

# CAMBIOS EN EL MODO DE PROVISION SOCIAL DEL SECTOR ELECTRICO COLOMBIANO

Por: Carlos J. Caicedo Cuervo \*

---

El marco teórico que ha servido como punto de partida para las diferentes investigaciones adelantadas por el equipo de Cinep en cuanto a la problemática en la prestación de los servicios colectivos domiciliarios (SCD) en Colombia, sugirió en un principio el concepto de **Modo Social de Gestión (MSG)**. (1)

Sin embargo, este concepto sugería en sus interpretaciones aludir única y exclusivamente a las formas de administración y de gerencia de los **servicios colectivos domiciliarios** (2), es decir de su gestión.

Prestada a equívocos esta exégesis, se vio la necesidad práctica de recurrir a la utilización de un concepto más preciso que diera cuenta de la verdadera intención perseguida en las consideraciones teóricas desarrolladas sobre el particular. Con tal motivo, se acoge el término de **Modo de Provisión Social**

(**MPS**), el cual pretende hacer la síntesis de la forma histórica particular que posee el capitalismo para resolver las contradicciones en cuanto hace a la prestación de los servicios colectivos domiciliarios.

El normal funcionamiento del sistema capitalista presupone la existencia de una serie de servicios colectivos domiciliarios esenciales, que por un lado, permiten potenciar la reproducción del capital, y por otro, potencian la reproducción de la fuerza de trabajo.

Pero esta dinámica presenta una serie de limitantes en cuanto a la disponibilidad de recursos para atender la creciente demanda de servicios colectivos domiciliarios. Entre ellas se pueden destacar: las dificultades que los capitales individuales enfrentan para obtener tasas normales de ganancia en el desarrollo de estas actividades, los obstáculos para el ingreso normal de capitales individuales, y por razones tecnológicas y naturales.

Estas limitaciones, permiten que se manifieste una carencia estructural de recursos financieros que refuerza la contradicción básica del capitalismo en la provisión de los servicios colectivos domiciliarios: a pesar de tratarse de actividades indispensables para la normal operación del capital, presentan algunos condicionamientos que impiden la entrada natural de inversiones.

Esta situación se ve vigorizada si se tiene en cuenta el estado particular de los países capitalistas periféricos. A más de los grandes requerimientos financieros, habría que agregar los acelerados ritmos de urbanización y las altas tasas de concentración de la población urbana, que generan crecimientos desproporcionados de las demandas y por ende altos costos de provisión.

Por consiguiente, la forma particular que asume una sociedad capitalista para hacer frente a las dificultades estructurales propias de su desarrollo

---

\* Investigador CINEP.

constituye el M.P.S. de un servicio colectivo domiciliario.

Hechas estas sucintas consideraciones teóricas es necesario justificar la visión integral histórica que da cuenta del sector eléctrico en la presente ponencia (3). Esta metodología fundamenta su validez en torno a tres principios: la capacidad de proporcionar suficientes elementos de análisis estructural, la facilidad de acceder al entendimiento de la problemática actual que constituye el centro del debate y la preocupación pública, y el manejo de un marco de referencia adecuado que permite ejecutar balances, comparaciones y por qué no, pensar soluciones.

Para abordar el tratamiento del sector eléctrico colombiano y sus cambios acaecidos durante un siglo de historia, se diferencian claramente cuatro etapas a saber:

- I. Orígenes del servicio eléctrico en Colombia (1889 - 1930).
- II. Transición de la provisión privada al modo fomentista de provisión local (1930 - 1945).
- III. La era INAGUAS – ELECTRAGUAS (1945 - 1967).
- IV. La era ISA (1967 - 1990).

