

Los grupos de interés en la regulación de la industria eléctrica colombiana

Germán Valencia*

–Introducción. –I. La regulación: una mirada desde la teoría de los grupos de interés. –II. El regulador y los grupos de interés en la industria eléctrica Colombiana. –Conclusiones y recomendaciones. –Anexo. –Bibliografía.

Primera versión recibida en diciembre de 2003; versión final aceptada en febrero de 2005 (eds.)

Introducción

Asistimos hoy a un nuevo tipo de Estado: el Estado regulador. Con esta expresión se busca señalar la hegemonía que ha tomado la intervención reguladora en el nuevo modo del dirigir las acciones de los gobiernos (Nallar, 1999). El Estado ha renunciado a la idea de ejercer una gran cantidad de funciones y ha decidido delegar algunas de ellas al sector privado. Ha cambiado su papel de empresario por el de regulador, convirtiéndose en un agente que controla y vigila las actuaciones de los privados, fomenta la competencia, corrige imperfecciones del mercado y protege a los consumidores.

* Germán Darío Valencia Agudelo: docente del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, investigador del Grupo de Microeconomía Aplicada, Centro de Investigaciones Económicas —CIE—, Universidad de Antioquia. Ciudad Universitaria. Bloque 13. Apartado aéreo 1226. Medellín, Colombia. Dirección electrónica: gdivalencia@agustinianos.udea.edu.co

Este artículo es derivado del proyecto de investigación “Institucionalidad reguladora de la industria eléctrica colombiana”, financiado por el Comité de Desarrollo de la Investigación —Codi— y el Centro de Investigaciones Económicas —CIE—, en el cual el autor participó como estudiante de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia (Quinta cohorte, 2003). El autor expresa su agradecimiento a Manuel Alonso, David Fernando Tobón, León Valencia y a los evaluadores anónimos de la Revista; sin embargo, asume toda la responsabilidad por la versión final.

Para realizar estas labores, el Estado se ha dotado de diversas agencias que se encargan de estructurar el marco regulatorio, trazar las políticas generales y vigilar y controlar las acciones en los agentes. Además, ha tratado de establecer los incentivos más apropiados para un satisfactorio desempeño de la industria, buscando que la oferta de bienes y servicios sea eficiente y posibilite la ampliación de la oferta en todo el país. Su tarea está dirigida a fijar precios o tarifas, establecer subsidios y tasas de retribución, entre otras actividades. Para ello requiere información sobre ofertas, demandas y costos (costos de capital y de operación: personal, materias primas, combustibles, entre otros).

En este sentido, la regulación se presenta como un problema eminentemente técnico. El esquema es más o menos así: la teoría presenta posiciones y opciones en torno a las medidas que se deben tomar y el regulador debe buscar en ellas la solución más clara, exacta y eficiente. Sin embargo, desde la perspectiva de la economía política, la actividad reguladora del Estado se presenta como una intrincada relación entre actores que luchan todos por obtener ganancias. Para ello utilizan los diversos elementos de poder que poseen, intentando sacar las mejores y mayores ventajas del proceso regulatorio.

La regulación es un juego en donde los actores políticos mejor organizados y que mayor presión ejerzan sobre las agencias reguladoras serán los más beneficiados. Optimizando, claro está, su esfuerzo y sacándole partido al poder político con que cuentan en temas de interés público. En esta perspectiva el trabajo se detiene a estudiar la regulación que se presenta en la industria eléctrica colombiana¹ como un juego regulatorio, utilizando la teoría de los grupos de interés, que ve la actividad del Estado y los agentes que actúan con él como una interacción de intereses, donde cada uno de ellos utiliza los instrumentos que le brinda la política para obtener ganancias.

El texto se divide en tres secciones: la primera presenta la teoría de los grupos de interés, los supuestos teóricos y metodológicos, los mecanismos que utilizan y la manera como actúan para conseguir sus fines. La segunda, analiza los problemas de economía política específicos de los grupos de interés en la regulación colombiana; destaca la fortaleza que tienen algunos grupos de interés

1 Aunque el trabajo ejemplifica el caso de la industria eléctrica, hay que tener en cuenta que la regulación económica se aplica hoy a muy diversos sectores de los servicios públicos y, por ello, el análisis puede extenderse igualmente a otros sectores económicos regulados.

frente al regulador a causa de sus elementos de poder (organización y poder financiero), en contraste con los que no la tienen. La tercera sección presenta algunas conclusiones y una colección de propuestas para el mejoramiento del actual sistema regulatorio colombiano; allí se le atribuye importancia al fortalecimiento de los grupos de interés en la industria eléctrica, pero se advierte sobre su control y vigilancia y la independencia que debe mantener el regulador frente a éstos.

I. La regulación: una mirada desde la teoría de los grupos de interés

A. Teoría de los grupos de interés y la Nueva Economía Política

Aunque existe una diversidad de teorías que tratan de explicar la actividad reguladora del Estado, las más representativas en la literatura son tres: la teoría del interés público, la teoría de la captura reguladora y la teoría de los grupos de interés.² La primera postula que la razón de ser de la regulación es corregir las fallas de mercado para maximizar el bienestar de toda la sociedad (visión económica tradicional de las actuaciones del Estado). La segunda, de origen marxista, argumenta que las firmas motivan la regulación para evitar la competencia y el regulador es consecuentemente capturado por éstas. La tercera, la de los grupos de interés, que tiene su origen en la economía clásica, particularmente en Adam Smith, postula que la regulación se puede considerar como una redistribución de la riqueza entre grupos de interés (ya sean estos productores, consumidores, políticos, burócratas, ambientalistas, por ejemplo); estos grupos actuando de forma egoísta influyen sobre quienes usan el poder coercitivo del Estado o las agencias reguladoras, para capturar rentas a expensas de los grupos más dispersos (Tobón y Valencia, 2002).³

-
- 2 Existen también otras teorías de la regulación; un trabajo amplio que hace un análisis crítico sobre las teorías de la regulación lo realiza Robert Boyer en su texto *La teoría de la regulación* (1989). En él se intenta superar la disyuntiva entre los enfoques micro y macroeconómicos que tradicionalmente se hacen; además de exponer otras perspectivas analíticas de la regulación, que son poco conocidas en nuestro medio, aunque importantes en otros contextos, ampliando con ello el abanico de posibilidades para analizar la regulación.
 - 3 Recuérdese que la ciencia económica tradicional, relacionada con la teoría del interés público, defendía la idea de que la participación del Estado obedece a la demanda por parte de la sociedad para corregir las ineficiencias del mercado y sus consecuencias no equitativas, considerando al monarca (o dirigente del Estado) como un benevolente, cuyos actos están guiados por los intereses

Aunque su origen se encuentra en Adam Smith (1776), su aplicación real se halla a comienzos del siglo veinte, cuando Arthur Fischer Bentley (1908) utilizó la propuesta smithiana para estudiar el juego político norteamericano.⁴ Allí definió el gobernar como un proceso donde los protagonistas son los grupos de interés (*interest groups*). Estos se presionan unos a otros, cooperan, forman alianzas ofensivas y defensivas, se desintegran y desaparecen, se forman otros nuevos. Los políticamente poderosos se imponen a los demás, pero también tienen que aceptar elementos de los menos fuertes. En ese forcejeo se forma el estado de la sociedad, que se caracteriza por el equilibrio resultante de las presiones que ejerce la multiplicidad de grupos de interés (Zablotsky, 1996).⁵

Sin embargo, a pesar de su importancia este trabajo fue olvidado y sólo se redescubrió en el decenio de 1950 con los estudios empíricos de la ciencia política. En la economía se aplicaron en el decenio de 1970, con trabajos de George Stigler (1971), Sam Peltzman (1976) y Gary Becker (1983), miembros de la llamada Escuela de Economía Política de Chicago. Ellos partieron de las ideas de Bentley e iniciaron la desafiante tarea de construir una teoría general de la regulación capaz de prever las condiciones que determinan el éxito de los grupos de interés y explicar las tácticas que utilizan éstos frente a las políticas regulatorias (Zablotsky, 1996).

El resultado más importante, según la teoría, es que ningún grupo de interés captura al regulador. Éste distribuye los beneficios entre todos los grupos, optimizando su beneficio, dado su objetivo de captar la mayoría de votos y

de sus ciudadanos y no por su egoísmo. Esta concepción del gobernante ha cambiado, dándole mayor realismo a las actuaciones del político que continuamente manifiesta intereses específicos, sea en su partido político, familia, región, entre otros. Por su parte la teoría de la captura reguladora ha quedado desvirtuada en la realidad pues el gobierno en un sistema democrático depende de muchos grupos y, por tanto, el Estado estará atento a recoger el máximo apoyo de cada uno de estos grupos, si su intención es permanecer en el poder a través del mecanismo de los votos.

- 4 Su obra *The Process of Government. A Study of Social Pressures* (1908) es considerada por Mancur Olson (1965) como la que mayor influencia ejerció en las ciencias sociales estadounidenses, a principios del siglo veinte.
- 5 En toda sociedad existen diversos grupos que demandan regulaciones. Ejemplos típicos son la industria, sindicatos, consumidores y jubilados. En general, cualquier conjunto de individuos que tienen en común su ocupación, localización geográfica, edad, ingreso o algún otro atributo puede ser denominado un grupo de interés y, por ende, considerado un potencial demandante de regulaciones.

recursos para asegurar su mantenimiento en el poder. El objetivo del político es “asegurar y mantenerse en el poder, mediante votos y transferencias de dinero” (Tobón y Valencia, 2002, p. 4), lo que implica que los grupos más organizados se beneficiarán en contra de los grupos amplios o difusos y, por tanto, menos organizados.

