

CONCEPTO SOBRE EL PROCESO DE REESTRUCTURACION DE EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN

*Carlos Guillermo Alvarez H. **

Desde hace días se viene especulando sobre el futuro de Empresas Públicas de Medellín, habida cuenta el proceso de adecuación de su estructura ante la vigencia de la ley 142 y de la ley 143. En particular a la ciudadanía de Medellín le preocupa un cierto aire de privatización contra nuestro patrimonio público, por ello deseo expresar una opinión técnica sobre el tema.

ANTECEDENTES Y CONFUSION

El prólogo de esta situación es la ley 142 (Servicios Públicos) y la 143 (ley eléctrica) que se aprobaron el pasado año como herramientas jurídicas para agilizar tanto mandatos constitucionales sobre la obligación de proveer servicios públicos (art. 365), como necesidades objetivas del aparato productivo que exige servicios públicos de alta calidad para mejorar sus condiciones de competitividad en la arena nacional e internacional.

Uno de los elementos que antecedió el debate de las leyes mencionadas, fue la precaria situación de los servicios públicos domiciliarios, evidenciada de manera palpable por el “apagón” del 91-92.

* Profesor titular Universidad Nacional, ex-vocal del Concejo de Medellín en la Junta Directiva de EPM.

Se efectuó un diagnóstico del asunto en referencia y uno de los puntos a resaltar en el sector eléctrico era su falta de eficiencia, pues presentaba una pésima situación financiera y su futuro estaba comprometido.

La privatización parcial era una de las medidas consideradas como solución a la ineficiencia global observada, aunque poca atención se prestó a la existencia de una empresa como EPM más bien paradigma del éxito de una empresa de capital público que símbolo de la ineficiencia y el desorden de todo tipo reinante en el sector. Tampoco se examinó y aceptó, hasta qué punto las dificultades financieras de algunas empresas del sector eléctrico colombiano eran producto de una política consciente de suministro subsidiado de electricidad por razones de equidad o de balance regional. El Banco Mundial promovió sin duda un examen del problema y en sus conclusiones propicia "una mayor participación privada" ("A review of World Bank lending for electricity power", 1989). No es de dudar que tal análisis moldeó significativamente la percepción del DNP para diseñar la ley 143.

Adicionalmente se ha sugerido, equivocadamente, que la presencia de la inversión privada ha sido el signo de los tiempos cambiantes para el sector energético y de la eficiencia después de la caída del muro de Berlín, para traer nueva prosperidad y servicios públicos de calidad y bajo costo; la competencia así lo garantizaría. Realmente la inversión privada (especialmente en los servicios públicos) significa una cierta organización de los factores de la producción donde éstos tienen que obtener beneficios, pero nada más. Lo de la óptima asignación de los recursos y el igualitarismo de la sociedad, sólo se presenta en los modelos que los economistas solemos desear de manera prescriptiva pero la realidad es bastante diferente.

En el caso de las rupturas de algunos grandes sistemas eléctricos integrados como el inglés, los resultados prometidos y la acción de la competencia no se han producido aún, y existen análisis que dudan con mucha razón sobre la disminución de precios y sobre las ventajas en la planeación de mediano y largo plazo del sistema eléctrico por la acción de la competencia y de la iniciativa privada.

Es interesante resaltar que todavía se mantienen grandes sistemas públicos regulados de generación eléctrica y que en los sistemas "privatizados" la presencia del llamado "regulador", verdadero agente público, es tan notable que es de dudar la eficien-

cia del mercado como regulador, es decir organizador de la inversión necesaria, dispensador de un buen servicio, en fin, generador de bienestar colectivo.

En una palabra, no parece ser cuestionada por la tercera realidad la característica de monopolio natural de parte vital del proceso de producción de energía; es claro también que la distribución de energía eléctrica es otro monopolio, por su característica de red de alto costo, sólo que puede ser abierta por voluntad del poder público.

Está demostrado, teórica y prácticamente, que es más eficiente un monopolio público regulado que uno privado también regulado.

Ahora bien, el resultado del proceso de reestructuración colombiano adoptó una cierta competencia entre agentes públicos, entre éstos y privados y, la presencia de un nuevo ente regulador público; lo que sí no previó la ley fue la intervención perversa del gobierno central subsidiando a agentes privados, para que "compitieran" con los agentes públicos, especialmente con el más eficiente (EPM) que no está bajo su tutela, de tal manera que el mercado hiciera lo suyo: es decir rebajaría la rentabilidad y la capacidad de Empresas Públicas de Medellín, que no podría recuperar los costos de las nuevas centrales hidráulicas. EPM puede pasarse a generar con gas, pero hasta ahora Ecopetrol no le quiere vender el gas y, a decir verdad, la ventaja competitiva de EPM y de la región es su potencial hidráulico.

La otra alternativa sería forzar a EPM a vender a sus costos medios históricos, pero el resultado sería de similar tamaño: entregar falsas señales a los consumidores (precios por debajo de los costos de las últimas centrales construidas y necesarias para el sistema), lo que induciría de conjunto a un uso ineficiente de la electricidad y la energía.