Por su parte, cada etapa responderá a ciertas y determinadas características en lo concerniente a:

- \* **Razones que explican el surgimiento del servicio:** Pueden ser de orden económico, social, cultural y técnicas, de las cuales como es lógico solamente se hará mención para la primera etapa.
- \* **Características del marco institucional predominante:** Resulta de especial utilidad para descifrar la evolución sufrida en cuanto hace al agente gestor más importante.
- \* **Características del modo de provisión social:** Este aparte involucra tres componentes esenciales.
  - **Lógica Espacial:** Manifiesta la discriminación geográfica o espacial del servicio colectivo domiciliario en mención (barrios, ciudades y regiones).
  - **Lógica Económica:** Define los criterios concretos de reproducción del servicio colectivo domiciliario. Puede ser ella, financiera para lo cual establece condiciones de rentabilidad en la prestación, o social que no exige costeabilidad.

– **Rasgos de la Gestión:** Hace referencia al tipo de agentes involucrados en la prestación del servicio y a su escala de funcionamiento geográfico.

- \* **Razones que explican el colapso o crisis en cada etapa:** Ellas reflejan las diferentes dificultades presentadas durante la evolución en cada período.

## I. ORIGENES DEL SERVICIO ELECTRICO EN COLOMBIA (1889 - 1930)

### 1. Razones que explican el surgimiento del servicio

La génesis y el desenvolvimiento del servicio eléctrico en algunas ciudades del país obedeció a factores de diverso orden. En lo concerniente a aquellos de tipo **económico**, son los excedentes económicos generados por la relativa prosperidad primario-exportadora desde 1870 los que hacen posible que aparezcan inversiones en este campo y como era de esperarse, ellas se presentan en las regiones y ciudades que tenían una vinculación directa con la producción, transformación y comercialización de productos como el oro y el café. Nótese que el inicio del sector eléctrico no estuvo asociado al

sector industrial, esto sólo se presentaría hacia 1920, al requerirse un servicio económico y eficiente.

Los factores de orden **social y cultural** presentes en la época impulsaron el servicio eléctrico en el país. El conocimiento de la técnica, sus aplicaciones y beneficios derivados, fueron producto del estrechamiento de contactos entre las élites económicas nacionales con los países del norte, de los viajes al exterior en calidad de turismo, estudio o negocios, y la inmigración de extranjeros al país. Igualmente, la expansión de las ciudades y de las actividades realizadas hacia su interior generaron un conjunto de nuevas necesidades sociales. La inseguridad a que se veía abocado el sector comercial presionó la instalación del alumbrado público con base en el sebo.

Por su parte, los de tipo **técnico** tienen que ver con los pequeños volúmenes de inversión requeridos, lo que permitía la entrada del capital privado y la obtención de una rentabilidad igual a la del promedio. Al tratarse de una demanda restringida (pequeñas aglomeraciones urbanas) y de un servicio que se sentía como necesidad social en círculos muy estrechos (comercio, incipiente industria y élites sociales), no era necesario recurrir a inversiones y tecnologías pasadas, utilizando entonces: caídas naturales de agua (genera-

ción hidroeléctrica) o pequeñas plantas de combustión (generación termoeléctrica). La marginal intervención del Estado posibilitó que el tipo de propiedad predominante fuera el privado y por lo tanto, se infundiera el carácter de negocio a la actividad de prestar el servicio. Los rendimientos obtenidos por los capitales privados vinculados a esta actividad resultaban iguales a los obtenidos en las finanzas, el comercio y la agricultura.

## 2. Marco institucional imperante

El rasgo central que caracteriza a esta etapa es la ausencia de una intervención directa por parte del Estado. En las ciudades grandes los gobiernos municipales reconocen el carácter del servicio público de la energía eléctrica y establecen diferentes modalidades para su prestación: por un lado, otorgan concesiones hasta de 50 años a agentes privados, y por otro, apoyan o asumen directamente la generación de energía (Medellín 1918, Bogotá 1927). El Estado central decidió intervenir más activamente con la expedición del **decreto 113/28** el cual declaraba las caídas de agua del territorio nacional de propiedad estatal.

## 3. Características del modo de provisión social

**Lógica espacial:** Los sitios privilegiados para el desarrollo del servicio eléctrico

son los puertos, los centros de zonas productoras de mercancías de exportación y las capitales políticas de los departamentos (Costa Atlántica, Cundinamarca, Tolima, Huila, Boyacá, Santander y Norte de Santander).