B. Supuestos teóricos y metodológicos para el análisis la regulación

Dos décadas después de los trabajos de 1970, Jean-Jacques Laffont (1999) y Jean Tirole (1991) y George Priest (1993) enriquecieron el análisis de los grupos de interés. Ellos incorporaron en el modelo inicial a otros agentes de la política, como el legislativo. Además construyeron modelos para explicar el comportamiento de los grupos de interés y profundizaron en la idea de oferta y demanda trazada décadas atrás y en los costos adicionales que tiene la intervención pública en la economía.

Siguiendo esta línea, este trabajo tomará la regulación como un juego entre tres tipos de agentes: los legisladores, el administrador y los grupos de interés. En el análisis, los legisladores se convierten en un actor de naturaleza enteramente política que cumple un papel básico en el proceso regulatorio, antes, durante y después del proceso. Son agentes políticos, elegidos por los ciudadanos, que tienen el poder constitucional de crear o modificar leyes y normas con las cuales se rigen las acciones del ejecutivo. Tienen, además, el poder de realizar el control político al administrador de la regulación. Estos agentes tienen sus propias preferencias políticas y actúan de acuerdo con sus intereses. Es debido a esta autonomía que se pone a los legisladores junto a los grupos de interés en el centro del análisis de la producción reguladora. Se asume que los legisladores tenderán a producir el tipo de regulación y de administración reguladora que mejor posición electoral les brinde (Prats y Comany, 1998). En procesos políticos altamente imperfectos, como puede ocurrir en Colombia, se tendrá que asumir que los legisladores tomarán decisiones en función de la captura personal o grupal de rentas no electorales.

Por su parte, los administradores o burócratas son los directivos y funcionarios ejecutivos con participación directa o relevante en la toma de decisiones concernientes al marco regulador. No son elegidos en el proceso político: son nombrados conforme a procedimientos administrativos más o menos discrecio-

nales. Se asume que no tienen preferencias políticas *per se* y que su función es maximizar alguna combinación de rentas, seguridad y tranquilidad. Su comportamiento estará muy influido por el tipo de incentivos que recibe como empleados públicos una vez nombrados.

Finalmente, los grupos de interés,⁶ que son agentes interesados en la elaboración y aplicación de la regulación, en tanto que perceptores de las cargas y beneficios derivados de la intervención reguladora. Se asume que participarán en la producción reguladora para defender sus propios intereses. Sólo intervendrán cuando el cálculo de los beneficios esperados compense suficientemente el coste del tiempo y la atención implicados por la participación. Este supuesto permite prever que la participación de los grupos de interés en el proceso regulador será más fácil cuanto menor sea el coste de organizar y mantener la acción colectiva necesaria para la participación. Parece obvio que la participación de grupos con intereses amplios y difusos será más costosa y menos sostenible que la participación de pequeños grupos con un interés muy concentrado en el proceso regulador.

Todo lo anterior permite ver que el gobierno elegido democráticamente no es el único que interviene en la formulación de las decisiones de política regulatoria sino que, y en cuanto involucre algún interés específico, los grupos de interés también intentarán influir en las decisiones públicas para encauzarlas y lograr que los beneficie. En esencia, eso son los grupos de presión: cualquier tipo de organización que sin el propósito de alcanzar el gobierno influye sobre él para la defensa de sus intereses.⁷

6 En la literatura política se intentó englobar con el concepto “grupo de interés” lo que otros han llamado *pressure groups* o *lobbies*, ya que *pressure* ya es un cercenamiento a un método determinado de influencia política que, además, tiene una connotación negativa y *lobby* tiene un sentido más estricto, la de “sala de espera”, que significa una actividad más específica de las agrupaciones: la de influir sobre los legisladores. Por tanto, en este trabajo se utilizará el concepto grupo de interés para dar crédito al empleado internacionalmente (Beyme, 1986, p. 11).

7 Los grupos de interés tienen, básicamente, tres ejes de influencia: el gobierno, la opinión pública y los demás grupos de interés. Entre los tipos de organización se tiene a gremios, comunidades de trabajo, comisiones, federaciones, comunidades, sociedad civil, institutos, cámaras, círculos, congresos, uniones, centrales, confesiones religiosas, entre otros; algunos autores incluyen a las Fuerzas Armadas y algunas entidades públicas (García, 2002).

Los grupos de interés tienen una voluntad consciente de hacer prevalecer valores y metas políticas. En este sentido específico, el grupo de interés “contiene una actitud positiva hacia la política. Por ello utiliza el poder estatal para obtener ventajas para sí mismo, para proteger a sus miembros y para mantener a raya a sus opositores” (Beyme, 1986, p. 79). De esta manera, la regulación, desde la perspectiva de la economía política, se debe entender como un proceso continuo de influencia, comunicación e interacción entre los distintos grupos gubernamentales y de éstos con la sociedad civil (Castañeda, 2002).

C. Mecanismos de presión de los grupos de interés

Los grupos de interés reconocen el orden constituido y tratan de aprovecharlo para lograr sus objetivos. Su pretensión no es participar en la política de manera directa como lo hacen los partidos. Ellos sólo quieren hacer valer su influencia de manera indirecta (Beyme, 1986, p. 80). En la democracia estos grupos cuentan con un conjunto de atributos, llamados Elementos de poder: son aquellas facultades o cualidades que les permiten conseguir los objetivos propuestos en un contexto político específico.

Según Jean Meynaud (1972), los elementos de poder son de dos tipos: a.) básicos o esenciales y b.) los secundarios o complementarios. A los primeros los determinan dos aspectos: el número de sus miembros y la capacidad financiera. Es muy importante el número efectivo de miembros y la calidad de los mismos ya que puede ocurrir que se represente a un número amplio, pero sin miembros efectivos e influyentes, lo que puede producir una baja capacidad de respuesta ante un conflicto (Meynaud, 1972 y Castañeda, 2002). Y en cuanto a la capacidad financiera, ésta permite mejorar las posibilidades de los grupos de interés para conseguir objetivos (Meynaud, 1972). Por ejemplo, pueden poner sus opiniones o comentarios en medios masivos de comunicación, publicar y distribuir gratuitamente escritos y material, entre otros. De este elemento gozan principalmente los gremios empresariales y los movimientos sindicales con vinculaciones extranjeras. “No obstante, sería errado equiparar esta fuerza financiera con influencia” (Beyme, 1986, p. 136).

Los elementos secundarios son igualmente dos: el factor organizacional y el status social. Se trata de contar con una dirigencia capaz y hábil en el manejo del arte de la negociación y de optimizar el uso de los recursos humanos y del factor humano. La organización debe proporcionar a la dirección los instrumentos

adecuados para el cumplimiento de su misión como, por ejemplo, información, documentación, investigación e inteligencia. También es importante el grado de democracia dentro de la organización, es decir, la posibilidad de que todos los miembros del grupo sean escuchados y tenidos en cuenta en la toma de decisiones: “sin un mínimo de democracia en el seno de las organizaciones de rango inferior no puede existir una democracia de rango superior a largo plazo” (Beyme, 1986, p. 144).

Los contactos o vínculos con los principales funcionarios públicos, los líderes del Congreso de la República o los ministros de Estado, son otros elementos que otorgan poder a los grupos de interés. Ello posibilita una relación directa y fluida en el sistema. Pero también es importante para los grupos de interés ubicar a personas de su entera confianza en la administración pública, pues desde esa posición privilegiada se puede obtener información de primer nivel que sirve como guía en la acción de los grupos de interés y en su relación con el gobierno.

Finalmente, está el status social. Este factor es el que proporciona legitimidad social y política a los grupos de interés para actuar en nombre de la sociedad, por ejemplo: los gremios, las organizaciones no gubernamentales y los colegios profesionales tienen un alto grado de consideración social, porque han sabido manejar muy bien su imagen ante la opinión pública. Simultáneamente, los sindicatos están en su peor momento en cuanto a convocatoria y capacidad de presión. Su imagen está deteriorada, al igual que la de algunos de sus líderes y de su organización.

D. Maneras de actuación de los grupos de interés

Una de las características de los grupos de interés se refleja en que se amplían y desarrollan más cuando se presenta un aumento en la injerencia del Estado en el proceso económico. La acción del Estado sobre la economía obliga a los grupos a buscar el apoyo de árbitros en las decisiones políticas. Los ministros y altos funcionarios relacionados con la economía son los destinatarios por excelencia de las presiones. Otro destinatario es el legislativo, debido a su poder en la creación de proyectos decisivos para los interesados. Por ello, los grupos de interés recurren a las diversas herramientas que tienen para presionar a los árbitros o tomadores de decisiones, como legisladores, reguladores y planificadores, entre otros.

