

TARIFAS, TARIFAS Y MAS TARIFAS*

Jorge Vallejo Morillo

La Universidad del Valle realizó en el mes de abril de este año un Simposio sobre el financiamiento de los Servicios Públicos en el país, el cual dejó muchas cosas claras, problemas casi inescrutables y serías preocupaciones entre los participantes. La calidad académica de la reunión, la abundancia de documentos y la claridad con que se presentaron los problemas y se debatieron las políticas hicieron del Simposio un evento universitario serio e interesante.

En las presentes notas pasaré revisión a los más importantes planteamientos hechos a lo largo de los tres días de deliberaciones, resaltando con su título el centro mismo de los problemas planteados: Tarifas, Tarifas y más Tarifas.

1. ¿Financiar con Tarifas?

Entre las cosas claras que "dejó el Simposio, la cuestión deficitaria de las más importantes empresas de energía y acueducto es tal vez la de mayor envergadura. Aunque lamentablemente los principales ponentes con puntos de vista divergentes no pudieron sentarse a controvertir mutuamente en una misma mesa redonda, se vio con nitidez que existen al menos dos grandes corrientes de opinión en torno al problema del financiamiento. De un lado, el sector oficial, encabezado por el Vice-Ministro de Hacienda y por el Subdirector de Planeación Nacional, quienes expresaron la política oficial tan claramente, que no pocos miembros de la reunión creyeron asistir a una cátedra neo liberal de finanzas públicas, mientras meditaban en sus próximas facturas de agua y energía. Según los altos funcionarios del Estado, las empresas deben volverse totalmente rentables a partir, de reajustes periódicos de sus tarifas, olvidándose de adicionales transferencias del Presupuesto Nacional o de otras formas de subsidio.

* Organizado por la Universidad del Valle entre el 21 y 23 de Abril de 1981, Contó con el auspicio de la Alcaldía de la ciudad y la Gobernación Departamental.

Bajo esta concepción, no hay mayores problemas en los servicios públicos y todo dependerá de la forma en que las empresas apliquen juiciosamente los reajustes ordenados desde el alto gobierno. Dado que el país prevé grandes inversiones para que estos dos servicios básicos puedan cumplir con las demandas esperadas, las tarifas deben cubrir, tanto los costos de operación como las partidas de inversión, las cuales ya se vienen financiando con crédito interno y externo. Los problemas de la distribución del ingreso y la capacidad de pago de las familias cuentan bien poco, cayendo a un segundo plano, a "un efecto secundario que en ningún momento debe ser considerado como base para la fijación de los criterios financieros", según la expresión del Vice Ministro.

Este es un problema nacional de primer plano, toda vez que las proyecciones de la inversión pública en energía para lo que resta del siglo llegarían a la inconcebible suma de 60.000 millones de dólares según los estimó Luis Carlos Galán, o de 75.000 de acuerdo a la CVC. Estas sumas para cubrir la demanda de energía remontarían los tres billones de pesos del 81 y podrían ser cubiertos por la generación actual y la siguiente, representando unas tres veces lo presupuestado para financiar el PIN y unas quince veces el actual presupuesto gubernamental. ¿Cómo se repartirían estas cargas entre los distintos consumidores?

Una de las propuestas más interesantes del foro fue la de Rodrigo Villamizar, quien demostró cómo los altos consumos de energía provenían de las familias con más altos ingresos y mayor consumo de electrodomésticos. De esta conclusión se deriva, según el estudio de Villamizar, la pertinencia de gravar esos sectores con tasas más altas, buscándose la reducción de los consumos, especialmente en las horas "pico" (por lo general entre 5 de la tarde y 9 de la noche). Pues bien, los portavoces de la política oficial fueron enfáticos al afirmar que deben generalizarse las alzas de tarifas, sin que se modifique su actual estructura diferencial, ya que más de un 60% de los consumos provienen de los sectores medios y bajos de la distribución del ingreso y que siendo, por ejemplo, la ciudad de Bogotá una "ciudad de pobres", les corresponde a todos los habitantes realizar el mayor esfuerzo tarifario para impedir un eventual cierre de las empresas y la consecuente suspensión de los servicios. "Son cosas de la vida", afirmó el Vice-Ministro de Hacienda, para indicar a continuación que las tarifas son el único elemento eficaz para racionalizar el consumo, evitar el desborde de la demanda y ganar en conciencia pública sobre la importancia social de las empresas.