Así mismo, el servicio se desarrolla como una actividad eminentemente urbana (19 ciudades, donde se destacan Medellín y Manizales como las más dinámicas). Igualmente, las condiciones de generación eléctrica varían según las regiones. En la Costa Atlántica predomina la generación térmica, lo que hace que sus costos de operación sean altos debido a la necesidad de importar combustibles, y sus costos de inversión bajos a consecuencia de unos menores costos de transporte e importación de equipos; por su parte, en la cordillera prima la generación hidroeléctrica que al aprovechar las caídas de agua incurre en menores costos de operación y en unos mayores costos de inversión.

**Lógica económica:** Obtención de tasas de ganancia iguales a la rentabilidad promedio prevaleciente en la economía. La inexistencia de una regulación tarifaria por parte del Estado facilita la operación del capital privado (en Bogotá, se utilizaban tarifas preferenciales para el consumo industrial y se aumentaban las tarifas residenciales con el fin de frenar la demanda; en

Medellín y Manizales no se discriminaba pero las tarifas altas afectaban a todos los usuarios). Las posibilidades y necesidades de expansión del servicio marcaron una serie de tendencias a nivel de la consecución de fondos de inversión inicial y de expansión de los sistemas, que condujeron a la asociación de capitales familiares o de agentes económicos de una misma actividad especialmente comerciantes, en donde primaba la planeación de corto plazo.

**Rasgos de la gestión:** Se trataba de empresas de propiedad predominantemente privada que bien podían ser de capital nacional o extranjero a través de la inversión directa o crédito reservándose el derecho a la coadministración. También se da la presencia de empresas con radio de acción local, así algunas de ellas intenten establecer monopolios de carácter regional e incluso nacional (Cía. Colombiana de Electricidad, filial de la American and Foreign Power Comp. —1927— Cartagena, Buenaventura, Barranquilla, Buga, Santa Marta, Honda, Ciénaga, Girardot, Aracataca, Zipaquirá, Cali, Palmira). Por su parte, la intervención estatal en la regulación y prestación del servicio se presentó así: MUNICIPAL, delega al capital privado a través de concesiones, participación como socio y prestación directa; DEPARTA-

MENTAL, apoyo fiscal a municipios pequeños; NACIONAL, simplemente como regulador político sin intervenir directamente.

#### **4. Colapso del modo privado de provisión local**

Se presentan una serie de causas tanto exógenas como endógenas que configuran su situación de crisis y no permiten su reproducción.

**Exógenas:** La imposibilidad de obtención de fondos de inversión suficientes originada por la crisis de los años treinta no permitía hacer frente a la creciente demanda. El ímpetu nacionalista derivado de la secesión de Panamá contribuyó a crear un ambiente de animadversión respecto al capital extranjero, motivando el inicio de procesos de nacionalización y municipalización.

**Endógenas:** La prestación pública directa comienza a erigirse como la posibilidad más viable y con mayor aceptación social debido al rezago que presentaba la oferta (inadecuada expansión de los sistemas de las empresas y rezago de las inversiones) y a la insoportabilidad de las tarifas (guerras tarifarias entre las empresas). El papel económico asignado al Estado se modificó sustancialmente y se ve la necesidad de su intervención en los

campos social y de fomento económico. Las importantes transformaciones sufridas por la estructura económica colombiana en particular de la producción industrial que demandaba cada vez más energía.

## **II. TRANSICION DE LA PROVISION PRIVADA AL MODO FOMENTISTA DE PROVISION SOCIAL (1930 - 1945)**

### **1. Evolución del marco institucional**

Con anterioridad el Estado venía manifestando su interés por intervenir en el manejo del servicio eléctrico, ciudades como Medellín y Bogotá habían municipalizado el servicio y el gobierno central a través del decreto 113/28 declaró públicas las caídas de agua.

