

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA SECTORIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (PSSP)

(CO-0270)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Roberto Manrique (RE3/FI3), Jefe; Kevin McTigue (LEG/OPR), Henry Moreno (COF/CCO), Victor Traverso (RE3/EN3) e Ignacio Coral (consultor). Jaime Millán y Juan Benavides (SDS/IFM) participaron como asesores. Laura Profeta y Gerónimo Frigerio (LEG/OPR) también asesoraron al equipo. Victoria Galeano (RE3/FI3) colaboró con las investigaciones técnicas.

RESUMEN DEL PROYECTO
COLOMBIA
PROGRAMA SECTORIAL DE SERVICIOS PUBLICOS (PSSP)

Datos Básicos				
Fecha: 13 de agosto de 2004			Número del proyecto: CO-0270	
Equipo de Proyecto: Roberto Manrique (RE3/FI3), Jefe; Kevin McTigue (LEG/OPR), Henry Moreno (COF/CCO), Victor Traverso (RE3/EN3) e Ignacio Coral (consultor). Jaime Millán y Juan Benavides (SDS/IFM) participaron como asesores.			Instrumento de préstamo: PBL	
			Sector(es): Reforma	
			Fecha de revisión CESI: 17/06/2004	
Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: República de Colombia			Plazo de amortización:	20 años
Garante: República de Colombia			Período de gracia:	5 años
Organismo Ejecutor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a través del Vice-Ministerio Técnico			Desembolso:	Mínimo 18, Máximo 36 meses
Fuente	Monto	Porcentaje	Tasa de interés:	Variable
BID (Capital Ordinario)	US\$600 millones	100	Comisión de inspección y vigilancia:	
Local	0	0	Comisión de crédito:	
Otro/ Cofinanciamiento	0	0	0.25%	
Total	US\$600 millones		Moneda:	Dólares EEUU de la Facilidad Unimonetaria
Esquema del Proyecto				
<p>Objetivo del proyecto: Apoyar al Gobierno de Colombia en la implantación de un conjunto de reformas para que los servicios públicos de energía eléctrica, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento cumplan sus objetivos de equidad, eficiencia, calidad y sostenibilidad y para promover un mejor clima para la inversión privada.</p> <p>Condiciones contractuales especiales: Los recursos del programa serán desembolsados en tres tramos de US\$200 millones cada uno, una vez cumplidas y verificadas a satisfacción del Banco las medidas incluidas en la Matriz de Política correspondientes a cada tramo. Estas medidas están agrupadas en cinco componentes: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control; (iii) eficiencia y sostenibilidad financiera; (iv) participación del sector privado; y (v) los servicios públicos descentralizados (ver Matriz de Política).</p> <p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> El proyecto califica como: SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/></p> <p>Adquisiciones: No aplica</p>				

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

INDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA	
A.	Marco socioeconómico.....	1
B.	El Programa con el FMI	1
C.	La problemática de los servicios públicos	2
D.	Estrategia del país para los servicios públicos	4
E.	Estrategia del Banco	4
F.	Estrategia del Banco para los servicios públicos.....	5
G.	Estrategia del programa.....	6
H.	Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.....	7
I.	Coordinación con otras agencias multilaterales	8
II.	EL PROGRAMA	9
A.	Objetivos y descripción	9
B.	Estructura del programa	9
C.	Costo y financiamiento.....	20
D.	Condiciones de financiamiento del Banco	20
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	21
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor	21
B.	Ejecución y administración del programa	21
C.	Período de ejecución y desembolsos	22
D.	Seguimiento y evaluación.....	22
E.	Otros temas de ejecución.....	23
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	24
A.	Viabilidad institucional	24
B.	Resultados esperados de las reformas	24
C.	Impacto fiscal neto de las reformas	25
D.	Impacto socio-ambiental	26
E.	Riesgos	27
V.	MATRIZ DE POLÍTICA.....	29

Referencias electrónicas

Siglas y abreviaturas	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebsites/getDocument.aspx?DOCNUM=342983
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Carta en ejecución	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebsites/getDocument.aspx?DOCNUM=356283
Información disponible en los archivos de RE3/FI3	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebsites/getDocument.aspx?DOCNUM=356279
Carta de Política	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebsites/getDocument.aspx?DOCNUM=356280
Medios de Verificación	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebsites/getDocument.aspx?DOCNUM=356281
Borrador de Matriz de Resultados; Metodología de	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebsites/getDocument.aspx?DOCNUM=356282
Cuantificación de Indicadores	

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco socioeconómico

- 1.1 Desde la segunda mitad de los noventa, la economía colombiana mostró una significativa pérdida de dinamismo. Luego de una breve burbuja de crecimiento durante 1998, en el primer trimestre de 1999 se inició la mayor crisis económica de los últimos 70 años. Durante 1999 y el 2000 el país enfrentó simultáneamente una caída del producto interno bruto (PIB), una crisis del sistema financiero y de deudores del sistema hipotecario, una crisis fiscal de los gobiernos territoriales junto con la manifestación de pasivos contingentes--pensiones y garantías concesionales de infraestructura--y un desbalance creciente en las finanzas públicas del gobierno central. Toda esta problemática en el contexto de limitado acceso a recursos de financiamiento externo y aumento en la actividad de los grupos violentos.
- 1.2 Durante los últimos dos años la economía colombiana parece consolidar un nuevo período de crecimiento. En el 2003 la economía creció 3,6% en terminos reales, tasa mayor a la proyectada (2,0%) y la más alta en los últimos seis años. El sector de mayor dinamismo fue el de la construcción con 11,6%, seguido por el de minas con 11,0%. El desempeño en el 2004 ha sido positivo. La economía registró en el primer trimestre del año un crecimiento anualizado del 3.8%. Se espera que esta tendencia se consolide durante el resto del año (4% proyectado). Con respecto a la inversión privada se estima un aumento del 8,5% del PIB registrado en el 2003, a 10% del PIB en el 2004. En relación al desempleo, la tendencia decreciente se mantiene--entre abril de 2003 y abril de 2004 la tasa de desempleo para las trece principales áreas metropolitanas descendió de 17,9% a 16,8%.
- 1.3 Si bien en el corto plazo las perspectivas económicas son positivas, es importante resaltar la necesidad de reducir la deuda pública como proporción del producto lo que requiere fortalecer los esfuerzos en materia de ajuste fiscal. Con tal propósito el gobierno buscará acuerdos con el Congreso en tres temas durante el segundo semestre del presente año: (i) la reforma pensional en relación a los regímenes especiales y exceptuados; (ii) la aprobación del estatuto orgánico del presupuesto, y (iii) la racionalización de algunos aspectos del sistema tributario.

B. El Programa con el FMI

- 1.4 En relación al acuerdo Stand-By (ASB) con el FMI, no se prevén dificultades para cumplir con los “*structural benchmarks*” y “*performance criteria*” definidos. De acuerdo con la tercera revisión del programa, realizada en abril de 2004: (i) el desempeño económico ha mejorado considerablemente y las proyecciones para el 2004 son favorables¹, (ii) el gobierno ha cumplido satisfactoriamente los acuerdos establecidos en el ASB y se ha comprometido a continuar con el proceso de

¹ Durante la revisión, el FMI elevó sus proyecciones de crecimiento económico en el 2004 de 3.3% a 4%. El programa continua con el objetivo de registrar durante el año una inflación del 5.5% y un déficit fiscal para el sector público consolidado de 2.5% del PIB. El déficit de la cuenta corriente proyectado asciende a 2.2%.

reforma, y (iii) los riesgos del programa se mantienen vigentes². La cuarta y última revisión del programa esta prevista para diciembre de 2004. El gobierno ha señalado su intención de continuar en el marco de un acuerdo.

C. La problemática de los servicios públicos³

- 1.5 La reforma de los servicios públicos emprendida en Colombia durante los noventa hizo parte de las reformas del Estado facilitadas por la promulgación de la Constitución de 1991 que impuso al Estado la responsabilidad de asegurar la prestación eficiente de servicios públicos y ejercer las tareas de regulación, control y supervisión. Estableció además que su atención debe buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Estas reformas propician la separación de los papeles del Estado, y limitan su participación como empresario para concentrarlo en la definición de políticas y la regulación. Asimismo, promueven la participación del sector privado mediante iniciativa particular o por convocatoria estatal, por medio de diversas modalidades. Con el fin de desarrollar este principio se expidieron en 1994 la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142) y la Ley Eléctrica (Ley 143). Dichas leyes establecen los sistemas de regulación y control de los servicios públicos, las instituciones del mercado eléctrico así como las condiciones que aseguran la competencia en aquellos segmentos en que ella sea posible y deseable. Asimismo, establecen un procedimiento para el otorgamiento de los subsidios a los usuarios de bajos ingresos.
- 1.6 Luego de un avance significativo en la implantación de estas reformas de los 1990s, dificultades de diversa índole han impedido su consolidación y llevado a su estancamiento, amenazando la sostenibilidad del modelo sectorial y la prestación del servicio en el futuro. Sin embargo, desde el punto de vista de las realizaciones, la reforma ha cumplido muchas de las expectativas creadas tras su adopción. Inversionistas privados han invertido más de US\$6,000 millones en el sector eléctrico, y efectuado sustanciales inversiones en gas natural y en telecomunicaciones, en particular en el área de telefonía móvil. Los costos reales del servicio de larga distancia han disminuido y ha aumentado también el acceso a nuevos y diferentes servicios de comunicaciones, incluyendo la rápida penetración de la telefonía móvil. En agua potable, el nuevo marco legal permitió la exitosa vinculación privada mejorando sustancialmente la eficiencia de la prestación mediante contratos de concesión o gestión en algunas ciudades⁴. Igualmente se destaca la importante vinculación de pequeños y medianos prestadores del servicio de agua potable en localidades menores.
- 1.7 No obstante estos avances, el desarrollo de este nuevo marco en estos 10 años no ha estado exento de dificultades. En el sector eléctrico, luego de un inicio promisorio con la venta de los activos de generación eléctrica del Gobierno

² Los riesgos están relacionados con: (i) las implicancias en la agenda política del proceso de reelección presidencial, (ii) la situación de la seguridad nacional que, aunque ha mejorado, continua siendo frágil, y (iii) la vulnerabilidad de la situación fiscal de mediano plazo a un rápido crecimiento de las tasas de interés internacionales.

³ En este programa, por servicios públicos se entienden a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento así como la telefonía móvil.

⁴ En las ciudades de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, Sincelejo, Tunja y Montería.

Nacional, no se concretaron los procesos de privatizaciones de las empresas distribuidoras. A nivel subnacional, la mayoría de empresas municipales no tuvieron éxito en sus intentos de operar con criterios comerciales sanos. La estrategia de intervención de las empresas insolventes demostró ser ineficaz. Las continuas disputas en torno a la regulación eléctrica han contribuido a enrarecer aún más el clima para la inversión privada y a la judicialización del proceso regulador. La difícil situación de las empresas distribuidoras ha obligado al Estado a efectuar costosas capitalizaciones, pagar el servicio de la deuda y contratos de compra de energía. Un ejemplo de esto lo constituye el rescate de las Empresas Municipales de Cali que implicó cuantiosas erogaciones para el erario público. En agua potable, el principal problema se origina en la estructura de la industria en la cual existen cerca de 1,000 empresas municipales. Este universo empresarial atomizado menoscaba las precarias economías de escala y de alcance sectoriales y compromete la eficiencia de las empresas y de las instituciones regulatorias y de formulación de política. La dependencia del presupuesto nacional, si bien menor hoy en día que al inicio de la reforma, ha venido creciendo por las crecientes contribuciones a los Fondos de Solidaridad y por las dificultades en utilizar las transferencias regionales para cubrir los subsidios de agua potable. Esta carga fiscal es onerosa para el gobierno empeñado en la reducción del déficit fiscal.

