

**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS MECANISMOS DE DECISIÓN
EMPLEADOS EN LA REESTRUTURACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SECTOR
ELÉCTRICO COLOMBIANO EN LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX.**

**SILVIA CAROLINA SARMIENTO GARCÉS
NATALIA XIMENA VILLALBA ARENAS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA, 2006**

**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS MECANISMOS DE DECISIÓN
EMPLEADOS EN LA REESTRUTURACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SECTOR
ELÉCTRICO COLOMBIANO EN LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX.**

**SILVIA CAROLINA SARMIENTO GARCÉS
NATALIA XIMENA VILLALBA ARENAS**

Trabajo de grado para optar al título de Economista

Director

Luis Alejandro Palacio García

Economista

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA, 2006**

RESUMEN EJECUTIVO

TITULO: Evaluación del desempeño de los mecanismos de decisión empleados en la reestructuración institucional en el Sector Eléctrico Colombiano en la última década del siglo XX.*

AUTORES: Silvia Carolina Sarmiento Garcés
Natalia Ximena Villalba Arenas**

Palabras claves: Reforma Institucional, gobernabilidad, instituciones.

El presente trabajo está diseñado para entender y evaluar los mecanismos de decisión, tras los cuales hoy se toman las decisiones políticas e institucionales que descentralizan, desconcentran, liberan y regulan la industria eléctrica colombiana. Para lograr este objetivo, la Escuela Neoinstitucionalista soportada en el concepto de gobernabilidad de Joan Oriol Prats, aportó el esquema teórico y la Metodología TAI el esquema práctico. Esta metodología esta dirigida a evaluar la buena gobernabilidad a través del cumplimiento de cuatro principios: capacidad, accountability y mecanismos de compensación, participación y transparencia y acceso a la información. Una vez concluido el desarrollo y análisis de los indicadores cualitativos propuestos en la sección A de la metodología The Access Initiative (TAI), que evalúan el proceso político en el sector eléctrico colombiano, se concluye que, aunque el desempeño de este no ha sido de funcionamiento fuerte, tampoco ha obtenido un puntaje que lo haga considerar débil. Finalmente la hipótesis planteada inicialmente acerca de si el proceso político que se ha estado llevando a cabo, obedece a los parámetros establecidos para el buen funcionamiento y desempeño del sector eléctrico, queda satisfecha medianamente dada la calificación obtenida.

* PROYECTO DE GRADO

** FACULTAD DE CIENCIA HUMANAS, ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN,
DIRECTOR: LUÍS ALEJANDRO PALACIO GARCÍA.

EXECUTIVE SUMMARY

Title: Evaluación del desempeño de los mecanismos de decisión empleados en la reestructuración institucional en el Sector Eléctrico Colombiano en la última década del siglo XX.*

Autores: Silvia Carolina Sarmiento Garcés
Natalia Ximena Villalba Arenas**

Key words: Institutional Reform, governability, institutions.

This paper it's designed to understand and evaluate decision mechanisms, through it nowadays are taken the political and institutional decisions that decentralizes, disconcentrate, release and control the Colombian electrical industry. To make this happen, the Neoinstitutionalist School it's supported by Joan Oriol Prats' governability concept, who contributes with the theoretical diagram and the TAI methodology practical diagram. This methodology is direct to evaluate the good governability through the four principles fulfilment: capacity, accountability and compensation mechanisms, and, information participation, transparency and access. Once is concluded the qualitative proposal indicators in section A analysis and development about the methodology The Access Initiative (TAI), which evaluate the Colombian electrical sector political process, it's possible to conclude, even though its operation hasn't been strong, either has obtained a score that make it considered weak. Finally, the initial proposed hypothesis about if the political process that it's been performed, obeys the establishment parameters to the good operation and fulfil of the electrical sector, it's medianly satisfied due to the obtained score.

* PROYECTO DE GRADO

** FACULTAD DE CIENCIA HUMANAS, ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN,
DIRECTOR: LUÍS ALEJANDRO PALACIO GARCÍA.