Los grupos de interés actúan en formas diversas para lograr sus objetivos. Pero se pueden vislumbrar dos modos de actuación: abierto y cerrado. El primero tiene como eje la información: los grupos de interés se encargan de difundir de manera selectiva sus puntos de vista en torno a un tema entre los legisladores, los miembros de los equipos de asesores, el poder ejecutivo y los medios de comunicación (*lobby*, o *cabildeo*). Otra manera de actuar es dirigir información a la opinión pública a través de conferencias de prensa o motivar investigaciones sobre el asunto en cuestión. Es decir, los grupos de interés manejan su propia agenda informativa y buscan llegar a la opinión pública con los temas que quieren someter a consulta.

La segunda forma de actuación de los grupos de interés es la cerrada. En muchos casos amenazas y sobornos que saltan todas las barreras de la legalidad. Estas formas de presión son difíciles de comprobar: muchas de ellas se maquillan como regalos (corrupción política). Otras formas cerradas de actuación son las de introducir “agentes” o conseguir aliados en las áreas de decisión para que desde allí puedan proporcionar la información confidencial y reservada que pueda ser utilizada por el grupo de interés.

II. El regulador y los grupos de interés en la industria eléctrica colombiana⁸

En esta sección se tratará de explicar, de manera concreta, la regulación de la industria eléctrica de Colombia como la interacción entre los distintos actores. En la primera parte, se presenta a los legisladores (Congreso de la República). En la segunda a los administradores, haciendo la acotación de que en la literatura se analiza de manera simplificada la regulación: se toma al regulador como si fuera el mismo gobierno que no delega esta actividad a ninguna agencia; sin embargo, en el presente trabajo se desagrega al Estado en dos grupos: uno conformado por el ejecutivo (Presidencia de la República, ministerios, departamentos, direcciones, entre otros) y el otro grupo lo conforman los reguladores (comisiones de regulación). Lo que se busca con esta separación de los administradores es hacer un análisis más cercano a las actuaciones del Estado, pues se evidencia en

8 Advertimos al lector que por el uso de múltiples organismo públicos y privados que hacen parte del sector eléctrico colombiano se hace necesario utilizar siglas y acrónimos, que se presentarán al final del texto en el anexo.

Colombia una diferencia de objetivos entre poder ejecutivo y regulador. Finalmente, en la tercera parte se presentará a los grupos de interés, tanto los existentes en el lado de la oferta del servicio como los demandantes del mismo (véase Gráfico 1).⁹

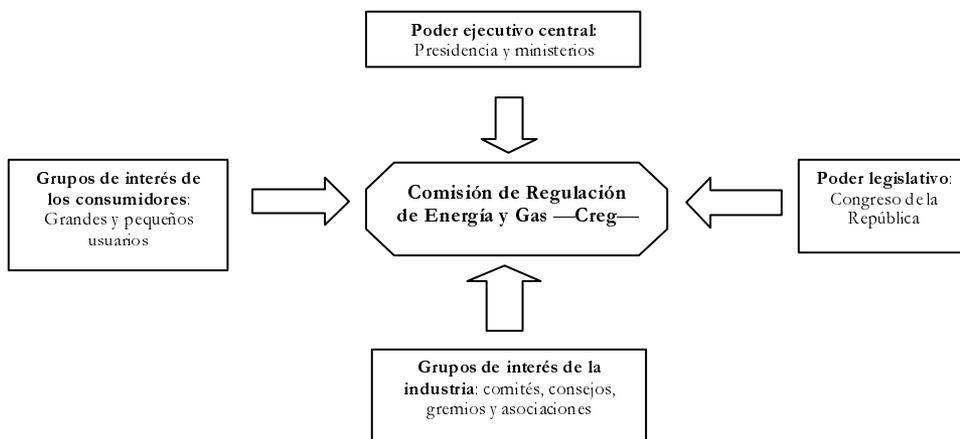


Gráfico 1. *Colombia: actores políticos que ejercen presión sobre el regulador del sector eléctrico*

La anterior división permite comenzar por cada uno de estos actores, describiendo quiénes son en la industria eléctrica, cómo actúan, cuáles son sus intereses y cómo logran realizarlos. Esto permitirá entender por qué en la

9 Es necesario advertir que dada las características peculiares de Colombia, al análisis de los grupos de interés debería agregársele un actor más en la contienda reguladora, y que en la gran mayoría de países no existe: los grupos armados al margen de la ley (García, 2002). Éste, aunque podría en un inicio considerársele como uno más de los grupos de interés en la industria, que buscan beneficios económicos en su actuación (pues muchas veces presionan a las empresas para que los favorezca, ya sea mediante aportes económicos o la inversión por parte de las empresas en obras de infraestructura en las regiones donde tienen influencia), realmente es un actor que disputa al Estado el monopolio de la regulación. Su comportamiento no corresponde al de un grupo de interés, pues su intención es llegar al poder, borrando con ello de un brochazo el elemento que caracteriza a estos grupos (no buscan el poder político): actúan más bien como rival de la Comisión de Regulación de Energía y Gas —Creg—, es decir, del Estado. Por lo anterior, no será tomado en cuenta en este escrito.

regulación algunos grupos de interés logran obtener mayores ventajas que otros y cómo los demás actores, aunque no son grupos de interés propiamente dichos, buscan también beneficios.

A. El legislativo y el control político

El poder legislativo es el primer actor en entrar al juego regulatorio; a él pertenece el Congreso de la República, integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Este organismo realiza el control político sobre el Gobierno y elabora el derecho positivo, o sea el conjunto de normas jurídicas que rigen la vida del país (Younes, 1998). De esta forma, frente a la regulación, el Congreso cuenta con dos facultades: la primera consiste en determinar la estructura de la administración nacional y en crear, suprimir o fusionar ministerios y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (Art. 150, Constitución Política de 1991). Por ello, en 1994, aprobó las leyes 142 y 143 que reestructuraron la industria eléctrica y crearon y reglamentaron las instituciones que la rigen. Y la segunda, el control político, que para lo relacionado con asuntos de minas y energía, lo ejerce a través de la Comisión Quinta, que está encargada de evaluar y estudiar las decisiones administrativas, usando premios y sanciones *ex post*. Allí se cita a comisionados de la Comisión de Regulación de Energía y Gas —Creg—, a ministros y a los responsables del sector para que constantemente rindan evaluaciones, aclaraciones o explicaciones de las disposiciones regulatorias, convirtiéndose así en una de las pocas instituciones a la que el ente regulador le rinde cuentas de sus actuaciones.

En el Senado de la República que, aunque es elegido por circunscripción nacional, se da una situación en la que muchos de sus representantes defienden intereses de las regiones, incluso de empresas públicas municipales o departamentales. Esto hace que los congresistas tomen partido por una u otra medida y, en los llamados que hacen a los comisionados reguladores, muestren sus preferencias e inclinen sus presiones a defender ciertos intereses que, finalmente, repercuten en su reelección o en beneficios para su grupo político.¹⁰ De esta manera los políticos logran capturar los intereses de los distintos grupos de

10 Esto no quiere decir que el mandato imperativo del ciudadano se cumpla, sino que los políticos actúan en el proceso regulatorio teniendo en cuenta los efectos que producirá su acción en su permanencia en el poder legislativo.

presión y canalizarlos a través de proyectos de ley sobre la industria o controles políticos al regulador y demás instituciones que se relacionen con ella.

Lo anterior muestra al Congreso como un actor político con mucho poder en la regulación, como pieza clave de ésta. Este hecho no pasa desapercibido para los grupos de interés y para el ejecutivo, quienes presionan al legislativo para que beneficie con su actuación a uno u otro actor. El legislativo mantiene presión sobre la regulación, le limita los poderes a lo ejecutivo y le asigna derechos de participación a los grupos de interés. El Congreso, consciente de su poder, actúa buscando el logro de sus objetivos, que son los de maximizar su bienestar y mantenerse en el poder. El congresista trata de descubrir oportunidades legislativas para mejorar su apoyo electoral; incluso, en procesos políticos altamente imperfectos como Colombia, su patrimonio familiar neto.

B. El poder ejecutivo y su poder regulatorio

La teoría de los grupos de interés, para analizar la regulación, tiene un supuesto básico: considera las actuaciones del ejecutivo como unificadas, es decir, no existe delegación de funciones en otras agencias; es el político quien actúa como regulador (Stigler (1971) y Petzman (1976)). En el modelo simplificado, un problema como la fijación de tarifas o precios de un servicio se reduce a que el Estado establece los precios que más lo benefician, es decir, procederá racionalmente a elegir aquella combinación del precio del servicio y de los beneficios que habrán de recaer sobre productores. Pero tendrá cuidado de que esto repercuta en un mayor poder político (Prats y Comany, 2002).

El regulador se presenta como un actor que busca maximizar el apoyo político y, para ello, no permite que lo capture un solo grupo de presión sino que reparte sus beneficios entre los diversos grupos a fin de maximizar su poder y mantenerse en él. Para el regulador no es conveniente favorecer a un solo grupo, por ejemplo a los productores. Resultaría una actitud políticamente no óptima. Lo mejor es repartir los beneficios potenciales entre todos ellos, aunque unos se beneficiarán en mayor medida que otros menos fuertes en el juego político (Tobón y Valencia, 2002).

Sin embargo, en Colombia, la regulación no ocurre tan simplificada como se mostró anteriormente. Ella está en cabeza del presidente de la República, quien a su vez la ha delegado a la Creg, pero manteniendo constantes presiones para que esta institución siga sus lineamientos y el Gobierno se vea

beneficiado del poder monopólico que tiene sobre la regulación. El presidente tiene el poder de nombrar a sus funcionarios, entre ellos los expertos comisionados y los ministros que allí participan,¹¹ convirtiendo al presidente de la República en el actor que mayor injerencia tiene sobre el regulador.

