

¿PRIVATIZAR EMPRESAS PUBLICAS?

*Carlos Guillermo Alvarez **

Después del doloroso fracaso de la ortodoxia económica del Banco Mundial en México, la variante privatizadora en Colombia enfila sus baterías hacia la deliciosa presa de Empresas Públicas de Medellín, patrimonio invaluable.

No parece posible que a estas alturas el argumento de la eficacia privada en la prestación de servicios públicos se pueda esgrimir. El ejemplo de mostrar, la privatización parcial de la red generadora inglesa, no se comporta como prometió la ortodoxia neoclásica, es decir con una mejor eficiencia, reflejada en más bajos precios.

En estudio evaluativo contratado por la "Chemical Industries Association" (CIA) se concluye que "los precios de la electricidad en Inglaterra y Gales crecieron más rápido... en moneda local que en Bélgica, Francia, Holanda y Alemania"; "incluso en la categoría industrial media, donde los incrementos de precios han sido más modestos, los consumidores continentales tuvieron incrementos menores o incluso reducciones de precios"; en fin, se señala que "los precios industriales de los combustibles en el mismo período disminuyeron en el Reino Unido tanto como o más que los movimientos promedios comparables en el Continente, haciendo más difícil la justificación de los aumentos de precios en el

* Director Posgrado en Ciencias Económicas. Universidad Nacional. A.A. 3840 Medellín.
EMAIL: cgalvare@perseus.unalmed.edu.co.

Reino Unido", y aclara que "existe poca evidencia de subsidios a los productores de electricidad en el Continente" (1).

De otro lado el investigador independiente Phil Wriqth muestra que el efecto claro de las privatizaciones es un notable incremento de los beneficios entre el grupo de empresas suministradores de electricidad (entre un 23 y un 30% para 1991-1992) (2).

Ahora, en materia de tarifas el mismo Wriqth está de acuerdo con el informe de la CIA británica:

**REINO UNIDO: TARIFAS POR RANGO
DE CONSUMO 1985-1994
peniques constantes/kwh**

	600 kwh	3.500 kwh	7.500 kwh	20.000
1985	11	7	4	4
1994	12	7	7	8

Es bueno anotar otros elementos adicionales para desvirtuar más aún el presunto beneficio privatizador de la señora Thatcher; la Agencia Internacional de la Energía (3) basada en París muestra también que las tarifas medias británicas para la industria que eran iguales a las alemanas en 1985 (uscts 4.75 el kwh) se disparan hasta alcanzar los 9 centavos en 1990 (contra menos de 7 de las alemanas); adicionalmente el asunto se agrava si consideramos que carbón de generación alemán era de un costo notablemente superior al inglés (unos US\$ 1.50/t. en Alemania contra unos US\$ 90 en Inglaterra).

Ahora desde los inicios de la aventura privatizadora del sector eléctrico británico la experiencia observada en otros sectores era clara:

Bishop y Kay, examinando 10 años de privatizaciones en el Reino Unido, no encuentran evidencia de eficiencia superior

1. ENERGY ADVICE, "Electricity prices in England and Wales and other EU Countries", may 1994.
2. WRIGTH, P., "Electricity: Just look at the profits", in PARLIAMENT BRIEF, november, 1992.
3. IEA, "Energy prices and taxes, second quarter 1992", OCDE, Paris, 1992.

en las industrias privatizadas, especialmente en aquellas en las cuales había poca oportunidad de competencia... (4).

En el terreno de los precios efectivos del mismo Bunn, de la conservadora "London Bussines School", muestra los efectos en términos constantes para un consumidor doméstico promedio hasta 1993, en el siguiente cuadro.

**INDICE DE LOS PRECIOS DE ELECTRICIDAD EN UN
USUARIO DOMESTICO TIPICO
(4 mwh/año) (5)**

1985	1988	1989	1990	1991	1992	1992
100	109	116	127	140	143	140

Es decir, mientras en el período del 85-88, cuando el sector estaba como monopolio estatal, el incremento de precios fue de 9 puntos, en el período 89-93 el incremento fue de un 31%, es decir casi cuatro veces mayor que en período semejante de propiedad pública.