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. EL SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO ENMARCADO DENTRO DEL INSTITUCIONALISMO Y LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNABILIDAD | 4 |
| 1.1. EL SECTOR ELÉCTRICO HACIA UN NUEVO RUMBO | 5 |
| 1.1.1. DE MONOPOLIO NATURAL A LIBRE COMPETENCIA | 5 |
| 1.1.2. LAS NUEVAS INSTITUCIONES DEL SECTOR ELÉCTRICO | 8 |
| 1.2. INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD: APLICACIÓN DE LA TEORÍA AL SECTOR ELÉCTRICO | 10 |
| 2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS A PARTIR DE LA SOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE LA METODOLOGÍA | 18 |
| 2.1. METODOLOGÍA TAI (THE ACCESS INITIATIVE) | 19 |
| 2.2 CAPACIDAD: AUTONOMÍA Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PARA CON TODOS LOS AGENTES INVOLUCRADOS EN LAS DECISIONES POLÍTICAS | 25 |
| 2.3 ACCOUNTABILITY Y MECANISMOS DE COMPENSACIÓN: AGENTES RESPONSABLES | 30 |
| 2.4 PARTICIPACIÓN: INFLUYE O NO, EL INTERÉS PÚBLICO EN LAS DECISIONES POLÍTICAS | 35 |
| 2.5 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA: DISPONIBILIDAD Y USO DE LOS RECURSOS | 40 |
| CONCLUSIONES | 46 |
| BIBLIOGRAFÍA | 51 |
| ANEXO A. | 56 |
| ANEXO B. | 78 |

INTRODUCCIÓN

Tal como plantea Kalmanovitz, la economía colombiana desde siempre ha presentado un desenvolvimiento cíclico con crisis periódicas (KALMANOVITZ, 1978, 118-124). Tales crisis han desembocado en la intromisión de la derecha liberal conocida hoy como neoliberalismo. Estas ideas neoliberales han sido sintetizadas en el marco del Consenso de Washington y adaptadas a los regímenes institucionales específicos de cada país latinoamericano.

Dentro de este contexto, Colombia se vio implicada en una etapa de profundas transformaciones institucionales, debido a que, una vez cambiadas las reglas del juego en la economía, todos los agentes involucrados en ella, debieron enfrentar un nuevo escenario nacional y mundial. Uno de los sectores que más se modificó con este giro institucional fue el sector eléctrico, dada la ruptura del paradigma acerca de los servicios públicos domiciliarios como bienes monopolizados por el gobierno.

Cumplidos tres lustros de promulgada la Constitución Política de Colombia de 1991, Kalmanovitz resalta la introducción de reformas liberales que debían conducir a un fortalecimiento de los poderes del Estado, con la instauración, de una mayor competencia a la producción nacional y la privatización de los servicios públicos, reforzando su papel como agente regulador de estos. (KALMANOVITZ,

2001, 23). Esta reforma constitucional que se llevaría a cabo, posibilitaría conjuntamente la reestructuración del sector eléctrico y la redefinición de los marcos institucionales mediante la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios “LSPD” (Ley 142 de 1994) y la Ley Eléctrica (Ley 143 de 1994). Estos elementos constituyeron la legislación determinante del nuevo orden institucional que permitió la participación de diferentes agentes económicos, fueran públicos, privados o mixtos, en las variadas actividades del sector eléctrico y fortaleció las funciones del Estado en la regulación, en la vigilancia y control y en la planeación del mismo.

Tras la expedición de estas dos nuevas leyes, el proceso político para la toma de decisiones dentro del sector eléctrico cambió. El objetivo fundamental de este trabajo es, entonces, entender y evaluar los mecanismos de decisión tras los cuales hoy se toman las decisiones políticas e institucionales que descentralizan, desconcentran, liberan y regulan la industria eléctrica colombiana. La hipótesis de la cual se partió, para el desarrollo de este trabajo es, si este proceso político que se está llevando a cabo, obedece o no, a los parámetros establecidos para el buen funcionamiento y desempeño del sector eléctrico, los cuales son claves para la gobernabilidad.

Surge entonces la necesidad de cuestionarse acerca del desarrollo de las políticas y la manera como éstas han sido adoptadas, observando detenidamente las instituciones más importantes del sector, incluyendo las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, los ministerios responsables por la planeación y el desarrollo del sector eléctrico. No es posible dejar de lado las instituciones internacionales que son donantes (tipo organizaciones sin ánimo de lucro); formulando interrogantes acerca de los criterios de selección para las representaciones en dichas instituciones, los estándares y requerimientos en sus reportes, la claridad de su papel y su mandato, y la amplitud en la cual hay espacio sistémico para la consulta pública y la participación.