- 1.8 Como consecuencia de lo anterior y de la recuperación gradual de la economía, se han agudizado los conflictos, dando lugar a la presentación en el Congreso de múltiples propuestas de modificación de las leyes 142 y 143 que atentan contra la sostenibilidad del modelo. El gobierno ha contrarrestado en parte estos movimientos, a costa de un incremento significativo en el volumen de subsidios, con la aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "*Hacia un Estado Comunitario*"⁵ que limita por cuatro años el ajuste de las tarifas a los estratos 1 y 2 al incremento del índice de precios al consumidor (IPC).
- 1.9 Aún cuando la crítica situación económica iniciada en 1999 y el problema de orden público necesariamente han afectado el desempeño de los sectores de los servicios públicos, es también evidente que muchos de los supuestos iniciales de la reforma resultaron inadecuados para la realidad institucional colombiana. Así pues, existe consenso en que estos problemas se encuentran en la raíz de la actual falta de efectividad y credibilidad de las instituciones de regulación y control, el pobre desempeño de muchas empresas controladas por el Estado, los bajos incentivos para la inversión privada y el deterioro del sistema de focalización del subsidio a los usuarios de bajos ingresos. También existe consenso sobre la necesidad inaplazable de afrontar ajustes a las reformas que permitan adecuarlas a las condiciones encontradas y cumplir al mismo tiempo sus objetivos iniciales de equidad, eficiencia, calidad y sostenibilidad. Sin embargo, a pesar del relativo consenso a nivel del gobierno y las empresas sobre las soluciones de corto y largo plazo del sector, el cargado ambiente en el Congreso hace que sea difícil y hasta aventurado avanzar por la vía legislativa en la solución a los problemas. Estas importantes restricciones condicionan el alcance de las acciones que se respaldan en el marco de este programa.

⁵

Ley 812 del 26 de junio de 2003.

D. Estrategia del país para los servicios públicos

- 1.10 En enero de 2004, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) aprobó un documento de política en el cual establece como objetivo general aumentar la sostenibilidad y facilitar el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, consolidando la institucionalidad y el marco general establecido por las leyes 142 y 143; y confirma la autorización a la Nación para negociar un préstamo con el Banco para tal fin. Para alcanzar este objetivo general, se proponen a su vez los siguientes objetivos específicos: (i) impulsar la regulación, consolidando el marco establecido por medio de nuevos desarrollos y la adecuada participación de los usuarios y regulados en la toma de decisiones; (ii) complementar la legislación vigente, adoptando herramientas suficientes para ejecutar las funciones de regulación, inspección y vigilancia, uno de los ejes centrales del programa de reforma del Estado actualmente en marcha; (iii) establecer lineamientos para la adecuada participación de las empresas del orden nacional en la prestación de los servicios públicos; y (iv) alcanzar las metas del milenio en el sector de agua potable y alcantarillado.
- 1.11 Con miras a alcanzar estos objetivos específicos, la agenda del Gobierno de Colombia (GDC) en materia de servicios públicos impulsa la definición y puesta en marcha de un programa de reformas al marco institucional y financiero de los servicios públicos para que estos servicios puedan cumplir con sus objetivos básicos de equidad, eficiencia, calidad y sostenibilidad y promuevan un mejor clima para la inversión privada. Las iniciativas relacionadas con la revisión del esquema institucional de regulación y control de las actividades empresariales se enmarcan en la estrategia general de modernización del Estado apoyada por el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) cuyos principios son: la prestación de servicios por particulares es objeto de regulación y control; se debe procurar regulación y control de alta calidad como incentivo a la inversión privada; el esquema de regulación y control debe privilegiar la participación, otorgándole al ciudadano la oportunidad efectiva de solicitar acciones de intervención contra las conductas de agentes del mercado que vulneren sus derechos, construyendo de esta manera confianza comunitaria en las instituciones; y el establecimiento de mecanismos de divulgación y acceso a la información oportuna y confiable para todos los usuarios y consumidores.

E. Estrategia del Banco

- 1.12 La Estrategia del Banco con el País (EBP), aprobada por el Directorio del Banco en septiembre de 2003, establece tres áreas sobre las cuales se definen las acciones del Banco en el país para el período 2003-2006: (i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables, y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de reforma de Estado. Adicionalmente, la EBP identifica dos restricciones de importancia: la dinámica del déficit fiscal y el escalamiento del conflicto. La resolución gradual de estas dos restricciones constituye un supuesto básico para el éxito de la estrategia.

- 1.13 En términos de estas áreas fundamentales de la EBP, la operación contribuirá a mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos y el clima para la inversión privada. Para tal fin, incluye medidas orientadas a promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables, mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de reforma de Estado. La promoción del desarrollo social así como la protección de los más vulnerables forman parte esencial del componente de eficiencia y sostenibilidad financiera que promueve medidas para mejorar la focalización de los subsidios a los usuarios de menores ingresos; y a través del componente de los servicios públicos descentralizados que sienta las bases para la prestación eficiente y sostenible del servicio de agua potable y saneamiento.
- 1.14 Las medidas de política del presente programa apoyan también una mejora de la gobernabilidad del país y el apoyo al proceso de reforma del Estado. Las medidas del componente de efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control permitirán una mayor participación ciudadana en los procesos regulatorios, y así fomentarán la confianza ciudadana en la institucionalidad. Las medidas de política bajo el componente de eficiencia y sostenibilidad financiera posibilitarán el mejor funcionamiento de las empresas de servicios públicos sin el cual se deteriora la gobernabilidad del país. La definición de las bases para la prestación eficiente y el desarrollo sostenible del servicio de agua potable y saneamiento constituyen también un paso importante de la modernización de los servicios públicos descentralizados.
- 1.15 Finalmente, el programa contribuirá a la sostenibilidad financiera de los servicios públicos, facilitando la reducción del desbalance fiscal. Complementariamente y en el marco del ASB del FMI, los recursos de esta operación están incluidos dentro del Programa de Desembolsos de Crédito Externo 2004-2006 aprobado recientemente por el CONPES. De acuerdo a lo establecido en el Plan de Financiamiento del Gobierno Central para 2004, los recursos del primer tramo del préstamo serán, junto con otros desembolsos del BIRF y la Corporación Andina de Fomento, parte importante del financiamiento externo⁶. Adicionalmente, los desembolsos correspondientes al segundo y tercer tramos de esta operación apoyarían el perfil de repagos de la deuda pública, la cual contempla obligaciones por US\$4,870 millones en 2005 y por US\$5,067 millones en 2006.

F. Estrategia del Banco para los servicios públicos

- 1.16 El Banco ha representado un tradicional apoyo a la reforma de los servicios públicos. Su participación analítica temprana, desde finales de los años 80 y, especialmente durante la década de los 1990s, resultó esencial para el desarrollo de los elementos técnicos para la definición de las reformas sectoriales. Se realizaron importantes esfuerzos con resultados concretos, destinados a apoyar la reorganización de los servicios públicos, con énfasis en el sector energético, dándole una orientación de eficiencia económica vía diferentes mecanismos tales como la competencia donde ella es posible, y la regulación transparente en los demás casos.

⁶ La fuente multilateral representa aproximadamente el 16% del financiamiento en 2004.

- 1.17 Durante la década pasada, el Banco apoyó un proceso de cambios estructurales en Colombia mediante dos programas sectoriales⁷ orientados específicamente a la modernización del sector público y del sistema financiero, al desarrollo de la competencia y a la promoción de la participación del sector privado en sectores tradicionalmente monopolizados por el sector público o con su presencia dominante. Adicionalmente, el BID y el Banco Mundial (BIRF) apoyaron la ejecución de estos programas mediante cooperaciones técnicas cuyos recursos oportunos coadyuvaron a definir, consensuar e implantar reformas estructurales importantes.
- 1.18 La estrategia del Banco para los servicios públicos tiene por objeto asegurar la sostenibilidad de estos servicios en el largo plazo; sentar las bases para atraer inversión privada; obtener una prestación económicamente eficiente de los servicios; fomentar el acceso de toda la población a los servicios; salvaguardar la calidad del servicio; promover la protección del medio ambiente; y fomentar la transparencia y rendición de cuentas en el conjunto de actividades sectoriales, contribuyendo a una mayor y más activa participación ciudadana en los procesos regulatorios y en la formulación de políticas de desarrollo sectorial.

G. Estrategia del programa

- 1.19 En consonancia con la estrategia del país y del Banco para los servicios públicos, este programa apoyará la implantación de ajustes a la normativa, a los procedimientos administrativos, a las políticas y al marco regulatorio e institucional que gobierna los servicios públicos domiciliarios con el objeto de corregir fallas que han impedido su funcionamiento efectivo y que pueden comprometer la sostenibilidad del modelo establecido en el marco legal vigente. A su vez, esta operación forma parte del programa de desembolsos de crédito externo 2004-2006, necesario para cubrir los repagos previstos de la deuda pública. En vista del conjunto de reformas previstas y luego de evaluar otros posibles instrumentos, se ha determinado que el mejor instrumento de préstamo disponible es un programa de apoyo a reformas de políticas (PBLs). La necesidad y urgencia de efectuar estos ajustes han sido discutidas ampliamente durante los últimos años y confirmadas en una evaluaciones realizadas por el Banco conjuntamente con el GDC y el BIRF. En vista que los lineamientos básicos de las leyes 142 y 143 continúan vigentes--no siendo necesario expedir nueva legislación en el corto plazo--el programa busca: (i) reestablecer la credibilidad y mejorar la efectividad de las instituciones regulatorias y de control; (ii) contribuir a la eficiencia y sostenibilidad financiera de las empresas de servicios públicos, incluyendo mejoras en la focalización del sistema de subsidios a los usuarios de menores ingresos--, contribuyendo a garantizar su pago efectivo a las empresas y mejorando la eficiencia en la prestación del servicio por parte de las empresas estatales de servicios públicos; (iii) redefinir una política para la participación del sector privado; y (iv) buscar alternativas de solución a los problemas que surgen de la naturaleza descentralizada de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento.

⁷ Programa de Reforma del Sector Público (615/OC-CO; PR-1752) cofinanciado por el Banco Mundial, Programa Sectorial de Inversiones (640/OC-CO; PR-1799); Programa Sectorial Eléctrico (1159/OC-CO; PR 2362); y el Programa Sectorial Financiero (1231/OC-CO; PR-2461), preparado conjuntamente con el Banco Mundial.