Serían pues alzas con cobertura total de la población sin que se introduzcan nuevos criterios para la re-distribución del ingreso y cuyo propósito central sería el de hacer de las empresas prestadoras de servicios entidades comerciales plenamente auto financiadas. El presupuesto Nacional, se dijo, no puede seguir subsidiando tales empresas, ni directamente a través de transferencias, ni indirectamente respaldando la deuda externa o reabsorbiendo viejos compromisos crediticios. La reducción del gasto público es la explicación de esta política, la cual no podría haber sido presentada más al desnudo.

2. O financiar de otras fuentes

La segunda gran vertiente de opinión sobre el tema provino de diversos sectores. Los Senadores Galán y Arenas, los investigadores académicos Low Murtra (Consejero de listado) José Antonio Ocampo (Director del CEDE de UniAndes), Bernardo Kugler (del CCRP) y los ponentes de la Universidad del Valle, así como técnicos de las diversas empresas que acudieron al Simposio coincidieron en afirmar que las estructuras tarifarias y de distribución de ingreso no permitían pensar en un financiamiento eficaz de las empresas si no se consultaban fuentes alternas y complementarias.

Con empresas cuyos índices de endeudamiento (Pasivo total/patrimonio) para 1978 llegaron a proporciones tan graves como el de EDIS (8.8), o el de los teléfonos de la Capital (3.0), el Acueducto (1.55) o el de las empresas de Barranquilla (2.47), es muy difícil proyectar los ensanches con base exclusiva en las tarifas, ya que la carga que arrastran por concepto de antiguos créditos es tan alta que su repercusión en las tarifas es ya de por sí bastante seria en la canasta familiar para los sectores de más bajos ingresos. En efecto, las gentes de más bajos recursos gastan en promedio en las cuatro ciudades principales del país un 8.6% de sus ingresos familiares, mientras que quienes están mejor ubicados en la escala social sólo destinan 4.2% de los mismos. Y si a esto se le agregan los pagos por vivienda, se llegaría a iniquidades de tal dimensión que harían que los más pobres gasten hasta el 38.2% de sus ingresos por concepto de vivienda y servicios, mientras la población que se lleva la cabeza del león sólo gastaría un 26.4%¹.

1. Los datos sobre endeudamiento para Bogotá fueron presentados en la ponencia de Low Murtra; el de Barranquilla se estimó en el balance de dicha empresa. La información sobre gastos en servicios proviene de los cálculos de ANIF y [le la citada ponencia de Murtra.

Con base en este tipo de información, se vio con claridad que el problema actual y el futuro tendrá que ser replanteado a niveles bien diferentes de la política económica, de suerte que la prestación de los servicios sea visto como parte de una política social y no meramente como un derivado de la política monetaria.

En Términos generales, se cree que el financiamiento alternativo podría provenir de varias fuentes. El Senador Arenas Bonilla sugirió la creación de un Fondo Energético que capte entre un 20 y 25% de los distintos impuestos con destino específico, más la reestructuración de Carbocol de suerte que ésta quede en condiciones de financiar en parte dicho fondo. De igual manera se podría pensar en que el Presupuesto Central transfiera a las empresas de acueducto y alcantarillado un 5% de los ingresos del Gobierno y en un conjunto de mecanismos que le permitan a los municipios captar parte de la renta urbana. Galán Sarmiento coincidió con esta visión del problema, pidiendo una revisión global del gasto público y una redefinición de las regalías mineras. Se mencionó igualmente a la Cuenta Especial de Cambios como otra de las alternativas posibles, especialmente para el financiamiento de las inversiones.

