IMPACTOS Y CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DEL SECTOR
ELÉCTRICO EN COLOMBIA**

Por Diana García M., Édgar Cruz M. y Germán Corredor *
Saturday, Mar. 25, 2006

Una evaluación de los impactos y alcances de las reformas introducidas al sector eléctrico colombiano, muestra que si bien se ha reducido el endeudamiento del país por cuenta de este renglón, también es cierto que la capacidad de pago de los usuarios se ha visto afectada.

Luego de transcurridos casi tres lustros de la reforma constitucional que posibilitó la reestructuración del sector eléctrico y la vinculación de empresas privadas, y once años de reglamentada la reforma mediante de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y la Ley Eléctrica, el grupo de investigación del Sector Eléctrico Colombiano de la Facultad de Ingeniería Sede Bogotá ha realizado un análisis de los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas inicialmente y en el desarrollo de las estrategias diseñadas.

Al final de la década del ochenta, la Comisión Nacional de Energía (CNE) identificó como principales debilidades del sector la iliquidez y la insolvencia crónica de las empresas. Situación que tuvo su origen en el rezago tarifario que se había generado durante las dos décadas anteriores debido a que la definición de tarifas por parte del gobierno central y la administración de muchas empresas estuvo influida por objetivos y criterios políticos y electorales. Otro problema se manifiesta en las muchas movilizaciones ciudadanas que se han asociado al tema de los servicios públicos, en las que se cruzan demandas por falta de cobertura, baja calidad y tarifas(1).

Con el fin de adoptar una solución estructural a tales problemas, el gobierno de César Gaviria, a partir de los preceptos determinados por la constituyente de 1991 para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, empezó el estudio de posibles reformas orientadas a la participación privada en el sector. Tales acciones se vieron aceleradas y tuvieron concreción por el racionamiento de energía eléctrica iniciado en marzo de 1992 y que se extendió por 13 meses a lo largo y ancho del país.

Uno de los aspectos básicos que sirvió de referente para justificar la reforma del sector eléctrico a comienzos de los años noventa fue el peso de los aportes del gobierno para las entidades o empresas del sector (2). Durante esa década el Gobierno nacional contribuyó económicamente al funcionamiento del sector, en aspectos como el financiamiento de entidades públicas creadas para planificar, promover y desarrollar el servicio en algunas zonas específicas del

país, e igualmente para cubrir el endeudamiento, la inversión y para atender subsidios.

Además, dentro de su papel de empresario, el Gobierno ha capitalizado algunas de las empresas que tiene bajo su control o en las cuales participa como accionista, y finalmente ha compensado los subsidios por menores tarifas que han aplicado las empresas comercializadoras a los usuarios de estratos 1, 2 y 3. Así mismo, la gestión de algunas empresas ha significado menores transferencias o ingresos para la Nación.

Los ingresos generados por el sector eléctrico se pueden relacionar en las empresas que trasladan utilidades a la Nación (dividendos) e impuestos y contribuciones (impuesto sobre la renta, sobre las ventas, al patrimonio y a la seguridad democrática); además de los ingresos por las privatizaciones y el recaudo por fondos especiales: el Faer (3), el Fazni (4), el Foes (5) y el Prone (6)

Autonomía a medias

Después de once años de implantada la reforma eléctrica en el país, con sus efectos y cambios, se puede afirmar que el objetivo principal en materia fiscal se está cumpliendo parcialmente. Aunque se logró reducir los desembolsos del presupuesto nacional dedicados al sector eléctrico y a pesar de la significativa mejora en los ingresos, persisten grandes rubros para los cuales se dedican y aportan actualmente recursos como los contratos Power Purchase Agreement (PPA).

Los contratos PPA constituyen acuerdos de compra de energía en los cuales el inversionista construye una planta de generación, y un comercializador de energía para usuarios finales le paga una tarifa preestablecida e indexada a un plazo entre 15 y 20 años. Este pago le otorga el derecho potencial de adquirir la energía aunque dicha planta permanezca apagada y no genere un solo kilovatio. Básicamente los PPA son un seguro que contrata el inversionista.

En Colombia, los PPA se han pactado generalmente sobre plantas de generación térmica y el pago ha quedado a cargo de las electrificadoras departamentales o municipales y respaldado por la Nación, causando el detrimento económico en algunas empresas, como la entrada en operación de Paipa IV en 1999 y la Empresa de Energía de Boyacá S.A. (Ebsa). Ésta ha tenido que asumir pérdidas multimillonarias por ese concepto, que superan los \$600 mil millones en valor presente (7). En consecuencia, las pérdidas ocasionadas por el PPA han afectado simultáneamente el patrimonio de Ebsa y de la Financiera Energética Nacional (FEN), y han obligado al Gobierno nacional a apoyar con recursos de crédito a esta última, todo lo anterior con enormes costos para el erario público.