Posteriormente, mediante el **decreto 1551/31** (reglamentario de la ley 113/28) regula el proceso de concesión a particulares del derecho de explotación de una caída de agua. Se reconoce entonces implícitamente la falta de interés por parte del Estado para promover la prestación directa del servicio y otorga un carácter dominante a la figura de concesión, al no interesarle financiar inversiones. Sin embargo, su preocupación se centra en

el control y regulación de las tarifas con el fin de: evitar abusos con tarifas altas dado el carácter monopólico u oligopólico de la prestación del servicio, y prevenir el uso de tarifas diferenciales que otorgaban ventajas a ciertos usuarios. La intervención pública se caracteriza por su regulación, mas no por su promoción.

La ley 109/36 regulada por el decreto 1606/37 aunque conserva el espíritu

regulacionista, introduce algunos elementos nuevos, puesto que exige al gobierno hacer una revisión jurídica de la totalidad de las empresas prestarias del servicio, lo que apuntaba a refrendar o negar su funcionamiento. Estas normas podrían catalogarse como la base de una transición de un Estado regulador a un Estado intervencionista de carácter fomentista, que se implantaría con la reforma constitucional de 1936.

La promulgación de la ley 126/38, demarca la aparición definitiva de la concepción de la intervención pública para el fomento económico y sienta las bases legales para proseguir con las políticas de municipalización. Define

La opción por interconexión eléctrica aumentó la magnitud de los proyectos y enfatizó en la generación hidroeléctrica, lo que a su vez repercutió en la capacidad de adaptarse a los vaivenes del crecimiento económico en general y de la demanda eléctrica en particular, e hizo más creciente la necesidad de recurrir al crédito externo como un componente estructural fundamental.

el suministro de energía eléctrica como servicio público fundamental en la prestación del cual deben concurrir la nación, los departamentos y los municipios (aportes de la nación). El concurso de la nación se limita al aporte financiero, al control de obras en cons-

trucción y a la regulación de ciertas normas técnicas, entre tanto, el municipio es concebido como el ámbito natural de gestión del servicio, limitando el con-

trol nacional al establecimiento de una reserva para mantenimiento y ensanche.

Con la creación del Fondo de Fomento Municipal mediante decreto 503/40, se formaliza el modo de intervención pública gestado en la ley anterior, pues diversifica y fortalece las fuentes de recursos (préstamos a largo plazo, no hay donaciones), y consolida la presencia institucional. Esta ley determina una lógica reproductiva del sistema caracterizada por:

- El Estado, que garantiza los fondos necesarios para financiar inversiones (préstamos) reservándose el derecho de control sobre normas

técnicas de los sistemas y de su construcción.

- El departamento, que desarrolla labores de planificación y asesoría técnica.
- El municipio, encargado de la gestión del servicio, el que a pesar de ser público se le entiende como autorreproductible financieramente hablando.

Entre 1940 y 1945 se desarrolla un intento fallido de esquema fomentista aplicado al servicio eléctrico, que alcanzó a dar resultados satisfactorios en el caso de acueductos y alcantarillados.

## 2. Características del modo de provisión social

**Lógica espacial:** Se cataloga como un sistema unitario, pues no diferencia circuitos de financiamiento de acuerdo con el grado de desarrollo de las regiones o localidades. El crecimiento de las coberturas de acueducto superó las de electricidad, siendo al final del período más altas en el primer servicio. La expansión relativa del servicio eléctrico se da a una velocidad superior en los departamentos de la Costa Atlántica que en los del interior. No hay diferencias significativas en la expansión relativa de la cobertura del

servicio eléctrico por tamaños de ciudad, como sí se observa en el caso del agua potable donde son las ciudades intermedias las que más avanzan.

**Lógica económica:** Se cataloga como fomentista, con las mismas características que configuraron el modo de provisión social en acueducto y alcantarillado. Se trata de un período receptor, donde los volúmenes de capital invertidos son bajos, el crecimiento de las capacidades instaladas es mucho más lento que el de los períodos anterior y posterior, y el ritmo de difusión espacial del servicio tiende a estancarse.