El mismo doctor Bunn, reconocido investigador operativo, concluye en un trabajo sobre optimización que

...mirando unos 25 años adelante para permitir que cada escenario de capacidad se adapte a su óptimo, el efecto de la privatización es un aumento de precios, por encima de nuestro caso base, entre un 40 y un 90% dependiendo de la tasa de retorno requerida por las empresas generadoras. Debemos enfatizar que nuestro caso base es una proyección de la CEEGB sin privatizar, pero beneficiándose de los precios bajos del carbón en el mercado mundial. El caso base es más bajo en un 12% en términos reales que en 1988... (6).

Digamos además que internacionalmente las evidencias de mayor eficiencia, por la vía de la competencia en el sector de telecomunicaciones, segmento de Empresas Públicas de Medellín que se

4. Bunn, D. et al. "Evaluation of th long term effects on U.K. electricity prices following privatization", in FISCAL STUDIES No. 4, 1989.

5. Bunn, D. "Evaluating the effects of privatizing electricity", JOURNAL OF THE OPERATIONAL RESEARCH SOCIETY, vol. 45, No. 4, 1994.

6. Bunn et al. o.c.

pretende privatizar con parecidos argumentos (de competitividad), no parecen ser muy sólidos. Veamos a manera de ilustración, datos suministrados por un estudio econométrico norteamericano:

COMPARACION DEL INCREMENTO DE PRODUCTIVIDAD CANADA/ESTADOS UNIDOS

(varios estudios) ⁽⁷⁾

Promedios del período	Canadá Bell Canadá	USA Crandall	USA Oum
1961-1988	4,2	3,3	2,9
1972-1988	4,5	3,4	2,7
1978-1988	4,2	3,6	2,9
1984-1988	5,9	2,7	2,6
1981-1988	4,6	2,7	1,8

Anotemos que las telecomunicaciones canadienses son un monopolio privado regulado, con lo cual las claras virtudes de los mercados competitivos, especialmente el paradigmático mercado norteamericano, se ponen en duda.

No es posible pues invocar la privatización por el lado de la eficiente asignación de recursos como se ha sostenido en los medios privatizadores mundiales y como pudiera deducirse de los renovados llamados a la privatización que se han visto desde hace días.

RESULTADOS DE EPM ⁽⁸⁾

Sin duda EPM es la más eficiente empresa de servicios públicos del país, y sus estándares de rendimiento compiten a nivel internacional.

7. Orr and Lefebre, "The impact of regulation on telecommunications productivity and price performance", UTILITIES POLICIES, Vol. 3, No. 4, oct. 1993, p. 313.

8. Véase: EPM, "Visión Global 1994", tablas 1.7 y 1.8 para más de 13 indicadores en 5 años por servicio.

E. P. M.: FUNCIONARIOS POR CADA MIL USUARIOS

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Acueducto	3,2	3,17	3,25	3,27	3,17	2,86
Energía	5,42	5,54	5,43	5,34	5,16	4,99
Telecomunicaciones	3,06	3,02	2,9	2,71	2,57	2,5

Es claro que se tiene una tendencia a mejorar el rendimiento por empleado de nuestra empresa bandera en todos sus servicios. Ahora miremos el comportamiento nacional en un sector muy dinámico: las telecomunicaciones:

SECTOR NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES: Indicadores de Rendimiento

	Líneas por 1.000 hab.	Tiempo de nueva instalac. (meses)	Tiempo me- dio de rep. (días)	Empleados por 1.000 líneas
Bogotá	23,14	3	15	3,03
Medellín	26,9	1,6	2,0	2,24
Cali	20,16	2,0	3,0	3,17
Telecom	N. D.	2,0	3,0	2,0
Manizales	13,28	N. D.	1,0	3,10
Colombia	8,6	11,9	5,0	3,6

Es claro que en el país sólo Manizales supera la eficiencia de reparación de un daño (1 día contra 2 de EPM), pero notemos que tienen más empleados por cada mil líneas instaladas. Es bastante claro que estamos muy por encima del promedio nacional y de cualquier empresa de telecomunicaciones en la mayoría de los indicadores.

Adicionalmente resaltemos que sus estándares de operación mejoran en los últimos años en sus factores de gastos por usuario, ingresos de operación en cada servicio, etc.

Para terminar con los índices, digamos que los indicadores financieros de liquidez, rentabilidad por ventas y capital y cobertura de deuda a nivel internacional son excelentes.

