

Revista Energética



Energy Magazine

**Año 15
número 1
enero-abril 1991**

**Year 15
number 1
January-April 1991**



**Tema: Participación de la iniciativa privada
en el Sector Energético**

**Topic: Participation of private initiatives
in the energy sector**



Perspectivas de Privatización en el Subsector Eléctrico Colombiano*

Dr. Francisco Ochoa F.**

I. INTRODUCCION

Es tiempo de privatización. La declinación del Estado intervencionista, la desaceleración económica, la crisis fiscal, la intensificación de la competencia entre bloques económicos y la presión mundial por una mayor apertura democrática han abierto las puertas para que la iniciativa privada se extienda por todas las actividades económicas, muchas de ellas reservadas hasta ahora a la acción exclusiva del Estado.

La discusión sobre privatizar o no debe centrarse más en el terreno pragmático que en el ideológico, máxime ahora que esta confrontación ha perdido vigencia ante las transformaciones profundas que viven los países conocidos como socialistas. La privatización ya no es un fenómeno exclusivo de los países capitalistas. También se está presentando, cada vez con mayor auge, en países como Polonia, China y la Unión Soviética. Estos pueblos han comprendido que el mejoramiento en sus condiciones de vida va a depender en gran parte de la transformación de su aparato económico. La historia ha demostrado que el mejoramiento de los índices de productividad se facilita cuando operan las fuerzas de la competencia y de la iniciativa particular.

En el contexto latinoamericano, la crisis fiscal y la reducción de los flujos de crédito nuevo han impedido a los gobiernos continuar financiando empresas estatales ineficientes. Esto ha forzado procesos de privatización, que se desarrollan con gran fuerza en países como México, Venezuela, Chile, Argentina y Jamaica.

En Colombia, el proceso de privatización no ha alcanzado la fuerza ni la intensidad lograda en los

países señalados anteriormente. Varias razones explican esta situación: en primer lugar, históricamente en el país ha existido una amplia participación privada en virtualmente todas las actividades económicas, con excepción de la casi totalidad de los servicios públicos domiciliarios, puertos y ferrocarriles. Las demás actividades económicas se han desarrollado dentro de un concepto constitucional de libre empresa y función social de la propiedad. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el Estado colombiano no padece síntomas de hipertrofia burocrática, ni soporta niveles elevados de déficit fiscal (actualmente, el déficit fiscal está por debajo del 1% del PIB). En tercer lugar, aunque con dificultades, el país ha continuado teniendo acceso a los recursos de crédito externo, como consecuencia del estricto cumplimiento con sus obligaciones de deuda externa.

Lo anterior no significa que el gobierno colombiano no esté considerando seriamente en aumentar la participación del sector privado en la vida económica del país. Cada vez gana más terreno la idea de que, para acelerar el desarrollo económico, es necesario aumentar la productividad y la eficiencia de las empresas y que es más viable conseguirlo con el concurso de la iniciativa privada.

Cada vez gana más terreno la idea de que, para acelerar el desarrollo económico, es necesario aumentar la productividad y la eficiencia de las empresas y que es más viable conseguirlo con el concurso de la iniciativa privada

* Las ideas expresadas en este ensayo sólo comprometen al autor

** Secretario Ejecutivo, Comisión Nacional de Energía de Colombia

Es de anotar que en Colombia, al igual que en otros países, se optó por la estatización, tal vez por haber carecido de la suficiente claridad conceptual de que los abusos monopólicos que se estaban presentando se pueden resolver a través de un sistema regulatorio fuerte e independiente de las empresas. En países como Estados Unidos, se optó por esta alternativa

Inclusive en el texto de la Nueva Constitución se dejó consagrada una norma para que, dentro de los límites del bien común, opere la libertad económica, la competencia y la iniciativa privada.

Aunque aún no existe un marco unificado y global para ejecutar un programa de privatización a gran escala, como el existente en países como México o Venezuela, el gobierno de Colombia ha puesto en marcha una estrategia consistente en minimizar la presencia de la inversión en el sector financiero e industrial y en promover e incentivar la participación de inversionistas priva-

dos en actividades que hasta el presente estaban reservadas al Estado (como puertos, ferrocarriles, energía eléctrica, etc.).

Es de anotar que, al igual que en otros países, el proceso se ha centrado inicialmente en la reprivatización de entidades que fueron estatizadas por diferentes razones (en el caso colombiano, muchas entidades financieras fueron intervenidas en la década de los ochenta para preservar la estabilidad del sistema financiero y evitar el pánico económico).

En el presente artículo se trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué perspectivas existen para la privatización en el subsector eléctrico colombiano?

Para dar una respuesta, es necesario conocer, primero, las razones que obligaron al Estado a asumir la provisión del servicio de energía eléctrica, la situación actual del subsector eléctrico, la estrategia de reestructuración que ejecuta actualmente el Gobierno y la experiencia internacional en la privatización de este subsector.

II. LA ESTATIZACION

La iniciación del servicio de energía eléctrica en Colombia fue fruto de la iniciativa privada. Tanto inversionistas privados nacionales como extranjeros consiguieron del Estado subsidios y privilegios de exclusividad para prestar el servicio eléctrico por largos períodos de tiempo (30 años o más). Sin embargo, el proceso de industrialización y crecimiento urbano que se dio en el país a principios del siglo generó una presión por el servicio de energía eléctrica que los inversionistas privados, por diferentes razones, no fueron capaces de satisfacer. En unos casos, por la tendencia a privilegiar sus propias industrias; en otros, porque se requería hacer grandes inversiones que rebasaron su capacidad

financiera y en otros, porque la baja rentabilidad que habían tenido sus inversiones -por dificultades técnicas, operacionales y extracostos en los equipos- los llevó a tomar decisiones impopulares como la duplicación de tarifas (caso Bogotá) que exasperó a la comunidad y deterioró las relaciones con el Estado.

Para subsanar esta situación, se presionó para que se acabaran los privilegios de explotación, permitiendo la competencia (caso Bogotá) o para que el Estado participara directamente en su prestación (caso Medellín). La competencia no fue sana. En Bogotá, se desató una guerra entre las dos empresas eléctricas (Samper Bush y la Compañía Nacional de Electricidad) y se acudió a prácticas indeseables como la de bajar tarifas, inclusive por debajo del costo de producción, hecho que creó una situación caótica que terminó por afectar la calidad del servicio, obligando al Consejo a intervenir para dirimir el conflicto, lo que terminó con la fusión de ambas empresas en una compañía de capital mixto denominada Empresas Unidas de Bogotá.

Por otra parte, la presión de los medios de comunicación, identificando el alumbrado público como un servicio de primera necesidad y de interés público, ayudó a crear las condiciones políticas que desembocaron en la estatización de este servicio en todo el país. En 1928, la Ley declaró de utilidad pública el aprovechamiento de la fuerza hidráulica.

Es de anotar que en Colombia, al igual que en otros países, se optó por la estatización, tal vez por haber carecido de la suficiente claridad conceptual de que los abusos monopólicos que se estaban presentando se pueden resolver a través de un sistema regulatorio fuerte e independiente de las empresas. En países como Estados Unidos, se optó por esta alternativa.

III. SITUACION ACTUAL DEL SUBSECTOR

El subsector eléctrico colombiano tiene una capacidad instalada de 8356 MW, de la cual 6522 MW (78,1%) es hidroeléctrica y 1834 MW (21,9%) térmica. Actualmente se concluyen dos proyectos importantes: Guavio (1000 MW) y Río Grande (322 MW), previéndose su entrada en operación en el segundo semestre de los años 1992 y 1993, respectivamente (3).