Adicionalmente, se explora lo extensivo de la capacidad de la sociedad civil para participar en el proceso de formulación de políticas y la forma como la calidad de los procesos políticos afecta el proceso de regulación, así como los aspectos sociales y ambientales en el desempeño del sector eléctrico.

Para darle respuesta a todos estos cuestionamientos, se ha utilizado la Metodología TAI (The Access Initiative), la cual dada la importancia de los aspectos a evaluar, ha variado de país en país basando su método en la solución a indicadores diseñados para obedecer a priori las exigencias de cada nación, para este caso, Colombia.

Es así como este documento está estructurado en tres partes. La presente sección que tiene como función introducir al lector en el tema, destacando el objetivo principal propuesto. La segunda contiene un marco teórico en el cual se encuentran consignados los principales conceptos y las definiciones más relevantes acerca del neo-institucionalismo y su relación con la gobernabilidad aplicado al sector eléctrico colombiano. En la tercera y última sección, se procede a analizar los resultados obtenidos, con el fin de plasmar las conclusiones finales derivadas del trabajo.

1. EL SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO ENMARCADO DENTRO DEL INSTITUCIONALISMO Y LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNABILIDAD

Hasta antes de los años noventa los servicios públicos domiciliarios, -entre ellos la energía eléctrica-, constituían en Colombia monopolios estatales, los cuales fueron modificados con el proceso de des-regulación estatal surgido en las economías de América Latina, el cual estuvo acompañado con medidas de ajuste estructural tales como el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal. Esta nueva economía reorientó el papel del Estado hacia una actividad reguladora (como ente de vigilancia y control), reemplazando la actividad proveedora que lo había caracterizado hasta entonces en materia de servicios domiciliarios.

Para esto fue necesaria la implementación de nuevas reglas de juego, las cuales fueron trazadas bajo la expedición de la Constitución Política de 1991, la Ley 142 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (LSPD) y la Ley 143 o Ley Eléctrica de 1994, inicialmente. Diversos autores convergieron en señalar como estas primeras reformas dieron lugar a un proceso político muy diferente al que se venía desarrollando hasta ahora, ocupándose de abrir el camino hacia la prestación de servicios por parte de agentes no estatales y de hacer énfasis en una formulación de política mas participativa, transparente y de mejor calidad. Fue así como

Medina y Uribe, en su texto EVOLUCIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA, plantearon que “Como consecuencia de este proceso, nuevos actores entraron a la prestación de los mercados, registrándose cambios importantes en términos de coberturas, tarifas y calidad de los servicios”. (MEDINA & URIBE, MARZO 2005)

1.1. EL SECTOR ELÉCTRICO HACIA UN NUEVO RUMBO

Tal como se anotó en el anterior acápite, la transición del sector eléctrico se da desde la estructura de monopolio natural y evoluciona hasta la de libre competencia bajo la vigilancia y control del Estado. Esto implica un cambio en el marco institucional que lo rige, y replantea los mecanismos de decisión del proceso político que se lleva a cabo. A continuación una breve reseña conceptual de lo que significó este cambio para el sector de la electricidad en Colombia.

1.1.1. De Monopolio Natural a Libre Competencia

Hasta antes de la Constitución Política de 1991, la prestación del servicio de electricidad en Colombia se encontraba en poder del Estado, a través de 30 empresas estatales de orden nacional, regional, departamental y municipal, en su mayoría integradas verticalmente desde la generación hasta la comercialización, pasando por la transmisión y distribución. Todas estas actividades definidas inicialmente como segmentos de producción propias de los “monopolios naturales”. Fue, precisamente, la existencia del monopolio natural, una de las justificaciones de la hoy existente *regulación económica*¹.