Finalmente, y retornando a la realidad colombiana, recordemos que existe una tarificación subsidiada, para usuarios residenciales de bajos ingresos, que no parece vaya a ser asumida por el gobierno central, *ni mucho menos por vendedores particulares de energía*, pues saben por ejemplo que el gobierno central tiene al borde de la quiebra a EADE, ya que compra al costo de producción y tiene que vender con tarifa subsidiada, generando entre 1991 y 1994 unas pérdidas de unos \$ 22.913 millones cuando las transferencias centrales en el mismo período fueron de unos \$ 7.394 millones, acumulando un gigantesco déficit que supera los \$ 15.500 millones. Es muy bueno anotar también que hay una parte importante de las ventas totales de electricidad de EPM que se efectúan al sector residencial (cerca del 32% del total), en el cual hay un notable componente de ventas subsidiadas para los estratos 1, 2, 3 y 4 que se compensa con el grueso de las otras actividades de la empresa.

EPM (que es el segundo accionista de EADE con un 29%) ha capitalizado más de \$ 11.000 millones, parte de las deudas de esa empresa, lo que la convierte en un invaluable soporte de la política social del gobierno nacional y de la administración municipal y departamental.

¿De dónde sale este monto extraordinario de transferencias a toda la sociedad antioqueña? Sin duda de la eficiencia y posicionamiento de EPM.

¿QUIEN (Y POR QUE) QUIERE PRIVATIZAR A EPM (Y AL SECTOR ELECTRICO)?

Como señalamos al principio se debe descartar la propuesta privatizadora de una cierta tecnocracia internacional hoy perpleja ante la crisis mexicana, argentina y venezolana que no se resuelve con los remedios neoliberales propuestos al principio de la década. Tampoco podría obedecer esta temeraria sugerencia a inquietudes moralizadoras, pues sin duda la eficiencia económica de EPM es clara, lo mismo que su capacidad interna de respuesta ante los asaltantes de los bienes públicos.

Quizá existen sectores que desean oportunidades de inversión en el sector eléctrico o de servicios públicos; es claro que si se desea invertir en generación eléctrica existen más de 15 proyectos

cuya inversión suma varios miles de millones de dólares, en el plan de expansión donde el capital de riesgo puede jugar sus cartas en busca de beneficios.

¿O será que existen empresarios que quieren invertir "con burro amarrado" para beneficiarse del trabajo serio en 40 años, con riesgo mínimo, pero eso sí, con la prerrogativa de reclamar los dividendos de una empresa que tiene, a más de rentas energéticas claras, rentas de "posicionamiento"?

Una explicación adicional podría ser la búsqueda de nuevas "oportunidades" de inversión de sectores internacionales. Parece lógico, que en la medida de existir rentas diferenciales en el sector eléctrico se busque su captura; profundicemos un poco.

La generación de electricidad se efectúa adelantando procesos tecnológicos distintos. Internacionalmente la mayoría de la electricidad se genera mediante procesos térmicos; es decir aprovechando la energía disponible en materiales combustibles de la naturaleza. Una porción muy pequeña en el mundo se produce aprovechando los desniveles naturales de los terrenos y la lluvia distribuida también por la naturaleza de manera desigual en el planeta. Colombia es un caso especial pues a causa de su disposición en el globo terráqueo y por la constitución natural de nuestro territorio tenemos un extraordinario potencial para la generación hidráulica de electricidad; se estima que el potencial de generación asciende a unos 90 Terawatios, unas diez veces más la capacidad empleada hoy.

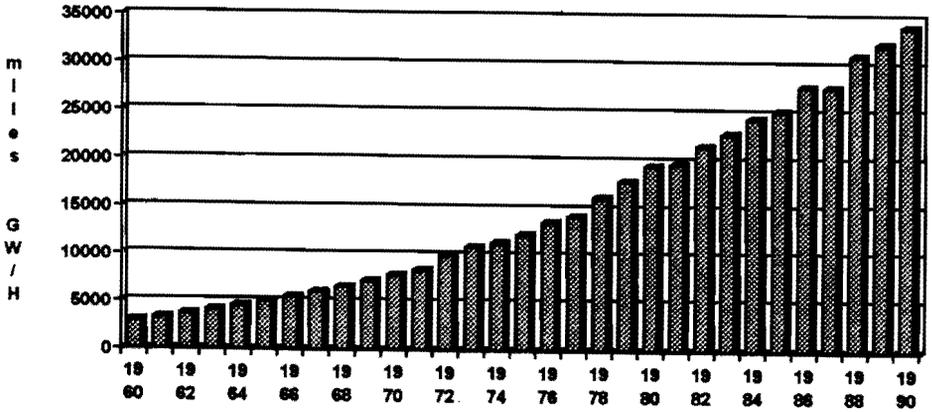
Ahora, si se empleara como hoy se utiliza todo el potencial hidráulico nacional se puede suponer que se genere entonces unas diez veces más lo que hoy se produce, es decir tendríamos un potencial cercano a los 280 twh, lo cual multiplica también la renta diferencial potencial del sistema eléctrico colombiano.