- 1.20 Es importante resaltar que la problemática asociada a la focalización de subsidios en Colombia es muy amplia y cubre a otros sectores de la economía por lo que su resolución integral trasciende el ámbito de acción de este programa. No obstante, este programa propone apoyar la definición e implantación de mejoras en la focalización de los subsidios a los servicios públicos en vista de la complejidad y urgencia del tema. Esta definición se realizará de manera coordinada con los otros programas del Banco a través de los cuales también se viene apoyando al país en mejorar la calidad de los instrumentos de focalización y en el desarrollo de nuevas herramientas para mejorar las tareas de supervisión respectivas.⁸
- 1.21 El diseño del programa incorpora tanto las lecciones de la experiencia del Banco en este tipo de programas como las mejores prácticas. El esfuerzo para apoyar a Colombia, en términos de diseño e implantación de las reformas propuestas y de financiamiento, está siendo coordinado entre los organismos multilaterales y los equipos de Gobierno. Como parte de las actividades de preparación, el equipo del Banco convocó al equipo del Banco Mundial a una reunión en Colombia con las autoridades nacionales en la cual se trazó el conjunto de temas de la agenda de reformas a los servicios públicos sobre la base de una propuesta de las autoridades nacionales y la complementariedad en la intervención de ambas instituciones. Adicionalmente, un grupo de agentes sectoriales, representantes de las entidades de política, de regulación, supervisión y control, empresarios, académicos y representantes de los gremios y la sociedad civil tuvo oportunidad de presentar su visión sobre la problemática de servicios públicos en un taller convocado para tal fin. Los resultados de este taller así como los trabajos analíticos desarrollados hasta la fecha han constituido un insumo valioso para la preparación y análisis de este programa⁹. Asimismo, el BIRF viene apoyando un programa de ajuste estructural de desarrollo sostenible cuyas medidas propuestas complementan la estrategia ambiental y social de este programa.

H. Experiencia del Banco y lecciones aprendidas

- 1.22 La amplia y exitosa experiencia del Banco en Colombia con PBLs se puede resumir así: (i) las medidas de política deben estar asociadas a reformas de calidad, bien seleccionadas y de alto impacto, para lo cual su diseño y análisis requiere de una evaluación detallada de la capacidad operativa, de convocatoria y de implementación por parte de la Agencia Ejecutora, junto con una apreciación realista de su viabilidad política; (ii) los recursos de financiamiento han funcionado como un mecanismo contracíclico eficiente; (iii) las operaciones han impulsado reformas, sobre todo en el sector público, financiero y territorial, que fueron claves para eliminar una de las principales fuentes de la crisis del sector privado y del déficit del sector público no financiero; y (iv) los PBLs han apoyado reformas necesarias para eliminar los desequilibrios fiscales. Por otra parte, los programas de reforma sectorial requieren estar complementadas con: (i) un programa

⁸ El Préstamo de Cooperación Técnica Paralela al Programa de Reforma Social (1382-OC/CO; PR-2639), actualmente en ejecución, incluye la identificación de mejoras en los mecanismos de focalización para los subsidios a los programas sociales y su puesta en marcha a nivel municipal.

⁹ En Anexo se presenta un amplio listado de los documentos técnicos por componente, utilizados en la preparación y a ser utilizados durante la ejecución del programa.

económico y financiero que se ajuste a los objetivos; (ii) una estrategia de desarrollo sectorial congruente con las condiciones del programa; (iii) un marco legal, regulatorio e institucional que asegure la viabilidad de implementación de la política del Gobierno; y (iv) una voluntad política expresa de llevar a cabo las reformas previstas.

- 1.23 Entre las lecciones aprendidas y aplicadas al diseño de este programa se destacan las siguientes: (i) la preparación y análisis del PSSP han sido precedidas por un diálogo al nivel más alto para acordar objetivos, medidas y estrategias a seguir en el marco de las estrategias de desarrollo sectorial; (ii) el PSSP ha sido cuidadosamente evaluado para determinar su idoneidad en el apoyo de determinadas políticas, y para asegurar que los objetivos sean consistentes con el Plan Nacional de Desarrollo; (iii) se ha determinado que la agencia ejecutora y las entidades sectoriales involucradas cuentan con la capacidad técnica necesaria para ejecutar el programa de manera efectiva y se ha establecido un esquema de ejecución fluido con responsabilidades asignadas al más alto nivel así como a nivel técnico y del Gobierno Nacional; y (iv) se ha definido el alcance de las actividades necesarias para cumplir oportunamente el conjunto de medidas de política del programa y el Gobierno será responsable por obtener los recursos técnicos y financieros necesarios para tal fin.
- 1.24 Entre las lecciones de utilidad para el Gobierno se destacan las siguientes: (i) la selección de un PBL requiere que exista consenso respecto a las políticas a seguir y las reformas específicas a ser implementadas; (ii) una gestión racional de los PBLs requiere tomar decisiones oportunas respecto a las medidas de política que forman parte del programa; (iii) el Gobierno debe evaluar cuidadosamente las dificultades de implementación de un PBL, particularmente aquellos aspectos sobre los cuales el Organismo Ejecutor ejerce poco o ningún control directo.

I. Coordinación con otras agencias multilaterales

- 1.25 Con miras a desarrollar una agenda compartida de reformas que contribuyan a la sostenibilidad de los servicios públicos, el equipo técnico del Banco tomó la iniciativa y coordinó reuniones en las que las autoridades nacionales y técnicos del BID y BIRF discutieron la problemática de los servicios públicos en Colombia y trazaron el conjunto de temas de una agenda de acciones para contribuir a su solución. Las medidas de este PBL forman parte de esta agenda compartida.
- 1.26 En materia ambiental y social, el GDC se encuentra tramitando un préstamo de ajuste estructural con el BIRF, que también es parte integrante del Programa de Desembolsos de Crédito Externo 2004-2006, y un préstamo de asistencia técnica complementario que incluye reformas para el desarrollo sostenible con el objeto de alcanzar las metas ambientales del milenio. El PSSP se beneficiará de los avances y acciones en materia ambiental y social relativos a los servicios públicos que contengan estos programas.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 Este programa apoyará la implantación de un conjunto de reformas para que los servicios públicos cumplan sus objetivos básicos de equidad, eficiencia, calidad y sostenibilidad y para promover un mejor clima para la inversión privada. Los desembolsos de los tres tramos del programa se realizarán con base en el cumplimiento y mantenimiento de las medidas de la Matriz de Política, las cuales están agrupadas en cinco componentes: (i) cumplimiento con los lineamientos de la Carta de Política y marco macroeconómico; (ii) efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control; (iii) eficiencia y sostenibilidad financiera; (iv) participación del sector privado; y (v) los servicios públicos descentralizados. La matriz de medios de verificación precisa la orientación de las medidas de política y la evidencia de cumplimiento prevista para cada una de las medidas de política.

B. Estructura del programa

1. Componente 1: Estabilidad macroeconómica

- 2.2 Colombia se ha caracterizado por mantener, a lo largo de las últimas décadas, un marco macroeconómico estable significativamente superior al de otros países de la región. Las perspectivas favorables que presenta la economía colombiana, tanto en la evaluación de inversionistas nacionales como extranjeros, permiten prever que, en el contexto de las medidas fiscales propuestas por el gobierno, existe una alta probabilidad de que esta estabilidad se mantenga en el futuro cercano, lo cual no sólo viabiliza, sino que facilita la obtención de los logros previstos en cada uno de los componentes de este programa. Cabe enfatizar en este aspecto, la importancia que tiene para este buen desempeño, el mantenimiento de una política fiscal responsable que permita disminuir paulatinamente los niveles de endeudamiento público en proporción al PIB.
- 2.3 Los diagnósticos y estudios realizados también son concluyentes en señalar que la presencia de un marco macroeconómico estable contribuye a crear condiciones de confianza en la política de gobierno, que a su vez son indispensables para el éxito de este programa. Por su parte, el diseño del PBL considera el riesgo, siempre presente, de que no se puedan lograr los objetivos buscados debido a la aparición de eventuales *shocks* económicos internos o externos. A fin de minimizar este riesgo, el programa ha identificando componentes que, si bien poseen sinergias, son relativamente independientes entre sí, de tal forma que el menor progreso de uno de ellos no menoscaba el de los demás. La Carta de Política, la cual se adjunta, presenta el PSSP dentro del marco más amplio de la estrategia económica y social del GDC.
- 2.4 Para todos los tramos del programa, se verificará el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Carta de Política así como la consistencia del marco macroeconómico del Prestatario con los objetivos del programa (condiciones # 1, 2 y 3).

2. Componente 2: Efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control

a) Antecedentes

- 2.5 La Constitución de 1991 estableció la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y la Ley 142 de 1994 reglamentó su funcionamiento, además de crear las Comisiones de Regulación¹⁰. Este origen legal diferente dio lugar a que las funciones de regulación a cargo de las Comisiones de Regulación se separaran de las funciones de supervisión y control, estas últimas a cargo de la SSPD. Aún cuando esta separación de tareas exige un alto grado de coordinación, se estima que los problemas experimentados por esta razón son superables y de menor alcance. Los problemas se han suscitado en mayor medida por las dificultades experimentadas por la SSPD y por las comisiones de regulación para poder utilizar la totalidad de las contribuciones recolectadas de los agentes regulados para cubrir sus gastos y por restricciones que impiden seleccionar a los candidatos más idóneos para las posiciones de expertos comisionados y Superintendente.
- 2.6 El desempeño de las comisiones de regulación ha sido muy controversial con la posible excepción de la CRT. En particular, la CREG ha sido foco de continuas polémicas con los agentes y el Gobierno. En opinión de los especialistas, sus procedimientos son poco transparentes, muy complejos y erráticos lo que se presta a manipulaciones. No existen instancias formales de rendición de cuentas lo que lleva a un ambiente de confrontación caracterizado por las numerosas demandas judiciales a los actos de la Comisión. Como consecuencia del diálogo establecido por el gobierno nacional con los inversionistas para buscar salidas a esta situación, se acordó la conformación de un grupo de trabajo para proponer alternativas de reformas a la CREG. Este grupo de trabajo presentó propuestas para reglamentar las leyes 142 y 143 en aspectos relacionados con la transparencia en los procesos y la rendición de cuentas, las cuales son insumos importantes para la agenda de reformas del GDC. La CRA no ha sido tan controvertida como la CREG aunque existe consenso en que se presenta un rezago en el desarrollo regulatorio para hacer frente a problemas sectoriales apremiantes.
- 2.7 Por razones constitucionales, no es posible dotar formalmente de autonomía presupuestal a la SSPD y a las comisiones y la ejecución de su presupuesto se ha visto afectada por las medidas de austeridad fiscal a pesar de que sus ingresos son de destinación específica. Esta rigidez ha afectado de manera particular a la SSPD, limitando su programa de visitas de inspección y supervisión preventiva, y a la CREG en sus actividades relacionadas con estudios y asesorías técnicas altamente especializadas, necesarias para el cumplimiento oportuno y efectivo de su función regulatoria. Asimismo, la CRA y CRT, no así la CREG, cuentan con un Plan Anual de Caja que les facilita la ejecución presupuestal ya este plan define los recursos que pueden ser efectivamente utilizados para el periodo respectivo. Estas limitaciones a la capacidad técnica son acentuadas por las dificultades experimentadas en conseguir expertos comisionados con la experiencia y capacidad requeridas para tales cargos debido a la baja remuneración que perciben, un inadecuado régimen de inhabilidades y un proceso de selección poco transparente. La falta de

¹⁰ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento (CRA).

efectividad de los organismos de regulación incrementa las dificultades que deben sobrellevar los empresarios privados para participar en el proceso regulatorio, lo cual se ve reflejado en un encarecimiento del servicio o en nuevas cargas para el Estado, cuando se ve obligado a prestar el servicio público, ante la ausencia o el retiro de los inversionistas privados.