La rentabilidad de la actividad parece no estar cuestionada, así la expansión del sistema no sea la más adecuada. En las empresas privadas parece darse una buena rentabilidad y unas muy deficientes condiciones de expansión del servicio. Esto debido a la estrategia del capital foráneo de lograr un control monopólico a expensas de la calidad y de las coberturas del servicio en sitios donde ya lo prestaba. En las empresas públicas se da una tímida expansión acompañada de dificultades de reproducción económica de los sistemas, ocasionada por excesivas fragmentaciones del sistema y de sus inversiones, inadecuada reinversión de los ingresos y un esquema institucio-

nal y financiero poco conveniente al desarrollo de una actividad como ésta cuya lógica tiende a trascender las fronteras del municipio.

**Rasgos de la gestión:** Se cataloga como localista o descentralista, al no cuestionar al municipio como el ámbito natural de gestión del servicio. En el período se produce una acelerada desnacionalización de la inversión privada, en medio de un relativo estancamiento de la participación del sector privado en el total de empresas. El esfuerzo financiero desplegado por el Estado apenas alcanzó para mantener la posición relativa que ya venían ocupando los gobiernos locales en la provisión de estos servicios en las ciudades mayores, en tanto que el capital extranjero se localizó en ciudades de talla intermedia y pequeña. Resultante de lo anterior, se presenta una coexistencia de empresas públicas y privadas, fuerte segmentación, escala principalmente local y creación de ELECTRAGUAS que se separa del INSFOPAL desde 1945.

### 3. Colapso del F.F.M.

El fracaso del esquema del F.F.M. se explica por diversas razones: el capital público no participaba en el financiamiento de las inversiones del servicio eléctrico, el cierre de los mercados fi-

nancieros internacionales, características legales propias del fondo y la parálisis de las inversiones eléctricas ocasionada por la dificultad de importar materiales técnicos durante el evento de la 2a. guerra mundial.

Resulta difícil a través de este período encontrar homogeneidad de criterios que permitan aseverar acerca de la consolidación o existencia de un modo de provisión social del servicio de electricidad en el país, así se presenten rasgos comunes en las diferentes formas de prestación del servicio.

## 3. LA ERA INAGUAS–ELECTRAGUAS (1945 - 1967)

### 1. Evolución del marco institucional

Durante este período se desarrollan paralelamente dos procesos institucionales:

- La ley 80/46 crea el **Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico**, entidad descentralizada del orden nacional encargada de las obras de fomento eléctrico que surge del ya existente Fondo de Fomento Municipal, del cual se separan las funciones correspondientes a la prestación del

servicio eléctrico. Esta institución pretendía regular la utilización del agua en labores de electrificación e irrigación. Sus fuentes de financiación para inversiones y funcionamiento excluían la posibilidad de participación del capital privado. El **decreto 65/53** recorta autonomía al instituto mediante controles administrativos y lo adscribe a otro ministerio. Posteriormente, el NAGUAS se transformaría en ELECTROAGUAS entidad encargada exclusivamente de las obras de fomento eléctrico, en tanto que el HIMAT se especializaría en el manejo de aguas y de proyectos de irrigación.

El **Acto Legislativo 5/54** abre las puertas al desarrollo de **Empresas de Servicios Públicos**. Estas serán a réplica de las empresas descentralizadas del orden nacional, en el sentido de constituirse como entes altamente especializados, diseñados para poseer una mayor agilidad administrativa y financiera, lo mismo que una mayor autonomía política y presupuestal. En este proceso se crean la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC), la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEEB-1959) y las Empresas Públicas de Medellín (1955).

La mayor peculiaridad del marco institucional del sector eléctrico durante la presente etapa es que se trata de un desarrollo segmentado, con un componente nacional cuya característica principal es la de su alto grado de descentralización.

Las grandes ciudades tienden a resolver sus necesidades de servicios públicos de forma autónoma, mientras que las zonas menos desarrolladas del país continúan siendo atendidas por entidades descentralizadas del orden nacional como INAGUAS, que desempeña funciones de planificación, ejecución, financiación y operación de los sistemas.