A diferencia de otros países agobiados por racionamientos, Colombia cuenta con una capacidad suficiente para atender su demanda. Inclusive, dado que la demanda máxima en el año 1990 fue de 6071 MW, contra una capacidad instalada de 8356 MW, se le ha cuestionado seriamente por haberse sobreinstalado, a costa de un mayor endeudamiento y niveles elevados de inversión, con severas repercusiones en el manejo macroeconómico del país.

Durante la década de los ochenta, el subsector dobló su capacidad instalada al pasar de 4177 MW en 1980 a 8356 MW en 1990. Aunque la cobertura se aumentó de manera significativa (el 96% de las cabeceras municipales y 41% de las áreas rurales tienen servicio de energía eléctrica), esta expansión se basó fundamentalmente en crédito externo. El saldo de la deuda creció a un ritmo del 20% anual, pasando de US\$860 millones en 1980 a US\$5.200 millones en 1990, equivalente a una tercera parte de la deuda pública externa del país. Las inversiones durante esta década representaron un 24% del total de la inversión pública.

En materia de tarifas se adoptó, a mediados de la década pasada, un esquema tarifario uniforme basado en el costo económico de provisión del servicio (costo incremental promedio de largo plazo), que ha servido para eliminar

la enorme dispersión de niveles tarifarios que existía en el país y que ha permitido tomar mayor conciencia sobre los costos reales y los subsidios que se otorgan. Sin embargo, aún existe un rezago importante en las tarifas, ya que sólo se alcanza a cubrir el 75% del costo económico, aunque está en marcha un proceso de ajustes para llevar la tarifa media al 90% de dicho costo en 1994. Los subsidios otorgados se han estimado en US\$246 millones al año (3). A lo anterior se ha sumado un aumento en las pérdidas de energía (de un 17,3% en 1975 se pasó a un 21,6% en 1990) y la indisciplina en los pagos de deudas entre empresas eléctricas, así como el aumento de la cartera morosa, especialmente de las entidades oficiales.

Por otra parte, la modificación en los términos de los contratos de la banca multilateral -que redujo los períodos de gracia y de repago e introdujo la canasta de monedas- y el aceleramiento en la devaluación del peso colombiano, ayudaron a deteriorar significativamente la situación financiera del subsector, hasta el punto de que la generación interna de recursos sólo alcanza para cubrir el 44% del servicio de la deuda (sin inversión) o el 80% de la nueva inversión. Como se observa, el subsector eléctrico colombiano se encuentra en una situación de

insolvencia financiera. A diferencia del pasado, donde el déficit pudo diferirse acudiendo a nuevo endeudamiento, generando con ello un efecto acumulativo, la restricción por acceder a nuevos créditos y la necesidad de iniciar la construcción de nuevos proyectos de generación para evitar racionamientos futuros, obligan a un replanteamiento en la estrategia de desarrollo del subsector eléctrico.

IV. ESTRATEGIA DE REESTRUCTURACION SECTORIAL

Aunque la crisis financiera del subsector eléctrico no es asunto reciente, siempre se encontró la forma de mantenerlo a flote con nuevos recursos de crédito, tanto externos como internos, difiriendo así la solución para años posteriores. Sin embargo, las restricciones actuales para conseguir nuevos recursos frescos de crédito y la presión de la comunidad para que se aumente el nivel de eficiencia de las empresas eléctricas han creado un clima favorable para emprender un programa de reestructuración sectorial, el cual fue adoptado por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), máximo organismo de decisión del Estado, que preside el Señor Presidente de la República (1). (Ver recuadros)

Varios lineamientos básicos soportan esta estrategia:

1. La definición del rol del Estado como propiciador de condiciones de competencia, dentro de un marco regulatorio fuerte, independiente y transparente.
2. El fortalecimiento de las actividades de planeamiento en un contexto energético integral, con la creación y puesta en marcha de la Comisión Nacional de Energía, que permitirá desarrollar planes de expansión más flexibles y adaptados a las condiciones macroeconómicas, involucrando las posibilidades de sustitución y de uso racional de energía.
3. La redefinición de la electrificación rural dentro de un concepto más amplio de energización rural, utilizando las fuentes energéticas locales y evitando extender redes más allá de los límites señalados por la conveniencia técnica y económica.
4. El acercamiento de las tarifas a los costos reales y el otorgamiento de subsidios explícitos, sólo a quienes verdaderamente lo ameritan, con recursos fiscales.

El Gobierno espera que, como resultado de esta estrategia, se creará un espacio y un ambiente propicio para que los particulares se vinculen al subsector eléctrico, comprando activos de generación existentes, adquiriendo acciones de empresas generadoras, construyendo nuevas plantas de generación o prestando servicios en las actividades de distribución

El programa de reestructuración comprende acciones como las siguientes:

1. Implantación de un esquema regulatorio fuerte e independiente del subsector.
2. La reconfiguración de empresas, buscando la separación, si no administrativa al menos contable, de las actividades de generación de las de distribución, manteniendo el Estado la propiedad y operación de la red interconectada nacional, para propiciar la competencia entre las empresas generadoras, cobrando por el servicio un peaje.
3. Racionalización del programa de inversiones para garantizar la atención de la demanda futura con criterios de eficiencia, dentro de un proceso de planteamiento energético integral, considerando opciones de intercambio energético con países vecinos.
4. Introducción de rígidos programas de gestión gerencial respaldados en contratos de desempeño y condicionando el acceso a los recursos de crédito y la permanencia de los gerentes en sus cargos, al cumplimiento de las metas trazadas.
5. Introducción de la evaluación externa en todas las actividades sectoriales, desde las administrativas hasta la selección y ejecución de proyectos, para corregir a tiempo desviaciones de las metas propuestas y garantizar el proceso continuado de mejora en la eficiencia sectorial.
6. Conformación de empresas regionales de generación y reorientación del papel del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, entidad que promueve la electrificación en la mayoría de los departamentos del país, para que atienda sólo las regiones alejadas de la red nacional.

Como contraprestación, el Gobierno apoyará al subsector con una capitalización y refinanciación de pasivos de las empresas, para fortalecer su patrimonio y permitirles cumplir con sus obligaciones financieras. Asimismo, la Nación se hará cargo de pasivos por un monto cercano a US\$850 millones, a cambio de participación accionaria en las empresas de Interconexión Eléctrica S.A. -propietaria de la red interconectada nacional, encargada de realizar el planeamiento detallado y el despacho económico del sistema- y en la Central Hidroeléctrica de Betania, convirtiéndose en el accionista mayoritario de las mismas.

El Gobierno espera que, como resultado de esta estrategia, se creará un espacio y un ambiente propicio para que los particulares se vinculen al subsector eléctrico, comprando activos de generación existentes, adquiriendo acciones de empresas generadoras, construyendo nuevas plantas de generación o prestando servicios en las actividades de distribución.

V. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Antes de abordar el análisis de las posibilidades concretas de privatización en el subsector eléctrico colombiano, resulta ilustrativo hacer algunas reflexiones sobre la forma como se ha venido desarrollando este proceso en otros países, indagando por sus orígenes y alcances. El conocimiento y análisis de estas experiencias permiten evaluar con objetividad las verdaderas perspectivas de la participación privada en el caso colombiano y diseñar una estrategia coherente y realista.