- 2.8 La competencia en electricidad y telecomunicaciones es un fenómeno reciente y la arquitectura institucional originalmente adoptada para la vigilancia y control no ha sido coherente con los desarrollos posteriores sobre el tema. Como consecuencia, existe poca articulación institucional para el cumplimiento de las funciones preventivas y sancionatorias y duplicidades, traslapes y vacíos procesales entre ministerios, reguladores, SSPD y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Los mercados relevantes en telecomunicaciones están supervisados y controlados con lógicas y por entidades distintas, dependiendo de una definición artificial (servicio domiciliario vs. no domiciliario). En el mercado eléctrico mayorista, la SSPD no ha sido exitosa en sancionar comportamientos anticompetitivos y la falta de articulación institucional ha impedido establecer mecanismos de vigilancia del mercado. Las Comisiones califican conductas que constituyen comportamientos anticompetitivos y conceptúan sobre la estructura de la industria, mientras que la SSPD está encargada de proteger los intereses del consumidor y controlar las prácticas restrictivas de la competencia (*antitrust*) y la competencia desleal. La SIC se encarga de controlar las prácticas restrictivas de la competencia así como la competencia desleal del resto de operadores no domiciliarios y de la defensa del usuario en los servicios en redes no catalogados como domiciliarios (e.g., telefonía móvil).

b) Objetivos y reformas propuestas

- 2.9 Este componente tiene como objetivo adecuar los organismos de regulación, supervisión y control para que, en el contexto del marco legal vigente, superen los problemas que han incidido desfavorablemente sobre su desempeño y deteriorado su efectividad y credibilidad.
- 2.10 Con miras a solucionar el problema de transparencia de las acciones regulatorias la reforma propuesta establece la participación adecuada de los interesados en los procesos regulatorios y la divulgación de las actuaciones de las Comisiones de Regulación con la debida rendición de cuentas en la forma del cumplimiento de una agenda regulatoria indicativa y de evaluaciones periódicas de la gestión regulatoria con discusión pública de sus resultados. Se establecen procedimientos de consulta de resoluciones de tipo general y de audiencia pública para resoluciones de tipo tarifario, permitiendo ampliamente la discusión y obligación de los expertos comisionados de responder en forma explícita a los comentarios del público. Para ampliar el universo de candidatos idóneos para los cargos de expertos comisionados, el programa busca establecer procedimientos transparentes de postulación y selección de candidatos acompañada de niveles de remuneración objetivos y competitivos ajustados a la discrecionalidad permitida por la Ley. Para garantizar el flujo adecuado de los recursos para las comisiones de regulación y la SSPD se propone superar las rigideces de la ejecución presupuestal al exceptuar a los organismos de regulación y control de medidas futuras de ajuste fiscal una vez prescriba en octubre de 2005 la Ley 617--que establece recortes presupuestales a las entidades

públicas--y adoptar otras medidas que permitan flexibilizar sus respectivos manejos presupuestales. Para solucionar el problema de articulación institucional que permita el cumplimiento de las funciones preventivas y sancionatorias sin duplicidades, traslapes y vacíos procesales entre ministerios, reguladores, SSPD y SIC, la reforma establece que la SIC sea la única autoridad encargada investigar y sancionar las prácticas comerciales restrictivas de la competencia en servicios públicos.

- 2.11 Las propuestas anteriores están orientadas a obtener mejoras importantes en la efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control y serán complementadas por otras medidas que adelanta el GDC y que aparecen en su Carta de Política. Entre éstas se destacan: la adecuación e implantación de las Auditorías de Gestión y Resultados que mejorarán la transparencia de las instituciones de servicios públicos; y el establecimiento del Sistema Unico de Información que mejorará el acceso a la información de servicios públicos por parte de los interesados.

c) Condiciones

- 2.12 Para el primer tramo, se habrán establecido las reglas para garantizar la transparencia, participación de los interesados y rendición de cuentas en las actuaciones de las Comisiones de Regulación (condición # 4); y se habrá aprobado un plan de acción para: (i) establecer procedimientos transparentes de postulación y selección de candidatos a expertos comisionados; (ii) definir un sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; (iii) establecer niveles de remuneración para los expertos comisionados con criterios objetivos; (iv) excluir a las Comisiones de Regulación y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) de las restricciones de recortes presupuestales (condición # 7).
- 2.13 Para el segundo tramo, las Comisiones de Regulación habrán: i) presentado su informe de gestión y resultados para el periodo anterior; ii) presentado su informe sobre la aplicación de las nuevas reglas para garantizar la transparencia y la participación de los interesados; y iii) publicado su agenda regulatoria indicativa anual (condición # 5); se habrá establecido un sistema específico de carrera para el personal de la SSPD; y los recursos para las asesorías, consultorías e investigaciones de las Comisiones de Regulación se habrán establecido como gastos de inversión y las Comisiones habrán definido su Plan Anual de Caja (condición # 8); y se habrán consolidado en la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) las funciones de investigación y sanción por prácticas comerciales restrictivas de la competencia en servicios públicos (condición # 10).
- 2.14 Para el tercer tramo, se habrán publicado los resultados de una evaluación externa sobre el cumplimiento de los objetivos de estas reglas en las Comisiones de Regulación, incluyendo la calidad y efectividad de los procesos (condición # 6); se habrán aplicado los nuevos procedimientos para la postulación, selección y remuneración de los nuevos expertos comisionados; y las Comisiones de Regulación y la SSPD habrán sido excluidas de las restricciones de recortes presupuestales (condición # 9).

3. Componente 3: Eficiencia y Sostenibilidad Financiera

a) Antecedentes

- 2.15 La Ley 142 establece que el régimen tarifario debe estar orientado, entre otros, por criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, solidaridad y redistribución. La Ley establece un sistema de subsidios a los usuarios mediante la disminución del monto de su factura, subsidiando la factura de los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2 ¹¹ con los recursos aportados por los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, los usuarios comerciales e industriales y los recursos provenientes del Presupuesto Nacional. Estos subsidios solo se aplican a los usuarios residenciales en los estratos 1, 2 y a sus correspondientes consumos básicos o de subsistencia, entendidos como la cantidad mínima del servicio público utilizada en un mes por un usuario residencial típico de estos estratos, suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. El consumo básico o de subsistencia es de 250 impulsos/mes para telefonía básica conmutada; 200 kWh/mes para energía eléctrica; y 20 m³/mes para gas combustible y 20m³/mes para agua potable. En la Ley 142 se fijaron límites máximos de subsidios¹² menores a los vigentes en el momento de la expedición de la ley. Así, se debió implantar un programa de desmonte gradual¹³ de los mismos, que se reflejó en un incremento de la factura al usuario final en algunos casos. Adicionalmente, con el propósito de mitigar el efecto de los incrementos de las tarifas de los consumos básicos o de subsistencia de los servicios públicos domiciliarios en los usuarios de menores recursos, el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 dispuso que los incrementos para los estratos 1 y 2 no podrían ser superiores al ajuste por inflación durante este periodo.
- 2.16 Se estima que para 2006, las contribuciones del Presupuesto Nacional a los subsidios de servicios públicos serían del orden de US\$450 millones anuales. En el sector eléctrico, las contribuciones de los usuarios residenciales, comerciales e industriales ascendieron a US\$176 millones en 2002, mientras que los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 sumaron US\$226 millones. La diferencia entre los subsidios y las contribuciones se cubre con recursos de la Nación y del Fondo de Solidaridad del Ministerio de Minas y Energía¹⁴. Sin embargo, debido a la evolución prevista de la demanda y los costos del sector eléctrico así como a los efectos del Plan de Desarrollo, se estima que en 2006 la contribución del Presupuesto Nacional sería cercana a los US\$200 millones sólo en el sector eléctrico. En el sector de telefonía básica conmutada las contribuciones serían del orden de US\$45 millones sin incluir el impacto del Plan de Desarrollo. En el sector de agua potable, las contribuciones serían ligeramente superiores a las del sector eléctrico.

¹¹ A diferencia de los programas sociales en los cuales los subsidios se adjudican utilizando el sistema único de identificación de beneficiarios que incluye como variables el nivel de ingreso y las características del hogar y de las personas que componen el hogar, los subsidios a los servicios públicos se adjudican solo con base en la estratificación zonal de las viviendas.

¹² 50%, 40% y 15% del costo medio del suministro.

¹³ Este desmonte culminó en el año 2000 en la mayoría de las empresas en el sector eléctrico pero ha sido postergado en el sector agua potable.

¹⁴ El Fondo de Solidaridad administra las contribuciones de solidaridad y los subsidios que las diferentes empresas de energía eléctrica y gas combustible, facturan y otorgan a los usuarios finales. El Fondo está reglamentado por el Decreto 847 de 2001, de acuerdo al cual las empresas que presenten superávit después de hacer el cruce entre las contribuciones recibidas y los subsidios otorgados, deben girarlos directamente al Fondo en un tiempo determinado.

- 2.17 Los giros hacia las empresas deficitarias provenientes del Presupuesto Nacional y de los Gobiernos Municipales no siempre son oportunos por problemas de apropiaciones presupuestales. Por otra parte, los giros provenientes de las empresas de servicios públicos que, en razón de su estructura de usuarios reciben más contribuciones que los subsidios que deben cancelar, tampoco se realizan con la oportunidad deseada por la ausencia de mecanismos adecuados que permitan destinar los recursos para cubrir los requerimientos de subsidios a los servicios públicos. Los atrasos en los giros provenientes de las dos fuentes mencionadas resultan en desfinanciamientos coyunturales de las empresas deficitarias, lo cual tiene como efecto problemas de tesorería que se convierten en atrasos en los pagos de sus diferentes obligaciones, con los consiguientes incrementos de costos financieros y de precios en la adquisición de los bienes y servicios que deben adquirir para el cumplimiento adecuado de sus funciones.
- 2.18 El sistema de focalización de los subsidios se basa en una estratificación de los hogares con base en sus características físicas expedida por los alcaldes municipales siguiendo la metodología del Gobierno. Aún cuando la metodología ha sido considerada efectiva para minimizar los errores de exclusión--no dar el subsidio a los consumidores de menores recursos que lo merecen, ello se limita a los hogares que cuentan con el servicio. Los incentivos que enfrentan los alcaldes ha llevado a que los errores de inclusión--dar el subsidio a quien no lo merece--y los de exclusión sean muy elevados. Ello es exacerbado por los elevados valores del consumo básico de subsistencia. Ante esta situación, se hace necesario revisar los criterios de focalización para que los subsidios realmente favorezcan a aquellos sectores de la población de menores ingresos, que realmente los requieren.
- 2.19 En cuanto a la importante participación del Estado como empresario, la separación de los papeles del Estado como regulador, formulador de políticas y empresario ha sido muy difícil de implantar, aún después de más de 10 años de implantada la reforma¹⁵. En las empresas en que el gobierno nacional tiene mayoría accionaria, la línea de gobierno existente es dispersa. Las políticas y directrices provienen del Presidente de la República, que es representado en estas empresas por los gerentes. El Ministro sectorial funge como autoridad del sector, preside las comisiones de regulación y participa en las Juntas Directivas de las empresas, en muchos casos presidiéndolas. El Ministro de Hacienda y Crédito Público funge como autoridad fiscal y como representante de las acciones de la Nación en algunas empresas. Las empresas de orden municipal que optaron por organizarse como empresas comerciales e industriales del Estado, son controladas directamente por el Alcalde. El deficiente régimen de gobierno corporativo y político impide eliminar en las empresas, la intervención de intereses que no sean exclusivamente empresariales razón por la cual la gestión de muchas empresas ha resultado afectada por la intervención de poderes políticos regionales. Numerosas empresas del Estado aún enfrentan pérdidas recurrentes y deterioro patrimonial, gastos de funcionamiento excesivos, costos laborales elevados e inflexibles, contingencias elevadas (demandas, tribunales), pasivos actuariales crecientes y sin fondear, y enfoque fiscalista en el manejo de dividendos y de inversiones. Por lo tanto, es necesario establecer un