Resaltemos de otro lado, que algunos segmentos nuevos del mercado de telecomunicaciones se han venido afianzando (la telefonía celular, los servicios de transmisión de datos, etc.) por avances en la tecnología y sólo queda el servicio de teléfono por redes fijas como servicio monopolizable, aunque todavía de gran utilidad y necesario para todos los ciudadanos.

Otros servicios de redes fijas como acueducto y alcantarillados tienen también la característica de monopolio natural.

Queremos destacar en resumen que sólo en los casos donde

el proceso tecnológico logra sacar de las redes fijas el servicio, existe un cierto nivel de competencia, pero no muy perfecta, por la alta composición orgánica de capital del proceso. Le debe competir al Poder Público su control, incluso por su participación como agente industrial para efectos regulatorios.

LAS PERSPECTIVAS DEL SECTOR ELECTRICO NACIONAL DESPUES DE LA LEY 143

La capitalización del sector por la vía de la transferencia al Ministerio de Hacienda de muchos activos del sector eléctrico regional, fue un paliativo de corta duración. En realidad en el sector regional no sólo se ha detectado el desorden e incluso la corrupción sino que también es claro que ese sector atiende un segmento del mercado débil, por su poca capacidad de pago y de costos mayores por ser una red (y un mercado) poco concentrada, a diferencia de los grandes centros urbanos, con costos menores y clientela solvente. No parece pues que la ley 143 sea capaz de hacer cumplir al libre mercado el mandato constitucional:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es un deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional...” (art. 365, C. P. N.).

Resaltemos que las amenazas de un nuevo apagón, hoy día latentes, son una muestra de tal imposibilidad.

La prohibición de los subsidios, por vender por debajo del costo a cierta clientela de bajos ingresos, no ha resuelto el problema de la insolvencia de ciertas empresas regionales de distribución como EADE, pues el encargado de transferir unos subsidios a las empresas distribuidoras, el gobierno nacional, no ha cumplido. Para EPM el problema es mayor, pero se ha podido resolver porque la empresa ha asumido el subsidio; por cálculos provisionales se estima en unos \$ 90.000 millones la deuda de la Nación con EPM por cuenta del subsidio, (para EADE la deuda de la Nación pasa de los \$ 18.000 millones).

Ahora, queda pendiente el proceso de expansión que debería ser orientado por el mercado, siempre y cuando a los empresarios privados se les otorguen adecuados “incentivos” para invertir. Los “incentivos” vendrían a subsanar las dificultades de

vender por debajo del costo e incluso la precaria situación de las empresas regionales.

El incentivo que se ideó el gobierno central fue entregar a los inversionistas, principalmente extranjeros, la opción de construir centrales térmicas a gas, con una compra garantizada de la potencia instalada y una venta del combustible por debajo del costo de producción, y muy por debajo del precio internacional. El resultado ha sido una inversión privada para la repotenciación de Termo-Barranquilla con una producción a costos bajos, pues existe un subsidio implícito para el bloque de inversionistas privados, asociados con Corelca. Se puede ilustrar informando que en TBSA el millón de BTU (MBTU) se entrega a unos US\$ 0.80 cuando el costo en el mercado mayorista norteamericano puede ser el doble y en el mercado minorista es más de 6 veces esa suma. Incluso el costo de producción local del gas es bastante mayor. En Europa el costo de los nuevos suministros es mayor; vale US\$ 2.90 el MBTU para España e Italia desde Argelia; el gas natural desde el sur de Noruega vale US\$ 3.50 colocado en Alemania y si es gas licuado desde el norte de Noruega vale casi US\$ 4.50.

De esta manera si mil kilovatios-hora en una nueva central hidráulica de EPM cuestan unos US\$ 35,, los mismos valen menos de US\$ 18 en una térmica con gas subsidiado. En Europa por ejemplo los mismos mil kilovatios-hora valen entre US\$ 35 y US\$ 43.

Es claro pues que las posibilidades de competencia se falsoan con el precio administrado del combustible por el gobierno central; recordemos además que el gas es un recurso no renovable de la Nación entera, cuyo gran beneficiado es el inversionista extranjero; adicionalmente la expansión de largo plazo y la prestación del servicio no se prevé, pues la gran ventaja relativa del país, su importante potencial hidráulico se abandona. Recordemos adicionalmente que el país apenas emplea el 10% de su potencial hidráulico de generación. Tal asunto es más preocupante ante los anuncios del Ministro de Hacienda de privatizar a ISAGEN, para gastarse la plata en el Salto Social.

En resumen, no parece posible que llegue capital privado extranjero a sostener el proceso de expansión, pues en algún momento el gas se acabará y los inversionistas atraídos por el espejo de gas subvencionado desaparecerán como verdaderos "capitales golondrina". En este momento la energía hidráulica será

más competitiva, pero, ¿quién garantiza que sobrevivirán con algún excedente para reinvertir, si, como pretende el Ministro de Hacienda, ISAGEN desaparece como fuente pública de fondos de inversión en el sector?