Además del poder que tiene de nombrar y sustituir a los miembros de la Creg, el ejecutivo cuenta también con otros mecanismos para influir al regulador, a través de:

1. Los dos ministros que tienen asiento en la Creg (el de Minas y Energía y el de Hacienda) y el Director del DNP. Ellos ejercen una presión alta en las discusiones de propuestas de resolución, dados la experiencia y grado de calificación con que cuentan.

2. El poder de voto y veto que tienen los ministros en las disposiciones regulatorias. Para la aprobación de una resolución se requiere del voto favorable de al menos uno de los ministros que allí tienen asiento; de no ser así, la propuesta es vetada y se rechaza. Además, en caso de empate en la votación de los ocho miembros de la Comisión es el ministro de Minas y Energía el que toma la decisión (Decreto 314 de 2002).¹²

3. De manera indirecta, el ejecutivo también participa en la regulación, por medio del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Unidad de Planeación Minero Energética —Upme—, y de la Superintendencia

11 Aunque la Ley 143 de 1994 previó que los nombramientos de los comisionados no fuera discrecionalidad completa del presidente de turno; esto no sucede con los ministros y otros funcionarios de la regulación, que son de libre nombramiento y remoción. Hay que resaltar que hasta el momento nunca han coincidido los periodos del presidente con el de los comisionados, a pesar de ser de igual periodo, y éstos no pueden ser destituidos. Este acontecimiento ha sido un accidente histórico pues cuando la Comisión de Regulación de Energía —CRE— se inició en 1993, el presidente César Gaviria nombró tres expertos; luego, el presidente Ernesto Samper completó los otros dos expertos para cumplir con las disposiciones de la Ley, lo que ha producido un ciclo relativamente independiente de los comisionados que están presentes allí, sin ser necesariamente nombrados por el presidente de turno (Tobón et al., 2002, p. 46). En el trabajo de Tobón y Valencia (2003) se realiza un análisis detallado de la forma como en Colombia se nombran los comisionados de la Creg; además, se muestran los problemas asociados a ella y las posibles soluciones.

12 El Decreto se expidió para dirimir el debate en torno a la metodología para el cálculo de la remuneración de los activos de distribución, aplicada al nuevo período tarifario (2003-2008), que se incorporó en la Resolución 031 de 20 de marzo de 2002 (Olaya, Toro y Zapata, 2002, p. 64).

de Servicios Públicos Domiciliarios, que participa de manera directa en la Creg, con voz aunque sin voto.¹³

Por último se destaca el énfasis que viene haciendo el Gobierno Nacional sobre su poder monopólico de la regulación. El ejecutivo señala en los decretos 2023 de 1999 y 958 de 2001 su papel preponderante en la regulación debido a la presión que están ejerciendo ciertos grupos de presión, como el Comité Asesor de la Comercialización —CAC— y el Concejo Nacional de Operación —CNO—, en la búsqueda de mayores responsabilidades en esta actividad. Por ello, el primer decreto busca limitar las atribuciones conferidas al CNO (artículos 172, Ley 142 de 1994, y 36, Ley 143 de 1994) y que fue demandado. El segundo crea la Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁴ cuyo fin es analizar aspectos específicos asociados a estos servicios y recomendar acciones que permitan fortalecer el esquema vigente. Una de las formas en la que se beneficia es mediante la defensa de los intereses del consumidor, determinando las preferencias políticas del usuario-ciudadano, que le ratifiquen el control político que posee.

C. Los grupos de interés en la industria eléctrica: oferentes y demandantes

Finalmente, se encuentra el tercer tipo de actor de la regulación: los grupos de interés. La literatura diferencia en los siguientes grupos principales: organizaciones económicas de inversores, sindicatos, grupos profesionales y corporativos de la clase media, asociaciones ideales de promoción, asociaciones cívicas, iniciativas privadas y asociaciones políticas (Beyme, 1986, p. 82). En Colombia, los grupos de interés los conforman una amplia gama de agentes que van desde la industria, en sus diversas modalidades de intervención (comités, consejos, agremiaciones, grandes agentes, entre otros) hasta los usuarios, pasando por los

13 El superintendente, como se verá más adelante, es uno de los vínculos con los cuales cuentan los grupos de interés que representan a los consumidores para presionar a la Creg. Su labor resulta fundamental ya que muchas de las empresas son públicas y sus activos de la comunidad y ésta, por carecer de conocimientos especializados sobre su funcionamiento, debe dejar en manos del Estado la representación de sus intereses.

14 La Comisión, conformada el Ministro de Minas y Energía, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además por el Director DNP, el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios y los directores de las comisiones de regulación.

sindicatos y los agentes extranjeros. Para simplificar el problema, éstos se agrupan en sólo dos: grupos de interés del lado de los oferentes y del lado de los consumidores de energía eléctrica.

1. Los grupos de interés de la industria

La industria eléctrica tiene, al igual que la sociedad, muchos grupos de interés que representan los diversos intereses de los agentes que los componen. Estos van desde las mismas empresas hasta comités creados por la ley y las resoluciones Creg, algunos de ellos con gran poder sobre el regulador y, otros, con escaso poder.

a. Los grupos de presión creados por ley

La Creg, como ente regulador, tiene la función de definir y establecer el reglamento de operación del sistema nacional, es decir, definir las normas con las cuales actúa la industria. Ellas se convierten en la carta de navegación del funcionamiento, la planeación y la regulación del Sistema Interconectado Nacional —SIN—. Pero esta labor no la realiza sola; la Ley 143 de 1994 y las resoluciones emitidas le permitieron a la Creg dotarse de unos cuerpos consultores que participan en la reflexión, la discusión y la elaboración de las normas en las audiencias y en las reuniones de consulta. Actualmente son estos: el Consejo Nacional de Operación —CNO—, el Comité Asesor de la Comercialización —CAC— y el Comité Asesor del Planeamiento de la Transmisión —Capt—.

El CNO es un cuerpo asesor técnico, creado por las leyes 142 y 143 de 1994, cuya función principal es la de “[...] acordar los aspectos técnicos para garantizar que la operación integrada del sistema interconectado nacional sea segura, confiable y económica, y ser el órgano ejecutor del reglamento de operación” (Art. 36 de la Ley 143); además, emitir concepto a la Creg en todo lo relacionado con el Reglamento de Operación. Inició labores en marzo de 1995 y fue conformado, inicialmente, por el Ministro de Minas y Energía, por las principales empresas de la industria y por otros invitados (la ley le permitió autoinvitarse o invitar a otras empresas). También existen invitados permanentes, como el Director de la Upme.¹⁵

15 El Consejo está conformado por una empresa de generación conectada al SIN que tenga una capacidad instalada superior al 5% del total nacional, por dos empresas de generación del orden nacional, departamental y municipal conectadas al SIN que tengan una capacidad instalada entre el 1% y el 5% del total nacional, por una empresa propietaria de la red nacional de interconexión con voto sólo en asuntos de interconexión, por una empresa generadora conectada al SIN, por

En las reuniones se cita a expertos comisionados de la Creg, ministros y altos funcionarios, entre otros.¹⁶ Además de los temas eléctricos, el Consejo trata otros temas energéticos como petróleo, el carbón y el gas; por ello invitan a empresas como Ecopetrol, Fenalcarbon, Ecogas y Promigas para que establezcan balances de su situación. Dada esta complejidad y abundancia de temas, la Ley facultó al CNO para que creara una serie de comités y subcomités que le ayudan en las labores.¹⁷ De las discusiones en el Consejo se fijan posiciones en torno a lo más conveniente para la industria, se toma posición frente a la Creg mediante cartas y se establecen estudios conjuntamente con el regulador sobre diversos problemas. El CNO mediante la Upme mantiene informada a la Creg sobre el estado de la operación del SIN, constituyéndose en un vínculo poderoso con la Creg. Los miembros del Consejo ejercen presión ante el regulador proponiendo regulaciones y haciendo *lobby* político ante el Gobierno y el Congreso para que se adopten medidas de su interés.¹⁸ Esto último a través de su Secretario Ejecutivo quien es el canal para que la Creg solicite consultas urgentes al CNO.¹⁹ Incluso, la Creg presenta informes periódicos al CNO sobre diversos temas regulatorios y estudios que realiza.²⁰

el Director del CND, con voz pero sin voto, y por dos empresas distribuidoras que no realicen

16 Un instrumento básico para comprender la forma como operar el CNO, lo constituyen sus actas de reuniones, que, a febrero de 2005, eran 214 y 318 acuerdos.

17 Comité de Distribución, Comité Legal, Comité de Operación, Comité de Planeamiento Operativo Energético, Comité de Cambio de Milenio y Comité de Centros de Control (esto últimos tres fueron transitorios y hoy ya no existen), el Subcomité de Estudios Energéticos (provisional), el de Revisión y vigilancia (que desapareció en 1999 y dio origen al CAC) y el Hidrológico y de Plantas Térmicas (que se encuentran unificados actualmente).