Como podemos observar la demanda de electricidad el país ha crecido notablemente en las últimas décadas, y, dependiendo del proceso tecnológico de generación, se crean rentas diferenciales importantes. El crecimiento de la capacidad instalada tiene más o menos el mismo perfil de la demanda, sólo que avanza a saltos, de manera discreta.

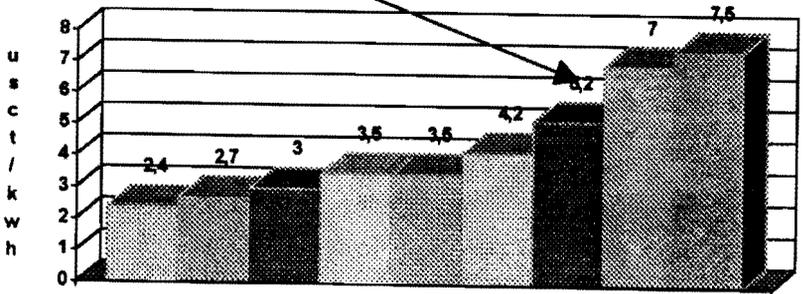
¿Cuáles son los costos de producción de electricidad?⁽¹⁰⁾.
Veamos:

10. Los datos se estimaron de las siguientes fuentes: "The Australian Coal Journal", No. 34, 1991, p. 1991, p. 29; EPM, Grupo de Definición Empresarial, "Vi-

**COLOMBIA:
Demanda de energía 1960-1990**



**Estimación de costos de desarrollo y producción de
electricidad
(renta eléctrica)**



- | | | | | | |
|--------------|-----------------|--------------|-----------|--------------|-----------|
| ⊗ Hidráulica | ⊗ Gas us2 | ⊗ Carb CC 20 | ⊗ Gas us3 | ⊗ Carb CC 40 | ⊗ Gas us4 |
| ⊗ Carb Conv | ⊗ Diesel Grande | ⊗ Fuel oil | | | |

sión de entorno sector de electricidad y gas”, julio 1994, fig. 6.1, Chevallier, J. M., “Economie de l’Energie”, Dalloz, Paris, 1986.

Aunque metodológicamente mezclamos varias fuentes y no consideramos los costos de combustibles (en los casos de fuel oil y diesel), el punto que deseamos *resaltar* es la *existencia de una renta energética* en la generación de electricidad a causa de la coexistencia de varios procesos productivos: hidráulico, generación térmica a gas (ciclo combinado —CC— con varios precios estimados de combustible, US\$ 2, US\$ 3 el millón de BTU, sólo con costos de desarrollo) carbón convencional a US\$ 40/to., carbón CC a US\$ 20/t.

Los extremos de los costos en los procesos de generación para Colombia pueden ser 2,4 y 5,2 uscts kwh; la renta diferencial potencial se ubica en los cts. 2,8 kwh. Son evidentemente potenciales puesto que en el parque productor hay hidráulicas de costo unitario mayor (tipo Guavio por razones conocidas), de costo unitario menor (por ejemplo las hidráulicas ya depreciadas pero activas). Se asume, que no necesariamente es el caso, que el costo promedio se ubica en el costo de producción más alto; la existencia de un sistema de subsidios cruzados oscurece un poco el panorama, pero el hecho claro es que los costos de los productores marginales (los térmicos a carbón) han de marcar el precio como tendencia. La OLADE ⁽¹¹⁾ estima promedios de precios en Colombia entre 2.01 y 5,88 uscts por kwh.