Del análisis de las condiciones imperantes en los países en desarrollo, en el momento de emprender programas de privatización en sus subsectores eléctricos (8) -Chile, China, Turquía, Pakistán, Filipinas, Tailandia, Indonesia, India, Malasia, Costa Rica y República Dominicana- se sacan las siguientes conclusiones, algunas de ellas altamente correlacionadas:

1. Elevado endeudamiento sectorial, alcanzando en algunos casos niveles superiores al 30% de la deuda pública nacional.
2. Elevada dependencia del presupuesto nacional, debido a la insuficiente generación de recursos propios.
3. Gestión ineficiente de las empresas.
4. Déficit fiscal elevado.^{1'}
5. Presiones de racionamiento^{2'}
6. Incapacidad para acometer la expansión eléctrica requerida por la insolvencia financiera y la dificultad de acceder a nuevos créditos.

Aunque los tres primeros factores son inherentes a casi todos los países en desarrollo, los tres últimos han venido generando una presión enorme por buscar una salida a la crisis, especialmente cuando la comunidad soporta racionamientos intensos como en India, Pakistán o República Dominicana.

Cuando el Estado no puede seguir soportando nuevas cargas por sus problemas fiscales y se cierran las puertas a créditos frescos, no queda otra opción que explorar alternativas de privatización, inclusive estableciendo incentivos excepcionales como en la India, donde se decidió aumentar la razón deuda/patrimonio a 4:1, elevar la tasa de retorno a un 15%, permitir la capitalización de intereses durante la construcción, otorgar concesiones por 30 años, facilitar la captación de ahorro nacional en proporciones significativas y otros. La India requiere instalar 38.000 MW en los próximos cinco años y no dispone de recursos ni créditos suficientes para ello. En países como Pakistán, el Banco Mundial con recursos de diferentes países e instituciones ha promovido la creación de un fondo para financiar actividades particulares en el sector energético (actualmente, se negocia un fondo de esta naturaleza en Jamaica).

Un resultado importante del análisis de estos casos es que la inversión privada en los países que han emprendido programas de privatización de sus subsectores

eléctricos se ha orientado fundamentalmente hacia nueva generación térmica, especialmente cogeneración y autogeneración. Hasta cierto punto, este hecho no debe sorprender porque ante la crisis de suministro eléctrico, los industriales se han visto en la necesidad de buscar soluciones para continuar realizando sus actividades productivas.

En todos los casos, el proceso ha sido dispendioso y complejo requiriéndose, la mayoría de las veces, la expedición de leyes para hacer viable la participación privada, así como el otorgamiento de garan-

El conocimiento y análisis de estas experiencias permiten evaluar con objetividad las verdaderas perspectivas de la participación privada en el caso colombiano y diseñar una estrategia coherente y realista

tías para cubrir adecuadamente los riesgos y obtener una tasa adecuada de rentabilidad sobre el capital invertido.

VI. EL CASO COLOMBIANO

Como se comentó anteriormente, en el caso colombiano el Estado se vio obligado a asumir directamente la gestión del servicio eléctrico por presiones de la misma comunidad, ante la incapacidad financiera de los inversionistas privados para seguir expandiendo el servicio por la incertidumbre de no obtener una tasa de rentabilidad adecuada a sus inversiones. Además, no se tuvo conciencia sobre la importancia de la regulación para evitar abusos monopólicos.

La inquietud que surge es saber si es conveniente privatizar y conocer si están dadas las condiciones para iniciar en el país un proceso inverso, esto es, la privatización del subsector eléctrico.

Antes de intentar una respuesta, hay que tener presente que, para que el capital privado fluya hacia la actividad eléctrica, es necesario que existan reglas estables que permitan recuperar la inversión, con tasas adecuadas de rentabilidad. Los subsidios a los más pobres no deben ser a costa de la actividad eléctrica, sino que deben provenir de fuentes de tipo fiscal.

La insolvencia financiera que atraviesan la mayoría de las empresas eléctricas en Colombia -todas ellas estatales- no son propiamente un aliciente para la privatización en su sentido más amplio (transferencia de la propiedad). Primero habría que sanear las empresas antes de ponerlas en venta, lo que equivale a resolver sus problemas financieros con recursos del Estado. Seguramente, esta fórmula generará resistencias, a no ser que los nuevos dueños tengan legitimidad política. Como dice Miguel Urrutia: "Para que se den

La inquietud que surge es saber si es conveniente privatizar y conocer si están dadas las condiciones para iniciar en el país un proceso inverso, esto es, la privatización del subsector eléctrico.

estas condiciones los nuevos dueños no pueden ser extranjeros y tienen que ser un grupo numeroso y bien organizado.... A nivel internacional se ha encontrado que el grupo económico mejor organizado y con más influencia política es el de los pensionados" (11). La inquietud que surge es si los pensionados colombianos estarían interesados en esta clase de inversión. Nuevamente, la respuesta va a depender de las garantías que se otorguen para minimizar el riesgo y garantizar la rentabilidad de la inversión. Esto va a significar a la larga el establecimiento de tarifas reales, porque no es deseable que el programa dependa indefinidamente de elevadas transferencias fiscales, impidiéndole al Estado atender otros frentes sociales.

Como se observa, introducir esta cultura de la eficiencia en la asignación de los recursos va a ser un proceso dispendioso y complejo. Bajo esta premisa, ¿cuáles son las posibilidades reales de participación privada en el subsector eléctrico en el mediano plazo?

La respuesta a esta interrogante va a depender del éxito del Gobierno en crear condiciones que posibiliten esta participación. Pero ello sólo será posible en la medida en que se logre un mayor nivel de conciencia pública de la importancia de la privatización, que permita superar las resistencias políticas y sindicales inherentes a un proceso de esta naturaleza.

Siendo conscientes de las dificultades, valdría la pena retomar nuevamente la pregunta de si se requiere privatizar. Como se demostró anteriormente, para mantener el ritmo de crecimiento del servicio eléctrico en las condiciones financieras actuales, tanto a nivel interno como externo, es necesario contar con el concurso de los particulares.

Probablemente Colombia no tiene ahora la presión que viven países como India, Pakistán o República Dominicana, sometidos a fuertes racionamientos y sin recursos estatales para salir de esa encrucijada. Pero si no se toma ya una serie de acciones, a la vuelta de unos años podremos estar en una situación similar, que nos obligará a desarrollar de manera apresurada medidas para atraer capital privado. De ahí que sea el momento de iniciar el proceso con claridad, empezando por aquellas actividades que no generan fuertes resistencias sociales.

Se debe comenzar con programas de cogeneración industrial y de autogeneración, construcción de plantas mediante esquemas BOOT (Build-Own-Operate-Transfer, es decir construir, poseer, operar y transferir) y la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas (en lo posible, promoviendo la propiedad comunitaria). A nivel de distribución, la participación privada puede ayudar en la facturación, mantenimiento de redes, recuperación de cartera y recuperación de pérdidas de energía. Lo importante acá es ganar credibilidad pública.

El traslado de las centrales de turbogas de Chinú (100 MW) a la ciudad de Barranquilla, la instalación de una planta diesel de 12 MW en la Isla de San Andrés y Providencia y la rehabilitación, operación y mantenimiento de algunas centrales hoy fuera de servicio constituyen una buena oportunidad para aprender a manejar este proceso de privatización.