¹⁵ Controla más del 60% de la generación de electricidad, el 100% de la transmisión y el 60% de la distribución en empresas de orden nacional y municipal; tiene una importante presencia en las empresas municipales de telecomunicaciones, algunas de las cuales se han expandido a los negocios de larga distancia y a la nueva generación de telefonía móvil (PCS); y, en agua potable, el control es aún mayor pues no se han logrado avances importantes para vincular al sector privado.

marco que asegure el funcionamiento efectivo del Buen Gobierno Corporativo en las empresas estatales de servicios públicos.

b) Objetivo y reformas propuestas

- 2.20 El objetivo del componente es contribuir a la eficiencia y sostenibilidad financiera de las empresas de servicios públicos, atendiendo las necesidades de acceso y la capacidad de pago de la población de menores ingresos.
- 2.21 Para tal fin, este programa apoya: (i) la definición y promoción de un mecanismo voluntario que permita a los municipios destinar los recursos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales para cubrir los requerimientos de subsidios a los servicios públicos, de acuerdo con la autonomía municipal; (ii) la disminución de los niveles de consumo básico de subsistencia para los servicios públicos de telefonía básica conmutada y de energía eléctrica con el objeto de disminuir el déficit entre contribuciones y subsidios que posee un importante impacto fiscal; (iii) el establecimiento de mejoras en la focalización de los subsidios, que favorezcan a la población de menores ingresos, no aumenten el impacto fiscal con relación al sistema actual de focalización, y que contribuyan a la sostenibilidad del sistema de subsidios¹⁶; (iv) mejoras en la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de las empresas estatales de servicios públicos.

c) Condiciones

- 2.22 Para el primer tramo, se habrá definido un mecanismo consistente con la autonomía municipal, para destinar los recursos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales para cubrir los requerimientos de subsidios a los servicios públicos (condición # 11); se habrá reducido el nivel de consumo de subsistencia para el servicio de telefonía básica conmutada de 250 a 200 impulsos mensuales por abonado (condición # 14); y se habrá reducido el nivel de consumo de subsistencia para el servicio de energía eléctrica de 200 kWh/mes para todo el país a 193 kWh/mes para usuarios en alturas inferiores a 1000 metros y a 182 kWh/mes para usuarios en alturas superiores o iguales a 1000 metros¹⁷ (condición # 15).
- 2.23 Para el segundo tramo, se habrá: establecido un programa de concertación y difusión del mecanismo para destinar los recursos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales para cubrir los requerimientos de subsidios a los servicios públicos y un programa de incentivos para que los municipios se acojan al mismo ¹⁸(condición #12); reducido el nivel de consumo básico de subsistencia para el servicio de energía eléctrica a 186 kWh/mes para usuarios en alturas inferiores a 1000 metros y a 165 kWh/mes para usuarios en alturas superiores o iguales a 1000 metros (condición #16); acordado una propuesta y plan de acción para mejorar la focalización de subsidios a los servicios públicos que favorezcan a la población de menores recursos, no aumenten el impacto

¹⁶ En vista que las alternativas de focalización de subsidios se encuentran en proceso de identificación y requieren de decisiones políticas previas a la evaluación de alternativas, se ha acordado con el Gobierno dar flexibilidad al proceso de definición que debe ser realizado para el segundo tramo.

¹⁷ El consumo básico de subsistencia depende esencialmente de los sustitutos energéticos disponibles y del clima. En la zona ecuatorial que alberga a Colombia, el clima depende de la altura sobre el nivel del mar.

¹⁸ Estos incentivos consistirían en el apoyo del Gobierno Central mediante el cofinanciamiento de proyectos de infraestructura y de modernización de la gestión empresarial a nivel municipal, a los municipios que se acojan a este mecanismo voluntario.

fiscal del sistema de focalización actual, y contribuyan a la sostenibilidad del sistema de subsidios (condición #18); y puesto en vigencia una política de Buen Gobierno Corporativo (BGC) para: (i) mejorar la calificación profesional de los representantes del Estado en las Juntas Directivas y de los Gerentes de las empresas de servicio público; (ii) establecer un plan estratégico con indicadores financieros y de eficiencia; y (iii) establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en su gestión (condición #20).

- 2.24 Para el tercer tramo, se habrá: mantenido el programa de concertación y difusión del mecanismo para destinar los recursos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales para cubrir los requerimientos de subsidios a los servicios públicos y el programa de incentivos para que los municipios se acojan al mismo (condición # 13); reducido el nivel de consumo básico de subsistencia para el servicio de energía eléctrica a 179 kWh/mes para usuarios en alturas inferiores a 1000 metros y a 147 kWh/mes para usuarios en alturas superiores o iguales a 1000 metros (condición # 17); puesto en vigencia la propuesta para mejorar la focalización de subsidios a los servicios públicos y se habrán implantado la mejoras acordadas en la focalización de estos subsidios (condición # 19); y aplicado la política de Buen Gobierno Corporativo (BGC) en por lo menos 3 empresas de servicios públicos en las que el Estado tenga participación accionaria mayoritaria (condición #21).

4. Componente 4: Participación del Sector Privado

a) Antecedentes

- 2.25 El GdC ha sido relativamente exitoso en atraer inversión privada en la provisión de servicios públicos. Las modalidades de participación privada en el país han correspondido principalmente a privatizaciones de empresas estatales y concesiones, como en la mayoría de los países de la región¹⁹. Actualmente, el sector privado tiene una participación importante en la mayoría de los sectores. Desde 1994 a 2003, las inversiones privadas en energía eléctrica han ascendido a US\$7,300 millones, en telecomunicaciones a US\$3,102 millones y en agua potable y saneamiento a US\$330 millones. Asimismo, Colombia ocupó el quinto lugar en inversión privada en infraestructura en la región de Latinoamérica y el Caribe en el periodo 1990-2002.
- 2.26 El ambicioso plan de participación privada desarrollado durante la década pasada permitió reducir de forma importante la dependencia de los servicios públicos de los cada vez más escasos recursos públicos, sentando las bases para la expansión continuada de las inversiones en estos sectores. Esta participación del sector privado ha permitido mejorar la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios públicos. No obstante estos avances, la inversión privada en los servicios públicos ha disminuido por la combinación de distintas razones--reducción de la demanda (cayó 10% en 1997-2001), bajas tasas de rentabilidad, problemas de orden público, riesgo país, crecientes índices de pobreza, falta de efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control. La inversión privada que fue muy significativa en 1997-1998 en el sector eléctrico (US\$3,400 millones) disminuyó en forma considerable en los dos siguientes años (US\$279 millones en 1999 y US\$70 millones en 2000). Esta situación se haría aún más crítica si no fuese posible

¹⁹ "Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001, Banco Mundial, 2003.

garantizar los pagos de los subsidios con cargo al presupuesto nacional. Peor aún, sin una transferencia adecuada del Estado las empresas tampoco podrían realizar los programas mínimos de mantenimiento e inversión, destinados a garantizar la prestación continua y eficiente del servicio, soportar mayores niveles de crecimiento, facilitar el acceso de poblaciones de escasos recursos y cubrir el vacío de inversión generado por el limitado espacio fiscal. Para revertir esta situación, el GDC está comprometido a definir una política de participación privada para la modernización y desarrollo sostenible de los servicios públicos a la vez que promueve medidas para eliminar las barreras institucionales y regulatorias que aún impactan adversamente el entorno y clima de inversiones.

- 2.27 En el caso del sector eléctrico, la potencia instalada pública entre 1998 y 2003 aumentó 853 Mw (megavatios), lo cual representó un crecimiento del 3% por año, mientras que la potencia instalada privada durante el mismo intervalo de tiempo solo aumentó 162 Mw, lo cual representó un crecimiento del 0.5% por año. Se observa así un crecimiento mayor y más acelerado en la potencia instalada pública respecto a la privada. Si adicionalmente se considerara que la inversión por Mw público instalado es en su gran mayoría hidráulico y por consiguiente más costoso que el privado que es en su totalidad térmico, se concluye que la inversión pública ha venido creciendo mucho más y en forma más acelerada durante los últimos diez años.
- 2.28 Por otra parte uno de los problemas regulatorios más controvertidos ha sido sin duda el manejo de los llamados cargos por capacidad para la generación de electricidad. El cargo por capacidad es el pago adicional al precio de la bolsa que reciben los generadores por la contribución de energía al sistema en situaciones críticas de disponibilidad. Estos cargos fueron establecidos buscando fortalecer la débil señal de precios proporcionada por el mercado mayorista de energía de corto plazo para motivar la participación de los inversionistas privados en la expansión de la generación. La aplicación de este incentivo en Colombia daba mucha discreción al regulador en la fijación de parámetros que podrían tener implicaciones financieras cuantiosas para inversionistas particulares. Los inversionistas tanto privados como públicos han expresado su preocupación porque el valor reconocido no ha sido suficiente para lograr la deseable participación del sector privado poniendo en peligro la seguridad del suministro en el futuro. De no corregirse esta situación, ésta podría deteriorar aún más la transparencia del mercado eléctrico y disminuir los incentivos para invertir del sector privado.

b) Objetivo y reformas propuestas

- 2.29 El objetivo del componente es promover una mejora en el clima de inversiones para contribuir a lograr una mayor eficiencia, calidad y cobertura de los servicios públicos.
- 2.30 Con miras a alcanzar este objetivo, el programa apoya la definición de una política de participación privada en el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos que mejore el entorno de incentivos para esta participación, previo diálogo del GDC con los interesados²⁰. Para solucionar en el largo plazo el problema originado en la inadecuada

²⁰ A la fecha, se ha definido un documento con los lineamientos de política, el cual servirá de insumo para el proceso de diálogo previo a la definición final de la política. Este documento cubre temas relacionados con el entorno general y sectorial para la

señal regulatoria que determina la motivación de la inversión privada en la expansión de la generación eléctrica, el programa apoya el establecimiento de nuevos incentivos que serán definidos siguiendo todos los criterios de participación de los interesados y de divulgación de las actuaciones de las Comisiones de Regulación apoyadas por el componente de efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control (condición # 4). En julio de 2004, la CREG puso a consulta pública una propuesta metodológica para el mecanismo que reemplazará a los actuales cargos por capacidad vigentes hasta 2006. Igualmente, la CREG prevé establecer un mercado electrónico de contratos en los próximos meses. Ambas medidas están íntimamente relacionadas y definen los incentivos para la inversión en nueva generación, junto con el clima de inversiones para los inversionistas y la claridad sobre la nivelación de las reglas de juego para inversionistas públicos y privados. En vista de las repercusiones de esta decisión sobre la sostenibilidad del modelo sectorial, la discusión de las posibles propuestas metodológicas se dará al más alto nivel con la participación de connotados expertos en el ámbito internacional, agentes del mercado y otros interesados.

c) Condiciones

- 2.31 Para el primer tramo, se habrán aprobado los lineamientos para una política de participación privada para el desarrollo y financiamiento, incluyendo una estrategia de diálogo con los interesados (condición # 22).
- 2.32 Para el segundo tramo, se habrá puesto en vigencia la política de participación privada para el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos (condición # 23).
- 2.33 Para el tercer tramo, se habrán establecido los incentivos para la expansión de la capacidad de generación de electricidad en el largo plazo (condición # 24).