El *monopolio natural* existe cuando los costos de producción son tan elevados que para los demandantes del mercado es más barato obtener la producción de una empresa que de muchas. En esta situación es óptimo desde el punto de vista de

¹ Regulación: intervención del Estado que limita o reglamenta la libre acción de las empresas. (BERG & TSCHIRHART. Natural Monopoly Regulation. Cambridge University Press. 1998)

costos, que exista una empresa a muchas. Es decir, el monopolio natural tiene lugar, cuando los costos de producción son muy altos siendo los costos de la posterior puesta a disposición relativamente bajos, sin afirmar que la entrada de nuevos oferentes al mercado venga acompañada de un masivo descenso en los costos fijos. El caso de la energía eléctrica en Colombia, en palabras de Berg y Tschirhart, estaría ubicado dentro del modelo de empresa proveedora de un solo producto, donde el monopolio natural proviene básicamente de la existencia de economías de escala. Tales economías de escala existen cuando los costos medios de producción decrecen a medida que el producto aumenta (son una condición suficiente para la existencia de monopolio natural). (BERG & TSCHIRHART. Natural Monopoly Regulation. Cambridge University Press. 1998)

Aún así, dentro del sector eléctrico, independientemente de cual sea el sistema de producción usado para abastecer la demanda de energía eléctrica, al parecer hay ciertos segmentos de producción que responden a lo que se define como “monopolio natural” y otros que pudieran funcionar mejor bajo un esquema de competencia. Esta diferenciación queda claramente plasmada en el estudio de los autores Medina y Uribe, mencionado anteriormente, donde explican como los segmentos de redes (Transmisión y Distribución) se consideran como monopolios naturales, ya que tender redes paralelas no resulta muy rentable para la entrada de un privado al mercado, ante la ventaja en costos de la empresa ya instalada. Así mismo, el comercializador que atiende usuarios finales de baja demanda (hogares) también puede ejercer poder de mercado sobre sus consumidores; es costoso para un usuario final mudarse a otra ciudad o buscar otro comercializador en su localidad que le venda electricidad a domicilio, pues en principio ningún otro comercializador estaría interesado en hacerlo. (MEDINA & URIBE, MARZO 2005)

En Colombia, esta situación cambia, cuando el Estado abre las puertas de las empresas de servicios públicos a los accionistas privados. La estructura de mercado luego de esta reforma, cambió tan radicalmente como podría suponerse a partir de las definiciones dadas en materia de competencia y regulación.

Los cambios generados en el sector comienzan hacia la década de los 60 cuando el sistema eléctrico colombiano se interconecta, dando origen a ISA² - Interconexión Eléctrica S.A.-, permitiendo el intercambio de energía entre los diferentes sistemas regionales. ISA se encargaba de la coordinación del suministro de electricidad, del planeamiento de la expansión del sistema de generación y transmisión, e incluso de la construcción y operación de las nuevas centrales de generación, actividad que hoy por hoy, continua bajo su responsabilidad.

Hacia los años 80's el sector eléctrico colombiano entró en crisis, como consecuencia de las variadas ineficiencias en la planeación, estructuración y coordinación de las entidades del sector, conduciendo al desarrollo de grandes proyectos de generación con sobrecostos y atrasos considerables, al subsidio inadecuado de tarifas y a la politización de las empresas estatales, convirtiéndose el sector en una gran carga para el Estado. Fue precisamente esto último, haciendo referencia a la politización del sector, la que contribuyó al ejercicio de la corrupción, responsable de una buena parte de la deuda contraída por el sector.

Con la nueva Constitución Política del año 1991, que coincidió con el prolongado racionamiento de energía que experimentó el país durante los años de 1991-1992, se adoptó un nuevo modelo de desarrollo económico que abrió el sector de servicios públicos domiciliarios a la inversión privada, estableciéndose como principios básicos la libre entrada e introducción de competencia donde fuera posible, sancionado en el Artículo 333, donde se lee: “se consagra la libertad

² El objeto social de ISA se centraba en la expansión de la capacidad de generación y la interconexión de los sistemas regionales de subtransmisión y las redes de los sistemas locales de distribución. ISA ejerció el planeamiento centralizado de todo el Sistema Interconectado Nacional durante cerca de 25 años. Asimismo, el mercado eléctrico era administrado de hecho por la Junta Directiva de ISA y sólo se efectuaban intercambios de energía en bloque entre las empresas socias. Dos de ellas, ICEL y Corelca, intermediaban a su vez los requerimientos de suministro de sus empresas filiales (Electrificadoras Departamentales). En el orden municipal se destacaban la Empresa de Energía de Bogotá (EEB), las Empresas Públicas de Medellín (EPPM) y las Empresas Municipales de Cali (EMCALI). (Santiago Urbiztondo y Juan Manuel Rojas, La Reforma del Sector Eléctrico en Colombia: Breve Análisis y Crítica Constructiva. Documento de Trabajo N° 85. Buenos Aires, octubre de 2005)

económica y la libre iniciativa privada dentro de los límites del bien común como un derecho de todos los ciudadanos”.