Este diseño institucional pretendió ante todo facilitar el acceso del país a los recursos de crédito externo canalizados a través de la banca multilateral.

## 2. Características del modo de provisión social

**Lógica espacial:** Expansión del servicio con fuertes discriminaciones, especialmente campo-ciudad. Mientras que esta última experimentó una verdadera revolución en la electrificación, el primero siguió relegado del servicio. Otra discriminación espacial tiene que ver con el hecho de que la expansión del servicio eléctrico tendió a ser tan

desigual como la distribución espacial de la población y de la actividad económica (Antioquia y Cundinamarca, Medellín y Bogotá, avanzaron más).

**Lógica económica:** El principio de rentabilidad rige el manejo económico de esta actividad. El sentido de rentabilidad presente busca, por un lado garantizar la adecuada provisión de fondos para la exigente tarea de mantener el ritmo de expansión de la oferta del servicio, y por otro, permitir que el Estado no distraiga fondos para la atención de estos servicios comerciales y pueda concentrar su esfuerzo en otro tipo de servicios. El funcionamiento de la rentabilidad en esta actividad económica ha demostrado que se trata más de una meta esperada que de un objetivo alcanzado. Las causas que impiden llegar a tal implementación son: escaso grado de madurez de las inversiones y las empresas, el gran peso del endeudamiento externo que termina absorbiendo los pocos o muchos excedentes generados, la "demagógica tarifaria" y el tamaño de las operaciones.

La lógica económica del servicio está determinada por la doctrina del fomento económico. Sin embargo, en su aplicación se reconoce su carácter comercial y su no tan fuerte impacto social.

**Rasgos de la gestión:** Progresiva consolidación del monopolio del manejo público (es sólo a principios de los años 60 cuando desaparecen por completo las empresas privadas de generación y venta de energía). Al interior de la gestión pública se fue desarrollando una segmentación institucional (Empresas Públicas Municipales y resto, y empresas con acceso a endeudamiento externo y aquellas que no). Desde el punto de vista técnico e incluso financiero, puede decirse que el servicio operó sobre una base eminentemente regional, y en las zonas menos desarrolladas del país, estrictamente local.

Para sintetizar las características del modo de provisión social del servicio eléctrico durante esta etapa, se diría que se trata de un modo fomentista-comercial, de gestión predominantemente pública-segmentada que tiene la región como pilar fundamental de manejo institucional, y que actúa con una base lógica espacial centralista de impacto desconcentrativo.

### **3. Colapso del modo de provisión social**

Entre las razones más importantes que se acumularon para que entrara en crisis el modo de provisión social durante la presente etapa se destacan: el

rezago tarifario, impacto de la devaluación, incumplimiento de las reglas de juego entre autoridades regionales y nacionales, peso excesivo del endeudamiento interno y externo, imprevisiones presupuestales y extensos períodos de maduración de las inversiones.

## **IV. LA ERA ISA (1967 - 1990)**

### **1. Evolución del marco institucional**

El marco institucional actual sentó sus bases en los años 67 y 68, cuando se crearon las principales instituciones que hoy participan en él. Posteriormente se fueron creando nuevas entidades, pero más con el sentido de complementar el esquema básico que de cambiarlo a fondo. Los principales cambios operados a nivel institucional fueron los siguientes:

— El **Plan de Electrificación de 1965** consideró prioritario iniciar el proceso de interconexión del sistema de generación eléctrica del país, se contrata entonces a la International Middle West Company para que presente unas alternativas que sirvieran de base a lo que posteriormente se denominaría **ISA**. En noviembre de 1966 se logra firmar un "Convenio sobre Interconexión de los Sistemas Eléctricos y de Ensanche de la Capacidad Generadora" (cuyo objeto era la interconexión y la finalidad el intercambio de ener-

gía y el establecimiento de prioridades en la construcción de nuevas centrales generadoras). Para dar cumplimiento a lo anterior, se decide constituir mediante escritura pública No. 3057 de 09/67 en la notaría 8a. de Bogotá una entidad que en relación a los aspectos económicos tendría las siguientes características: el capital sería aportado por las empresas fundadoras (Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, Empresas Públicas de Medellín, CVC, Electraguas, Central Hidroeléctrica del río Anchicayá y de Caldas), los gastos de inversión se sufragarían con empréstitos externos los de divisas y con aportes de socios los de moneda nacional, los gastos de funcionamiento serían costeados por las empresas en proporción a su consumo anual de energía de cada socio respecto al total.