Además de las condiciones presentes (insolvencia financiera de las empresas, acceso difícil a nuevos recursos de crédito), existen otras razones para iniciar un proceso de privatización que se fundamentan en una nueva cultura política y de manejo de las empresas públicas. Raymond Barre, ex Primer Ministro de Francia, anotaba lo siguiente en un ensayo sobre la privatización en ese país, que son aplicables al caso colombiano: (Ver recuadro)

1. Existe una tendencia que confiere a las empresas públicas o nacionales ventajas o privilegios que no se justifican con razones objetivas y que atentan contra sanos principios de competencia y de equidad, que se reflejan en menores niveles de productividad.
2. La privatización evita el facilismo en la administración financiera estatal, que a la postre depende del contribuyente. No se hacen esfuerzos para mejorar la administración, ni elevar la eficiencia, porque dado que las empresas públicas "no quiebran", los déficits terminan siendo asumidos por el Estado.
3. La privatización ayuda a proteger las empresas de la politización que tanto daño hace a la administración eficiente de los recursos públicos.

VII. REFLEXIONES FINALES

A manera de síntesis, vale la pena consignar las siguientes reflexiones sobre las perspectivas de privatización en el subsector eléctrico colombiano.

1. De manera paradójica se repite la historia. A principios del siglo, la estatización del servicio eléctrico fue forzada por la misma comunidad, ante los abusos monopólicos y la incapacidad financiera de los inversionistas privados para atender la expansión del servicio. Actualmente, las dificultades financieras, el elevado endeudamiento y las restricciones fiscales y de acceso a nuevos recursos de crédito están creando las condiciones para que se inicie un proceso de privatización en el servicio eléctrico. Además, las modificaciones en la concepción del papel del Estado y las nuevas relaciones económicas mundiales han creado un entorno favorable a este proceso. El ambiente de cambio que vive el país y la necesidad de erradicar prácticas políticas indeseables de la vida nacional -manifestadas en la Nueva Constitución- son factores en favor de la privatización, dentro de una concepción moderna del Estado que llama a operar en un ambiente de competencia, apertura económica y democratización de la propiedad.
2. La privatización del subsector eléctrico es un proceso difícil y complejo, dada la larga tradición de manejo estatal, la concepción arraigada de servicio público esencial, la injerencia política en su manejo, la indisciplina en el pago de cuentas por parte de las entidades oficiales, las dificultades para aplicar instrumentos coercitivos de cobro, el otorgamiento de subsidios indiscriminados y las dificultades políticas para alcanzar y mantener tarifas reales.
3. Dada la insolvencia financiera de la mayoría de las empresas eléctricas, las restricciones para acceder a nuevos créditos y las limitaciones fiscales, la atención de la demanda futura va a depender en gran parte de la inversión privada en el subsector. Para ellos se requieren reglas claras y estables que posibiliten la recuperación del capital con una rentabilidad adecuada. Dado que se actúa en monopolios naturales, es fundamental la regulación estatal, a través de entidades con gran capacidad técnica, autonomía presupuestal, transparencia y uniformidad en la información, independencia frente a las empresas y que sean resistentes a las presiones políticas.
4. Dadas las limitaciones para acceder a nuevos créditos, se abre un espacio para la participación privada en nuevas plantas de generación y en algunas actividades de distribución. Aunque no se tiene la presión del racionamiento que ha acelerado el proceso en otros países, si no se toma ya una serie de acciones en esta dirección, probablemente a la vuelta de unos años las condiciones en la oferta eléctrica podrían forzar la privatización, con las desventajas de la premura. De ahí que sea el momento de iniciar este proceso con claridad, empezando por aquellas actividades que no suscitan tanta reacción pública.
5. La privatización en su sentido amplio (venta de las empresas estatales) no es factible en el corto plazo en el caso colombiano. Habría que sanear las empresas con recursos del Estado para hacer viable su venta, lo que desataría reacciones políticas y sindicales, a no ser que el Gobierno decida impulsar su venta a los trabajadores y a los fondos de los pensionados, con las garantías del caso.
6. Además de la cogeneración y la autogeneración, es más viable que la inversión privada se oriente hacia plantas térmicas. La inversión en centrales hidroeléctricas grandes es difícil, dado los largos períodos de construcción y de recuperación de la inversión y los montos considerables de inversión.
7. A nivel de generación es más fácil crear las condiciones para la participación privada, porque no hay necesidad de enfrentar los problemas inherentes al cobro al público. Por otra parte, es más viable establecer garantías que permitan la recuperación de la inversión y se facilita la competencia en estas actividades. Al inversionista se le pagaría el kilovatio-hora generado, a unos precios realistas. El Estado definiría a quien debe subsidiar y a quien no y asumiría las consecuencias de las decisiones tarifarias.
8. En el mediano plazo, no parece viable privatizar la distribución. A diferencia de otras actividades públicas que se han privatizado por insolvencia financiera, burocratismo o ineficiencia aguda (puertos, ferrocarriles), las empresas eléctricas han venido atendiendo razonablemente el servicio, aunque con algunas deficiencias, que ahora se tratan de corregir con contratos de desempeño.
9. Debe promoverse la participación privada en la modalidad de contratación de servicios, como facturación, cobro, mantenimiento de redes, recuperación de cartera, etc. Esto servirá enormemente para ganar el respaldo de la comunidad, ya que se podrían corregir muchas de las deficiencias que irritan actualmente a los usuarios. Claro está que esto podría generar reacciones sindicales, ya que necesariamente habría que adecuar las plantas de personal de las empresas públicas a esta nueva realidad, eliminando de paso los excesos burocráticos.
10. El traslado y operación de Termochinú a Barranquilla constituye una buena experiencia para mejorar el conocimiento de los ajustes legales requeridos para atraer capital privado hacia el subsector eléctrico.
11. Es conveniente promover la creación de un Fondo de Privatización Energética similar al creado en Pakistán y Jamaica, para financiar actividades de los particulares en este campo. Este Fondo podría ser administrado por la Financiera Energética Nacional.
12. Importante, también, es elevar el nivel de conciencia de los funcionarios del Gobierno y de las empresas zando la Comisión Nacional de Energía tienen este objetivo.³ Con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) se tiene programado realizar

un seminario en el mes de agosto del año en curso para analizar las opciones y los aspectos jurídicos de la privatización en el subsector eléctrico colombiano.

13/ Hay que entender que la privatización es un proceso que demanda paciencia y voluntad política. Hay que actuar sobre aquellas actividades de más fácil aceptación, como la cogeneración, la autogeneración privada y la subcontratación de actividades de distribución. Inclusive valdría la pena intentar desarrollar proyectos compartidos de generación entre el sector privado y empresas públicas que han demostrado ser eficientes y gozan de prestigio.

14/ Para dar firmeza al proceso, es conveniente crear un comité del más alto nivel del Gobierno para que se encargue de promover la privatización en todas las actividades económicas. Esto ayudará a generar confianza y credibilidad entre los potenciales inversionistas privados. Además, debe crearse un ente regulatorio fuerte e independiente, introducir la legislación apropiada, definir un esquema de tarifas realistas y diseñar e implantar un sistema de subsidios ajeno al sector, con recursos fiscales. De lo contrario, difícilmente los particulares estarán dispuestos a invertir en el subsector eléctrico.