La revisión del gasto público tendría que hacerse con base en un programa social amplio que contemple no sólo las modificaciones en la estructura demográfica y de redistribución regional de la población, sino además las nuevas demandas sociales que lo anterior implica y una definición del Estado mismo y de sus funciones económicas y sociales. La revisión de los contratos mineros y la modificación de los actuales niveles de regalías se plantearon como mecanismos importantes que le darían al país no sólo más recursos provenientes de sus ventajas comparativas en los mercados mundiales, sino que le permitirían adicionalmente una mejor posición de diálogo comercial en materia de productos energéticos. Nada mejor para ilustrar esta perspectiva que la información suministrada al Simposio por el Presidente de ECOPETROL: si en 1970 se necesitaba exportar dos libras y media de café para disponer de divisas suficientes para comprar un barril de petróleo, en 1977 esa relación subió a 5.3 a partir de lo cual se disparó hacia arriba, llegando en 1981 a 33.0 libras por barril. Si las cosas han de seguir así, pues, la cuestión energética demandaría una revisión más acorde con la situación de nuestra participación en los mercados internacionales de energía, y una revisión del sistema de regalías sería ahora una necesidad urgente.

La mención hecha a la cuenta especial de cambio tiene un sentido lógico. Si las distintas empresas padecen por los crecientes costos que implican los créditos externos, parte de los cuales se explican por la devaluación monetaria corriente en el país (de un 15%) y que vienen a sumarse a las tasas de interés, sería pertinente compensar a tales unidades con la cuenta que justamente recoge el saldo favorable de los términos de intercambio. Esta cuenta, sin embargo, no parece contar con un destino promisorio.

Independientemente de que todas estas posibilidades puedan llegar a materializarse en el futuro, a la manera de un "pool" de fuentes que contribuyan en algo a financiar a las empresas, esta línea de pensamiento coincidió en buena medida en que será necesario proceder a revisar la estructura tarifaria, introduciéndola a la política criterios que diferencien a los distintos consumidores; Low Murtra indicó la conveniencia de gravar a industriales y comerciantes, especialmente a aquellos que conectan sus desechos a los sistemas de alcantarillado, toda vez que son los que con mayor fuerza determinan la capacidad de las redes. Bernardo Kugler pidió tarifas marginales con transferencias del Presupuesto Nacional y EMCALI mostró la bondad de una política tarifaria montada sobre estudios de distribución de ingresos de los suscriptores como mecanismo para superar las distorsiones de la actual base, el Catastro Municipal.

3. El Financiamiento a Debe

La deuda interna y externa de las empresas es más que preocupante, tanto por sus efectos financieros como por sus repercusiones sociales. Hay empresas que han pasado sus límites de endeudamiento y buscan por todos los medios mecanismos para reabsorber los compromisos inmediatos. Los estudios mostraron como el servicio de la deuda ha llegado a significar más de la cuarta parte de los gastos totales de las más importantes empresas, con tendencia a crecer en el tiempo. Aún si el Estado refinancia la deuda, comprometiéndose a largo plazo para cubrir los pagos de corto plazo mediante mecanismos que jueguen con las tasas de interés, la situación no mejoraría más que parcialmente. Como bien se sabe, ha quedado atrás la década de los años setentas y sus tasas del 8 al 12% anual; en el presente, los créditos tienden a ser de más cortos plazos con tasas del orden del 18%. No se han ido, de otra parte, los antiguos mecanismos de interferencia, control o de chantaje abierto que utilizan las agencias internacionales para guiar las inversiones: el juego de "cartas ocultas", de presiones y de condiciona-

mientes que denunciara el académico Clemente Forero continúa siendo parte de los costos económicos y políticos que el país tributa a los financistas externos.

El problema social, pues es del largo plazo. Sin embargo, su solución en el tiempo dependerá en buena medida de las decisiones que se tomen a corto plazo, ya que los efectos irán revirtiéndose año por año hasta que lleguemos al 2.000. Como van las cosas, y si siguen imponiéndose en la dirección de la economía los técnicos monetaristas, cruzaremos el siglo con Estado exangüe, un crecimiento de las tarifas de agua y energía superiores al de los salarios de las familias obreras, y unas empresas públicas en realización en los mercados internacionales, quebradas por física incapacidad de pagar sus deudas en monedas fuertes. Cosas de la vida, diría entonces el actual Vice Ministro de Hacienda.