

# CRISIS DE LA DEUDA EN LAS EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI Y PERSPECTIVAS\*

BLANCA CECILIA ZULUAGA DÍAZ

Economista de la Universidad del Valle. Estudiante en tesis de la Maestría en Economía, Universidad del Valle. Profesora de tiempo completo de la Universidad ICESI.  
E-mail: mbzuluaga@icesi.edu.co

JULIANA MARÍA IDROBO PIQUERO

Asistente de Investigación. Estudiante de VII Semestre de Economía de la Universidad Icesi

## RESUMEN

Emcali es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, la principal entidad descentralizada del municipio de Cali; actualmente, y desde abril de 2000, se encuentra intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por lo cual debe resolver antes de abril del año 2002 los problemas financieros que amenazan la viabilidad en su actividad económica, consistente en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y telecomunicaciones. No es objetivo de este trabajo constituirse en la carta de salvación para la empresa, pues

esta es una tarea que le corresponde a los asesores contratados por el Gobierno para tal fin; se trata más bien de un aporte desde el punto de vista académico para llamar la atención sobre los hechos que desencadenaron la crisis y así evitar futuras situaciones similares. Sin embargo, al final se exponen algunas recomendaciones que consideramos podrían tomarse en cuenta para llegar a una solución.

**Clasificación A. JEL: H74, H79**

## PALABRAS CLAVES

Empresas Públicas, Emcali, deuda gubernamental.

\* / Este trabajo hace parte del proyecto denominado «Crisis de la deuda departamental y perspectivas», llevado a cabo por cuatro universidades de Cali: Universidad del Valle (municipio de Cali y municipios no capitales), Universidad de San Buenaventura (Gobierno Central Departamental), Universidad Autónoma (Entidades Descentralizadas) y Universidad Icesi (Emcali E.I.C.E.). Agradecemos los comentarios a este artículo del profesor Carlos Ortiz, de la Universidad del Valle.

## INTRODUCCIÓN

*«...Porque a veces en la vida las cosas cambian en el espacio de un simple grito, antes que las personas puedan acostumbrarse a ellas».*

PAULO COELLO

Emcali es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, la principal entidad descentralizada del municipio de Cali; por esta razón el equipo de investigación del Observatorio Económico consideró pertinente dedicar una sección especial al análisis de la situación de esta empresa, que actualmente, y desde abril de 2000, se encuentra intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por lo cual debe resolver antes de abril del año 2002 los problemas financieros que amenazan la viabilidad en su actividad económica, consistente en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y telecomunicaciones.

No es objetivo de este trabajo constituirse en la carta de salvación para la empresa, pues esta es una tarea que le corresponde a los asesores contratados por el Gobierno para tal fin; se trata más bien de un aporte desde el punto de vista académico para llamar la atención sobre los hechos que desencadenaron la crisis y así evitar futuras situaciones similares. Sin embargo, al final se exponen algunas recomendaciones que consideramos podrían tomarse en cuenta para llegar a una solución. El documento se divide en cinco partes; la primera contiene algunos aportes teóricos relacionados con la intervención estatal en la prestación de servicios públicos domi-

ciliarios, mercado que constituye un «monopolio natural» dada la existencia de barreras naturales a la entrada de nuevas empresas; además contiene un marco regulatorio que menciona las normas vigentes en Colombia que reglamentan la prestación de servicios públicos. En este punto se enfatiza en la necesidad de revisar la regulación actual para evitar situaciones explosivas de endeudamiento como la que experimentan Emcali y la mayoría de entidades territoriales y descentralizadas del país. El problema de la regulación es un aspecto que se resalta especialmente en este documento, por considerarlo una de las causas más importantes de la situación de gran parte de las entidades territoriales y empresas del Estado.

La segunda parte muestra la situación actual de Emcali con base en unos indicadores claves relacionados con la deuda financiera y el pasivo pensional; es importante resaltar en este punto, la deficiencia en la información disponible, lo cual limita el análisis de la situación de la empresa. Este no es un problema solamente de Emcali, sino de la mayoría de entidades territoriales y empresas públicas.

En la tercera parte se hace una diferenciación entre las causas internas y externas de la crisis de la empresa, y se encuentra que las causas externas identificadas no difieren de aquellas que ocasionaron la crisis fiscal en la mayoría de las entidades territoriales del país, destacándose nuevamente la inadecuada e inoportuna regulación en la materia como factor fundamental del problema.

La cuarta parte muestra las propuestas que se han presentado hasta el momento por parte de los gobiernos municipal y nacional y el sector privado. Finalmente, la quinta parte contiene las recomendaciones que resultan de este trabajo.

## **I. MARCO TEÓRICO Y DE REGULACIÓN**

### **1.1. Intervención del Estado en la prestación de servicios públicos**

Se han identificado algunas fallas del mercado que justifican la intervención del Estado en la economía para que ésta funcione de manera más eficiente. Dichas fallas son: la existencia de mercados no competitivos, información incompleta, la provisión de bienes públicos, externalidades positivas y negativas, mercados incompletos (por ejemplo el mercado de capitales y el de los seguros), entre otras. La prestación de servicios públicos domiciliarios (agua, alcantarillado, energía, teléfono) es un ejemplo de mercado no competitivo debido a la presencia de rendimientos crecientes de escala en la producción<sup>1</sup>, lo cual constituye una barrera para la entrada al mercado de nuevas empresas; Los gobiernos deben decidir entre regular este tipo de monopolios denominados “naturales” o llevar a cabo directamente la prestación del servicio.

Por otro lado, en muchas ocasiones el Estado ha mostrado gran incapacidad para cumplir los objetivos planteados en su intervención en la economía. Se ha determinado que las

principales causas de esta ineficiencia son<sup>2</sup>: en primer lugar, la información limitada, que en el caso de los servicios públicos se refiere a la falta de información acerca del crecimiento esperado de la demanda y de las preferencias y disponibilidad a pagar de los usuarios. Segundo, el control limitado de la burocracia, que en muchas ocasiones lleva a la existencia de entidades públicas con más personal que el requerido y a la presencia de nóminas paralelas; en Emcali este problema es evidente, si bien en los últimos años se ha presentado una importante disminución en el número de empleados, al mismo tiempo el valor de la nómina paralela ha aumentado muy significativamente, cuadruplicándose en el último año después de la intervención. Tercero, las limitaciones impuestas por los procesos políticos; las decisiones que deben tomarse de manera urgente, en muchos casos se postergan debido a la dificultad de conciliar los intereses de los distintos grupos involucrados en un conflicto; en el caso de Emcali, la decisión acerca de lo que se hará para salir de la crisis ha sido motivo de fuerte polémica entre los distintos niveles de gobierno, empleados, el sindicato y representantes del sector privado, sin que se haya podido tener hasta el momento una propuesta clara y viable apoyada por todos los sectores en pugna.

Como menciona Stiglitz (1988), en ocasiones las fallas del Estado en la toma de decisiones que benefician a la mayoría que representan no siem-

1 / Los costos de producción por unidad de producto disminuyen a medida que aumenta el nivel de producción.