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE DEFINICION EMPRESARIAL

El mencionado documento, fruto del trabajo duro de un extraordinario núcleo de funcionarios de EPM, efectúa una sesuda revisión de la situación del Ente Autónomo y abre un período de reflexión sobre el futuro de nuestra empresa de servicios públicos.

Es imprescindible resaltar el tono autocrítico del material referido y la preocupación por crear parámetros adicionales de evaluación de la gestión, elemento esencial para la salud de la Empresa en un ambiente de cultura empresarial que se ha transformado hacia una relativa competencia.

Destaco también de ese material la importante sugerencia de buscar asociaciones progresivas con otros inversionistas en el sector de alta tecnología (telecomunicaciones), buscando alianzas positivas; esto es, asociaciones con agentes públicos o privados, que aporten capital de riesgo y tecnología, de tal manera que el capital público del Municipio de Medellín disminuya su riesgo (relativamente alto), gane experiencia, responda con la agilidad a la competencia, entregue nuevos servicios a los ciudadanos y comparta la posición dominante que tiene en el mercado.

EPM tiene principios de acuerdo tanto con capital privado como público; explora con EMCALI algunas actividades, lo mismo que con Telecom. Sería en mi opinión deseable alianza estratégicas con capital público, pero conformando empresas ágiles que puedan responder a los retos de la introducción de nuevos servicios, pero sabiendo los dueños de estas empresas que se emprendan actividades de riesgo, se impone un balance entre beneficio y riesgo público, lo que no siempre es fácil. Las asociaciones mixtas (privado/público) podrían resolver el reto del balance beneficio/riesgo dando una buena agilidad empresarial.

Otro elemento que vale la pena resaltar del análisis del llamado "Grupo de Definición Empresarial", es la referencia a la

regulación por parte de toda la sociedad al monopolio de EPM, para controlar su gestión y prohijar su eficiencia; de hecho la apoliticidad por estatutos de la gestión del Ente Autónomo, es sin duda la diferencia con una gran parte del sector eléctrico nacional, sometido a presiones políticas excesivas, pues el sector ha sido, en cierta manera, un boletín político. De hecho es natural y deseable que exista un toque de influencia del estamento político local en la gestión de la Empresa, y siempre ha sido así; ahora, se debe ser claro resaltando la benéfica apoliticidad del Ente por estatutos.

Ahora, se debe prohijar la participación ciudadana en el diseño de las políticas de largo plazo, lo mismo que en su vigilancia y control.

Una alternativa a la privatización como mecanismo *para promover la eficiencia puede ser la herramienta del "Contrato Plan"*, del tipo francés, donde la empresa (o el sector) se compromete a lograr ciertos objetivos de mediano y largo plazo, que serán el espejo de su comportamiento administrativo y finalmente financiero. Tal mecanismo es además compatible con artículo 40 de la C. P. N., pues se debe extender a los ciudadanos la participación en el diseño de las políticas de gestión de bienes públicos. Creo que se pueden conjugar intereses públicos y sociales, a la vez de metas financieras para un capital público y, en fin una excelencia en la gestión de los bienes públicos.

Reconocimiento vivamente que se emprenda a la menor brevedad un examen de tal procedimiento para considerar su viabilidad, al menos en nuestra empresa municipal.

Es necesario recordar, para reforzar la anterior preocupación en un plazo breve, EPM deberá pagar impuestos como agencia comercial del Estado, lo que quiere decir que debe ser manejada sin presiones políticas, para que pueda competir; si la ciudadanía y todos los grupos sociales desean mantener unos servicios públicos de calidad tiene que aceptar una situación de apoliticidad en la gestión de los servicios públicos.

Ahora bien, creo que vale la pena informar de una debilidad en la propuesta para matizarla y mejorarla.

Estimo en efecto que es absolutamente inconveniente recoger la posibilidad de privatizar parte siquiera del actual parque generador ni de parte del potencial hidráulico del país.

Es claro que la renta energético-hidráulica que se puede crear en la región es producto de una situación natural que no se puede entregar a particulares, pues tal condición es sin duda un bien público. Podemos comentar que de hecho además la venta por debajo del precio internacional del gas es una transferencia a un agente privado de rentas de la nación y del pueblo colombiano, propietario del subsuelo, lo cual es bastante reprobable, así se haga con un cierto piso legal: la promoción de la competencia.

Para finalizar estimo señores Miembros del Concejo y ciudadanos asistentes a este Cabildo Abierto que la forma jurídico global que adopte la adecuación de nuestras Empresas Públicas, puede ser cuestión de una cierta arquitectura jurídica, discutida ampliamente, pero que mantenga en sus estatutos la amplia tutela y patrocinio social que ha sido tradicional en EPM, a más de las nuevas potencialidades de participación ciudadana en el nuevo marco del Estado que es la Constitución de 1991.