La entrada de inversores privados en el negocio de generación eléctrica quedó establecida en el año 1992 bajo el Decreto 2119, definiendo con mayor precisión la separación de poderes y funciones públicas en materia de política, regulación, control y vigilancia, propiedad y administración de empresas. En julio de 1994, el Congreso de la República aprobó un nuevo marco legal para el sector eléctrico mediante dos leyes: La Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994) y la Ley Eléctrica (Ley 143 de 1994).

1.1.2. Las Nuevas Instituciones del Sector Eléctrico

En la construcción de la nueva institucionalidad que acompañó esta transformación, la creación del Ministerio de Minas y Energía (MME), la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, la cual cuenta con dos departamentos los cuales son el Comité Asesor de Comercialización –CAC- y el Consejo Nacional de Operación –CNO-, constituyen el marco organizacional bajo el cual se desarrollaron los indicadores expuestos en el presente trabajo.

Las instituciones ³ que condujeron este proceso político, se encuentran contempladas en: la norma de normas, como primer lugar, es decir la Constitución Política de 1991. En segundo lugar, la Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. En tercer lugar, la Ley 143 de 1994 o Ley Eléctrica. En cuarto lugar, el Decreto 2119 de 1992. En quinto lugar, la Ley 489 de 1998; y en

³ Entendidas como “las reglas de juego de una sociedad, es decir, las normas que regulan y restringen la interacción humana y son ellas misma producto de esa interacción”. Así mismo, cuando las conceptualizó como las reglas del juego las descompuso, a su vez, en dos grandes subtipos; un primero formado por aquellas reglas formales (normas constitucionales, sobre los derechos de propiedad o los contratos) y un segundo compuesto de aquellas más informales (como la costumbre o los modelos mentales). (NORTH, 1990).

sexto lugar, demás decretos y resoluciones de menor trascendencia, expedidos por las entidades a cargo del sector.

Las leyes que definieron con mayor precisión la separación de poderes y funciones públicas en materia de política, regulación, control y vigilancia, propiedad y administración de empresas, las aprobó el Congreso de la República en julio de 1994, estructurando un nuevo marco legal para el sector eléctrico mediante las dos leyes en ese año promulgadas.

La Ley 142 estableció los criterios generales y las políticas que rigen la prestación de los servicios públicos en todo el país, definiendo como funciones primordiales del Estado el ejercicio de la regulación y la vigilancia y control. Con este fin, se crearon un organismo regulador –la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)– y un organismo de control –la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)–.

A su vez, la Ley 143 reafirmó la posibilidad de participación privada en los negocios eléctricos, creando un mercado mayorista de la electricidad y definiendo los procedimientos y mecanismos para regular las actividades del sector. La industria eléctrica se dividió en cuatro actividades (generación, transmisión, distribución y comercialización), quedando cada una de ellas bajo una regulación específica. Los segmentos de generación y comercialización se definieron como competitivos (o potencialmente competitivos), mientras que las actividades de transmisión y distribución quedaron definidas como monopolios sujetos a regulación. Se estableció como regla general la introducción de competencia donde fuera posible y la regulación de las actividades monopolísticas.

De otra parte, la Ley eléctrica planteó los siguientes principios para la industria eléctrica, los cuales se implementaron a través de resoluciones de la CREG y otros organismos regulatorios que entraron a regir el sector eléctrico: eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad.

Finalmente, los resultados de esta reforma al presente podrían decirse positivos en general, como más adelante se especifica en el presente texto. Aún así, podría decirse que no todos los objetivos tras los cuales fue trazada están siendo óptimamente cumplidos, temiendo así el cese de inversiones privadas. En consecuencia, se anuncian inversiones públicas y otras restricciones a las señales de mercado y, por ende, finalmente no aparecen las inversiones privadas. Si bien algunos de los factores que han limitado los resultados alcanzados a partir de la reforma son externos al sector eléctrico (fundamentalmente el nivel de actividad y el problema de seguridad pública por los ataques terroristas que afectan la integración física de la red de transmisión eléctrica a nivel nacional), otros son producto de las propias características de la reforma colombiana.