2 / Ver Stiglitz (1988).

pre se deben a la maldad de los políticos o funcionarios públicos, sino que son «una consecuencia inevitable del funcionamiento de las instituciones políticas en las sociedades democráticas<sup>3</sup>». Algunos afirman que estas fallas del Estado en su intervención en la economía son razones de peso para que se abstenga de corregir las deficiencias del mercado señaladas al inicio de esta sección. Otro importante grupo de analistas opina que si bien el Estado debe intervenir para promover el logro del pleno empleo y eliminar la pobreza, la empresa privada es la que debe jugar el papel más importante en la actividad económica. Sin embargo, la experiencia demuestra que no es posible generalizar acerca de la incapacidad del sector público para llevar a cabo exitosamente actividades en el sector real de la economía; de hecho, en muchos países desarrollados existen modelos de empresas públicas que ejercen su actividad de una manera eficaz y eficiente. El sector público no es ineficiente *per se* ni el sector privado es eficiente *per se*, pero es claro que el Estado debe ceder espacios de acción cuando no demuestra capacidad suficiente o cuando una serie de errores lo han llevado a fracasar en su objetivo. Los factores que han llevado a esta insuficiencia en la capacidad estatal son los mencionados al inicio de este apartado: información limitada, escaso control de la burocracia (y la corrupción) y las imposiciones de los procesos políticos.

Cabe resaltar la importancia de considerar como objetivos públicos aspectos relacionados con la búsqueda del bienestar general y la posibilidad de acceso a los servicios públicos de los sectores de población con menores ingresos. Según el estudio de Corchuelo et al. (1994), este hecho permitió la ampliación de la cobertura de servicios públicos a los estratos de bajos ingresos. El logro de objetivos de redistribución debe considerarse prioritario bajo cualquier sistema de prestación de servicios, independientemente de cuál sea el sector, público o privado, que lleve a cabo esta actividad.

## 1.2. Monopolio natural

En cuanto al problema del monopolio natural, economistas interesados en la regulación económica, como los de la Escuela de Chicago, se han ocupado de este tema<sup>4</sup>. Durante los años treinta y cuarenta, estos teóricos apoyaban la propiedad pública de monopolios naturales, los cuales no debían estar sujetos a control social; desde finales de los años cincuenta, cambiaron su posición frente a la regulación pública en monopolios naturales, impulsados fundamentalmente por Friedman y apoyados en el *Principio de la licitación competitiva* de Harold Demsetz. Según Friedman, la regulación pública y el monopolio público son menos capaces de responder a los cambios en las «condiciones que propician el monopolio técnico» y son más difíciles de eliminar que los monopolios privados.

3. / Ibid.

4. / Ver Hanne Rima (1997), Cap. 23.

De acuerdo con el mencionado principio de Demsetz, por medio de un proceso de subastas, el monopolio privado puede amoldarse a un nivel competitivo de beneficios sin regulación: el Gobierno otorgaría licencias a los privados que ofrezcan prestar el servicio al precio más bajo, la competencia entre los potenciales oferentes haría disminuir los beneficios al nivel de competencia; «El objetivo de la subasta competitiva por las licencias sería reconciliar el monopolio natural con los niveles de beneficios competitivos sin recurrir a la regulación gubernamental<sup>5</sup>», ni a la propiedad pública.

Por otro lado, recientemente algunos países han experimentado cambios en la concepción del manejo de los monopolios naturales, tanto en la regulación como en la participación por sectores público y privado en la actividad económica. Cabe mencionar por ejemplo el caso del Perú, país que llevó a cabo un fuerte proceso de privatización en la generación y distribución de energía eléctrica; desde mediados de 1994 hasta fines de 1999, se había privatizado el 51% de la generación y el 66% de la distribución de energía eléctrica. Los compradores fueron en su mayoría inversionistas privados extranjeros, en alianza con inversionistas nacionales con participaciones minoritarias. Adicionalmente, el Perú se empeñó decididamente en evitar prácticas monopólicas y oligopólicas en la actividad de energía eléctrica; para lograrlo, la Comisión Especial de Privatización de las empresas eléctricas del Perú se

encargó de establecer las condiciones que debían cumplir las firmas aspirantes a ingresar en la actividad; con ello se pretendía limitar la denominada integración vertical, es decir, que una sola empresa domine el mercado tanto en la generación como en la distribución de la energía. Las leyes promulgadas establecieron que el Estado ejercería un control externo a través de un organismo encargado de autorizar toda concentración vertical en el sector eléctrico, y también toda concentración horizontal que supere el 15% dentro de un solo sector, ya sea generación, transmisión o distribución de energía eléctrica.

Existen críticas a esta actuación de las autoridades peruanas, relacionadas con el hecho de aceptar que la búsqueda de competencia en el sector eléctrico podría estar en contradicción con el “desarrollo empresarial que impone el proceso de globalización<sup>6</sup>”; además, parece que la integración vertical de la industria afecta positivamente la rentabilidad, sobre todo en mercados pequeños, lo cual justifica las estrategias de concentración. Por ello es que en Chile la dinámica de la regulación en los últimos años está basada en la creencia de que la integración vertical es necesaria y conveniente en algunos casos.

En Colombia, por su parte, el Gobierno Central Nacional en los últimos diez años ha optado por abstenerse de invertir recursos adicionales en el sector de servicios públicos; más bien la política se ha orientado a incentivar la inversión privada para garantizar la continuidad en la prestación

5 / Ibid.

4 / Ver Campodónico (2000).

de los servicios. Así lo demuestran los procesos experimentados por la Empresa de Energía de Bogotá y las Empresas Distribuidoras de Energía Eléctrica de la Costa Atlántica.

Adicionalmente, en el sector de agua potable y saneamiento los agentes privados han incrementado su participación en los últimos años: por ejemplo, en la empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla (AAA), la vinculación del sector privado se ha dado en etapas progresivas; en 1990 el Gobierno decidió liquidar la empresa pública para transformarla en una sociedad mixta municipal con capital privado minoritario; en 1995 se vincula un “socio calificado” aumentando la participación privada al 50%. Dada la necesidad actual de capitalización, seguramente en los próximos años el sector privado tomará el control mayoritario de la empresa, pues el Distrito de Barranquilla tiene serias dificultades financieras que le impedirán conservar el 50% de la participación.

También han experimentado transformaciones en su composición accionaria a favor del sector privado las empresas de Acueducto y Alcantarillado de Cartagena, Santa Marta, Riohacha, Florencia, Tunja, Neiva, San Andrés, Palmira, Buenaventura, entre otras.

Por otro lado, actualmente el Gobierno Nacional está intentando vender la participación que tiene en catorce pequeñas electrificadoras<sup>7</sup>, cuyo avalúo se estima en 509.500 millones de

pesos. Este proceso será difícil debido a que muchas de estas empresas se encuentran intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos, otras están al borde de la quiebra y a punto de ser intervenidas.

### 1.3. Principios básicos de la prestación de servicios públicos domiciliarios

Existen unos principios básicos que sirven como criterio para evaluar el desempeño de las empresas públicas o privadas cuya actividad económica sea la prestación de servicios públicos domiciliarios. Estos son:

- a) **Principio de viabilidad financiera:** El cobro de tarifas debe permitir a la empresa ampliar la cobertura y mejorar la calidad. En el caso que se presenten pérdidas en el ejercicio social, éstas deben ser asumidas por los socios a través de una capitalización, o afectando las reservas o las utilidades.
- b) **Principio de eficiencia:** Las tarifas establecidas deben facilitar la mejor utilización de recursos y el uso eficiente de los servicios. Está prohibido reflejar en las tarifas los mayores costos en los que incurran las empresas por su ineficiencia.
- c) **Principio de estabilidad:** Evitar fluctuaciones bruscas de las tarifas de un período a otro.
- d) **Principio de calidad:** El servicio debe llenar las expectativas de los usuarios, las cuales cambian a través del tiempo.