La *renta energética diferencial* parece ser el principal *objeto de disputa por parte de los grandes empresarios* locales e internacionales. Veremos más abajo su cuantía. Las recomendaciones de privatización parcial (para llegar a la privatización total a largo plazo) por parte del Grupo de Definición Empresarial de EPM coincide con los planteamientos de la Banca Multilateral ⁽¹²⁾.

¿En qué monto se puede calcular? Hagamos un ejercicio rápido.

Si en 1992 se generaron unos 27.5 twh en las centrales hidráulicas (con un costo de producción de 2.4 uscts el kwh) y se ha debido cobrar al costo de producción de 5.2 cts. para la generación convencional con carbón (donde no incluimos el costo del combustible) tenemos una renta diferencial de 2.8 centavos por kilovatio.

Nos encontramos ante una renta diferencial de US\$ 770 millones. Si se cobran impuestos del 30%, la renta diferencial neta

11. Energía en Cifras, OLADE, SIEE, Quito, 1992.

12. Los documentos del Banco Mundial son abundantes a este respecto.

para el sistema hidráulico en 1992 se puede estimar en US\$ 539 millones; para EPM, propietaria de casi un 30% del parque generador hidráulico nacional la renta diferencial neta sería de unos US\$ 161.7 millones.

Si, de otro lado, escuchamos las estimaciones extraoficiales de vender un 10% de los derechos de propiedad de EPM (por libros valen unos US\$ 4.000 millones) y creamos un fondo que rente el 8%⁽¹³⁾ tendríamos utilidades de US\$ 32 millones para inversión social.

Si, por el contrario, se mantiene la propiedad del 100% de los ciudadanos de Medellín sobre sus Empresas Públicas y se reglamenta en la nueva empresa comercial del Municipio que apenas el 20% de sus ganancias extraordinarias (su renta diferencial) se transfieren a la colectividad, estaríamos obteniendo una suma parecida a la del Fondo, con riesgo bastante menor y permitiendo una capitalización adicional de la entidad, lo cual puede mejorar la disponibilidad de fondos en corto plazo.

La alternativa pues de una Empresa Pública de propietarios único (o múltiples) es pues una opción más razonable que transferir una capacidad de capturar el 10% de las utilidades totales de EPM a sectores privados. No preguntaremos a cuáles sectores privados. El secreto de la transferencia del Banco de Colombia (por un monto cercano a los US\$ 400 millones) a empresarios privados quedó a la vista: el Estado por intermedio del IFI salió prestando el dinero para deshacerse de un activo público que se compró para tapar un fraude de otros inversionistas privados.

Sería cuestión de redactar unos estatutos parecidos en la reglamentación de la nueva empresa a los del pretendido Fondo de Inversión Social (donde se asegure que el clientelismo y la corrupción hagan daños mínimos) sugerido por el Grupo de Definición Empresarial, y tendríamos el mismo nivel de control social, pero a un activo **TOTALMENTE PUBLICO**.

Un activo completamente público tendría la ventaja adicional de garantizar la igualdad de los ciudadanos y empresas en el suministro de los servicios públicos, para evitar abusos en contra de

13. No parece que ningún fondo genere tales utilidades; los fondos de cesantías en Colombia no dan dos puntos netos al ahorrador, pues la mayoría del beneficio queda entre la inflación y los costos de administración. Los Bonos del Tesoro americano de largo plazo no generan el 7% nominal; el ingreso en términos constantes no sube de 3 puntos.

algunos usuarios en la empresa de electricidad de Medellín que llevó a la municipalización completa.

Ahora, continúa siendo una necesidad de tal empresa unos mecanismos de tutela social, para que se mantenga un estilo profesional de administración, con preocupaciones sociales y con perspectiva sobre el suministro futuro de servicios públicos generalizados y de buena calidad.

A más de los comités de usuarios previstos en la ley 142/94, se puede diseñar un Consejo de Política Regional de Servicios Públicos, de funcionamiento permanente, donde las grandes líneas de la expansión y de política de la Empresa se discutan, y donde participen los estamentos tecnocrático, político, académico, empresarial y de usuarios medios.

La Junta Directiva de la Empresa, con el acento particular del Alcalde Popular, le da el peculiar giro que haya estipulado en su programa de administración para el municipio.

Se puede pues así conjugar el temor, justificado en nuestro país, de una politización inconveniente, con las nuevas formas de participación ciudadana en diseño de políticas de gestión de la Cosa Pública previstas en la Carta de 1991.