18 Es importante resaltar que en todas las regulaciones que se han establecido por parte de la Creg y que están relacionadas con el Mercado de Energía Mayorista —MEM—, el CNO ha tenido participación en ellas (Pérez, 2002).

19 Se han presentado casos también, donde es la Creg la que solicita al CNO su concepto para expedir resoluciones con carácter urgente. Es el caso de la solicitud sobre permitir suspender las limitaciones de suministro que se encontraban vigentes, durante las 48 horas previas a las elecciones del 29 de octubre de 2000, durante las elecciones y durante las 24 horas siguientes a los comicios, por razones de orden público, solicitud que fue aprobada por el CNO (Acta 139 de octubre 20 de 2000).

20 Es tanto el poder que ha logrado desarrollar el CNO que en sus invitaciones a altos miembros del Gobierno, éstos se han comprometido con el Consejo a realizar labores de información, establecer contactos con otras instituciones y tramitar informes, entre otros.

Una conclusión que se extrae, después de analizar al CNO, es que este grupo de interés es el mejor organizado y el que mayor presión ejerce sobre el regulador. Su poder le viene por los siguientes elementos:

1. El número limitado y reducido de sus miembros y la calidad de los mismos. En 2001 seis de sus miembros poseían el 70,2% de la capacidad instalada de la generación.

2. El poder financiero de sus miembros, que les permite realizar estudios, contratar expertos en temas energéticos, más calificados y en mayor número, y realizar reuniones más frecuentemente.

3. Las empresas que participan allí poseen una tradición administrativa amplia que les ha permitido disminuir costos de transacción y acumular un conocimiento profundo de la industria. Este factor organizacional les permitió, en 1994, presionar para quedar en las Leyes 142 y 143.

4. Cuenta con gran información y prestigio social alto.

5. Las responsabilidades que la Ley Eléctrica le dio, teniendo como remitente directo el Centro Nacional de Despacho —CND— y el Mercado de Energía Mayorista —MEM—.

6. La participación activa de todos sus miembros, imprimiéndole un carácter democrático a las decisiones del Consejo y a sus actuaciones.

7. La autonomía para establecer su reglamento interno y elegir su presidente.

Un segundo grupo de presión surgió en 1999: se trata del Comité Asesor de Comercialización —CAC— quien vino a equilibrar el juego regulatorio en la industria. Fue creado mediante la Resolución Creg-068 para que asistiera al regulador en el seguimiento y la revisión de los aspectos comerciales del MEM. La intención de la Creg era que en temas comerciales fuera asesorada por los directos afectados y responsables de este aspecto, además que éstos conocieran con anticipación los temas y conceptuaran en torno a la comercialización, logrando mayor efectividad.²¹ Mediante la Resolución Creg 123 de 2003 se

21 El Comité está compuesto por los siguientes grupos de agentes: 1.) cuatro representantes de las empresas que desarrollan conjuntamente las actividades de generación y comercialización; 2.) cuatro representantes de las empresas que desarrollan conjuntamente las actividades de distribución y comercialización; 3.) cuatro representantes de las empresas que desarrollan exclusivamente la actividad de comercialización. Adicionalmente participará un representante del Administrador del SIC o quien haga sus veces, con voz pero sin voto (artículo 1° de la Resolución Creg-123 de 2003, que modifica el artículo 27 de la Resolución Creg-024 de 1995, modificado por el artículo 1° de la Resolución Creg-030 de 2001).

modificó su estructura y facultó al Comité para la contratación de un Secretario Técnico independiente. Las funciones que le asignó la Creg al CAC son las de asistirle en el seguimiento y la revisión de los aspectos comerciales del mercado mayorista (escinden al CNO en estas labores). También realizar el seguimiento a litigios o arbitrajes e investigar las quejas de los agentes del mercado. Pueden entregar reportes y sugerir recomendaciones y propuestas a la Creg (Resoluciones Creg 030 de 2001 y 123 de 2003).²²

Al igual que el CNO, el Comité cuenta con una serie de actas que sirven para dar cuenta de la forma como el grupo de presión opera. En los cuatro años de análisis el número de actas llega a 68 (la primera del 28 de enero de 2000 y la final el 13 de febrero de 2004) (CAC, 2005). En ellas se evidencia la importancia que adquiere cada día el Comité en la industria, convirtiéndose en el segundo grupo de interés con mayor fuerza ante el regulador, aunque todavía le falta el reconocimiento y el estatus que tiene el CNO.

Por ello viene trabajando en diversos aspectos que le den mayor poder como grupo de presión, tales como contar con personería jurídica y secretaría técnica o gerencia, con presupuesto autónomo para su propio sustento, en una mayor participación de sus miembros en la discusión de sus temas. En su reglamento está estipulado que se invitará de manera permanente al Secretario Técnico del —CNO—, con voz y sin voto y se podrá invitar a las reuniones a otros agentes o empresas. Cuenta con la posibilidad de conformar grupos de estudio para analizar los diferentes temas de su interés y en los cuales podrán participar otros agentes o empresas con conocimiento amplio del tema analizado (CAC, 2005). Además, busca convertirse en el medio a través del cual otros grupos de interés ejercen presión sobre la regulación: la Cámara de Energía de la Asociación

22 Ya conformado se le asignan cerca de 15 funciones específicas a través de la regulación las cuales debe cumplir e informar sobre este cumplimiento. Entre ellas están las de realizar seguimiento del SIC y enviar a la Comisión un reporte de los resultados; analizar cambios a las reglas comerciales de la Bolsa y cualquier otro aspecto del SIC; recomendar pronta y eficazmente propuestas de solución a diferencias sometidas a su consideración en relación con el SIC; realizar el seguimiento de litigios, arbitrajes, o cualquier otro proceso que afecte al SIC; investigar las quejas de los participantes en la bolsa de energía en relación con su reglamento, con el sistema de liquidación de cuentas; apoyar a las auditorías que se designen (Resolución Creg -024 de 1995); remitir a la Creg, trimestralmente, un informe detallado sobre la Generación de Seguridad (Resolución Creg -063 de 2000); identificar y notificar a los miembros participantes en el Comité (Resolución Creg-123 de 2003).

Nacional de Industriales —Andi— y la Asociación Colombiana de Comercializadores de Energía —Acce—, entre otros, quienes trabajan conjuntamente en temas de interés como son la viabilidad financiera de las empresas.

Finalmente, el tercer cuerpo asesor de la Creg es el Comité Asesor de Planeamiento de la Transmisión —Capt—, creado por la Resolución Creg 051 de 1998.²³ Sus labores inicialmente fueron las de someter a consideración de la Creg una propuesta de Costos Unitarios y Unidades Constructivas para el Sistema de Transmisión Nacional —STN— y una metodología para la revisión de los mismos. Dado el aspecto tan puntual que trata el Comité y el periodo tan corto que lleva de creado, el Capt, como grupo de interés, ha tenido poca importancia en la regulación, aunque en un futuro esta situación puede cambiar, pues la expansión del sistema de transmisión es un aspecto que evoluciona lentamente y sólo en el mediano y largo plazo se verán sus resultados, afectando de manera determinante la configuración del sistema eléctrico colombiano y con ello el negocio futuro de la industria.

b. Los grupos de presión creados por la industria

Las anteriores son las formas como la normatividad ha organizado los distintos grupos de interés en la industria. Pero la industria ha creado, por su cuenta, una serie de agremiaciones y asociaciones que actúan como grupos de presión ante la Creg. Ellos agrupan a los generadores: es el caso de la Asociación Colombiana de Generadores —Acolgen—; a los comercializadores: la Asociación Colombiana de Comercializadores de Energía —Acce—; a los distribuidores: agremiados en la Asociación Colombiana de Distribuidores —Asocodis—. También están los que representan a la industria del gas: la Asociación Colombiana de Gas Natural —Naturgas— y la Asociación Colombiana de Gas —Acogas—. Representando a todas las empresas de servicios públicos domiciliarios está la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos

23 Conformado por tres empresas de generación (estas se seleccionarán de mayor a menor, en orden decreciente de su capacidad instalada); por tres empresas de comercialización (estas se seleccionarán de mayor a menor, en orden decreciente de la demanda abastecida); por tres empresas de transmisión (estas se seleccionarán de mayor a menor, en orden decreciente de su porcentaje de participación en la propiedad de activos del Sistema de Transmisión Nacional —STN—). Las empresas integradas verticalmente, así como las empresas que tengan vinculación económica entre las distintas actividades (generación, transmisión, distribución y comercialización), no podrán tener más de un representante en el Comité.

Domiciliarios y Actividades Complementarias e Inherentes —Andesco—. Están también las instituciones de carácter académico e investigativo, como la Corporación Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Industria Eléctrica —Cidet—. Incluso, organismos que representan intereses de profesionales de la misma industria, como la Asociación Colombiana de Ingenieros —Aciem—. Igualmente, entidades que representan los intereses de varios países como la Comisión de Integración Eléctrica Regional —Cier—.

Debido a esta gama tan amplia de organizaciones que defienden los intereses de la industria, en este artículo sólo se tomarán algunos casos. Unos fuertes como Acolgen, Andesco y Ecopetrol; otros menos fuertes como Acce, Naturgas y Asogas. De esta manera, se detectarán las razones por las cuales estos grupos de interés tienen mayor poder. Acolgen, por ejemplo, es reconocida en el gremio energético como una de las asociaciones que mayor presión ejerce sobre el regulador. Esto debido a que la actividad de la generación es, entre las del sector eléctrico, la que mayores ingresos genera, permitiéndoles una solvencia financiera, técnica y humana que hace posible contratar estudios y realizar *lobby* profesional. Además cuenta con inversionistas demasiado importantes en el contexto internacional, que hace que muchos problemas se traten de manera ministerial o presidencial.