15/ Para terminar, el país debe comprender que la participación de los particulares está movida por una lógica incontrastable que consiste en la búsqueda de una rentabilidad adecuada a su capital. Para el inversionista privado, invertir en el servicio eléctrico es un negocio como es invertir en cualquier otra actividad económica. No se le puede pedir que haga obra de caridad o que asuma el papel subsidiario que le corresponde al Estado. Hay que aprender a apreciar esto y evaluar, en su verdadera dimensión, las ventajas de la participación privada. Pero esto sólo será posible en la medida en que la comunidad comprenda que esta participación puede ayudar a mejorar sus condiciones de vida, a través de la prestación eficiente de servicios como el eléctrico, cobrando por los mismos un precio justo. Buena parte del desprestigio de algunas empresas públicas está fundamentado en la creencia popular de que se le están trasladando los extracostos e ineficiencias. Pero el país debe comprender que para disponer de servicios públicos hay que pagar por ellos, sea a través de tarifas o de impuestos. El manejo de los subsidios por fuera del sistema de precios y la correcta fiscalización de las empresas podrían ayudar grandemente en el logro de este propósito. Este es el reto del Gobierno y de la Superintendencia de Servicios Públicos que acaba de crearse en la Nueva Constitución de Colombia.

NOTAS

- 1/ En Chile, el déficit en el año 1973 era del 25% del PIB, lo que aceleró la política de privatización general de la economía (fuente: DNP).
- 2/ Muchos de los países que están privatizando sufren de graves racionamientos de energía. Por ejemplo, en los últimos años Pakistán ha estado racionando un 25% de su demanda eléctrica, India 10% y la República Dominicana 15% (fuente: USAID).
- 3/ Este año se han realizado dos seminarios con el apoyo del Banco Mundial y ESMAP, uno sobre la evaluación del desempeño del subsector eléctrico colombiano en el período 1970-1990 y el otro, sobre la organización institucional del subsector eléctrico en otros países.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

1. CONPES, "Estrategia de Reestructuración del Sector Eléctrico", 21 de mayo de 1991.
2. Institute of the Americas, *Privatization in Latin America*, Memorias de la Segunda Conferencia Internacional sobre Privatización en Latinoamérica, La Jolla, California, 14-16 de abril de 1991.
3. ISA, Sector Eléctrico Colombiano: Información General, mayo de 1991.
4. Jones K, Susan, "El Camino de la Privatización", *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1991.
5. Moscote, Rafael, "La Participación del Sector Privado en el Sector Eléctrico como una Opción para Ayudar a Resolver sus Problemas", *Seminario Internacional sobre Gestión de Empresas Eléctricas*, Buenos Aires, 24-26 de septiembre de 1990.
6. Ochoa, Francisco J., "Servicios Públicos e Intervención del Estado", documento preparado para la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, febrero de 1990.
7. Ochoa, Francisco J., "Privatización de los Servicios Públicos: Opciones y Perspectivas", *FEDESARROLLO, Debates de Coyuntura Económica*, No. 17, junio de 1990.
8. Sullivan, James B., "Private Power in Developing Countries: Early Experience and a Framework for Development", Office of Energy, USAID, Washington, D.C.
9. World Bank-USAID, *Seminar on Privatization and Private Power*, Washington, D.C., 5 de abril de 1990.
10. USAID, *Private Sector Participation in the Energy/Power Sector of Jamaica* (memorias), 10-12 de septiembre de 1990.
11. Urrutia, Miguel, "Necesidad de Privatización del Sector Eléctrico", *Seminario: Evaluación del Desempeño del Sector Eléctrico Colombiano 1970-1990*, organizado por la Comisión Nacional de Energía, Santa Marta, 13-15 de marzo de 1991.

Outlook for Privatization in the Colombian Power Subsector*

Francisco J. Ochoa F.**

I. INTRODUCTION

The time of privatization has come. The decline of the interventionist State, slowed economic growth, the fiscal crisis, the intensification of competition between economic blocs, and world pressure for greater democratic openness have opened the doors to private initiative so that it can become involved in all economic activities, many of which up to now were exclusively reserved for the State.

The debate on whether privatization is advisable should focus more on practical aspects rather than ideological ones, especially now that this latter confrontation is no longer a current issue, given the deep transformations that are being experienced by the so-called socialist countries. Privatization is no longer an exclusively capitalist country phenomenon, as it is increasingly appearing in countries such as Poland, China, and the Soviet Union. These peoples have understood that the improvement of their living conditions will largely depend on the transformation of their economic system. History has demonstrated that the improvement of productivity indices is facilitated when the forces of competition and individual initiative are at work.

Within the Latin American context, the fiscal crisis and the reduction of new credit flows have prevent-

ed governments from continuing to finance inefficient state enterprises. This has led to privatization processes that have acquired considerable thrust in countries like Mexico, Venezuela, Chile, Argentina, and Jamaica.

In Colombia, the process of privatization has reached neither the drive nor the intensity achieved in the above-mentioned countries. There are several reasons for this situation: first

of all, historically in the country there exists broad participation from the private sector in virtually all economic activities, except for almost all household public services, ports, and railway systems. Other economic activities have evolved in keeping with the Constitution's concept of free enterprise and the social concept of property. Second, as a result of the latter, the Colombian State does not have an oversized bureaucracy nor does it suffer from high levels of fiscal deficits (at present, the fiscal deficit is below 1% of GDP). Third, although the country is experiencing difficulties, it has continued to enjoy access to external credit resources, as a consequence of its strict compliance with its foreign debt obligations.

This does not mean that the Colombian Government is not seriously considering increasing the private sector's participation in the country's economic life. The idea that to accelerate economic development it is necessary to increase the productivity and efficiency of enterprises and that it is more feasible to achieve this goal with the help of private initiatives is increasingly gaining ground. Even in the text of the New Constitution a principle has been laid down that states that economic freedom, competition, and private initiative should prevail, to the extent that it responds to the country's common welfare.

The idea that to accelerate economic development it is necessary to increase the productivity and efficiency of enterprises and that it is more feasible to achieve this goal with the help of private initiatives is increasingly gaining ground

* The author claims sole responsibility for the ideas expressed herein.

** Executive Secretary, National Energy Commission of Colombia

It should be noted that in Colombia, as well as in other countries, nationalization was opted for, probably because at that time it was not sufficiently clear that emerging monopolistic abuses could be resolved by creating a strong independent regulatory system for the utilities

Although there is no overall standard framework to implement a large-scale privatization program, such as those in countries like Mexico or Venezuela, the Colombian Government has launched a strategy aimed at minimizing financial and industrial sector investments and fostering and providing incentives for the involvement of private investors in activities that until now have been the exclusive domain of the State (such as ports, railway systems, electric power, etc.).

It should be noted that, as in other countries, the process has initially focused on the reprivatization of entities that in the past had been con-

verted into state enterprises for different reasons (in the Colombian case, many financial entities were the object of state intervention during the eighties in order to maintain the financial system's stability and avoid economic panic).

In the present article, an attempt is made to reply to the following question: What are the prospects for privatization in Colombia's power subsector?

In order to answer this question, the reasons which forced the State to assume responsibility for this service should first be described, as well as the power subsector's present situation, the restructuring strategy that the Government is currently implementing, and international experience in the privatization of the power subsector.