7. /El proceso de privatización de las grandes electrificadoras, ISA e Isagen, ha sido interrumpido por el Gobierno debido a diferentes denuncias.

- e) **Principio de neutralidad:** El consumidor debe pagar el costo real de prestación del servicio, sin que exista ningún tipo de discriminación (esto no excluye el principio de equidad social).
- f) **Principio de igualdad:** Los usuarios con características de consumo similares deben pagar tarifas iguales. Esto no significa que no pueda aplicarse diferenciación de tarifas por estratos, o subsidios a los estratos más bajos.
- g) **Principio de equidad social:** Se debe facilitar el acceso a los servicios a las clases sociales sin capacidad de pago, a través del suministro de subsidios autorizados constitucionalmente.
- h) **Principio de sencillez:** El sistema de tarifas debe ser fácil de comprender para el usuario.

Son prioritarios los criterios de eficiencia económica y viabilidad financiera. Emcali presenta debilidades en estos dos aspectos; desde el punto de vista de la eficiencia económica, tiene el problema del denominado reza- go tarifario, pues las tarifas que cobra están por debajo de los costos de prestación de los diferentes servicios (en detrimento además del principio de neutralidad). El principio de viabilidad financiera evidentemente no se cumple para Emcali, pues la deuda financiera y los compromisos pensionales y prestacionales han alcanzado niveles insostenibles, aspectos de los cuales se ocupa el presente documento. Adicionalmente, hay ame-

nazas al incumplimiento de los principios de estabilidad y calidad; frente al primero, la incertidumbre sobre el futuro de la empresa hace presagiar un brusco incremento en las tarifas. Respecto a la calidad, específicamente en el caso de telecomunicaciones, la existencia de un importante rezago en la inversión en infraestructura y tecnología para el sector por parte de Emcali, relativo a la competencia, puede hacer que los servicios prestados por la entidad sean superados en calidad por los de otras empresas.

#### 1.4. Marco Legal<sup>8</sup>

Según la Constitución Política Nacional, el Presidente de la República debe diseñar las políticas de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, debe ejercer las labores de inspección y vigilancia a las empresas que presten este servicio, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (artículo 370). Además, el Estado debe estimular la inversión de los particulares en los servicios públicos (Ley 142 de 1994).

##### 1.4.1. Competencias

A través del análisis del tema de las competencias de cada nivel de gobierno, se debería poder determinar quién asumiría la responsabilidad en caso de una amenaza en la continuidad en la prestación de servicios públicos debido a una eventual crisis en las actuales entidades encargadas de la actividad. Veamos lo que reglamenta al respecto la Ley 142 de 1994:

8 / Las principales normas que rigen el funcionamiento de la prestación de servicios públicos en Colombia están contenidas en la Constitución Política Nacional (artículos 365 a 370), la Ley 142 de 1994 y la Ley 489 de 1998.

## **a) Competencias de los municipios**

*«Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente» (artículo 5o.).*

## **b) Competencias de los departamentos**

*«Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos» (artículo 7o.).*

## **c) Competencia de la Nación**

*«Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa» (artículo 8o.).*

Según la ley, el municipio es el directo responsable de asegurar la prestación del servicio, pero Emcali fue tomada en posesión por la Superintendencia, es decir, en este momento la empresa pertenece al Gobierno Nacional; ¿quién debe responder entonces? El gobierno departamental se ha caracterizado por su ausencia en este proceso de recuperación de la empresa; por su parte, los gobiernos municipal y nacional han adelantado algunos estudios para plantear propuestas, pero el Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia, tiene la última palabra. La intervención implica que la entidad fiduciaria con la cual celebró el contrato de fiducia el Superintendente en el momento de la posesión, debe encargarse temporalmente de la administración de la empresa. En abril del año 2002 Emcali debe tener una solución viable a los problemas financieros que la aquejan, o de lo contrario se ordenará su liquidación<sup>9</sup>. En este último caso, el Gobierno Nacional debe garantizar la continuidad en la prestación del servicio, celebrando los contratos necesarios con otras empresas de servicios públicos que sustituyan a Emcali.

### **1.4.2. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado**

Emcali es una de las empresas industriales y comerciales del Estado que forman parte de la rama ejecutiva de la administración pública y están sujetas a la orientación y control de los ministros o directores del Depar-

<sup>9</sup> / En el momento de realización de esta edición (mayo de 2001) el Gobierno adelanta una mesa de trabajo que discute la situación de Emcali y está obligada a dar una solución viable en los primeros días del mes de junio; cabe anotar que no es la primera vez que el Gobierno da un ultimátum de este tipo, sin que esto haya logrado que las partes interesadas lleguen a un acuerdo.

tamento al cual estén adscritas, en este caso a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Poseen autonomía administrativa, presupuestal y financiera, entendida esta última como la capacidad de determinar el uso de los recursos económicos asignados por la Ley.

Aunque están sometidas al derecho privado en lo que tiene que ver con sus actividades industriales y comerciales, no son entidades de derecho privado, sino de derecho público, vinculadas y sujetas a la orientación y control de la administración pública. El Estado cuando actúa en el campo privado no abandona todos sus privilegios; de manera autónoma señala por medio de la ley qué privilegios se reserva.

«Las EICE como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso.

No obstante, las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas». (Ley 489 de 1998. Artículo 87)

Las empresas del Estado<sup>10</sup>, en general, tienen como finalidad la intervención en el conjunto de la econo-

mía o sobre sectores específicos, con el objetivo de desarrollar actividades industriales y comerciales. Las empresas públicas deben desempeñarse con criterios de eficiencia y eficacia en el logro de sus objetivos.

Frente a esta legislación, surge una crítica por el hecho de emplear frases de libre interpretación como «gozan de privilegios y prerrogativas». ¿Cuál es el límite de estos privilegios?, la norma dice que éstos no deben alterar los principios de igualdad y libre competencia, pero también sería importante hacer aclaraciones para limitar las expectativas de «bailouts<sup>11</sup>» (rescate) por parte del Gobierno Nacional a las empresas cuando éstas se encuentren en situaciones difíciles. Sobre este aspecto trata el siguiente apartado.

#### **1.4.3. Restricciones al crédito a las Empresas de Servicios Públicos**

El artículo 36 de la Ley 142 es explícito en imponer una restricción a la oferta de crédito a las empresas con problemas financieros: «Está prohibido a las instituciones financieras celebrar contratos con empresas de servicios públicos oficiales para facilitarles recursos, cuando se encuentren incumpliendo los indicadores de gestión a los que deben estar sujetas, mientras no acuerden un plan de recuperación con la comisión encargada de regularlas».

Evidentemente, en el caso de Emcali existió un grave problema de miopía

10 / Además de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, se incluyen en la categoría de empresas públicas las sociedades de capital público o entre entidades públicas y las sociedades de economías mixtas.

11 / Dillingir y Webb (1999).

de las entidades financieras, pues éstas pasaron por alto la evolución de la deuda de la empresa, la cual durante los años 1996 a 1998 adquirió un volumen de obligaciones financieras inmanejable, deudas que quedaron congeladas desde el día de la intervención. Sobre este aspecto, la literatura económica ha planteado que los gobiernos locales y entidades públicas pueden estar tentados a endeudarse excesivamente cuando el Gobierno Nacional sale siempre a rescatarlos; «el otro riesgo principal de la descentralización es que la expectativa de ‘bailouts’ (rescate) por parte del Gobierno central puede llevar a los gobiernos subnacionales a incurrir en altos déficits»<sup>12</sup>.