— Creación del **Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL)** a través del **decreto 3175/68**, resultado de la transformación de **ELECTRAGUAS**. Su patrimonio lo constituían la herencia dejada por la anterior entidad, excepto las rentas de destinación específica, y su capacidad de inversión dependía de las apropiaciones presupuestales que realizara y de las operaciones de crédito interno y externo. Fundamentalmente, se trató de la continuación de Electraguas, salvo muy contados cambios.



— Por **ley 57/67** se crea como establecimiento público la **Corporación Eléctrica Regional de la Costa Atlántica (CORELCA)**. En 1975 el ICEL le cedió los derechos sobre las electrificadoras de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés y Providencia.

— El **decreto 3069/68** crea la **Junta Nacional de Tarifas** y la adscribe al Departamento Nacional de Planeación, como ente controlador y fiscalizador de las tarifas de los servicios públicos.

— Transitoriamente fue creado el **Fondo de Desarrollo Eléctrico** para refinanciar las deudas externas en moneda nacional del sector y cubrirlas cumplidamente durante 1977 y 1978. La **ley 11/82** reglamentada por el **decreto 1471/82** crea la **Financiera Eléctrica Nacional** como un mecanismo estable de captación de ahorro interno, destinado a otorgar crédito al sector eléctrico. La situación financiera enfrentada por el país durante los ochenta condujo a un rediseño de la FEN, pasando de ser **eléctrica a energética**. Esto si se tiene en cuenta la crisis de la deuda externa en América Latina (1982) que obligó consecuentemente a modificar el manejo fiscal nacional. En el sector eléctrico fue muy sintomática puesto que era el responsable de la tercera parte de la deuda externa a comienzos de los 80. Resultado de

ello, se detuvieron o suspendieron las inversiones para generación, priorizando en la distribución. Uno de los mecanismos utilizados para sobrellevar el déficit financiero del sector eléctrico fue el **FONDO DE MONEDAS EXTRANJERAS (FODEX)**, que facilitaba la transferencia de recursos públicos de entidades superavitarias a deficitarias, en calidad de préstamos a corto plazo, nutrido además con recursos provenientes de las bonanzas cafeteras y exportaciones petroleras.

— Con la **ley 51/89** se crea la **Comisión Nacional de Energía**, con el objetivo de organizar y regular la utilización racional e integral de las distintas fuentes de energía.

En términos generales, se diferencian varias instancias en el marco institucional del sector eléctrico:

— **De Planeación Macroeconómica y Sectorial**

CONPES, controla  
Departamento Nacional de Planeación (DNP), controla

Ministerio de Minas y Energía, controla

Comisión Nacional de Energía (CNE)

Junta Nacional de Tarifas (JNT)

Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), planeación operativa

— **De Regulación y Financiación del Sector**

Junta Nacional de Tarifas

Es común encontrar que las causas fundamentales atribuidas a la crisis durante este período sean: errores de planificación, corrupción, sobredimensionamiento de las inversiones y distorsiones tarifarias a favor del consumo residencial. Conjugadas estas y otras razones que potenciaron la crisis, lo cierto es que existen implicaciones de orden técnico-económico que hacen que sea de orden estructural.

Financiera Energética Nacional (FEN)

FODEX

A nivel operativo, la desagregación institucional presenta la siguiente estructura:

— **INTERCONEXION ELECTRICA S.A. (ISA)**. Planificación operativa sectorial. Diseña planes de expansión, determina los proyectos a ejecutar, su secuencia, sus propietarios y las estrategias de financiación, maneja la red de interconexión a nivel nacional y no vende directamente energía al usuario final, pero sí vende electricidad en bloque.