II. NATIONALIZATION

Private initiative was at the origin of electric power service in Colombia. Both national and foreign private investors obtained subsidies and exclusive privileges from the State to provide electricity for long periods of time (30 years or more). Nevertheless, the process of industrialization and urban growth which occurred in the country at the beginning of the century generated pressure for greater power supply, which for various reasons private investors were unable to provide. Among the reasons for this inability was the tendency of investors to privilege their own industries or, in other cases, the need for large investments that exceeded their financial capacity. In other cases, due to the low profitability of their investments because of technical and operating difficulties or cost overruns for the equipment, the investors were

obliged to take unpopular decisions, such as duplicating tariffs (as in Bogotá), which exasperated the community and deteriorated their relations with the State.

In order to remedy this situation, pressure was applied to put an end to the privileges of electric power exploitation, by permitting competition (the case of Bogotá) and enabling the State to get involving directly in providing the service (the case of Medellín). The competition, however, was not healthy. In Bogotá, a war broke out between the two electric utilities (Samper Bush and the National Electricity Company), during which they resorted to undesirable practices, such as lowering tariffs to even below production cost, thus creating a chaotic situation and leading to a lower quality of service delivered, obliging the City Council to intervene to settle the conflict, all of which finally led to the merger of both utilities in a joint stock company called Empresas Unidas de Bogotá (United Utilities of Bogotá).

Moreover, pressure from the media, which identified public lighting as a basic needs service for the welfare of the community, helped to create the political conditions that led to the nationalization of this service throughout the country. In 1928, a law was enacted that stated that the development of hydropower was a Government matter.

It should be noted that in Colombia, as well as in other countries, nationalization was opted for, probably because at that time it was not sufficiently clear that emerging monopolistic abuses could be resolved by creating a strong independent regulatory system for the utilities. This alternative was selected by the United States.

III. SUBSECTOR'S CURRENT SITUATION

The Colombian power subsector has an installed capacity of 8356 MW, of which 6522 MW (78.1%) are hydropower and 1834 (21.9%) are thermal energy. At present, two important projects are being terminated: Guavio (1000 MW) and Rio Grande (322), which are scheduled to enter into operation during the second semester of 1992 and 1993, respectively (3).

In contrast to other countries beset by power rationing, Colombia has enough capacity to meet its demand. As maximum demand in 1990 was 6071 MW, compared to an installed capacity of 8356 MW, the wisdom of overinstalling power capacity at the cost of higher indebtedness and greater investment levels, with their consequent repercussions on the country's macroeconomic management, has been seriously questioned.

During the eighties, the sector duplicated its installed capacity, when it grew from 4177 MW in 1980 to 8356 MW in 1990. Although coverage increased substantially (96% of all townships and 41% of the rural area receive electric power service), this expansion was based fundamentally on external credit. The debt's outstanding balance grew at a pace of 20% per year, rising from US\$860 million in 1980 to US\$5.2 billion in 1990, which accounts for one third of the country's entire foreign public debt. Investments during this decade accounted for 24% of total public investment.

As for tariffs, in the mid-eighties, a uniform tariff scheme was adopted based on the economic cost of service delivery (long-term average incremental cost), which served to

eliminate the very wide disparities in tariff levels that existed in the country. This scheme has also enabled the utilities to attain a greater awareness about real costs and the subsidies that are offered. Nevertheless, there still exists a considerable lag in tariffs, inasmuch as only 75% of the economic cost can be covered, in spite of the fact that a process of adjustment is being implemented to bring the average tariff to 90% of this cost by 1994. The subsidies granted have been estimated at US\$246 million per year (3). One should add to this an increase in energy losses (from 17.3% in 1975 to 21.6% in 1990) and a lack of discipline in debt payments among power utilities, as well as an increase in arrears, especially on the part of public agencies.

Moreover, the modification of multilateral bank contract terms, such as the reduction of grace periods and amortization schedules as well as the introduction of the currency basket, and the rapid devaluation of the Colombian peso have considerably deteriorated the sector's financial situation, to such an extent that the internal generation of resources only manages to cover 44% of debt servicing (without investment) or 80% of new

investment. As can be observed, the Colombian power subsector is at present financially insolvent. In contrast to the past, when the deficit was postponed by resorting to additional indebtedness, thus generating a cumulative effect, restricted access to new credits and the need to initiate the construction of new generation projects to avoid future rationing are obliging the power subsector to restructure its development strategy.

IV. SECTORAL RESTRUCTURING STRATEGY

Although the financial crisis of the power subsector is far from recent, it was always possible to maintain the sector afloat with new credit resources, both domestic and foreign, thus postponing the solution to later years. Nevertheless, current restrictions to obtain new fresh loans and public pressure to increase the efficiency of power utilities have created a favorable climate to undertake a sectoral restructuring program, which was adopted by the Economic and Social Policy Council (CONPES), the State's supreme decision-making agency presided by the President of the Republic (1). (See inset)

Various basic guidelines support this strategy:

1. Definition of the State's role as a promoter of competitive conditions, within the framework of a strong, independent, and transparent regulatory scheme.
2. Strengthening of the planning activities within an integral energy context, with the creation and functioning of the National Energy Commission, which would enable the development of more flexible expansion plans adapted to macroeconomic conditions, involving energy substitution and rational use of energy possibilities.
3. Redefinition of rural electrification with a broader concept of rural energy installations, using local energy sources and avoiding the extension of networks beyond sound technical and economic advisability.
4. Reconciliation of tariffs with real costs and the granting of explicit subsidies only to those who truly need them using fiscal revenues.

The Government hopes that, as a result of this strategy, a space and environment will be created that will foster individual involvement in the power subsector through the purchase of existing generation assets, the acquisition of shares in generating companies, the construction of new generation stations, or the delivery of services in distribution activities

The restructuring program entails actions such as:

1. Establishment of a strong and independent regulatory scheme for the subsector.
2. A new configuration for enterprises aimed at separating, if not administratively, at least in terms of accounting, generation activities from distribution activities, with the State maintaining ownership and operation of the national interconnected grid in order to foster competition between generating utilities, charging a wheeling fee.
3. Rationalization of the investment program to ensure service delivery to meet future demands, using efficiency criteria within an integral energy proposal, taking into account energy exchange options with neighboring countries.
4. Introduction of stiff management programs backed by performance contracts, and making credit access and managerial job security dependent on the effective achievement of outlined goals.
5. Introduction of external evaluation in all sectoral activities, from administrative activities to project selection and implementation, in order to correct on time deviations from the proposed goals and to guarantee a continuous process of enhancing energy efficiency.
6. Establishment of regional generation companies and a reorientation of the role of the Colombian Power Institute (Instituto Colombiano de Energía Eléctrica), the agency that promotes electrification in most of the country's provinces, so that it will only handle those areas that are remote from the national grid.

In return, the Government will support the subsector by capitalizing and refinancing the companies' liabilities in order to strengthen their equity and enable them to cope with their financial obligations. In addition, the State will assume responsibility for liabilities in an amount close to US\$850 million, in exchange for stock shares in the utilities of Interconexión Eléctrica S.A., owner of the national grid, in charge of planning the system in detail and managing its economy, and in the Betania Hydropower Station, thus converting it into the major shareholder of the country's power subsector.

The Government hopes that, as a result of this strategy, a space and environment will be created that will foster individual involvement in the power subsector through the purchase of existing generation assets, the acquisition of shares in generating companies, the construction of new generation stations, or the delivery of services in distribution activities.

V. INTERNATIONAL EXPERIENCE

Before analyzing the concrete possibilities for privatization in the Colombia power subsector, it would be interesting to reflect on how this process is being developed in other countries and to inquire into its origins and scope. The knowledge obtained from and analysis of these experiences will enable to evaluate objectively the true outlook for private sector participation in the Colombian case and design a coherent and realistic strategy.