Se habla también de «riesgo moral» por parte de las entidades territoriales así como de las instituciones financieras; por riesgo moral se conoce una situación en la cual los agentes tienen incentivos para comportarse de manera indebida cuando no son perfectamente monitoreados, es decir, después de realizar un acuerdo, actúan de manera ventajosa para ellos a expensas de la otra parte del acuerdo. Por el lado de las instituciones financieras se trata básicamente de acceder a realizar ciertos contratos de deuda con las entidades territoriales pensando en el efectivo respaldo de la nación; por el lado de las entidades territoriales se refiere al uso desmedido de la autorización

para endeudarse otorgada por las leyes, sin tener un adecuado plan de repago y sin llevar a cabo un apropiado uso de los recursos de deuda (proyectos de inversión).

En Colombia, como se puede observar, el problema de la regulación en este aspecto no es que sea inexistente, sino que no contempla un esquema de castigos creíble para quienes incumplan la ley, tanto por el lado de la demanda (entidades territoriales y empresas públicas) como por el lado de la oferta (sistema financiero).

## **2. SITUACIÓN ACTUAL DE EMCALI**

En esta parte se mostrará la información disponible sobre la deuda, el flujo de ingresos y gastos, algunos indicadores provenientes del balance y el estado de resultados de la empresa, y algunas cifras sobre el sistema pensional de la entidad.

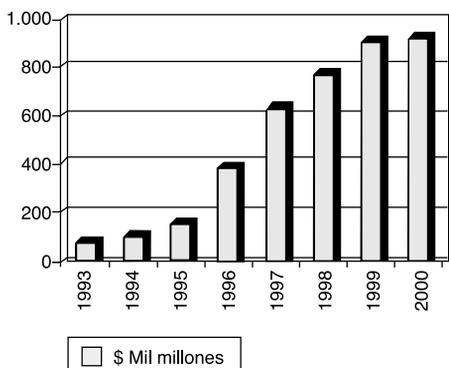
### **2.1. La deuda**

La deuda financiera en Emcali supera los 960 mil millones de pesos; como se puede observar en el gráfico 1, el monto empezó a dispararse a partir de 1996, cuando aumentó 154% respecto al año anterior. A finales del año 2000 el nivel de la deuda era 131% superior al de 1996. En efecto, la mayoría de los contratos actuales de deuda fueron firmados entre 1996 y 1998.

---

12 / Ibid.

**Gráfico I.**  
**Saldo de la deuda financiera de Emcali\***



**Fuente:** Estudio Prestación Concejo Municipal.

\* No incluye la obligación pactada con Termoemcali.

El negocio de acueducto y alcantarillado posee el 57% de la deuda total, la mayor parte de ésta con entidades externas (78%); la deuda interna se pactó con la garantía de pignoración de activos entre 1996 y 1998, mientras que la externa se realizó con respaldo del Gobierno Nacional. Esta última incluye una deuda en yenes cuyo valor en pesos asciende a los 266 mil millones.

En el negocio de energía, el total de la deuda fue contratado con entidades colombianas, la mayoría respaldada con pignoración de activos; como se mencionó, la deuda está congelada desde el momento de la toma de posesión por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos; de lo contrario, alrededor del 54% de ella tendría que ser amortizado en su totalidad entre los años 2001 y 2005. Energía adquirió una deuda a 20 años desde 1996 con el Gobierno Nacional (FEN - Epsa) por 63 mil millones de pesos bajo prenda de acciones. Adicionalmente, Emcali tiene deudas (congeladas) con generadoras como Isagén, Epsa y Corelca por 88 mil millones de pesos incluyendo intereses. Gracias a la intervención, las generadoras no pueden llevar a cabo ninguna acción legal contra la empresa.

Por otro lado, gran parte de la deuda interna en telecomunicaciones, que constituye el 60% del total en este negocio, tendría que ser completamente amortizada entre el 2001 y el 2004 si no hubiese tenido lugar la toma de posesión. La deuda externa, por su parte, asciende a 39 millones de dólares, 67% de los cuales se habría vencido en el 2004.

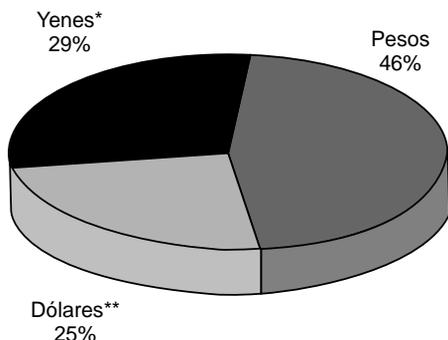
**Cuadro I**  
**Deuda pública de Emcali.**  
Diciembre 31 de 2000. Millones de pesos.

Servicio	Deuda interna	Deuda externa	Total deuda	(%)
Acueducto y alcantarillado	111,726	412,642	524,368	56.8
Energía	180,723	0	180,723	19.6
Teléfonos	132,413	86,074	218,487	23.6
<b>Total</b>	<b>424,862</b>	<b>498,716</b>	<b>923,578</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Emcali.

De otra parte, aunque Emcali solamente ha celebrado un contrato de deuda denominado en yenes, frente a ocho contratos en dólares, el monto en pesos de la deuda en yenes supera al monto en pesos de la deuda en dólares. Dentro de las propuestas para solucionar la crisis de la entidad, se encuentra la de renegociar la deuda en yenes, transformando el tipo de moneda.

**Gráfico 2**  
**Deuda por tipo de moneda**



**Fuente:** Emcali.

Finalmente, cabe mencionar que existe otra deuda no muy conocida públicamente, pero que constituye una enorme carga para Emcali: se trata de los 8.6 miles de millones que le debe al Dagma por concepto de tasas retributivas, como operador en el sistema de alcantarillado. Las directivas aún no han expresado cuál será el procedimiento para saldar esta deuda.

## 2.2. Algunos indicadores de gestión

Es importante resaltar en este punto el problema de disponibilidad de la información existente en la entidad. Si bien fue posible conseguir para todos los años algún tipo de información de ingresos y gastos, no se logró obtener en un solo formato que permitiera construir una serie consistente para varios años. La explicación a este hecho por parte de funcionarios de Emcali es que la Contaduría General de la República cambia con frecuencia el modelo de presentación de informes de las entidades públicas. Es necesario llamar la atención en este aspecto, pues la insuficiencia de series históricas limita considerablemente el análisis de la situación de la empresa.

Por esta razón nos limitamos a mostrar aquí la información para la cual se pudo verificar su consistencia; en primer lugar, del estado de resultados es posible obtener la variación en el último año de los ingresos y los gastos, consignada en el Cuadro 2. En él se observa que los ingresos totales presentaron una disminución real del 15.7%, debido al impacto de la caída de los ingresos operacionales, constituidos en su mayor parte por las ventas de servicios.

Por el lado de los egresos, se presentó una disminución real de 9.3% en los costos de ventas; parece que esta caída se debe en parte a la reducción en las operaciones de venta, que bajaron un 10% en términos reales. Por el contrario, los gastos que incluyen

funcionamiento, servicios personales, servicios generales y otros gastos, aumentaron 20.6%. Como se observa, el ajuste de gastos de funcionamiento aún no se ha consolidado, pues el bajo incremento real (1.4%) en el total de costos y gastos se debe únicamente a

la disminución en los costos de ventas<sup>13</sup>.

Por otra parte, el resultado del ejercicio para Emcali en diciembre de 2000 fue negativo, debido al impacto del déficit presentado en el negocio de energía.