5. Componente 5: Los servicios públicos descentralizados

a) Antecedentes

- 2.34 A pesar de que en general las reformas de la década pasada produjeron un impacto favorable en su desarrollo, los servicios públicos descentralizados de agua potable y saneamiento básico presentan problemas estructurales y de coyuntura. La atomización de la estructura empresarial aunada a la reciente crisis económica y a los elevados índices de pobreza del país, impactan directamente en la viabilidad del sector en el largo plazo, en la capacidad de la CRA y de la SSPD para cumplir de manera eficiente su papel en el sector, y en la posibilidad de aumentar la vinculación del sector privado a esta industria. El grupo de empresas de servicios Públicos (ESP) mayores--aproximadamente 10 ESPs que atienden mercados de más de 500,000 habitantes--es financieramente viable en el largo plazo, mientras que en el resto de empresas, la sostenibilidad es baja o inclusive inexistente en poblaciones menores a 20,000 usuarios. En este grupo, donde la capacidad de los mercados para pagar por sus servicios es inferior al costo que resulta de las estructuras empresariales que los atienden, es preciso adoptar acciones que garanticen la viabilidad de la industria, siendo la más importante la reorganización de la estructura

empresarial de la industria que permita optimizar economías de escala, junto con una recomposición de políticas sectoriales y regulación.

- 2.35 En 2003 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) fue encargado de la responsabilidad por la formulación de la política sectorial, como producto de la fusión del Ministerio de Desarrollo, anterior ente rector sectorial, con el Ministerio del Ambiente. Por lo reciente de este ajuste de origen fiscal, el GDC aún no ha formulado un plan integral de desarrollo del sector, con visión de largo plazo y destinado a resolver el problema de sostenibilidad y a lograr las metas del milenio en agua, saneamiento y medio ambiente.
- 2.36 El GDC se ha propuesto lograr las “*metas del milenio*”, ampliando la cobertura en agua potable al 90% y la de alcantarillado al 80% con inversiones estimadas en US\$3,500 millones para cumplir este objetivo. Entre 1990 y 2003 la cobertura en agua potable pasó de 66 al 82% y la de alcantarillado de 56 al 60%. La SSPD estima que el rezago tarifario se ha disminuido y que el nivel actual es del 15% con relación al costo de prestación del servicio, frente al 25% al comienzo del modelo; aunque con algunas deficiencias, se ha consolidado el sistema de regulación y control; y se han identificado y difundido esquemas organizativos que promueven la participación privada. Por otra parte, las transferencias de recursos públicos hacia el sector han aumentado de US\$28 millones en 1995 hasta US\$240 millones en 2003. Las principales debilidades e interrogantes del sector se resumen así: bajos niveles de coberturas; atomización de la industria que está imposibilitada para capturar economías de escala; financiamiento insuficiente; marco institucional de reciente implantación; elevado nivel de subsidios y con problemas de focalización; y participación privada desmotivada por problemas de estabilidad política y deseconomías de escala. Estas son las áreas que demandan atención prioritaria en el sector y que deberían enfocarse en el contexto de un plan de desarrollo sectorial.

b) Objetivo y reformas propuestas

- 2.37 El objetivo de este componente es sentar las bases para la prestación eficiente y el desarrollo sostenible del servicio público de agua potable y saneamiento.
- 2.38 Este componente busca apoyar reformas institucionales y financieras y a los organismos del nivel nacional, de manera que puedan generar los planes nacionales y las políticas y estrategias para que el nivel subnacional desarrolle acciones y reciba las señales e incentivos adecuados para mejorar la sostenibilidad y eficiencia de las ESP y la consolidación de la estructura del sector para aprovechar las economías de escala. Asimismo, apoya la definición de un plan de desarrollo sectorial que asegure la gobernabilidad, consolide una estructura empresarial adecuada y garantice la sostenibilidad financiera de la prestación del servicio en el largo plazo. Específicamente, el plan de desarrollo sectorial incluirá acciones para buscar: a) aumentar cobertura; b) mejorar de la eficiencia de las ESP; c) generar mejor gobierno corporativo y autonomía de las ESP; d) mejorar la calidad de agua y del servicio; e) establecer la estructura de financiamiento del sector; y g) promover la consolidación de la estructura de la industria y de un marco institucional adecuado.

c) Condiciones

- 2.39 Para el primer tramo, se habrá aprobado: (i) una estrategia para la definición de una nueva estructura empresarial y de prácticas de buen gobierno corporativo; (ii) los lineamientos para un plan de desarrollo sectorial que incluya los aspectos institucionales sectoriales, la estructura de la industria y una estrategia para el financiamiento del sector con miras al cumplimiento de las metas del milenio (condición # 25).
- 2.40 Para el segundo tramo, se habrá aplicado la estrategia mediante la convocatoria para contratar las asesorías para estructurar por lo menos 2 casos piloto, cada uno con al menos 10,000 conexiones y aglomerando al menos 3 empresas municipales situadas en múltiples municipios; se habrá aprobado un plan de acción para el establecimiento de la nueva estructura empresarial y de prácticas de buen gobierno corporativo; y se habrá puesto en vigencia el plan de desarrollo sectorial (condición # 26).
- 2.41 Para el tercer tramo, se habrá aplicado el plan de acción de la nueva estructura empresarial y de prácticas de buen gobierno corporativo mediante la contratación de las asesorías para estructurar por lo menos 2 casos adicionales, cada uno con 10,000 conexiones y aglomerando al menos 3 empresas municipales situadas en múltiples municipios; y se han puesto en vigencia las medidas de corto plazo establecidas en el plan de desarrollo sectorial (condición # 27).

C. Costo y financiamiento

- 2.42 El costo total del programa asciende a US\$600 millones, los cuales provendrán del capital ordinario del Banco. Estos recursos serán desembolsados en tres tramos de US\$200 millones cada uno. Cada tramo será desembolsado una vez se cumplan, a satisfacción del Banco, las medidas incluidas en la Matriz de Política adjunta.

D. Condiciones de financiamiento del Banco

Cuadro II-1
Términos y condiciones del préstamo(*)

Fuente de Recursos:	Capital Ordinario
Monto:	US\$600 millones
Plazos:	
Amortización:	20 años
Gracia:	5 años
Desembolsos	Mínimo 18, máximo 36 meses
Tasa de Interés:	variable
Comisión de Inspección y Vigilancia:	0%
Comisión de Crédito:	0.25% sobre montos no desembolsados
Moneda:	Dólares EEUU de la Facilidad Unimonetaria

(*) En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendidos en el plazo original de desembolsos.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario y garante es la República de Colombia. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) actuará como el organismo ejecutor a través del Viceministerio Técnico. En vista de las características del programa, el MHCP coordinará las tareas de ejecución con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

B. Ejecución y administración del programa

- 3.2 En su calidad de Organismo Ejecutor, el MHCP será responsable por la supervisión integral, la cual estará orientada al cumplimiento oportuno de los objetivos, medidas de política y resultados. Esta supervisión se realizará en coordinación con el DNP. En vista del carácter multisectorial de las medidas propuestas y con base en la experiencia reciente y lecciones con este tipo de programas, se establecerá un Grupo de Trabajo con representación de las entidades involucradas, el cual será presidido por el Organismo Ejecutor. El coordinador general del programa en el MHCP tendrá las siguientes funciones: (i) será el interlocutor del Gobierno Nacional ante el Banco y tendrá la responsabilidad de recabar, evaluar y enviar la información y evidencia técnica, legal y administrativa necesaria para la ejecución fluida del programa; (ii) coordinará el programa de actividades necesarias para la implantación de las medidas de política con los profesionales asignados para tal fin en las entidades sectoriales respectivas; (iii) facilitará los recursos técnicos y financieros necesarios para preparar y consensuar las medidas de política y asegurar su ejecución oportuna; y (iv) coordinará la recolección, análisis y envío al Banco de la información de apoyo relacionada con el cumplimiento de las medidas de política.
- 3.3 Con miras a facilitar la ejecución, el MHCP, en su calidad de Organismo Ejecutor, conjuntamente con el DNP, presentará un plan de ejecución que defina la autoridad responsable de la implantación de las medidas de política y el coordinador operativo en cada una de estas entidades, sus mecanismos de interacción con las autoridades y coordinadores designados para tal fin en el MHCP y en el DNP, identifique las necesidades de apoyo financiero y técnico, incluyendo las actividades de comunicación y diálogo, y establezca un cronograma de ejecución para el cumplimiento oportuno de las medidas de política. Este plan de ejecución será elaborado en coordinación con las entidades sectoriales responsables de la implantación de las medidas de política del programa.
- 3.4 Durante la etapa de preparación, el equipo del Banco contribuyó a la definición de los objetivos, alcance y dimensionamiento de las actividades necesarias para la ejecución del programa. Entre éstas se destacan las actividades de comunicación y diálogo con las partes interesadas y la sociedad civil incluidas en el programa²¹.

²¹ El programa incluye medidas referentes a comunicación y diálogo para la definición de la política de participación privada; los incentivos para la expansión de la capacidad de generación eléctrica; y el plan

En vista de los problemas fiscales, el Gobierno ha solicitado al Banco contar con flexibilidad en cuanto al financiamiento de estas actividades. No obstante, el Gobierno será responsable por obtener los recursos técnicos y financieros necesarios para cubrir adecuada y oportunamente el conjunto de estas necesidades. Cabe resaltar, que actualmente se encuentra en etapa de negociación un préstamo BID de cooperación técnica con un componente de apoyo al desarrollo y fortalecimiento de la regulación, supervisión y control de los servicios de infraestructura²². Parte de los recursos asignados a dicho componente podrían ser utilizados para apoyar la ejecución de este PBL.

- 3.5 La experiencia adquirida previamente en este tipo de operaciones sumada a la capacidad operativa, el poder de convocatoria y de implementación por parte del MHCP y el DNP, así como su participación activa en la formulación del programa, y el consenso logrado con los ministerios y entidades sectoriales relacionadas para definir las políticas a seguir y las reformas específicas a ser implementadas con cada una de las medidas de política, aseguran la viabilidad de las mismas y el cumplimiento de los compromisos por parte del conjunto de entidades que intervienen en el programa.
- 3.6 Es importante destacar que el Banco tiene previsto organizar un taller de arranque con el Organismo Ejecutor y con participación de las autoridades sectoriales respectivas lo que permitirá revisar y acordar el plan de ejecución del programa, incluyendo el papel de cada entidad en este plan de ejecución, y un cronograma de actividades para cada entidad sectorial para el cumplimiento oportuno de las medidas del programa.

