

1. EL TEMA

Desde marzo de 1992, se inició en Colombia un riguroso y nunca antes experimentado racionamiento de energía eléctrica que afectó a todos los sectores de la sociedad.

Este racionamiento conocido popularmente como "el apagón" se extendió hasta el primer trimestre de 1993 (fue suspendido por orden del señor Presidente el 1o. de abril de este año) se cierne ominosamente sobre las actividades públicas y privadas, en el futuro inmediato y en el mediano plazo.

Señalado inicialmente como originado en las condiciones climáticas que afectaron al país, generadoras de un adverso régimen de lluvias, el "apagón" se convirtió en objeto de múltiples debates, tanto de sus causas como de sus consecuencias.

Fue así como comenzaron a producirse informes desde distintas fuentes, tales como el Congreso de la República, a través de la Comisión Quinta del Senado, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y un Grupo de Dirigentes del Sector Privado, en todos los cuales se reclamaba la intervención directa del Presidente de la República, mediante un acto sancionador de los presuntos responsables directos: los Administradores, Directivos y Técnicos del Sector Eléctrico.

En la medida en que el debate avanzaba, fue emergiendo como elemento causal el componente administrativo del sector eléctrico. En el estilo administrativo recurrido por el sector, se fue reconociendo un agente de ineficiencia en la operación y en la gestión política que se han venido aplicando en la generación y distribución de energía. Con especial énfasis se fue cuestionando el proceso de toma de decisiones en su complejo aparato institucional.

La mayor parte de las decisiones sobre operación y administración del sistema eléctrico nacional se concentra en la Junta Directiva de Interconexión Eléctrica S.A. - ISA -, que procede mediante acuerdos reglamentarios. Desde su sofisticada central, ISA asigna a todas las centrales del país su cuota, es decir, cuánta energía se debe producir y en qué momento.

Para ello los técnicos de ISA se basan en un complejo modelo matemático y estadístico, en el que se incluyen como si fuera una canasta de recursos, todas las centrales, los costos de generación de cada una y el nivel de reservas de los embalses.

La notoria fragilidad administrativa en el manejo de la energía, se confunde con la poca provisión sobre el nivel de confiabilidad con que trabaja el Sistema Interconectado Nacional -SIN-, que desnudó su improvidencia frente a los riesgos que implica tan alta dependencia del régimen de lluvias para un sistema en el cual el 78% de la

* Coordinador de Redacción de la Revista Administración y Desarrollo.

capacidad de producción de energía corre por cuenta de las centrales hidroeléctricas y el 22 %, por cuenta de las centrales térmicas.

Además, en la medida en que se conocían los informes, era evidente que en el SIN se trabajó con base en una falsa información sobre la posibilidad de operación de las plantas térmicas y no se verificó suficientemente el sistema de embalses, ambos claves para soportar las posibilidades de racionamiento eléctrico, vistas las condiciones de operación del Sistema.

Simultáneamente con las investigaciones y análisis sobre las causas, el gobierno nacional trató de actuar sobre los efectos del apagón, para disminuirlos, con disposiciones que incluyeron desde la expedición de medidas de emergencia como el Decreto 700/92 y una modificación del horario solar, adelantándolo en 60 minutos, hasta el diseño y puesta en marcha de un plan de emergencia, que incluía como recurso estratégico la hidroeléctrica del Guavio, el programa de interconexión eléctrica con Venezuela, el alquiler de barcazas, Termocartagena, Turbogases de Chinú y la planta de Ecopetrol en Gualanday.

Pero este plan no se realizó completamente en los tiempos establecidos por

proyecto dada las frecuencias de los incumplimientos presentados en todos, cuando no los escándalos en el proceso de contratación. Es así como a la fecha de suspensión del racionamiento, el Plan de Emergencia sólo se había ejecutado en un 39 %.