### Cuadro 2. Ingresos y gastos de Emcali.

Diciembre de 2000. (Millones de pesos)

	1999	Participación	2000	Participación	Crecimiento real
Ingresos Operacionales	863,634	81.7%	843,209	72.4%	-10.2%
<b>Otros Ingresos</b>	261,562	24.8%	227,608	19.5%	-20.0%
Ajustes por inflación	108,746		60,736		
<b>Total Ingresos</b>	<b>1,233,942</b>			<b>1,131,553</b>	<b>-15.7%</b>
Costo de ventas	678,289	64.2%	669,110	57.4%	-9.3%
<b>Gastos</b>	<b>378,394</b>	<b>35.8%</b>	<b>496,159</b>	<b>42.6%</b>	<b>20.6%</b>
Gastos Administrativos	193,499	51.1%	237,155	47.8%	12.7%
Prov. Agotam., deprec.	41,073	10.9%	57,026	11.5%	27.7%
Otros gastos	143,822	38.0%	201,978	40.7%	29.1%
<b>Total Costos y Gastos</b>	<b>1,056,683</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,165,269</b>	<b>100.0%</b>	<b>1.4%</b>
Excedente o déficit	177,259	-33,716			

**Fuente:** Emcali y cálculos propios.

Adicionalmente, a partir del balance y del estado de gestión, es posible calcular una serie de indicadores que dan cuenta de la situación de liquidez, endeudamiento y rendimiento de la empresa. El Cuadro 3 muestra los resultados para el período 1996 - 2000.

Los indicadores de liquidez muestran la capacidad que tiene la empresa para disponer de los fondos suficientes para el pago de sus obligaciones a corto plazo. La "Razón Corriente"<sup>14</sup> muestra que en 1996, por cada peso que Emcali debía al corto plazo contaba con 1.19 pesos para cada peso

13 / Los informes financieros del Gobierno Central de Cali revelan el monto de las utilidades financieras de Emcali que han sido transferidas al municipio; este factor pudo haber contribuido significativamente a la situación de iliquidez de la empresa y por tanto a su actual nivel de endeudamiento. En este artículo no se incluye un análisis de esta situación, pues la información no pudo ser obtenida a tiempo, pero los informes del presupuesto ejecutado del municipio reportan que en 1997 el Gobierno Central recibió de Emcali casi 50 mil millones de pesos y en 1998 más de 12,6 mil millones.

14 / El resultado ideal para este indicador y para la prueba ácida es de uno o más.

de sus obligaciones, y ahora sólo cuenta con 78 centavos. La “Prueba ácida” indica la capacidad de la empresa en el corto plazo para cancelar sus deudas, pero sin depender de la venta de sus existencias, es decir, básicamente con el efectivo producido por las cuentas por cobrar, inventarios temporales y cualquier otro activo de fácil convertibilidad a efectivo. Para el caso de Emcali, vemos cómo ha ido disminuyendo, pasando de 87 centavos en 1996 a 77 centavos en el 2000. Por otro lado, los indicadores de endeudamiento muestran el grado en que está comprometida la empresa con los acreedores. El “nivel de endeudamiento<sup>15</sup>” señala que en Emcali los acreedores pasaron de poseer el 42% de los activos en 1996 al 50% en el 2000. El “Leverage total<sup>16</sup>” indica que Emcali ha pasado de tener un grado de compromiso del patrimonio para con los acreedores del 72% en 1996 al 100% en el 2000. Como se observa, son más alarmantes los in-

dicadores que señalan la situación en el corto plazo de la empresa (los de liquidez), que los indicadores de endeudamiento en un análisis de largo plazo, pese a que éstos se han venido deteriorando pero sin salirse aún de los niveles aceptables.

Por último, entre los indicadores de rentabilidad o rendimiento del capital propio de una empresa cabe resaltar el “Rendimiento del patrimonio”, el cual muestra el comportamiento de las utilidades netas de la empresa frente al patrimonio. Emcali recibía en 1996 un rendimiento sobre su patrimonio del 3.87% y al final del período obtiene una pérdida de 1.39%. En cuanto al “Rendimiento del activo total”, que muestra la capacidad de los activos para producir utilidades, independientemente de la forma como hayan sido financiados (deuda o patrimonio), para Emcali pasó de ser 2.7% en 1996 a una cifra negativa de 0.7% en el 2000.

**Cuadro 3. Principales indicadores, Emcali.**

Indicador \ año		1996	1997	1998	1999	2000
<b>De liquidez</b>						
Razón corriente	Activo corriente / Pasivo corriente	1,19	1,28	0,94	0,91	0,78
Prueba ácida	(Act. Crte. – Inventario) / Pasiv. Crte	0,87	0,90	0,77	0,85	0,77
<b>De endeudamiento</b>						
Nivel de endeudamiento	(Total pasivos / Total activo)	0,42	0,41	0,45	0,46	0,50
Leverage total	(Total pasivos/ Patrimonio)	0,72	0,71	0,81	0,84	1,00
<b>De rendimiento</b>						
Rendimiento del patrimonio	(Util. Neta / Patrimonio)*100	3,87	4,72	3,37	7,03	-1,39
Rendimiento del activo total	(Util. Neta / Act. Total bruto)*100	2,70	4,05	1,80	3,81	-0,70

**Fuente:** Cálculos propios con base en información de Emcali.

15 / El nivel ideal es tener una relación de 50%, pero se acepta tener hasta el 70% como parte de los acreedores.

16 / Mide el grado de compromiso del patrimonio de los socios para con los acreedores. No hay un porcentaje ideal, pero hasta el momento estar entre 1 y 2,33 puede ser aceptable.

En general, se puede ver cómo Emcali durante los últimos años está presentando una baja capacidad de cartera (no cuenta con respaldo financiero) para poder cubrir sus obligaciones de corto plazo; esto se debe a su dificultad o ineficiencia para exigir el pago de las cuentas por cobrar, a una disminución en sus ingresos operacionales y en sus activos de operación. También es claro el gran crecimiento de su endeudamiento y la imposibilidad de respaldarlo, lo cual ha comprometido su patrimonio y sus activos y ha deteriorado su rentabilidad.

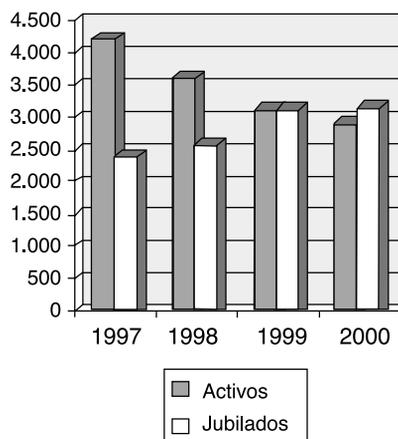
### 2.3. Pensiones

El tema pensional es otro de los que ocupan actualmente un lugar importante en las discusiones gubernamentales y académicas<sup>17</sup>; el régimen de prima media encabezado por el ISS, los regímenes especiales del magisterio, Ecopetrol, las Fuerzas Armadas, las cajas territoriales, las entidades descentralizadas, se han convertido en una bomba que amenaza las finanzas de los distintos niveles del Gobierno; por ello actualmente la reforma al sistema pensional se encuentra en la agenda legislativa del país, dada la insuficiencia de los cambios llevados a cabo a partir de la Ley 100 de 1993, y además, dada la exigencia del Fondo Monetario Internacional en esta materia.