An analysis of prevailing conditions in developing countries (8), such as Chile, China, Turkey, Pakistan, Philippines, Thailand, Indonesia, India, Malaysia, Costa Rica, and Dominican Republic, when they launched programs aimed at privatizing their power subsectors draws the following conclusions, some of which are highly correlated:

1. High sectoral indebtedness, which in some cases reached levels that were greater than 30% of overall national public debt.
2. High dependence on national budgetary resources, owing to the insufficient generation of own resources.
3. Inefficient company management.
4. High fiscal deficit.¹¹
5. Rationing pressures.¹²
6. Inability to implement power expansion needed because of financial insolvency and the difficulty of gaining access to new credit.

Although the first three factors are inherent to almost all developing countries, the last three have been generating enormous pressure aimed at seeking a solution to the crisis, especially in those cases where the community must withstand intense power rationing such as India, Pakistan, or the Dominican Republic.

When the State can no longer assume new obligations because of its fiscal problems and the doors to new credit are closed, there remains no other option but to explore privatization alternatives, even creating exceptional incentives such as in India, where it was decided that the debt-equity ratio should be increased to 4:1, that the rate of return should rise to 15%, that the capitalization of interests should be permitted during construction, that concessions should be granted for 30 years, and that the utilization of significant proportions of domestic savings should be facilitated, among other measures. India needs to install 38,000 MW in the next 15 years and does not have sufficient resources or credit. In countries like Pakistan, the World Bank, with resources from different countries and institutions, has promoted the creation of a fund to finance specific activities in the energy sector (at present, a fund of this kind is being negotiated with Jamaica).

These cases indicate that pri-

vate investment in those countries that have undertaken programs to privatize their power subsectors has been geared basically toward new thermal generation, especially co-generation and self-generation. To a certain extent, this is not surprising, because industrialists, faced with the power supply crisis, have been forced to find solutions in order to continue their productive activities.

In any case, the process has been costly and complex and has required, most of the time, the enact-

The knowledge obtained from and analysis of these experiences will enable to evaluate objectively the true outlook for private sector participation in the Colombian case and design a coherent and realistic strategy

ment of laws to make private sector participation feasible, as well as the granting of guarantees to adequately cover the risks and obtain an adequate return on the invested capital.

VI. THE COLOMBIAN CASE

As was stated earlier, in the case of Colombia, the State was forced to directly assume management of electric power services due to pressures from the community itself, in view of the private investors' financial incapacity to continue expanding this service because of the uncertainty of obtaining a rate of return in keeping with their investments. In addition, there was no awareness about the importance of regulation to avoid monopolistic abuses.

The question is whether it is advisable to privatize and if the conditions are present to initiate in the country an inverse process, that is, privatization of the power subsector.

Before attempting to reply to this question, one has to bear in mind that, in order to foster private capital flows toward power activities, stable rules are needed that enable investors to recover their investments with adequate rates of return. Subsidies to the poorest sectors of the population should not be to the detriment of electric activity, but should rather come from fiscal sources.

The financial insolvency of most Colombian power utilities, all of which are state-owned, is not, strictly speaking, an incentive for privatization in the widest meaning of the term (transfer of property). First, the utilities will have to be put on a sound financial footing before they can be offered up for sale, which would be equivalent to solving their financial problems with State resources. This formula will surely generate resis-

The question is whether it is advisable to privatize and if the conditions are present to initiate in the country an inverse process, that is, privatization of the power subsector

tance, unless the new owners have political legitimacy. As Miguel Urrutia states: "So that these conditions can be available, the new owners cannot be foreigners and they must be a numerous and well-organized group.... At the international level, it has been found that the most highly organized economic group with the greatest political influence is made up of pensioners" (11). The problem is whether Colombian pensioners are interested in this kind of investment. Once again, the reply will depend on the guarantees that are granted to minimize the risk and enhance the profitability of this investment. In the long term, this will mean the establishment of real tariffs, because it is not advisable for the program to depend indefinitely on high fiscal transfers, which would prevent the State from meeting other social needs.

As it can be observed, the introduction of this culture of efficiency in the allocation of resources will be a costly and complex process. In accordance with these premises, what are the real possibilities for private involvement in the power subsector in the medium term?

The reply to this question will depend on the Government's success in creating conditions that would make this involvement possible. But this will be possible only to the extent that greater public awareness of the importance of privatization is

achieved, which would overcome the inherent political and trade union resistances to a process of this kind.

Fully conscious of the difficulties, it would be worth while to once again ask if privatization is necessary. As indicated above, to maintain the pace of growth of the electricity service under current financial conditions, at both the domestic and external level, it would be necessary to rely on the assistance of individuals.

Colombia may not be under pressure like India, Pakistan, or the Dominican Republic, countries that undergo strong rationing and which do not have State resources to resolve this dilemma, but if no action is taken now, in a few more years, we could very well be in a similar situation, which would oblige us to hastily develop measures to attract private capital. It is therefore the moment to initiate this process with clarity, beginning with those activities that do not generate strong social resistance.

The process should begin with industrial co-generation and self-generation programs, the construction of power stations using BOOT (Build-Operate-Own-Transfer) schemes, and the construction of small hydropower stations (to the extent possible, promoting community ownership). At the distribution level, private participation can help in billing, maintaining networks, recovering equity, and controlling energy losses. What is most important here is gaining public credibility.

The transfer of the gas power stations of Chinú (100 MW) to the city of Barranquilla, the installation of a diesel-fired power station of 12 MW in the island of San Andrés y Providencia, and the remodelling, operation, and maintenance of some stations that are now out of service constitute a good opportunity to learn how to manage this process of privatization.

In addition to these current conditions (financial insolvency of the enterprises, difficult access to new credit resources), there are other reasons to initiate a process of privatization based on a new political culture and focus for managing state enterprises. Raymond Barre, former Prime Minister of France, in an essay on privatization in his country, noted the following aspects, which are also applicable to the Colombian case: (See inset)

1. There is a tendency to grant to state-owned or national enterprises advantages or privileges that cannot be justified objectively and which offend the healthy principles of competition and equity, leading to lower levels of productivity.
2. Privatization avoids the facile systems of state financial management, which in the end depend on the taxpayer. As public enterprises never "go bankrupt", no efforts are made to improve the administration of these companies or enhance their efficiency since their deficits are finally covered by the State.
3. Privatization helps protect enterprises from politicization which has provoked so much damage to the efficient management of public resources.