Para los próximos años, los PPA que han sido garantizados por la Nación representan cerca de US \$900 millones en los años que restan por terminar su contrato de operación.

En conclusión, la reforma logró convertir al sector eléctrico del país en un generador de recursos, contrario a lo que pasaba antes de 1994, y aunque en los últimos años, de 1999 a 2002, hubo déficit, éste se debió a los desembolsos realizados para cubrir las garantías de los contratos PPA, cuyo origen no tiene una relación directa con la implantación de la reforma eléctrica.

El comportamiento de tarifas

Otro aspecto que contribuyó a los problemas de las empresas fue que las tarifas no permitieron recuperar los costos de prestar el servicio, ya que la tarifa se usaba como instrumento de control de precios en épocas de alta inflación, su fijación respondía a criterios electorales, el subsidio lo otorgaban directamente las empresas con el cobro de precios diferenciales que no se lograban a compensar con aportes, y porque había un desconocimiento de los costos que implicaba prestar el servicio.

La referencia para la determinación de los costos de prestación del servicio estaba relacionada con el cálculo del Costo Incremental Promedio de Largo Plazo (Ciplp). Éste medía la relación entre el valor presente de los incrementos del costo total requerido para satisfacer la demanda (entendidos como la suma de los costos de inversión más los gastos de administración, operación y mantenimiento de los sistemas de generación, transmisión y distribución) y el valor presente de los correspondientes incrementos de la demanda. En otras palabras, este costo puede verse como el adelanto de inversión para satisfacer la demanda en tiempo determinado. Este valor era calculado por ISA.

Este esquema funcionó hasta 1994, fecha a partir de la cual la tarifa para el usuario final se definió según un esquema mixto, resultado de sumar los componentes originados en el mercado para las actividades competitivas (generación y comercialización) y para las actividades que son monopolios naturales (transmisión y distribución) por parte de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Creg).

Analizando los resultados de la tarifa media residencial, por estratos, entre 1990 y 2004, se observa una constante evolución hacia el alza, lo que ha sido coherente con la política de disminución de los subsidios planteada en la Ley 142. Este valor también ha sido afectado en los últimos años por la coyuntura de los ataques contra la infraestructura de transporte de energía (en 1999, 179 torres fueron afectadas por atentados terroristas; en 2002, 871; y en el periodo de 1999 a 2002, 752 fueron reparadas) y por el aumento en el costo de la

distribución entre los años 2002 y 2003 (debido al cálculo de la nueva metodología).

Según la gráfica 2, para los años 2003 y 2004 se percibió una reducción en la tarifa media pagada por los usuarios de los estratos 1 y 2, lo cual se puede explicar parcialmente por los efectos de la Ley del Plan de Desarrollo, puesto que no permite un aumento de las tarifas mayor a la inflación, y la reglamentación de las áreas especiales de comercialización.

Al realizar una revisión al aumento de la tarifa de energía eléctrica, se puede concluir que los estratos 3 y 4 son los que presentan las mayores alzas, con relación a los demás.

En lo que respecta a los usuarios residenciales, los estratos altos han sido los más beneficiados después de las reformas, ya que las tarifas para este grupo, en promedio, se redujeron y recientemente, a pesar de su aumento, no alcanzan los precios previamente existentes. En contraste, los usuarios de estratos bajos han experimentado constantes alzas en las tarifas debido a episodios como el desmonte de los subsidios, los sobrecostos por las restricciones en el Sistema de Transmisión Nacional (STN) y el aumento de los costos de distribución, y a pesar de la reducción de los consumos y la introducción del gas natural, este grupo emplea un mayor porcentaje de su ingreso en el pago de energía eléctrica.

Por su parte, los usuarios no regulados (industriales y comerciales con consumo de energía mayor a 0,55 MWh/ mes) han tenido tarifas más estables por el efecto de la competencia en el mercado mayorista, en comparación con las tarifas de los usuarios residenciales. Sin embargo, para este grupo la tarifa media también ha crecido en años recientes en términos reales, por el aumento de la tarifa en la actividad de distribución de energía eléctrica. Entre los usuarios no regulados el efecto del incremento entre 2002 y 2003 fue mayor para los usuarios conectados en el nivel de tensión dos y menor para los usuarios conectados en el nivel cuatro.