El régimen pensional de Emcali, consignado en la convención colectiva de la entidad, no está por fuera de los que preocupan debido a su evidente insostenibilidad; los trabajadores co-

tizan un monto mensual equivalente al 13.5% de su salario básico mensual (dos terceras partes a cargo de Emcali, el resto el trabajador), pero su pensión está muy por encima de lo que podría financiar dicha cotización. En efecto, los trabajadores que ingresaron a la entidad antes de 1992, tienen derecho a pensionarse a los 50 años de edad con 20 años de servicio; el monto de su pensión es equivalente al 90% del promedio de salarios y primas de toda especie devengados en el último año (nótese la diferencia entre el ingreso base de cotización y el ingreso base de liquidación de la pensión). Quienes ingresaron a partir de 1992 pueden jubilarse a los 20 años de servicios con 55 años de edad, y un monto de la pensión equivalente al 75% del promedio de salarios y primas de toda especie devengados en el último año. Adicionalmente, la relación entre jubilados y actuales cotizantes (trabajadores activos) está disminuyendo progresivamente (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Trabajadores activos y jubilados.**

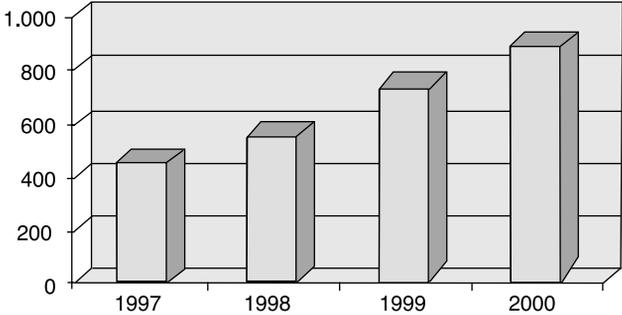


17 / Ver por ejemplo Ayala y Acosta (1999).

Adicionalmente, existen jubilaciones especiales para trabajadores que ejercen oficios de alto riesgo, quienes pueden pensionarse a cualquier edad a los 15 años de servicio (20 años en otros casos<sup>18</sup>), con el 75% del promedio de salarios y primas devengados en el último año. Todos los beneficia-

rios de los anteriores tipos de jubilaciones tienen derecho a todas las primas legales y extralegales. Dado este oneroso sistema, la estimación del pasivo actuarial arroja resultados alarmantes (Gráfico 4), el último dato disponible es de casi 900 mil millones de pesos.

**Gráfico 4. Cálculo actuarial. Miles de millones de \$.**



Fuente: Emcali.

Cuando los trabajadores cumplen los requisitos de años de trabajo y edad, tienen derecho a jubilación a cargo completamente de Emcali, pero siguen cotizando al ISS hasta los 60 años en el caso de los hombres y 55 años las mujeres para acceder a la pensión de vejez. La cotización (13.5% del salario) está a cargo de Emcali completamente a partir de la jubilación, y el pago de la pensión de vejez es compartido entre el ISS y Emcali una vez el trabajador pueda acceder a ésta.

Es fundamental que el plan de salvamento de Emcali incluya una reforma al régimen de pensiones, pues los grandes desfases entre la cotización y los beneficios lo hacen insostenible; las mesadas pensionales equivalen a 64.234 millones de pesos anuales. La propuesta debe ser vincular a los nuevos empleados al Régimen de Ahorro Individual. En cuanto a las pensiones especiales, no se debe desconocer que cierto tipo de oficios no se pueden ejercer por muchos años porque ocasionarían graves problemas de sa-

18 / Quince años: Alta tensión de energía, sondeo de alcantarillado, operadoras I y II, compresionistas, bombeo de aguas negras. Veinte años: empalmadores, supervisores de empalme, supervisores de red subterránea de energía.

lud, pero también es necesario reconsiderar los beneficios; la propuesta en este caso podría ser que en determinado número de años se adquiriera el derecho a la pensión pero que se empiece a recibir sólo hasta cumplir una edad determinada (60 o 65 años). Esto es posible, pues lo que se ha observado es que los trabajadores, una vez pensionados, continúan trabajando debido a la temprana edad de jubilación.

### **3. CAUSAS DE LA CRISIS**

#### **3.1. Causas internas**

##### **3.1.1. *Discontinuidad en los procesos administrativos***

En diez años Emcali tuvo ocho gerentes distintos; los directivos han renunciado en la mayoría de los casos debido a las constantes presiones políticas. Incluso después de la toma de posesión, el gerente interventor de la entidad tuvo que renunciar ante amenazas contra su integridad y la de su familia. Esto constituye una debilidad en los procesos de administración pues disminuye la garantía de continuidad en los proyectos emprendidos y en las metas trazadas<sup>19</sup>.

##### **3.1.2. *Convención colectiva***

El sistema de prestaciones sociales y de pensiones es muy oneroso; los beneficios en materia de primas extra-legales tanto para trabajadores activos como para jubilados, constituyen

un esquema insostenible. Este es uno de los puntos claves a resolver en el plan de salvamento de la entidad, y de eso parecen estar conscientes incluso los mismos trabajadores, pues la posibilidad de renegociar la convención colectiva aparece en las propuestas que ha hecho el sindicato para solucionar la crisis de Emcali.

##### **3.1.3. *Interferencia política***

Este factor, bastante común entre las entidades estatales, afecta la contratación de personal y la toma de decisiones en las inversiones realizadas. Este es uno de los principales argumentos a favor de la privatización de la empresa, pues debido a este factor se entorpece el adecuado funcionamiento de la misma, acorde con unos objetivos y metas trazados y no con las preferencias del gobierno de turno.

##### **3.1.4. *Número de trabajadores***

Se estima que el número actual de trabajadores vinculados a la empresa es superior al que se requiere<sup>20</sup>. La carga laboral de Emcali representa más del 38% del total de sus obligaciones (880 mil millones de pesos<sup>21</sup>). Es fundamental realizar el ajuste que sea necesario para apoyar las demás estrategias de salvamento. Esta medida podría sonar perversa en un momento de alto desempleo, pero la situación de la empresa no deja otro camino, por ello es necesario que el

19 / En el momento de realización de este trabajo (mayo de 2001) se encuentra en discusión quién será el nuevo gerente interventor de Emcali, el cual ejercerá el cargo sólo por dos meses si se cumple el ultimátum del Gobierno acerca de decidir la suerte de la empresa a principios del mes de junio.

20 / Ver informe de la Junta Asesora. Septiembre 1o. de 2000.

21 / AON, análisis de la banca de inversión.

Gobierno adelante políticas encaminadas a fomentar el nivel de empleo en el sector real de la economía; incluso se podría pensar en un plan específico de reubicación para los empleados que deban salir de Emcali por el ajuste.

Adicionalmente, este ajuste no debe estar acompañado por un incremento en la nómina paralela, como se ha denunciado en los últimos días en que las entidades territoriales han emprendido el compromiso que implica la Ley 617 de 2000, consistente en disminuir el número de empleados públicos. En efecto, según el procurador Edgardo Maya, el costo de la nómina paralela de Emcali pasó de 800 millones a tres mil millones de pesos, luego de haber sido intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos. Este incremento en muchos casos es injustificado, por ejemplo el contrato con asesores para negociación de la convención colectiva, tarea que según el procurador podía llevar a cabo la oficina jurídica de Emcali; también se cuestiona el papel de los asesores contratados para recuperación de cartera, pues los resultados no son satisfactorios.