VII. FINAL THOUGHTS

In short, it would be worth noting the following thoughts on the outlook for privatization in the Colombian power subsector:

1. Paradoxically, history repeats itself. At the beginning of the century, the community obliged the power subsector to become nationalized, as a response to monopolistic abuses and the financial incapacity of private investors to meet expanding demands. At present, financial difficulties, high indebtedness, and fiscal constraints and limited access to new credit resources are creating the conditions to initiate a process of privatization in the delivery of electricity. In addition, changes in the conception of the State's role and the world's new economic relations have created a favorable environment for this process. The mood of change being experienced by the country and the need to eradicate undesirable political practices in the country's national life, as expressed in the New Constitution, are factors in favor of privatization, within a modern conception of the State, which is called upon to operate in an environment of competition, economic openness, and democratized ownership.
2. The privatization of the power subsector is a difficult and complex process, given the long tradition of State management, the deeply rooted concept of essential public services, the interference of politics in its management, the lack of discipline in the payment of bills on the part of government agencies, the granting of indiscriminate subsidies, and the political difficulties of achieving and maintaining real tariffs.
3. In view of the financial insolvency of most power utilities, in addition to constraints for gaining access to new credit and fiscal limitations, future demand needs will be largely met by private investment in the subsector. Clear, stable rules that would make possible the recovery of capital with an adequate return are therefore needed. Given the natural monopolies of the subsector, state regulation is essential through entities with great technical capacity, budgetary independence, transparent and standard information, autonomy with respect to the companies, and capable of withstanding political pressures.
4. Given the constraints for obtaining new credits, space is open for private involvement in new power generation stations and in some distribution activities. Although the rationing pressure that has accelerated this process in other countries does not exist in Colombia, if a series of actions is not taken as of now, probably in a few years the power supply conditions could forcibly lead to privatization, with the extra disadvantages of haste. It is therefore the appropriate moment to start this process, beginning with those activities that will not arouse a great deal of public reaction.
5. Privatization in its broadest sense (sale of power utilities) is not feasible in the short term in Colombia. The utilities would have to be put on a sound financial footing with the assistance of State resources in order to make their sale feasible, which would unleash political and trade union reactions, unless the Government decides to foster their sale to the workers and to pension funds, with the respective guarantees.
6. In addition to co-generation and self-generation, it is more viable to gear private investment toward thermal plants. Investment in large hydropower stations is difficult, given the long periods of construction and investment recovery and the large amount of investment required.
7. It is easier to create the conditions for private participation at the generation level because generation does not involve problems inherent to billing the public. Moreover, it is more feasible to establish guarantees that permit the recovery of investment, and competition is facilitated in these activities. The investor would be paid for kilowatt-hour generated at realistic prices. The State would define who would be subsidized and who would not, and it would assume the responsibility for the tariff decisions.
8. In the medium term, it does not seem viable to privatize distribution. In contrast to other public activities that have been privatized due to financial insolvency, bureaucratic stagnation, and severe inefficiency (ports, railway systems), power utilities have been providing reasonable service, although with some deficiencies which are being corrected by means of performance contracts.
9. Private participation should be promoted through service contracts, such as in billing, charging, network maintenance, equity recovery, etc. This would serve a great deal to win over the community's support, since it would enable to correct many of the deficiencies that currently plague the users. Of course, this could generate trade union reactions, since the staffs of the public enterprises would have to be adjusted to this new reality, eliminating on the way bureaucratic excesses.
10. The transfer of Termochinú to Barranquilla and its operation constitute a good experience to improve knowledge about the legal adjustment required to attract private capital toward the power subsector.
11. It would be advisable to foster the creation of an Energy Privatization Fund similar to the one created in Pakistan and Jamaica in order to finance private activities in this field. This Fund could be administered by the National Energy Finance Corporation.
12. It is also important to raise the awareness of government officials and utility officers on the options of privatization and this experience in other countries. The

seminars that the National Energy Commission has been organizing are aimed at fulfilling this objective.³ With the support of the U.S. Agency for International Development (AID), a seminar is scheduled for the month of August 1991 to analyze the options and legal aspects of privatization in the Colombian power sub-sector.

13. It has to be understood that privatization is a process that requires patience and political will. Action should be initiated on those activities that are easier to accept, such as co-generation, private self-generation, and the subcontracting of distribution activities. It would even be worth while to attempt the development of shared generation projects between the private sector and public enterprises that have demonstrated their efficiency and are reputable.

14. In order to strengthen the process, it would be convenient to create a high-level government committee in charge of promoting privatization in all economic activities. This would help to generate trust and credibility among potential private investors. In addition, a strong and independent regulatory agency should be created, appropriate legislation should be introduced, a realistic tariff scheme should be established and a subsidy system separate from the power subsector should be designed and installed using fiscal revenues. Otherwise, private individuals will not be willing to invest in the power subsector.

15. Finally, the country should understand that private involvement is driven by one incontrovertible logic: the search for an adequate return on its capital investment. For the private investor, investment in the power subsector is a business just like any other economic activity investment. He cannot be expected to provide charity or to assume the subsidizing role that the State should play. This aspect has to be appreciated, and the advantages of private sector involvement should be assessed realistically. But this will be possible only to the extent that the community understands that this participation can help improve living conditions through the efficient delivery of services such as electricity, by charging equitable prices. Some public enterprises have been discredited largely because of the popular belief that their cost overruns and inefficiencies are being assumed by the customers. The country, however, should understand that if they wish to have public services they will have to pay for them, either through tariffs or taxes. The management of subsidies outside the pricing system and an adequate regulation of enterprises could well help to achieve this purpose. This is the challenge that the Government and the Public Service Supervisory Office that the New Constitution of Colombia has just created are preparing to face.

NOTES

- 1/ In Chile, the deficit in 1983 was 25% of GDP, which accelerated the general policy aimed at privatizing the economy (source: DNP).
- 2/ Many countries that are in the processing of privatizing suffer from severe energy rationing. For example, in the past few years, Pakistan has been rationing 25% of its demand for electricity, India 10%, and Dominican Republic 15% (source: USAID).
- 3/ This year two seminars have been organized with the support of the World Bank and BSMAP: one on the evaluation of the Colombian power subsector's performance during the period 1970-1990 and the other on the institutional organization of the power subsector in other countries.

REFERENCES

1. CONPES, "Estrategia de Reestructuración del Sector Eléctrico" [Power Sector Restructuring Strategy], May 21, 1991.
2. Institute of the Americas, *Privatization in Latin America*, Proceedings of the Second International Conference on Privatization in Latin America, La Jolla, California, April 14-16, 1991.
3. ISA, *Sector Eléctrico Colombiano: Información General* [Colombian Power Sector: General Information], May 1991.
4. Jones K., Susan, "El Camino de la Privatización" [The Road to Privatization], *Finance & Development*, March 1991.
5. Moscote, Rafael, "La Participación del Sector Privado en el Sector Eléctrico como una Opción para Ayudar a Resolver sus Problemas" [Private Sector Involvement in the Power Sector as an Option to Help Resolve its Problems], International Seminar on the Management of Power Utilities, Buenos Aires, September 24-26, 1990.
6. Ochoa, Francisco J., "Servicios Públicos e Intervención del Estado" [Public Services and State Intervention] (document prepared by the Presidential Commission for Reforming the Colombian State's Public Administration), February 1990.
7. Ochoa, Francisco J., "Privatización de los Servicios Públicos: Opciones y Perspectivas" [Privatization of Public Services: Options and Outlook] FEDESARROLLO, *Debates de Coyuntura Económica*, No. 17, June 1990.
8. Sullivan, James B., "Private Power in Developing Countries: Early Experiences and a Framework for Development", Office of Energy, USAID, Washington, D.C.
9. World Bank/USAID, *Seminar on Privatization and Private Power*, Washington, D.C., April 5, 1990.
10. USAID, *Private Sector Participation in the Energy/Power Sector of Jamaica* (proceedings), September 10-12, 1990.
11. Urrutia, Miguel, "Necesidad de Privatización del Sector Eléctrico" [Need to Privatize the Power Sector], Seminar on Evaluation of the Colombian Power Sector's Performance: 1970-1990, organized by the National Energy Commission of Colombia, Santa Marta, March 13-15, 1991.