– CONJUNTO DE EMPRESAS ELÉCTRICAS. Desempeñan funciones de generación y distribución de electricidad.

Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEB)

Empresas Públicas de Medellín (EPM)  
Corporación Regional del Valle del Cauca (CVC)

Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL)

Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA)

Corporación Regional del Quindío (CRQ)

## 2. Características del modo de provisión social

**Lógica espacial:** Uno de los logros importantes de la presente etapa se tradujo en haber logrado una muy apreciable extensión geográfica y social del servicio eléctrico. Se logra casi que una universalización del servicio, después de haber alcanzado altos grados de discriminación espacial (urbano). Los resultados de la era de la interconexión son muy halagadores desde el punto de vista de la difusión espacial y social del servicio: las ciudades de menor talla progresaron más rápidamente en sus coberturas y el campo asistió a una verdadera “revolución eléctrica”.

**Lógica económica:** La opción por la interconexión eléctrica aumentó la magnitud de los proyectos y enfatizó

en la generación hidroeléctrica, lo que a su vez repercutió en la capacidad de adaptarse a los valores del crecimiento económico en general y de la demanda eléctrica en particular, e hizo más reciente la necesidad de recurrir al crédito externo como un componente estructural fundamental.

Desde la segunda mitad de los años 70 aparecen perturbaciones sobre el costo de provisión de electricidad, causadas por la creciente inestabilidad del sistema financiero internacional, lo que acarrearía dificultades al propósito de producir energía barata y confiable. Durante los 80, se resquebrajaría el pilar económico de un estable y previsible crecimiento de la demanda por energía eléctrica. El conjunto de estos cambios, dio lugar a la aparición de una crisis del sistema que exige aplicar correctivos en dos sentidos: por un lado, adoptar una nueva estrategia tecnológica, y de otro, implementar una nueva estrategia financiera.

**Rasgos de la gestión:** Se consolida la gestión pública del servicio. El reto fue el de lograr un manejo interinstitucional concertado de los diferentes componentes del sistema.

## 3. Colapso del modo de provisión social

Es común encontrar que las causas fundamentales atribuidas a la crisis

durante este período sean: errores de planificación, corrupción, sobredimensionamiento de las inversiones y distorsiones tarifarias a favor del consumo residencial. Conjugadas estas y otras razones que potenciaron la crisis, lo cierto es que existen implicaciones de orden técnico-económico que hacen que sea de orden estructural.

Hoy en día cuando aparecen propuestas de transformación institucional es de esperar que ellas impliquen una reestructuración global del sector y la aparición de una nueva época.

## N O T A S

- (1) Cuervo, Luis Mauricio. Gestión Social del Servicio de Acueducto y Alcantarillado en Colombia. Crisis y Perspectivas. Economía Política de los Servicios Públicos. Una Visión Alternativa. CINEP, págs. 161 a 219.
- (2) Se pueden proponer dos criterios para agrupar algunas actividades que son de carácter principalmente urbano como servicios colectivos domiciliarios (acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, telefonía y aseo):
  - Que represente una respuesta colectiva a una necesidad que ha dejado de ser posible de solucionar de forma individual.
  - Que implique la constitución de redes de aprovisionamiento que sirvan a los domicilios particulares. Al respecto ver: Cuervo, Luis Mauricio. Servicios Colectivos Domiciliarios: Principales Componentes Teóricos. Op. Cit., págs. 39 a 75.
- (3) Es de anotar, que la totalidad de la exposición se basa en la investigación desarrollada por Luis Mauricio Cuervo G., para el Proyecto de Investigación en Servicios Públicos del CINEP, y publicada bajo el título: *DE LA VELA AL APAGÓN. 100 AÑOS DE SERVICIO ELÉCTRICO EN COLOMBIA*, 1992. Por lo tanto, mayores detalles pueden ser consultados en el texto en mención.