C. Período de ejecución y desembolsos

- 3.7 El período de ejecución será de entre 18 y 36 meses. El préstamo está previsto a ser desembolsado en tres tramos, cada uno de US\$200 millones. Los desembolsos de los tres tramos de este programa se han dimensionado con base en el alcance de las medidas de política y para complementar los demás recursos con que cuenta el GDC para el cumplimiento de sus obligaciones financieras para el periodo 2004-2006.

D. Seguimiento y evaluación

- 3.8 El Banco realizará el seguimiento del programa mediante misiones de administración, así como a través de una participación activa de la Oficina de País. Con base en los medios de verificación acordados, el MHCP y el DNP realizarán un seguimiento continuo del avance y cumplimiento de las medidas de política de manera permanente y remitirán al Banco semestralmente un informe con los avances y dificultades respectivas, el contenido y los resultados de las reformas y los avances en cuanto al plan de ejecución. Este seguimiento permitirá incrementar la efectividad y coordinación de las acciones respectivas.

nacional de desarrollo del sector agua potable y saneamiento; y actividades de concertación y difusión del mecanismo municipal voluntario.

²² Colombia: Programa en Apoyo al Proceso de Privatización y Concesión en Infraestructura-Segunda Etapa (CO-0263).

- 3.9 La matriz de resultados establece los efectos esperados y sus indicadores así como la definición del indicador, la línea de base y la metodología de seguimiento para cada uno de los componentes del programa. Esta matriz servirá para medir el impacto del programa en su conjunto.
- 3.10 El Organismo Ejecutor recopilará, almacenará y mantendrá consigo toda la información, indicadores y parámetros, incluyendo los informes semestrales, las revisiones técnicas durante la etapa de ejecución y la evaluación final, necesarios para ayudar al Banco a preparar el Informe de Terminación de Operaciones.

E. Otros temas de ejecución

1. Auditoría externa

- 3.11 En caso que el Banco lo requiera, el Banco se reserva el derecho de solicitar al Prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento auditados por auditores independientes aceptados previamente por el Banco. Por lo tanto, el Prestatario se compromete a: (i) mantener registros contables separados y documentación de soporte, que permitan realizar las auditorías externas o las verificaciones que se soliciten sobre el uso de los recursos; (ii) mantener una cuenta bancaria separada en la que se depositarán los fondos del financiamiento; (iii) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolsos; y (iv) no utilizar los recursos para la adquisición de artículos que figuren en la lista negativa o para adquisiciones de bienes de países que no sean miembros del BID.

2. Inspección y supervisión

- 3.12 El Banco establecerá los procedimientos de inspección y supervisión que considere necesarios para la ejecución satisfactoria de este programa. Para ello, el Prestatario cooperará con el Banco brindando la asistencia e información necesarias.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 La ejecución del programa involucra al MHCP como ejecutor, realizando sus actividades en estrecha coordinación con el DNP y, por su medio, con otras instituciones entre las cuales se destacan el MAVDT, la SSPD, la SIC y las Comisiones de Regulación.
- 4.2 La experiencia del Banco con el MHCP y el DNP en esta clase de programas es muy amplia y exitosa. La responsabilidad por la ejecución de todos los programas de ajuste estructural que han involucrado procesos de reformas en Colombia han involucrado a ambas entidades. Históricamente, el DNP ha sido la entidad responsable por coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el cual define la agenda integral de reformas del Gobierno en estrecha colaboración con las agencias sectoriales respectivas. Esta responsabilidad y su propia estructura interna han permitido que el DNP desarrolle y consolide la capacidad técnica y liderazgo necesarios para apoyar en la definición de medidas de política complejas y coordinar su implantación. Más recientemente, el DNP ha venido fortaleciendo su capacidad de evaluación de los programas del Gobierno en el contexto de su Plan Nacional de Desarrollo, haciendo énfasis en la evaluabilidad de estos programas y los mecanismos de difusión de sus resultados. Por su parte, el MHCP ha liderado la ejecución de este tipo de programas con el Banco por más de una década y cuenta con un probado poder de convocatoria que permite definir de manera consensuada las acciones de gobierno necesarias para cumplir la agenda de reformas del Gobierno a la luz de las metas fiscales previstas. Las agencias sectoriales involucradas también cuentan con una capacidad de ejecución probada, la cual ha sido debidamente analizada durante la preparación de este programa y confirmada mediante la participación activa de estas agencias en el diseño de las medidas del programa y en los talleres realizados para discutir y consensuar las reformas propuestas.
- 4.3 Estos antecedentes avalan la capacidad del ejecutor, la del DNP y la de las agencias sectoriales para participar en esta clase de programas. En vista que el programa está diseñado para ser ejecutado a través de medidas administrativas bajo al ámbito de acción del Gobierno y que no están sujetas a cambios legales que deban tramitarse ante el Congreso, su viabilidad institucional se fortalece ya que su ejecución queda, en la práctica, dependiendo del compromiso y motivación de las entidades participantes. El análisis de estas características indica que tanto el interés como la motivación son adecuados y suficientes: las medidas de política han sido consensuadas, originadas en el Gobierno, discutidas y acordadas al más alto nivel de las organizaciones participantes y, los recursos de este programa son necesarios en vista de las obligaciones financieras previstas del GDC.

B. Resultados esperados de las reformas

- 4.4 Las medidas del componente de efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control producirán una mayor confianza en esta clase de instituciones, clave para la sostenibilidad del modelo sectorial. En el caso del

sector eléctrico, se prevé que esta mayor confianza unida a los incentivos adecuados para la expansión de la capacidad de generación, promoverán la participación del sector privado en la expansión de la generación de energía eléctrica. Esto debe conducir a diferentes resultados tales como la mayor eficiencia de la generación propulsada por la mayor competencia, menores requisitos sectoriales de apoyo fiscal, menores conflictos de interés entre las funciones regulatorias y empresariales del Estado, entre otros. La mayor confianza en los organismos de supervisión y control de los servicios públicos promoverá condiciones favorables para el desarrollo de las distintas actividades económicas y, en especial, un mejor clima de inversiones para el desarrollo de estos servicios.

- 4.5 Las mejoras en la focalización de los subsidios, apoyadas por el componente de eficiencia y sostenibilidad financiera, aumentarán la eficiencia del gasto público en la atención de los grupos más vulnerables, al mismo tiempo que aliviarán la presión fiscal. La disminución de los consumos básicos de subsistencia en telecomunicaciones y energía eléctrica tendrán como resultado un incremento en la eficiencia de los servicios públicos originado en la mejor señal de precios y, desde el punto de vista fiscal, menores giros para cubrir subsidios que significan liberación de los recursos públicos para su reorientación hacia actividades con mayores beneficios sociales. Adicionalmente, se prevé una mayor eficiencia en las empresas estatales de servicio público que apliquen políticas de BGC.
- 4.6 Al dotar al sector de agua potable y alcantarillado de estructuras empresariales adecuadas y de nuevas estrategias para su financiamiento, se prevén resultados que permitirán el desarrollo de este sector afectado por la falta de una estrategia y un plan de desarrollo sectorial. Estas condiciones son necesarias para que fructifiquen los esfuerzos colaterales de la administración pública que finalmente revertirán en el incremento de la cobertura de estos servicios públicos descentralizados.

C. Impacto fiscal neto de las reformas

- 4.7 Las medidas de este programa tendrán un importante impacto fiscal neto. El mayor impacto fiscal neto cuantificable de las reformas está asociado a la reducción del consumo básico de subsistencia del servicio público de electricidad a realizarse paulatinamente desde 2004 hasta 2007. Las simulaciones efectuadas por el DNP y la UPME indican que la reducción de los subsidios sería de US\$8 millones durante 2004, de US\$19 millones durante 2005, de US\$32 millones durante 2006, de US\$57 millones durante 2007, y continuaría creciendo a futuro al menos con la tasa de crecimiento de la población. Los datos anteriores significan que el valor presente del impacto fiscal de la medida mencionada, descontado al 12%, asciende a US\$350 millones. Otro impacto fiscal neto cuantificable es el asociado a la reducción del consumo básico de subsistencia del servicio público de telefonía básica conmutada que se estima en US\$8 millones anuales que significan US\$67 millones en valor presente.
- 4.8 Además de estos impactos cuantificables, el mayor impacto fiscal no fácilmente cuantificable está asociado a la participación de inversionistas privados en el programa de expansión de la generación de energía eléctrica que se motivarían ante

la presencia de los incentivos propulsados por la medida respectiva de este PBL. Es una realidad que, en ausencia de inversionistas privados, el Estado tendría que hacer sus veces pues no puede permitir que ocurra una oferta insuficiente de generación originada en una falla regulatoria, cuya enmienda es de su propio resorte. Esta circunstancia se está viviendo en la actualidad cuando en el plan de expansión de la generación no aparecen registradas centrales importantes de propiedad de privados.

- 4.9 Asimismo, existen otros impactos que son de difícil cuantificación. Entre estos se destaca, por una parte, la mejora en la focalización de los subsidios--que actualmente ascienden aproximadamente a US\$450 millones por año--cuya principal corrección consiste en la eliminación de cuantiosas transferencias a quienes, por error de inclusión, realmente no lo merecen. Por otra parte, las mejoras de las empresas propulsadas por la introducción de prácticas de buen gobierno corporativo significarán un impacto fiscal neto representado en costos evitados.

D. Impacto socio-ambiental

- 4.10 **Clasificación SEQ/PTI.** En cuanto al impacto social, se prevé que el programa contribuya a aumentar la equidad, calidad, cobertura y eficiencia de los servicios públicos. En vista que el componente de eficiencia y sostenibilidad financiera apoya una mejor focalización de los subsidios para que efectivamente beneficien a los usuarios de menores ingresos, esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ), como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704); e incluye indicadores para medir el mejoramiento de la equidad social. De acuerdo con los lineamientos que rigen la formulación de PBLs, esta operación no califica como un programa focalizado en la pobreza (PTI).
- 4.11 **Impacto socio-ambiental.** El programa no contempla inversiones físicas o de otra naturaleza por lo tanto no tendrá un impacto ambiental o social directo. Sin embargo, cabe resaltar que las medidas que apoyan la efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control, especialmente las relativas a participación de los interesados en los procesos regulatorios y transparencia y rendición de cuentas sobre las actuaciones de las Comisiones de Regulación, constituyen aspectos sociales positivos de este programa. Como parte de las medidas de política relacionadas con los servicios públicos descentralizados, es importante resaltar el compromiso de las autoridades en avanzar en el cumplimiento de las metas del milenio para lo cual se está apoyando el establecimiento de un plan de desarrollo sectorial que permita contribuir al incremento de las coberturas de los servicios de agua potable y alcantarillado, desde sus valores actuales de 82% y 60%, hasta las metas del 90% y 80% respectivamente previstas para 2015.
- 4.12 En adición a las medidas de este programa, es importante destacar el compromiso del Gobierno de Colombia de promover acciones concretas en apoyo al desarrollo sostenible del país. Para tal fin, las autoridades nacionales están negociando con el

Banco Mundial un Préstamo Programático de Ajuste Estructural para el Desarrollo Sostenible (SUSDEVSA) que forma parte del Programa de Desembolsos de Crédito Externo 2004-2006 y un préstamo de asistencia técnica complementario. El objetivo central del SUSDEVSA es apoyar los esfuerzos del Gobierno de Colombia en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, en especial de los relacionados con la sostenibilidad ambiental, y la reducción de la pobreza y la mortalidad infantil. Con este programa se efectuarán una serie de ajustes estructurales a través de la expedición de leyes, decretos o políticas, con los cuales se pretende: (i) fortalecer el desarrollo de la política ambiental del país, y (ii) acelerar la incorporación de consideraciones ambientales en políticas de sectores prioritarios (agua, energía, transporte, vivienda y desarrollo territorial) de manera que se atiendan problemas ambientales que afecten a los grupos más vulnerables de la población.