Otro gran grupo de presión es Andesco, entidad sin ánimo de lucro cuya misión es procurar el desarrollo integral de sus empresas. Este grupo se ha convertido en el medio con el que cuentan las empresas para la defensa de sus intereses. En ello trabaja promoviendo la investigación y el estudio sobre temas de interés para el sector, colaborando técnicamente con los organismos encargados de planeamiento y regulación, impulsando la acción coordinada de los organismos de control, inspección y vigilancia y coordinando las actividades de carácter gremial que permitan la unidad de criterio del conjunto de empresas ante los grandes temas nacionales.

Andesco recurre constantemente al Gobierno Nacional, al Senado o al poder judicial para conseguir sus fines (Andesco, 2002). Es un grupo de interés bien organizado, que cuenta con apoyo financiero, con un número considerable de miembros y que defiende los intereses de sus afiliados. Además, es una asociación que está atenta a estudiar todas las propuestas de ley que no le son favorables a sus asociados, buscando cambiarlas, y lo más importante: a luchar por conseguir

una posición más amplia como grupo de interés. Otra razón que le da a esta asociación una posición privilegiada es la de que Andesco actúa en muchos casos como agrupación de organizaciones, es decir, es un grupo que tiene la ventaja de representar a decenas de empresas afiliadas mediante unos cuantos organismos. Además, a sus miembros los pueden patrocinar por medio de recursos de cada asociación y no con los recursos económicos de una empresa (Hays, 2002, p. 4).

Un tercer grupo de interés, que a pesar de no pertenecer a la industria de la energía eléctrica, mantiene un poder en la industria es la Empresa Colombiana de Petróleos —Ecopetrol—. Ella tiene el dominio monopólico en la producción del gas, insumo que sirve para la generación térmica de electricidad; de esta situación le viene su poder como grupo.²⁴ Sin embargo, hay que advertir que la mayor presión que ejerce Ecopetrol ante la Creg la hace por vía ministerial, a través de los representantes que el ejecutivo tiene en la Comisión. Ecopetrol, por ser una de las mayores empresas del Estado, se ve continuamente abocada a defender sus intereses, actuando como cualquier otro agente en el mercado.

Por el lado de los grupos de interés que menor poder tienen en la regulación están los gremios de la comercialización y del gas. Los comercializadores están representados por Acce, que acoge el 100% de la demanda regulada y no regulada atendida por comercializadores puros (10.500 clientes regulados y 290 no regulados). Este grupo tiene un escaso poder de negociación en la regulación, aunque ha empezado a trabajar para situarse como grupo importante ante la Creg (CAC, 2000). En cuanto a la industria del gas esta Naturgas y Acogas. La primera, creada por veinticuatro compañías privadas del gas natural (productores, transportadores y distribuidores) se encarga de promover el desarrollo de la cadena productiva del gas y la elaboración de planes y proyectos técnicos y económicamente factibles. Igual sucede con Acogas, creada mediante Resolución 5318 de 1992 del Ministerio de Gobierno, para ofrecer a sus afiliados servicios de asesoría en aspectos técnicos y comerciales del gas y cuenta con nueve capítulos,²⁵ para ello.

24 Explicado en razón de que el precio del gas puede cambiar diametralmente el precio de la electricidad, pues la generación térmica tiene una alta participación en la generación total (40%) y terminan estableciendo cuál es el costo de oportunidad del agua, que es una variable clave para la planificación de la industria.

25 Empresas productoras de gas combustible, empresas distribuidoras de gas natural, empresas distribuidoras de gas licuado de petróleo, empresas transportadoras de gas por ducto, empresas

Finalmente, están las empresas extranjeras que cuentan con un enorme poder sobre la regulación, dada la apertura a la inversión extranjera en el sector eléctrico. Las empresas multinacionales buscan la mejor manera de obtener ganancias; para ello recurren a sus presidentes, reyes o primeros ministros. Los aprovechan para obtener beneficios del gobierno colombiano. Su poder político está dado por el capital que movilizan. Muchas de estas empresas representan hasta tres veces el producto interno bruto colombiano y en sus países tienen un alto poder de persuasión sobre los políticos. Utilizan también otras formas de presión para obtener ganancia: uniones con otras empresas, propuestas de ley y reformas legislativas, tribunales internacionales y acuerdos bilaterales.

2. *Los grupos de interés de los ciudadanos-usuarios*

Albert Hirschman, en su libro *Salida, voz y lealtad* (1977), realiza una propuesta sugestiva para analizar la participación ciudadana en los servicios públicos. En su análisis, los consumidores tienen dos opciones a utilizar: 1.) La *opción de salida*, que la usan cuando están insatisfechos y, por tanto, dejan de comprar el producto a una empresa y se lo compran a otra: “un cliente insatisfecho con el producto de una empresa que se pasa a otra, utiliza el mercado para defender su bienestar o mejorar su posición” (Hirschman, 1977, p.24); 2.) *La opción de voz*, que se presenta cuando el consumidor insatisfecho, en lugar de salir, se queda y manifiesta su inconformidad a la empresa —hace escuchar su voz— de manera directa o por medio de la apelación a la autoridad competente. Los dos opciones Hirschman las aplica en situaciones de mercado competitivo, donde ante una situación de insatisfacción de los clientes, éstos deciden retirar sus demandas y buscar otro proveedor. Sin embargo, la situación es muy distinta en mercados de monopolio natural como los de los servicios públicos domiciliarios, donde el cliente no puede prescindir del servicio y salir a buscar otras opciones. Por ello, en esta nueva situación, la única alternativa que tienen para expresar su insatisfacción es el reclamo, la queja o la protesta; en pocas palabras, hacer escuchar su voz, que es una acción política por excelencia (Hirschman, 1977, p. 24) y que, por oscura que sea, es todo lo que los ciudadanos usuarios tienen normalmente a su alcance. Así, la participación ciudadana se presenta como el conjunto de mecanismos institucionales para que los usuarios de

comercializadoras de gas combustible, fabricantes de equipos y gasodomésticos, fabricantes e importadores de partes y equipos, empresas de servicios de consultoría e ingeniería y grandes consumidores

servicios públicos que no tienen salida hagan escuchar su voz, individual o colectivamente.

En Colombia, se puede decir que el actual sistema de servicios públicos está concebido para brindar a los usuarios tanto posibilidades de salida como de hacer escuchar la voz. Por el lado de las posibilidades de salida, se tiene la labor que las comisiones de regulación y otras instituciones vienen realizando en la promoción de la competencia. La voz se puede ejercer cuando existen una serie de instituciones que velan por la protección de los derechos de los usuarios, en aspectos como calidad, suministro oportuno, precios adecuados, entre otros. Un caso claro de defensa de la voz esta en las oficinas de atención de las quejas y reclamos de las empresas y en los Comités de Desarrollo y Control Social.

Estos mecanismos de salida y voz de los usuarios se han venido estableciendo en Colombia desde el decenio de 1980 (Decreto Ley 3466 de 1982, Ley 11 de 1986 y Decreto 3446 de 1986), y continúan en el de 1990. Todo ello tratando de mejorar la participación de los usuarios en los servicios públicos, ya sea en la gestión de las empresas o en la fiscalización de las mismas (Constitución Política de 1991, leyes 99 de 1993 y 142 de 1994 y decretos 1842 de 1991 y 1429 de 1995).²⁶ Los usuarios logran así derechos como los de recibir un servicio eficiente y continuo, participar en la gestión y control de las empresas a través de los Comité de Desarrollo y Control Social, definir una correcta estratificación y régimen de subsidios, obtener información, elegir el prestador del servicio libremente y establecer contratos uniformes.²⁷ Igualmente mecanismos para proteger derechos como las acciones de cumplimiento, nulidad, tutela, populares y derechos de petición (Masías, 1998). Finalmente, el instrumento político de “control social” .

26 La nueva posición en Colombia es el reconocimiento político a nuevos actores, ampliación de la participación ciudadana a todas las esferas de lo público y mayor nivel de urbanización. “Estos cambios revelan la apertura de la sociedad colombiana hacia formas más amplias de ver la vida, lo cual hace parte de un proceso histórico y cultural que tardará varias generaciones en consolidarse” (Sspd, 1998, p. 42).

27 Aunque, cabe decir, que también le han establecido deberes: pagar oportunamente los servicios utilizados, dentro del plazo y en la forma que indique la factura de cobro correspondiente; participar como ciudadanos en las decisiones que se refieren a los servicios públicos domiciliarios y usar racionalmente los servicios, evitando el desperdicio y el uso desmedido.

Lo paradójico es que, a pesar de todos los derechos, la participación de los usuarios en la regulación es escasa, su poder de negociación limitado y las formas de organización pobres. Incluso cuando en teoría muchas de las empresas públicas son de la comunidad.²⁸ La realidad es que a los usuarios no se les informa de una manera adecuada, oportuna y sistemática, ni se les enseña a hacer un uso racional de los servicios. Tampoco se les informa sobre las implicaciones de las decisiones que se toman en materia de inversión, financiamiento, gastos administrativos y convenciones laborales. Prácticamente se les mantiene en la ignorancia (Ochoa, Valencia y Ayala, 1990, p. 54).