1.2. INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD: APLICACIÓN DE LA TEORÍA AL SECTOR ELÉCTRICO

Los años noventa acaecieron bajo un particular dinamismo para los servicios públicos domiciliarios, es decir aquellos que debido a sus altos costos de inversión se encontraban en poder del Estado, dada su particular esencia de “monopolio natural”. Este aspecto en especial fue cuestionado, destruido y sustituido, debido a la poca credibilidad que generó el Estado como único proveedor que garantizaba el bien común y la universalidad de tales servicios.

Nuevos paradigmas de libre competencia guiaron el proceso de transformación llevado a cabo, tales fueron: primero, el mercado como único mecanismo de asignación óptima de los recursos; segundo, la desintervención pública correlativamente con la privatización, como garantes de la eficiencia operativa y económica de las empresa; y tercero, el Estado regulador como instrumento para superar las fallas que acompañan los mercados de servicios públicos.

Para replantear estos nuevos modelos a lo largo del texto y afianzar el objetivo de este trabajo, ha sido necesario clarificar el concepto de reforma institucional, logrando como resultado la siguiente definición tomada de J. Prats, director del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIGOV): “se entiende por reforma institucional aquél cambio que se deriva de la aplicación de nuevas reglas (como las derivadas de un proceso de privatización) o por el cambio de las existentes” (PRATS, 2001). Tal cuestión suele ampliarse si se tiene en cuenta que la reforma puede derivarse por la introducción y/o el cambio de diferentes tipos de reglas.

De esta manera los procesos de reforma institucional emprendidos en Colombia durante el último decenio del siglo han sido estudiados desde distintas aproximaciones académicas, dando lugar a diferentes hipótesis sobre las causas de los principales cambios acontecidos en las reglas y en las políticas.

Como consecuencia, la construcción del nuevo marco institucional que ha acompañado la transformación del sector, ha estado especialmente relacionada con el objetivo de lograr la universalidad del servicio de energía eléctrica, primando el valor social obtenido a partir de la ampliación de la cobertura, por encima del equilibrio económico de las empresas proveedoras. Buena parte de la construcción del Estado Moderno se ha centrado en la premisa generalizada del compromiso por lograr la universalidad de los servicios como garante de la cohesión social y promotora del desarrollo económico.

Sin embargo, la avalancha de reformas que pretendía abarcar el Estado en su papel proveedor de servicios y bienes públicos, siguieron los patrones establecidos en el denominado “Consenso de Washington”⁴ ; los cuales enfatizaban en la necesidad de una intervención pública eficiente basada en:

⁴ El consenso de Washington viene guiado implícitamente por el preconcepto neoliberal de sus diez prescripciones políticas, las cuales definen lo que constituye un buen gobierno y políticas públicas sanas. Estos 10 instrumentos de política económica son: disciplina fiscal, reforma fiscal e impositiva, reorientación del gasto público hacia la educación y la salud, liberalización financiera, tipo de cambios competitivos, liberalización comercial, privatización, desregulación, apertura a las inversiones directas extranjeras, y defensa de la propiedad privada. Williamson, 1990, citado por Santiso (2001).

primero, la profesionalización de la administración pública; segundo, un sistema judicial que reforzara los derechos de propiedad; y tercero, una regulación que estimulara la confianza en los mercados.

Todos aquellos requerimientos necesarios para poner en práctica de manera eficiente las políticas recomendadas por el consenso, dieron una idea de la complejidad de los procesos planteados, así como de la diversidad de objetivos y actores que podían intervenir en cualquiera de ellos. Como resultado, surgió una transformación en medio de serias deficiencias institucionales y económicas, en busca del nuevo marco regulatorio e institucional y la implantación de un régimen económico que asegurara la asignación óptima de recursos.