- 4.13 Las medidas del SUSDEVSA relacionadas con los aspectos ambientales y sociales de los servicios públicos incluirían: (i) ajustes al esquema de licenciamiento ambiental para mejorar la eficiencia y efectividad del instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA); (ii) preparación de los planes de acción trienal por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales para mejorar los instrumentos que permitan al MAVDT, a las comunidades y las Corporaciones efectuar el seguimiento de la gestión con base en indicadores de impacto socio-económico y mejoramiento ambiental; y (iii) la modernización del régimen de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos bajo principios de sostenibilidad ambiental.

E. Riesgos

- 4.14 Entre los riesgos principales se destacan el de coordinación de la ejecución de las medidas de política, las cuales involucran un número importante de entidades de política, regulatorias, de control y supervisión así como empresas estatales y municipales de servicios públicos; el de propiedad y motivación de las entidades sectoriales responsables por la implantación del conjunto de reformas de este programa; y el de disponibilidad y oportunidad de los recursos necesarios para la ejecución de las medidas de política, incluyendo las medidas referentes a comunicación y diálogo. Para mitigar estos riesgos, se prevé el establecimiento de un Grupo de Trabajo liderado por el MHCP y conformado por representantes de las principales entidades sectoriales responsables de la implantación de las medidas de política; y la presentación por parte del Organismo Ejecutor de un plan de ejecución que definirá para cada entidad las autoridades responsables, los coordinadores operativos, las necesidades de apoyo técnico y financiero y un cronograma de ejecución. La preparación de este plan será coordinada con las entidades sectoriales respectivas. Asimismo, se ha definido el conjunto de actividades para el cumplimiento oportuno de las medidas del programa y los costos asociados. En vista de los problemas de manejo fiscal que enfrenta el GDC, el Organismo Ejecutor desea mantener la flexibilidad necesaria para obtener estos recursos. No obstante, se hace responsable por obtener recursos para sustentar y consensuar oportunamente las reformas previstas y las actividades complementarias que surjan durante la etapa de ejecución.

- 4.15 Es muy probable que exista oposición, por parte de los afectados, a las mejoras en la focalización del sistema de subsidios ya que las reformas eliminarían unos beneficios que perciben algunos clientes que no los merecen. Posiblemente, exista también oposición a la disminución de los consumos básicos de subsistencia, debido a que ella originará incrementos en la facturación. La experiencia vivida en Colombia durante los procesos de desmonte de subsidios, que incluyeron cambios en la focalización al excluir estratos y, desde luego, la disminución de los consumos básicos de subsistencia, muestra que es mayor el rechazo originado en la mejor focalización que el suscitado por la disminución de los consumos básicos de subsistencia. Para minimizar el riesgo de oposición a estas medidas, el Gobierno deberá realizar y financiar las actividades relacionadas con la comunicación y diálogo necesarios para justificar oportunamente las medidas adoptadas, divulgar su impacto preciso y ofrecer apoyo a los usuarios afectados sobre como neutralizar este impacto.
- 4.16 Existe el riesgo político de que no se logre la exclusión de las Comisiones de Regulación y de la SSPD de las restricciones de recortes presupuestales en los términos acordados en vista que el Congreso puede tomar una decisión distinta a lo propuesto por el Gobierno. En este caso, se lograría que el presupuesto destinado a cubrir los costos de asesorías, consultorías e investigaciones de las Comisiones forme parte del presupuesto de inversiones de estas entidades y que éstas cuenten con un Plan Anual de Caja, lo que daría cierto grado de flexibilidad en la ejecución presupuestaria de las Comisiones.
- 4.17 En lo que se refiere a servicios públicos descentralizados, existe el riesgo de que se dificulte la puesta en marcha de una nueva estructura empresarial como resultado de la oposición de aquellos alcaldes que verían disminuida su influencia política en las empresas de servicios públicos municipales como resultado de su consolidación con empresas de otros municipios. Este riesgo se mitiga mediante acciones del Gobierno, especialmente en el MAVDT, para la difusión amplia de los beneficios de las medidas a los alcaldes, sus Concejos Municipales y, desde luego, la ciudadanía.
- 4.18 Finalmente, existe el riesgo de que la política de participación privada sea insuficiente para atraer a inversionistas privados a participar en el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos. El proceso de diálogo previo a la definición de esta política mitiga considerablemente este riesgo ya que permitirá nutrir su contenido con los insumos y perspectivas de los agentes sectoriales y divulgar ampliamente su contenido

V. MATRIZ DE POLÍTICA

COMPONENTE	PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
1. Estabilidad macroeconómica: <i>Objetivo: Mantener un marco macroeconómico estable</i>	(1) Se ha cumplido con los lineamientos establecidos en la Carta de Política, y el marco macroeconómico del Prestatario es consistente con los objetivos del programa.	(2) Se ha cumplido con los lineamientos establecidos en la Carta de Política, y el marco macroeconómico del Prestatario es consistente con los objetivos del programa.	(3) Se ha cumplido con los lineamientos establecidos en la Carta de Política, y el marco macroeconómico del Prestatario es consistente con los objetivos del programa.
2. Efectividad de los organismos de regulación, supervisión y control: <i>Objetivo: Adecuar los organismos de regulación, supervisión y control para que garanticen la prestación eficiente de los servicios públicos a toda la población</i>	(4) Se han establecido las reglas para garantizar la transparencia, participación de los interesados y rendición de cuentas en las actuaciones de las Comisiones de Regulación.	(5) Las Comisiones de Regulación han presentado su informe de gestión y resultados para el periodo anterior; han presentado su informe sobre la aplicación de las nuevas reglas para garantizar la transparencia y la participación de los interesados; y han publicado su agenda regulatoria indicativa anual.	(6) Se han publicado los resultados de una evaluación externa sobre el cumplimiento de los objetivos de estas reglas en las Comisiones de Regulación, incluyendo la calidad y efectividad de los procesos.
	(7) Se ha aprobado un plan de acción para: (i) establecer procedimientos transparentes de postulación y selección de candidatos a expertos comisionados; (ii) definir un sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); (iii) establecer niveles de remuneración para los expertos comisionados con criterios objetivos; (iv) excluir a las Comisiones de Regulación y SSPD de las restricciones de recortes presupuestales.	(8) Se ha establecido un sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de la SSPD; las asesorías, consultorías e investigaciones de las Comisiones de Regulación se han establecido como gastos de inversión y las Comisiones han definido su Plan Anual de Caja.	(9) Se han aplicado los nuevos procedimientos para la postulación, selección y remuneración de los nuevos expertos comisionados; y las Comisiones de Regulación y la SSPD han sido excluidas de las restricciones de recortes presupuestales.
		(10) Se han consolidado en la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) las funciones de investigación y sanción por prácticas comerciales restrictivas de la competencia en servicios públicos.	
3. Eficiencia y sostenibilidad financiera: <i>Objetivo: Contribuir a la eficiencia y sostenibilidad financiera de las empresas de servicios públicos, atendiendo las necesidades de acceso y la capacidad de pago de la población de menores ingresos.</i>	(11) Se ha definido el mecanismo para destinar los recursos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales para cubrir los requerimientos de subsidios a los servicios públicos, consistente con la autonomía municipal.	(12) Se ha establecido un programa de concertación y difusión de este mecanismo y un programa de incentivos para que los municipios se acojan a este mecanismo.	(13) Se han mantenido en ejecución estos programas.
	(14) Se ha reducido el nivel de consumo de subsistencia para el servicio de telefonía básica conmutada de 250 a 200 impulsos mensuales por abonado.		
	(15) Se ha reducido el nivel de consumo de subsistencia para el servicio de energía eléctrica de 200 kWh/mes para todo el país a 193 kWh/mes para usuarios en alturas inferiores a 1000 metros y a 182 kWh/mes para usuarios en alturas superiores o iguales a 1000 metros.	(16) El nivel se ha reducido a 186 kWh/mes para usuarios en alturas inferiores a 1000 metros y a 165 kWh/mes para usuarios en alturas superiores o iguales a 1000 metros.	(17) El nivel se ha reducido a 179 kWh/mes para usuarios en alturas inferiores a 1000 metros y a 147 kWh/mes para usuarios en alturas superiores o iguales a 1000 metros.
		(18) Se ha acordado una propuesta y plan de acción para mejorar la focalización de los subsidios a los servicios públicos que favorezca a la población de menores recursos, no aumente el impacto fiscal con respecto al sistema actual de focalización, y contribuya a la sostenibilidad del sistema de subsidios.	(19) Se ha puesto en vigencia la propuesta y se han implantado las mejoras en la focalización de subsidios a los servicios públicos acordadas en el plan de acción

COMPONENTE	PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
		(20) Se ha puesto en vigencia una política de Buen Gobierno Corporativo (BGC) para: (i) mejorar la calificación profesional de los representantes del Estado en las Juntas Directivas y de los Gerentes de las empresas de servicio público; (ii) establecer para las empresas planes estratégicos con indicadores financieros y de eficiencia; y (iii) establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en su gestión.	(21) Se ha aplicado esta política de BGC en por lo menos 3 empresas de servicio público en las que el Estado tenga participación accionaria mayoritaria.
4. Participación del Sector Privado: <i>Objetivo: Promover una mejora en el clima de inversiones para contribuir a lograr eficiencia, calidad y cobertura de los servicios públicos</i>	(22) Se han aprobado los lineamientos para una política de participación privada para el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos, incluyendo una estrategia de diálogo con los interesados.	(23) Se ha puesto en vigencia la política de participación privada para el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos.	(24) Se han establecido incentivos para la expansión de la capacidad de generación de electricidad en el largo plazo.
5. Los Servicios Públicos Descentralizados: <i>Objetivo: Sentar las bases para la prestación eficiente y el desarrollo sostenible del servicio de agua potable y saneamiento.</i>	(25) Para el sector agua potable y saneamiento, se han aprobado: (i) una estrategia para una nueva estructura empresarial y de prácticas de buen gobierno corporativo; y (ii) los lineamientos para un plan de desarrollo sectorial que incluya los aspectos institucionales sectoriales, la estructura de la industria y una estrategia para el financiamiento del sector con miras al cumplimiento de las metas del milenio.	(26) Se ha aplicado la estrategia mediante la convocatoria para contratar las asesorías para estructurar por lo menos 2 casos piloto, cada uno con al menos 10,000 conexiones y aglomerando al menos 3 empresas municipales situadas en múltiples municipios; se ha aprobado un plan de acción para el establecimiento de la nueva estructura empresarial y de prácticas de buen gobierno corporativo; y se ha puesto en vigencia el plan de desarrollo sectorial.	(27) Se ha aplicado el plan de acción de la nueva estructura empresarial y de prácticas de buen gobierno corporativo mediante la contratación de las asesorías para estructurar por lo menos 2 casos adicionales, cada uno con 10,000 conexiones y aglomerando al menos 3 empresas municipales situadas en múltiples municipios; y se han puesto en vigencia las medidas de corto plazo establecidas en el plan de desarrollo sectorial.