El apagón se mantuvo durante todo el año 92, período en el cual "el país dejó de consumir 5.175 gigavatios-hora, que en otras palabras significa que no utilizó energía necesaria para mantener 50.000 millones de bombillos encendidos durante una hora. O mejor: los colombianos dejaron de gastar el 14 % de la electricidad que requieren". (1)

Por la circunstancia del racionamiento, todo el país conoció cifras de la magnitud del déficit del sector eléctrico: en Colombia consumimos anualmente cerca de 38.000 gigavatios de energía, de los cuales las centrales hidroeléctricas deben generar cerca de 30.000. Si las lluvias escasean aparece un déficit del orden de más de un millón de kilovatios. En consecuencia se requeriría la construcción de 3 ó 4 centrales térmicas, que sufraguen al sistema 1.5 millones de kilovatios, como condición para conjurar el peligro inminente de un nuevo "apagón" en los próximos 5 años.

2. ¿ERA INEVITABLE EL RACIONAMIENTO?

Todos los juicios de responsabilidad abocados, en los cuales aparecen, a la fecha muchos responsables, pero ningún condenado, han tenido como referente de análisis la cuestión de qué tan inevitable era el racionamiento.

Alrededor de la búsqueda de respuestas, comenzó a emerger ante la opinión una multicausalidad, explicada por la baja hidrología para alimentar los embalses, la estructura inconveniente del proceso de toma de decisiones, la debilidad de los organismos encargados del control, el mal estado de las plantas térmicas y la creencia generalizada en el sobredimensionamiento del sector eléctrico.

Uno de los trabajos más ponderados en la evaluación de estos elementos ha sido, sin duda, el de la Contraloría General de la República (2), en el cual se señalan dos grupos de causas o factores del "apagón".

De un lado están los **Estructurales**, o sea aquellos factores relacionados con la administración y funcionamiento del Sistema Interconectado Nacional -SIN- que por su naturaleza sólo son susceptibles a ser modificados en el mediano y largo plazo, mediante la toma de decisiones sustantivas en los

órdenes administrativo, político y económico. Estos factores se refieren al ordenamiento institucional del SIN, las disponibilidades del parque térmico y las restricciones financieras de las empresas de energía.

Del otro, los **Coyunturales**, es decir, los factores que por sus propias características pueden ser modificados en el corto plazo, y cuyo comportamiento depende estrictamente de decisiones de orden técnico y administrativo; entre ellos se cuentan la operación del SIN y todos aquellos que tienen que ver con el manejo directo de los parámetros que lo afectan.

Además están los relacionados con el orden público y la situación laboral.

Tanto para la Contraloría General como para la mayoría de los analistas, el racionamiento era inevitable dado el peso de los factores estructurales que lo provocaron: la desorganización institucional y administrativa, la baja disponibilidad del parque térmico, los supuestos de sobredimensionamiento, las restricciones financieras de las empresas de energía y el comportamiento de la hidrología.

Era, en fin, la concurrencia de un grupo de factores que habría de determinar "el agotamiento de un modelo de gestión del sector eléctrico". (3)

Empero, la inevitabilidad del racionamiento dado el desajuste estructural del Sistema, no obsta para que no se hubiese diseñado oportunamente un plan de acción, tendiente a mermar su impacto, actuando a tiempo sobre los factores de la coyuntura.

De ahí que se evaluara como crucial "la oportunidad con que se deberían haber optado las medidas de orden administrativo y operacional del SIN, para que el problema y por lo tanto sus consecuencias económicas y sociales, se hubieran reducido al mínimo posible". (4)

El informe de la Contraloría hubo de señalar que la responsabilidad por la intensidad y la magnitud del racionamiento, "recae fundamentalmente sobre las entidades y personas que tuvieron bajo su encargo directo el seguimiento y la evaluación de la información tanto del SIN como de sus subsistemas". (5)

Lo que quedaba en claro era que antes de presentarse el apagón, la evolución de los embalses del SIN no alcanzaba los márgenes de confiabilidad previstos para la operación del sistema y, en consecuencia, se dio un manejo inadecuado, el desembalse, al operar sin suficiente control el sistema.