Es entonces, cuando la corriente neoinstitucionalista empieza a cobrar una relevancia especial para las teorías del desarrollo. El *Neoinstitucionalismo*⁵, siguiendo las palabras de J. Prats, llega para guiar los procesos de reforma institucional a partir de los marcos de incentivos, restricciones y sanciones impuestos a los actores por las reglas de juego (PRATS, 2001). Igualmente surge, según el autor, con el fin de enfatizar el papel de dichas reglas y organizaciones (actores) en la formulación, la implementación y los resultados de las políticas. Siendo así como los procesos de reforma institucional, orientados por los principios de de la economía Neoinstitucional, que reconoce la influencia de los incentivos y las restricciones en el comportamiento de los actores políticos, sociales y económicos, adoptan un comportamiento estratégico en función de sus intereses o preferencias.

Aún así, la creación de instituciones dirigidas a fortalecer el sector eléctrico no viene acompañada instantáneamente de un progreso económico inmediato de este. Para que el fortalecimiento del sector surja, el Estado tendrá que tener en cuenta que las instituciones a crear busquen una perspectiva como la que señala

⁵ las conclusiones más interesantes del neoinstitucionalismo económico es que la política y la economía están inextricablemente relacionadas y que no se puede explicar el desempeño económico de una determinada sociedad sin considerar esta relación. (NORTH, 1991)

Jose Ayala Espino en su libro "INSTITUCIONES Y ECONOMÍA, una introducción al neoinstitucionalismo económico", es decir aquella que "proteja los derechos individuales, y al mismo tiempo evite la prelación en cualquiera de sus formas: corrupción, políticas económicas inconsistentes,..." (AYALA, 2001) permitiendo la participación de todos los individuos afectados por el ejercicio de la regulación al igual que la inclusión de los intereses de todos los agentes.

Pero en Colombia, dicha creación de instituciones centralizadas no ha obedecido a los patrones antes mencionado. Interesa destacar como Kalmanovitz desde su perspectiva neoinstitucional considera que, un análisis más detenido de las reglas de juego político informan que el país vive en una sociedad poco liberal y que está lejos, no sólo de ese estado social ideal, sino también de la más elemental democracia. (KALMANOVITZ, 2001, 2-4).

Por esto surge la idea de construir un marco institucional basado en un esquema de incentivos que promueva una mayor eficiencia, tanto en la explotación como en el uso del servicio y una mejor asignación de los recursos. Ello implica de manera particular, la revisión de la política tradicional de "servicios públicos" separando las decisiones sobre el financiamiento de dichos servicios, de las de funcionamiento u operación de los mismos.

Es decir, sin negar la existencia de bienes que constituyen monopolios naturales (transmisión y distribución, para el caso del servicio de energía eléctrica) los cuales requieren de la intervención financiera del Estado para garantizar el acceso a toda la población, es necesario promover espacios para la incorporación de la innovación tecnológica, elevar la calidad y gama de productos ofertados e implantar mecanismos de inclusión social, que no pongan en peligro los anteriores objetivos. Por tanto, los arreglos institucionales tradicionales basados en la intervención directa del Estado están siendo sustituidos por otros donde se combinan gestión privada de las redes con regulación pública de los servicios.

De igual manera debe observarse que, más allá de consideraciones respecto del valor del marco institucional que se desea implementar, debe tenerse en cuenta que la economía de mercado (la cual se anhela implantar en el sector con la reforma institucional) requiere de un poder judicial, económico y moral eficiente para poder funcionar adecuadamente. Desde un punto de vista económico, la base del problema de eficiencia y eficacia del accionar del Estado, radica en la inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y control, tanto a nivel de los individuos como de los organismos públicos.

Este problema es ampliamente reseñado por la autora Maria Elena Corrales cuando comenta que -no sólo Colombia- sino América Latina en general, se caracteriza por una ausencia generalizada de mecanismos de evaluación de la gestión pública (auditorías, veedurías) que valoren el logro de individuos y organizaciones y sancionen la indolencia, ineficiencia y falta de esfuerzos por conseguir los objetivos asignados (ME CORRALES, Octubre, 1999)⁶. Ello produce una falta de responsabilidad individual para rendir cuentas (accountability). Adicionalmente, la poca importancia asignada a la opinión pública, da a los contribuyentes escasas posibilidades de informarse respecto del destino de sus impuestos y de influir porque éstos sean bien utilizados y remover a los funcionarios públicos ineficientes o corruptos (recall). Es esta falta de accountability y recall⁷, junto con las restricciones institucionales que se han puesto sobre el Estado, las que constituyen el problema de fondo.