El resultado del escaso poder del ciudadano-usuario en la industria es una confrontación y distanciamiento, no se le reconoce como un interlocutor válido para discutir e intercambiar opiniones sobre la Ley 142, no se ven preocupados los prestadores por hacerle entrega de contratos de servicio público.²⁹ Como grupo de interés sucede algo peor: es muy limitado el poder y la presión que ejerce ante el regulador, sus actuaciones se limitan a poner quejas ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios —Sspd— y desconoce, casi por completo, que existen los entes reguladores.³⁰

Pero los problemas de los usuarios no se detienen. Aunque éstos cuentan con una institución que representa sus intereses ante la Creg, como lo es la Sspd, las actuaciones de ésta han sido seriamente cuestionadas. El papel del superintendente en la Comisión se reduce a participar en unas cuantas reuniones, sólo lo hace en casos muy particulares y no ha ejercido plenamente el derecho a la voz que tiene en la Comisión. Igual ocurre con la Procuraduría, las personerías y la

28 Después de la Ley 142 de 1994 varias empresas han realizando ventas públicas de acciones, queriendo con ello aumentar la participación ciudadana en la propiedad de su empresa. Es el caso de ISA que para junio de 2003 tenía una composición accionaria así: los ciudadanos participaban con un 24% de su propiedad, la nación con un 59,29%, manteniéndose como socio mayoritario, y generadores accionistas con un 14,61% (ISA, 2003).

29 Podría afirmarse que el establecimiento de las oficinas de peticiones, quejas y recursos solo en municipios centrales tiende a convertirse en una práctica regular (Sspd, 1998, p. 31). Incluso una institución como la Personería, que protege a los ciudadanos-usuarios de los municipios, tiene papel débil.

30 Por ejemplo, en 1998 se encontró que en más de 1.200 mesas de trabajo en todo el país donde se evaluaba la participación ciudadana en los servicios, solo una persona había solicitado a la Creg aclaraciones en torno a la fijación de tarifas en su municipio (Sspd, 1998).

Defensoría del Pueblo en cuanto a las labores de vigilancia, control social, participación ciudadana y defensa de los usuarios. Por ello, las críticas a las labores de la Superintendencia en cuanto a que no cumple con sus funciones deberían ser extensivas a todos estos órganos (Tobón y Valencia, 2003).

Los usuarios, además, tienen el problema de no figurar en los grupos de interés que ha creado la ley para que participen en la regulación. En ninguno de los grupos como el CAC, CNO o Capt, aparecen los usuarios como miembros. Sólo la ley dispuso un órgano donde estos actores aparecen; se trata del Cuerpo Consultivo Permanente, que es un organismo asesor adscrito al Ministerio de Minas y Energía, conformado por representantes de las empresas del sector energético del orden nacional y regional y de los usuarios, cuya función principal es la de conceptuar previamente a la adopción de los planes, programas y proyectos de desarrollo de cada subsector y proponer las acciones pertinentes para garantizar que éstos se realicen según lo establecido en el plan energético nacional (Art. 17, Ley 143 de 1994). Pero este artículo no tuvo la suerte de ser reglamentado por el gobierno y hasta hoy no opera (2005). Por ello los usuarios no se pudieron convertir en un grupo de presión fuerte ante la Creg.

Las razones que explican su escaso poder en la regulación son muchas. Una de las más importantes es lo que en la literatura económica llama *free rider* o “viajero que no paga pasaje”, es decir, individuos que se pueden beneficiar con los esfuerzos de un grupo de interés sin ser miembro de éste o, por lo menos, sin involucrarse mucho en el asunto (Hays, 2002, p. 3). Marcun Olson ya había detectado este problema de bien público: de los esfuerzos de unos cuantos se ve beneficiada la mayoría sin necesidad de intervenir de manera directa, no involucrándose activamente, ni pagando (1965, p. 15).

Y aunque los usuarios podrán tener un enorme poder en la regulación debido a la ventaja numérica, esto no ocurre, pues éstos no aprovechan los mecanismos que le brinda el sistema democrático de ejercer, a través del mecanismo del voto en las elecciones públicas, presión tanto sobre el ejecutivo como sobre el legislativo para lograr sus intereses. La aparente ventaja se ve problematizada cuando el político no tiene forma de saber si los miembros pertenecientes a este grupo de presión lo apoyaron en las urnas, o si su cargo público lo ganó por otros componentes de su programa político. El apoyo de los grandes grupos no siempre se traduce en más votos para el político. La dificultad de los grupos consiste,

precisamente, en convencer al político de que en las urnas recibirá el apoyo de todos o gran parte de los miembros que comparten ese interés.

El resultado final es que agrupaciones como la Asociación Nacional de Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios –Los Comuneros– y la Asociación Colombiana de Usuarios del Servicio Público Domiciliario de Energía Eléctrica tienen una escasa participación en la regulación. El mayor poder de negociación, del lado de la demanda, está en los grandes usuarios y las agremiaciones que los representan. Como ejemplo está la Cámara de Energía y Gas de la Asociación Nacional de Industriales —Andi—, quien con 20 empresas afiliadas en 2001, que representa el 33% del consumo industrial no regulado y el 22,3% del consumo de gas natural de la industria, tiene algún impacto en la regulación.

Conclusiones y recomendaciones

Este artículo permitió ver la regulación colombiana como la interacción de oferta y demanda de grupos de interés y no como el fruto del azar o del capricho de algún funcionario. Un juego donde el ejecutivo, el legislativo y los grupos de interés se convierten en actores importantes en el trámite regulatorio. El ejecutivo, con su poder monopólico de la regulación, trata de premiar o castigar a los agentes que participan en el juego, produciendo con ello redistribuciones de riqueza y ganando adhesiones de uno u otro grupo de interés para su campaña electoral.

El legislativo, quien también utiliza su poder constitucional de crear normas, instituciones, procesos administrativos y realizar controles políticos, entre otros, para beneficiarse de la regulación. En su labor, asigna derechos de participación a los grupos de interés y obtiene a cambio el apoyo de los grupos de interés favorecidos. En el trabajo se observó cómo la competencia electoral incentiva la capacidad de emprender de los legisladores, que tratarán de descubrir oportunidades legislativas para mejorar su apoyo electoral neto. Incluso, en procesos políticos altamente imperfectos como Colombia, su patrimonio familiar neto. Esto no quiere decir que la participación del legislativo sea negativa; por el contrario, su actuación es un instrumento muy valioso del sistema democrático para intervenir y controlar las actuaciones del regulador: reduce la discrecionalidad

administrativa, realiza monitoreos, establece sistemas de premios y castigos para las actuaciones del regulador. Además, es un mecanismo que sirve para equilibrar intereses en la regulación tratando, en algunos casos, de defender a los grupos de interés más débiles del proceso.

En cuanto a los grupos de interés, se encontró que éstos están guiados por su propio beneficio. Situaciones como fijación de tarifas, subsidios o calidades del servicio son el fruto, en gran parte, de sus presiones políticas sobre el regulador, a través de mecanismos como participación en campañas políticas, ayudas financieras, cabildeo o *lobby*, huelgas, manifestaciones, entre otros. De esta manera, el artículo mostró cómo existen factores que determinan el éxito o fracaso de los grupos de interés en la regulación:

a. El cumplimiento de las obligaciones de sus miembros. En grupos grandes se puede presentar los *free rider* que evaden sus obligaciones, presentando serios problemas para conseguir los objetivos del grupo.

b. El tamaño de los grupos de interés. Los políticamente exitosos tienden a ser más pequeños, contrariando la creencia de que los grupos pequeños se encuentran en desventaja, porque sólo pueden movilizar un número pequeño de votos. Además, tienen menores costes de organización, más recursos y mayores incentivos para participar en el proceso regulatorio, caso CNO, CAC, Acolgen y Andesco.

c. El grado y mecanismos de participación de sus miembros. Casos exitosos son el CAC y el CNO donde el grado de comunicación y participación en las reuniones es enorme, unificando metas y logrando movilización conjunta de esfuerzos.

d. El poder financiero. Este les permite contratar el personal profesional necesario para influir en la legislación y para incidir también en el regulador.

e. El poder informativo. Se encontró que la información de propuestas regulatorias, cambios legislativos y temas de la regulación es mucho mayor entre los grupos de la industria que entre los ciudadanos–usuarios.

El resultado del artículo da a entender que en Colombia los regulados se convirtieron en reguladores: cuando los grupos de interés hacen parte de la Creg o de las juntas en las que se toman decisiones sobre regulación, cuando los congresistas apoyan proyectos de ley que favorecen a los prestadores de los servicios públicos y cuando les permiten establecer códigos de conducta y

autorregularse como lo hacen los cuerpos consultivos que tiene la industria (Palacios, 1996, p. 349).