### **3.1.5. Rezago tarifario**

Se estima que Emcali, al igual que otras empresas del país, presenta un rezago en las tarifas establecidas frente a los costos de prestación. Según un informe de la Junta Asesora el rezago en acueducto es de aproximadamente 29%, 50% en el caso de alcantarillado, y 25% en telecomunicaciones. En este aspecto es clave el

papel de las distintas Comisiones de Servicios Públicos del país (Comisión de Regulación de Agua Potable y Alcantarillado, Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas Natural).

Adicionalmente, se ha detectado un significativo nivel de ineficiencia en los procesos de facturación y recaudo, que ha disminuido las posibilidades de obtención de ingreso de la empresa.

### **3.1.6. Fallas en decisiones de inversión**

#### **3.1.6.1. Termoemcali**

Emcali es accionista en un 43% de este proyecto<sup>22</sup>, cuyo objetivo es respaldar el sistema hídrico de generación de energía. Sin embargo, debido al alto costo del kilovatio despachado, antes de la actual crisis energética el nivel de despacho era muy bajo. Los altos costos variables llegaban en el 2000 a 50-60 pesos el kilovatio, mientras que en el mercado el precio oscilaba entre 30 y 40 pesos. Los contratos que se llevaron a cabo son:

- **Power Purchasing Agreement - PPA (Compra de energía):**

Durante veinte años, Emcali debe comprar toda la capacidad de planta, independientemente del despacho (US\$48 millones por año). Después de este período Termoemcali será transferida a Emcali.

Como se mencionó, solamente desde febrero de 2001 el PPA se acercó al punto de equilibrio, debido a los problemas en el sector energético; incluso en marzo del mismo año, Termo-

22 / Intergen 54%, Corfipacifico 3%.

emcali empezó a generar utilidades para Emcali. Sin embargo, esto no significa que el problema que implica esta negociación esté superado, pues esto se debe a la coyuntura crítica del sector energético, y sería ilógico plantear un escenario óptimo en estas condiciones, en las cuales, además, el consumidor se ve afectado por el incremento en las tarifas<sup>23</sup>.

- **Take of Pay:**

Suministro de gas: Termoemcali debe comprar por 16 años una cantidad mínima de gas (U\$ 10 millones por año).

Transporte de gas: El comprador debe pagar por veinte años la capacidad contratada del gasoducto (U\$ 5 millones por año).

La mayoría de críticos están de acuerdo en que el negocio de Termoemcali fue una mala decisión por parte de las directivas de Emcali; según el informe de la Junta Asesora de la Superintendencia de SP, «el valor negativo para Emcali de Termoemcali en el escenario más probable de despacho es del mismo orden de magnitud que el costo de la terminación anticipada del contrato (aproximadamente US\$250 millones)<sup>24</sup>».

### 3.1.6.2. *Planta de tratamiento de aguas residuales*

El montaje de la planta se realizó con el fin de tratar los vertimientos de aguas residuales al río Cauca, lo cual mejorará la condición ambiental del río y disminuirá los pagos de tasas

retributivas. Se estima que la tarifa actual a los usuarios de alcantarillado aumentará en 69%.

El costo de la inversión asciende a US\$171 millones aproximadamente, sin incluir el costo del llamado “Tratamiento Secundario” de residuos. El proyecto se ha financiado con un préstamo de 18.285 millones de yenes hasta el 2011 a una tasa anual de 4.75%, sin incluir comisiones (US\$ 183 millones). Este monto es muy elevado frente a la capacidad de pago de la empresa que reflejan los flujos de ingreso estimados, por lo cual se tiene que renegociar el plazo y las cuotas de repago.

Los expertos afirman que el negocio de la PTAR es bastante rentable y podría ser muy beneficioso para Emcali, sin embargo se realizó sin tener en cuenta la carencia de recursos para la inversión; existe un compromiso por parte del Gobierno Nacional de contribuir con el 70% de los recursos, lo cual salvaría el negocio y permitiría a Emcali la culminación de este proyecto.

## 3.2. Causas externas

### 3.2.1. *Reglamentación inadecuada*

Esta es la principal causa externa de la situación actual de Emcali y también de las entidades territoriales del país; la normatividad existente no proporcionó suficiente control al comportamiento de los entes territoriales y las empresas públicas después de la descentralización y propició el

23 / En el mes de marzo de 2001 se estaba vendiendo el kilovatio de energía en 359 pesos.

24 / Informe de la Junta Asesora nombrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Septiembre 10. de 2001.

llamado “Moral Hazard” por parte del sector financiero y de las mismas entidades.

El país ha adelantado mucho en esta materia, pero en el pasado cometió el error de reglamentar cuando ya los hechos perversos habían ocurrido. La reglamentación no ha sido preventiva sino curativa, y cuando la enfermedad ya estaba muy avanzada. Adicionalmente no hay suficiente claridad acerca del castigo que recibirá quien no cumpla las normas, por ello los distintos agentes actuaron como si no temieran incumplir la norma, específicamente en lo referente a la adquisición de deuda.

### **3.2.2. Disminución en el ingreso de los usuarios**

En adición al problema de la existencia de procesos ineficientes de facturación y recaudo, la crisis económica del municipio, caracterizada por la disminución en el ingreso de los usuarios de los servicios, se vio reflejada de manera importante en el aumento de la cartera.

### **3.2.3. Competencia**

El incremento de la competencia hizo que Emcali perdiera importantes clientes en energía y telecomunicaciones. En el caso de esta última, el rezago en inversión en infraestructura y tecnología en el sector que presenta la empresa, hace prever que esta situación seguirá en aumento.

## **4. PROPUESTAS ACTUALES**

### **4.1. Propuesta del Gobierno Nacional**

Aunque la Superintendencia no ha dado el veredicto final, ya han salido a la luz pública algunas de las pro-

puestas que plantea el Gobierno Nacional. Entre ellas están:

1. Capitalizar los negocios de energía y telecomunicaciones, y dar en concesión, a 20 ó 30 años, el negocio de acueducto y alcantarillado, incluyendo la PTAR. Con esto garantizan la prestación de los servicios a los usuarios. La capitalización puede hacerse mediante venta de acciones o cualquier otro mecanismo.
2. Crear un comité de participación privada que apruebe toda la estrategia de venta y concesión de los negocios.
3. Después de capitalizarla, liquidar a Emcali, cancelar todas sus obligaciones y cumplir sus contratos.
4. Transferir a los empleados a las nuevas empresas bajo un nuevo régimen laboral. Los jubilados y empleados con obligaciones ya adquiridas quedan a cargo de un fondo debidamente financiado.
5. Hacer un buen proceso de capitalización, para que el municipio no sólo pueda pagar sus obligaciones sino que pueda obtener entre US\$100 y US\$150 millones de excedente. Todo este plan no pone en riesgo más recursos oficiales.

El Gobierno a través de la Superintendencia ha expresado que la única alternativa viable es la capitalización y concesión de los servicios prestados por la empresa; de esta manera se contaría con recursos líquidos para financiar los pasivos pensionales y la deuda con proveedores y bancos. Además se dispondría de recursos para inversión futura.