Por otra parte, si consideramos el punto del control entre los factores de

crisis, aparece insoslayable la responsabilidad gubernamental, toda vez que su preocupación "se ha concentrado en la parte financiera, especialmente en la atención de la deuda externa, dejando la evaluación técnica fuera de él y en manos de los Comités del sector y la Junta Directiva de ISA, ya que los organismos gubernamentales no cuentan con la capacidad técnica necesaria para ese tipo de seguimiento así tengan asiento en la Junta Directiva de ISA y de la CNE". (6)

3. LOS TERMINOS DEL DEBATE

Desde el amplio ámbito de la construcción, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública, que constituyen los criterios inspiradores de buena parte del ejercicio académico de la ESAP, el debate sobre el sector eléctrico, centrado en el estilo administrativo, las características de su estructura orgánica y el proceso de toma de decisiones, era una tarea inaplazable.

En consecuencia, una vez proferido el Acto Administrativo del Señor Presidente de la República, mediante el cual se sancionaba a los responsables de la crisis, el Director General de la ESAP encomendó a la Facultad de Estudios Avanzados la tarea de promover una discusión comprensiva, en el estricto ámbito de la reflexión académica, que bajara el tono de contien-

da, en el que fácilmente, como en muchos otros casos de nuestro acontecer institucional, se iba camino de trivializar el debate, sindicando actores, pretermitiendo el rigor analítico y el examen crítico.

Fue así como en un apretado calendario, entre el 13 de agosto y el 22 de septiembre de 1992, compartieron sus tesis con alumnos del Programa de Maestría en Administración Pública, distintos profesionales que de alguna manera jugaban un papel protagónico en los incidentes objeto de la reflexión.

Encabezados por el Senador Luis Guillermo Sorzano, de la Comisión Quinta, participaron también en el debate convocado por la Facultad de Estudios Avanzados de la ESAP, los doctores Carlos Enrique Moreno, Exgerente de las Empresas Públicas de Medellín; Julio César Guerra T., Representante a la Cámara; José Gregorio Hernández, Magistrado de la Corte Constitucional; Carlos Caycedo, Profesor de la ESAP e Investigador del CINEP; Diego Otero Prada, Presidente de ACIEM; Francisco Ochoa, Secretario de la Comisión de Energía; Luis Fernando Alarcón M., Ex-ministro de Hacienda; Enrique Angel Turk, Presidente Ejecutivo de AICO-Asociación de Ingenieros Contratistas y Luis Fernando Uribe R., Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

Por su parte, el Senador Samuel Moreno Rojas, contribuyó con un texto que le solicitamos, aunque no participó en las discusiones previas del evento en la ESAP.

Como consideramos que el debate aún está abierto, hemos recogido, a manera de artículos para la Revista, las presentaciones que los invitados hicieron en su momento. Infortunadamente, no todas las intervenciones fueron rescatables, razón por la cual el listado de participantes excede al de títulos incluidos en esta edición de Administración y Desarrollo.

Como anexos, por considerarlos pertinentes en la reflexión sobre el tema central enunciado, acogemos en esta edición, tres documentos relacionados:

- Colombia: El sector eléctrico y el Banco Mundial. 1970 - 1987.
- El texto del Proyecto de Ley Eléctrica, presentado por el Ministro de Minas y Energía a consideración del Congreso de la República, y
- Una colaboración del Honorable Senador Luis Guillermo Sorzano, que es un esfuerzo de síntesis entre las necesidades del sector eléctrico y las restricciones que nacen de la impostergable protección del medio ambiente.

Una línea final para repetir nuestros agradecimientos a todos los citados en la lista y a nuestros colaboradores inéditos en la ESAP.

Y una mención aparte, de reconocimiento para la Dra. Rosa Cristina Martínez, eficaz animadora de todo este trabajo invaluable.

N O T A S

- (1) MEJIA MAZUERA, Jaime. 1993. Un año de "apagonía". El Tiempo, febrero 28, p. 1C.
- (2) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 1992: El Racionamiento Eléctrico. Métodos. Causas. Responsabilidades. Santafé de Bogotá, D.C.
- (3) CINEP. Equipo de Servicios Públicos. 1992. El Sector Eléctrico: Entre la reforma y el exorcismo. En Cien días vistos por Cinep. Vol. 15, No. 18, abril - junio, p. 13.
- (4) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 1992. Op. cit., p. 26.
- (5) Ibid.
- (6) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 1992. Sector Eléctrico. Algunas consideraciones acerca de la actual crisis. En Informe Financiero. Abril, p. 73.