Así, desde la perspectiva de la economía política, el trabajo mostró cómo el escenario de los servicios públicos en Colombia se viene constituyendo en uno de los campos más dinámicos, más universales y más creativos de todos los fenómenos sociales que esta viviendo el país. En él confluyen el ejecutivo y el legislativo, pero también grupos de interés que vienen a determinar las actuaciones del Estado y la dinámica económica. Por ello, como decía el ex presidente colombiano Alfonso López M. (1989), los servicios públicos tienen una importancia enorme en la estabilidad del sistema democrático ya que el Estado, además de ejercer la soberanía a través de la fuerza legítima, también lo hace con un segundo mecanismo: la prestación de los servicios públicos.

Por ello se debe trabajar, en el país, por una mayor participación de los ciudadanos-usuarios y de los grupos de interés débiles. Por ejemplo, mediante la utilización más eficiente de los recursos que actualmente se dedican a proteger a los ciudadanos (Sspd, 1998, p. 41), trabajando mucho más en la conformación y consolidación de los comités, juntas y asociaciones de usuarios, creando mecanismos de comunicación entre autoridades y ciudadanos y la implementación de escuelas de liderazgo y fortaleciendo a la Sspd. Esto permitiría hacer conocer a los usuarios sus derechos y deberes (Barcena, 1997, p. 48) y dotarles así del denominado juicio cívico (Barcenas, 1997, p. 162).

Finalmente, se debe trabajar en regular el funcionamiento de los grupos de presión; que éstos sean explícitos en sus manifestaciones de presión y en la forma de conseguir sus intereses en la conformación de nuevas organizaciones que aglutinen intereses y objetivos de diversos grupos sociales. En cuanto al regulador, hay que trabajar para proporcionar mecanismos que ayuden a su control, produciendo indicadores de gestión y resultados para medir su eficiencia administrativa y financiera, el logro de los objetivos regulatorios e indicadores sobre asignación interna de los recursos (Tobón y Valencia, 2003).

Anexo. Glosario de siglas y acrónimos

Acce: Asociación Colombiana de Comercializadores de Energía

Aciem: Asociación Colombiana de Ingenieros

Acolgen: Asociación Colombiana de Generadores

Andesco: Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias e Inherentes
 Andi: Asociación Nacional de Industriales
 Asocodis: Asociación Colombiana de Distribuidores
 Asogas: Asociación Colombiana de Gas
 CAC: Comité Asesor de la Comercialización
 Capt: Comité Asesor del Planeamiento de la Transmisión
 Cidet: Corporación Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Industria Eléctrica
 Cier: Comisión de Integración Eléctrica Regional
 CND: Centro Nacional de Despacho
 CNO: Concejo Nacional de Planeación
 Creg: Comisión de Regulación de Energía y Gas
 DNP: Departamento Nacional de Planeación
 Ecopetrol: Empresa Colombiana de Petróleos.
 Fenalcarbon: Federación Nacional de Carboneros
 ISA: Interconexión Eléctrica S.A.
 Los Comuneros: Asociación Nacional de Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.
 MEM: Mercado de Energía Mayorista.
 Naturgas: Asociación Colombiana de Gas Natural
 SIN: Sistema Interconectado Nacional
 Sspd: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
 STN: Sistema de Transmisión Nacional
 Upme: Unidad de Planeación Minero Energética

Bibliografía

- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE GENERADORES –ACOLGEN–, 2000, “Posición dominante en la actividad de generación de energía eléctrica en Colombia”. *Mundo Eléctrico Colombiano*, No.39.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIA E INHERENTES —ANDESCO—, 2002, *Los servicios públicos domiciliarios: reflexiones sobre su situación actual y propuestas para su futuro*. <http://www.andesco.org.co> (diciembre de 2002)
- BARCENA, Fernando, 1997, *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*. Barcelona. Paidós.

- BECKER, Gary, 1983, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *The Quarterly Journal of Economics*, XCVIII, No.3.
- BENTLEY, Arthur, 1908, *The Process of Government*. Chicago. The University of Chicago Press.
- BEYME, Klaus Von, 1986, *Los grupos de presión en la democracia*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.
- BOYER, Robert, 1989, *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Buenos Aires. Editorial Humanitas.
- CASTAÑEDA CASTRO, Carlos Fernando, 2002, *Los grupos de presión*. En: http://www.geocities.com/politikaperu/los_gp.html (diciembre 17 de 2002).
- COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS —CREG—, varios años, Resoluciones 024 de 1995, 126 y 128 de 1996, 031 de 1997, 051 de 1998, 068 y 070 de 1999, 030, 034 y 062 de 2001 y 123 de 2003, Bogotá.
- COLOMBIA. *Constitución política de 1991*.
_____, Presidencia de la República. *Decretos 3446 de 1986, 1842 de 1991, 1429 de 1995, 2023 de 1999, 958 de 2001 y 314 de 2002 y el Decreto-ley 3466 de 1982*.
_____, Congreso de la República, varios años, *Leyes 11 de 1986, 99 de 1993, 142 y 143 de 1994*.
- COMITÉ ASESOR DE LA COMERCIALIZACIÓN —CAC—, varios años, *Actas de reunión del CAC*. http://www2.isa.com.co/gmem/Sector_Electrico/Comites/Actas-CAC/
_____, 2000, *CAC-001 de 2000*, "Procedimiento para cambio de comercializador". Medellín. Documento.
- CONSEJO NACIONAL DE OPERACIÓN —CNO—, varios años, *Actas de reunión del CNO*. <http://www.cno.org.co/actas/acta41.doc>.
- GARCÍA, Jairo León. "Contexto sociopolítico y su influencia en el control de pérdidas de energía eléctrica". *Revista Andesco*. Bogotá, diciembre de 2002. pp. 39 – 53.
- HAYS, Allen, 2002, *El papel de los grupos de interés*. Documentos de la Democracia. No. 9, pp. 1–6.
- HIRSCHMAN, Albert, 1977, *Salida, voz y lealtad*. México. Fondo de Cultura Económica.
- INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. —ISA—, 2003, Mercado de Energía Mayorista —MEM—, <http://www.mem.com.co>.
- LAFFONT, Jean-Jacques y TIROLE, Jean, 1991, "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory". *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 106, Issue 4, noviembre, pp. 1089–1127.
- LAFFONT, Jean-Jacques, 1999, "Political Economy, Information and Incentives». *Europa Economics Review*, 43.
- LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso, 1989, "Cómo veo el siglo XXI". Discurso en Confecamaras. *El Tiempo*, 20 de octubre.
- MEYNAUD, Jean, 1972, *Los grupos de presión*. Buenos Aires, Eudeba.
- NALLAR, Daniel, 1999, *El Estado regulador y el nuevo mercado del servicio público*. Buenos Aires. Ediciones Depalma.
- OCHOA, Francisco; VALENCIA, Darío y AYALA, Ulpiano, 1990, "Servicios Públicos e intervención del Estado colombiano". *Seminario sobre la intervención del Estado en la*

- economía*. Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá.
- OLAYA, Yrís; TORO, John Jairo y ZAPATA, Paula, 2002, “Una mirada a la gestión de la Comisión de Energía y Gas”. *Economía Colombiana y Coyuntura Política*. No. 292, octubre, pp. 61–69.
- OLSON, Marcus, 1965, *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- PALACIOS MEJÍA, Hugo, 1996, “Los servicios públicos domiciliarios en la Constitución”. *Constitución económica de Colombia*. Bogotá. Fonadi, El Navegante Editorial.
- PELTZMAN, Sam, 1976, “Towards a More General Theory of Regulation”. *Journal of Law and Economics*, No.19, agosto.
- PÉREZ, Rafael, 2002, Entrevista realizada en diciembre de 2002, sobre la organización y funcionamiento del CNO, Medellín.
- PRATS, Joan y Lulia COMANY, 2002, “La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda del desarrollo”. *Instituciones y Desarrollo*, No 1, octubre de 1998. <http://www.igov.org/revista/re01/re.php> (noviembre 2002).
- PRIEST, George, 1993, “The Origins of Utility Regulation and the Theories of Regulation. Debate”. *Journal of Law and Economics*, XXXVI.
- SMITH, Adam, 1956, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México, Fondo de Cultura Económica.
- STIGLER, George, 1971, “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, No. 3.
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, 1998, *Participación y control de los servicios públicos domiciliarios. Una interpretación de la mirada comunitaria*. Bogotá. SSP y Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales y Políticas Gerardo Molina de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia —Unijus—.
- TOBÓN, David y VALENCIA, Germán, 2002, “Economía de la regulación: instituciones y debilidad de los mecanismos de incentivos”. *Segundo Encuentro Regional de Profesores de Economía*. Ponceña. Universidad de Antioquia, Universidad Éafit, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, julio 30 de 2002.
- _____, *et al.*, 2002, “Institucionalidad reguladora de la industria eléctrica colombiana”. Medellín. Centro de Investigaciones Económicas —CIE—, Universidad de Antioquia. Mimeo.
- _____, 2003, “Dinámica institucional de la industria eléctrica colombiana: propuestas para un cambio”. *Lecturas de Economía*, No 58, enero–junio, p.p. 7–45.
- YOUNES MORENO, Diego, 1998, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá. Tercera Edición Legis.
- ZABLOTSKY, Edgardo, 1996, “La Escuela de Economía Política de Chicago”. *Ciencia Hoy. Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Asociación Ciencia Hoy*. Vol. 6, No. 32. <http://www.ciencia-hoy.retina.ar/hoy32/escp01.htm> (Enero 8 de 2003).

Valencia: Los grupos de interés en la regulación de la industria eléctrica colombiana