## 4.2. Propuesta del gobierno municipal

El gobierno municipal, por su parte, también ha presentado numerosas propuestas, algunas de las cuales causaron fuerte polémica y han sido modificadas a medida que avanza el proceso. Algunos de los puntos que aquí mencionamos fueron duramente criticados por la Superintendencia de SP, por considerar que no reforman los problemas estructurales de la empresa, lo que garantizaría una solución definitiva a la crítica situación; además, porque no clarifican el origen de ciertos recursos necesarios para efectuar la reforma. Las propuestas son:

1. Entregarle al Gobierno, a la Gobernación del Valle y la CVC, la PTAR más sus obligaciones, avaluadas en más de US\$180 millones.
2. Crear un patrimonio autónomo por \$480.000 millones, con el aval del Gobierno, con el que se cubrirían parcialmente las obligaciones pensionales.
3. Gestionar la obtención de \$68.000 millones para comprar la participación del accionista privado de Termoemcali, y que el Gobierno respalde los US\$100 millones en bonos usados para su financiación. Igualmente, con la ayuda del Gobierno, renegociar los contratos con Ecopetrol y Ecogas. El Superintendente de Servicios Públicos, ante esta propuesta, solicitó estudiar la viabilidad legal de esta garantía por parte de la Nación.
4. Refinanciar la deuda vencida con el sector financiero de unos \$250.000 millones. Refinanciación

de la deuda interna con un plazo de ocho años, tres de gracia y a un interés del DTF.

5. Obtener créditos por \$120.000 millones para garantizar el funcionamiento, por dos años, de Emcali.
6. Mantener la intervención estatal hasta el 2002, con el fin de preservar la empresa, mientras se realiza un proceso de reajuste tarifario, renegociación sindical y mejoramiento administrativo y técnico. El plan de salvamento de Emcali, según el gobierno municipal, dura diez años.

Una propuesta más reciente, y a la cual pretende dar mucha fuerza el gobierno municipal, es permitir el ingreso de capital proveniente de las Empresas Públicas de Medellín. Ante este punto es necesario tener claro que Emcali debe buscar los mejores clientes para la capitalización o cualquier otra negociación, y el criterio debe ser favorecer a aquellos con los que el trato deje en mejor posición a Emcali y a la ciudad de Cali; el argumento para favorecer a ciertos candidatos para la capitalización no debe ser que éstos sean públicos o privados.

## 5. NUESTRAS RECOMENDACIONES

Nuevamente cabe resaltar que el objetivo de este trabajo no es ser uno más de los estudios que se han elaborado para pretender sacar a Emcali de su crítica situación. Está encaminado a identificar las grandes fallas que llevaron a la empresa a esta crisis, como aprendizaje para evitar futuras situaciones similares con otras entidades públicas. Sin embargo,

aquí exponemos algunos puntos que deben ser tomados en cuenta por quienes tienen como misión dar respuestas prácticas al proceso de salvamento.

También es importante volver a mencionar que cuando se habla de capitalización de la empresa con la participación de agentes privados no es porque se crea que el sector privado es más eficiente *per se* (y el sector público ineficiente *per se*), sino porque existe la necesidad inmediata de inyección de capital que ni el Gobierno Nacional, ni el departamental y municipal, pueden actualmente asumir. Esta es la principal justificación (en nuestro concepto, suficiente) a la propuesta privatizadora; ¿por qué privatizar? Porque el sector público colombiano no cuenta hoy con los recursos que se requieren para salvar a la empresa, al menos eso ha manifestado en numerosas ocasiones, y de hecho, el elevado déficit actual de las finanzas públicas en todos los niveles de Gobierno lo demuestran. En este orden de ideas nuestras sugerencias son:

1. Transformar a Emcali en una sociedad por acciones para capitalizar los pasivos.
2. Vender el negocio de Telecomunicaciones. Este servicio necesita una fuerte inyección de capital, no sólo para asumir las deudas sino para realizar inversión en tecnología, porque ya se ha identificado un rezago en este aspecto frente a otras empresas prestadoras del servicio.
3. Capitalizar o entregar en concesión los activos de los negocios de Energía y Acueducto y Alcanta-

rillado. Los trabajadores actuales seguirían trabajando con el posible comprador del negocio vendido, obviamente sin abandonar el proceso de ajuste que se está llevando a cabo para disminuir la nómina.

4. El gobierno municipal podría llevar a cabo un plan para reubicar en el sector público o privado a los trabajadores que deban salir por la transformación de la empresa. Se podría pensar además en planes de capacitación complementarios para la creación de microempresas.
5. Gestionar de inmediato el aporte que el Gobierno Nacional se comprometió a otorgar para la realización de la PTAR (70%). Así Emcali podría quedarse con este negocio que según analistas es muy rentable.
6. Renegociar los contratos “take or pay” para transporte y suministro de gas. También el PPA (Power Purchasing Agreement), en términos de la alta tarifa pactada. Hacer estudios para conocer las causas de los altos costos variables de Termoemcali y tomar las medidas pertinentes. Si no se vislumbra una solución, en últimas se podría pensar en la culminación del contrato, que según un estudio mencionado antes, tiene el mismo costo que continuarlo.
7. Negociar con los pensionados, los acreedores financieros y los proveedores la capitalización del pasivo.
8. Estudiar la posibilidad de crear un fondo pensional que se haga cargo de esta deuda (Ley 559 de 1999).

9. Modificar el régimen prestacional de nuevos trabajadores y negociar con los actuales la posible capitalización de las prestaciones extra-legales.
10. Es absolutamente necesario reformar el sistema pensional, pues en las condiciones actuales es insostenible. Los trabajadores nuevos deben incorporarse a la Ley 100 de 1993.
11. Realizar las gestiones necesarias para recuperar la cartera vencida (\$194 mil millones). Llevar a cabo un mejoramiento en los procesos de facturación y recaudo.
12. Concretar el convenio realizado con el sistema financiero para la refinanciación de la deuda interna, que incluye el traspaso de activos en dación de pago (Otrosí, 31 enero de 2000).
13. Definir estrategia para evitar nuevas pérdidas de clientes importantes de energía.
14. Finalmente, y como mensaje fuerte a partir del análisis llevado a cabo en este trabajo, el Gobierno Nacional, con apoyo de los gobiernos regionales, debe revisar y replantear, cuando sea necesario, la reglamentación sobre prestación de servicios públicos y acceso a la deuda por parte del sector público.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Análisis de la Banca de Inversión. 2000.
- AYALA, Jorge E. «Elementos teóricos de los Servicios Públicos Domiciliarios». Ediciones Doctrina y Ley, Colombia. 1996.
- AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga Lucía. El sistema pensional en Colombia. Fedesarrollo, 1999.
- CAMPODÓNICO, H. «Privatización y mercados regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú». CEPAL, Marzo 2000.
- Constitución Política Nacional de Colombia.
- CORCHUELO, A. ESCOBAR, J. Bayona, A. VÁZQUEZ, E. «Retrospectiva urbana y servicios públicos: Emcali, 1990 - 1993». CIDSE. 1994.
- DILLINGER, W. y WEBB, S. «Decentralization and Fiscal Management in Colombia». Banco Mundial, 1999.
- FREIRE, M., HUERTAS, M, y DARCHE B. «Subnational governments and credit markets: selected cases». 1999.
- HANNE RIMA, I. “Desarrollo del análisis económico”. Quinta edición. McGraw-Hill. 1997.
- Informe de la Junta Asesora de Emcali. Septiembre 1o. de 2000.
- Ley 142 de 1994, Ley 489 de 1998, Ley 358 de 1997, Ley 549 de 1999, Ley 550 de 1999, entre otras. Varios decretos.
- ORTÍZ A., H. «Análisis financiero aplicado con ajustes por inflación». Décima edición, Universidad Externado de Colombia. 1998.
- STIGLITZ, Joseph. “La Economía del Sector Público”. Antoni Boshi, segunda edición. 1988.☀