En general, la posibilidad de que los grandes consumidores de energía puedan negociar los componentes de generación y comercialización de su tarifa, fue uno de los cambios más importantes dentro del sector, y la comparación entre la evolución de la tarifa residencial y la tarifa de los usuarios no regulados, muestra que estos últimos han sido los más beneficiados por el funcionamiento del mercado.

La canasta eléctrica

Otro efecto de la tarifa es sobre la capacidad de pago, que resulta de dividir el valor del servicio pagado entre el ingreso total del hogar. En este punto, la evolución de tarifas, consumos e ingresos de los usuarios, vista por deciles de ingreso, ha producido los siguientes efectos.

- Entre 1993 y 2003 los hogares urbanos han dedicado más porcentaje de su ingreso al pago de la energía eléctrica.
- Este aumento ha sido más significativo para los usuarios de los deciles más bajos de ingreso. Por ejemplo en 2003, los usuarios del decil 1 destinaron hasta el 13,5% de su ingreso en energía eléctrica, mientras que en 1993 solo dedicaban el 9,2%.
- Para los usuarios de los deciles altos, el aumento es moderado. En el número 1,0 entre 1993 y el 2003 se pasó de 0,8% a 1,4%.

En los resultados anteriores se debe tener en cuenta los efectos como la dotación disponible en los hogares para el consumo (electrodomésticos), la existencia en el mercado de tecnologías más eficientes para el consumo y la variación de la canasta energética de los hogares por la entrada del gas natural.

Para analizar las anteriores cifras, se debe tener en cuenta lo que los usuarios han recibido a cambio del aumento de las tarifas, por ejemplo, ha habido un aumento en la cobertura, parcialmente financiado por tarifas, y un mejoramiento en la calidad del servicio en cuanto a su continuidad y la calidad de la atención comercial, por ejemplo, las líneas de atención al cliente.

Con la aprobación de las leyes de servicios públicos y la Ley Eléctrica, se estableció una nueva organización de la industria cuyo principal fundamento era corregir las fallas estructurales del sector concebido y operado por el Estado, para asegurarles a los usuarios un abastecimiento seguro y eficiente. Para lograr esto se adoptaron diferentes mecanismos que han impactado en la racionalidad, con la que los participantes del sector toman sus decisiones tanto de corto como de largo plazo.

Algunos aspectos destacados de este proceso de reforma y las consecuencias de tipo socioeconómico, causadas por los cambios normativos y regulatorios que han transformado el sector eléctrico, apuntaron a describir cómo los cambios del sector han impactado otras esferas e instancias del Estado, como las finanzas públicas, y del país; así se ha reducido el endeudamiento externo ocasionado por el sector, pero la capacidad de pago de los usuarios residenciales y su relación con las tarifas ha afectado a los consumidores

finales.

1 Incluidos los paros cívicos de los años ochenta y las manifestaciones contra Electrocosta y Electricaribe, en el periodo 2002-2004. En la Costa Atlántica las protestas también han estado asociadas a la falta de calidad en el servicio y a la ejecución de procedimientos irregulares para reducir pérdidas.

2 El enfoque de esta evaluación se centra en los ingresos y gastos que han tenido como origen o como destino el presupuesto general de la Nación entre 1991 y 2004.

3 Fondo para la energización de áreas rurales. Ley 788 de 2002. Se usan recursos recaudados de los flujos de energía que fluyan por el Sistema de Transmisión Nacional.

4 Fondo para la energización de las zonas no interconectadas. Ley 633 de 2000. Se usan recursos recaudados con las transacciones en bolsa de energía.

5 Fondo de energía social. Ley 812 de 2003. Los recursos de este fondo provienen del 80% de las rentas de congestión por exportación de energía eléctrica a través de los enlaces internacionales, especialmente con Ecuador. Estos recursos se destinan a reducir la cartera de los clientes de las zonas especiales con los comercializadores o para reducir su factura corriente en caso de se encuentren a paz y salvo.

6 Proyecto para la normalización de redes en barrios subnormales. Ley 812 de 2003.

7 Conpes No. 3327. Contragarantía de la Nación a la Financiera Energética Nacional S.A., estrategia de saneamiento para la Empresa de Energía de Boyacá S.A., dic. de 2004. p. 3.

(*) *Grupo de Investigación del Sector Eléctrico Colombiano (Grisec) de la Universidad Nacional de Colombia*