Es así como, desde el descubrimiento de la importancia que las instituciones tienen para el desarrollo y del hecho de que aunque los cambios institucionales no se originen siempre en la política, necesitan de ella para su consolidación e inserción en el marco institucional general, ya no podría negarse la importancia

⁶ CORRALES, Maria Elena. Modernización de los servicios públicos por redes: eficiencia económica y solidaridad social. Este trabajo fue elaborado para ser presentado ante el Taller organizado por Instituto Internacional de Gobernabilidad y el PNUD, Ahora las Instituciones, Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano, a ser celebrado en México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

⁷ Los conceptos accountability y recall no tienen una traducción al español. Sin embargo se han utilizado expresiones comunes como “rendición de cuentas” para accountability y “revocatoria de mandato o remoción” para recall.

que las buenas o las malas políticas tienen para el desarrollo. Según los neoinstitucionalistas, el objetivo del Estado es la provisión de instituciones, basados en buenas políticas, de operación para los agentes económicos y de mecanismos para adaptar, modernizar, y mejorar dichas instituciones (reglas).

En general ésta, que es la función de gobernabilidad⁸ del Estado que más se aplica al marco neoinstitucional -dada su acentuada focalización en la importancia concedida a las instituciones-, ha sido recientemente reformada en muchas economías de la región como resultado de los procesos de apertura y liberalización de mercados implementados en los años 90. Los autores Saavedra y Soto (2000) señalan como en casi todos los países, han sido desarrollados nuevos marcos regulatorios y se han creado entes de regulación, defensa de la competencia, defensa del consumidor y juzgados de actividades antimonopolios, con el fin de apoyar las reformas institucionales y hacer que el modelo de libre competencia funcione adecuadamente.

Pero para el desarrollo de dicho objetivo, que ciertamente constituye una reforma institucional, Joan Oriol Prats señala cuando cita a Kooiman, que se hace necesario una buena política y buenos políticos, que contribuyan a cerrar la amplia brecha de desarrollo regida por la mala gobernabilidad que se registra en determinada región. De esta manera, ahondando sus raíces en el neoinstitucionalismo y teniendo en cuenta a la gobernabilidad como los procesos de interacción entre actores estratégicos, siguiendo a Kooiman, por gobernabilidad se entiende la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a si mismo en el contexto de otros sistemas mas amplios de los que forma parte (PRATS, 2003).

⁸ La gobernabilidad se define como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país, Esta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general, 2) la capacidad para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, pone en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y del bien común y, 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del estado de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. (KAUFMANN, KRAAY, LOBATON, 2000)

Consecuentemente, menciona Prats, la buena política sabe que la gobernabilidad exigida por el desarrollo humano es la gobernabilidad democrática. Para algunos autores neoinstitucionalistas, como ME Corrales, los resultados recientes han sido reveladores en el ámbito de las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo, ratificando que la gobernabilidad no es necesaria solo porque verse bien ante los demás países, sino porque es necesaria para fomentar el desarrollo en todas sus formas (ME. CORRALES, 1999).

Una característica muy relevante de la buena gobernabilidad es la transparencia en el ámbito público, la cual otorga relevancia a la participación política y hace fácil la rendición de cuentas. La transparencia se mide por el grado que un sistema institucional permite a los ciudadanos o a las organizaciones interesadas acceder eficazmente a información relevante, confiable, suficiente y de calidad en el ámbito económico, social o político que resulte necesario para la defensa de sus intereses o para su participación en la definición de los intereses generales. Es por esto que las políticas de transparencia deben incluir, tanto a los gobiernos como a las empresas.

Ciertamente, esta es un área en la que la toma de decisiones es asunto de exclusiva responsabilidad pública. Ello no significa que el sector privado no pueda participar proponiendo mejoras de la regulación sectorial – como de hecho sucede en muchos países – sino que el mecanismo por el cual dichas propuestas se elevan debe ser transparente y eficiente, evitando la captura del regulador por parte de las empresas reguladas. Es así como por ejemplo, Commons considera que la gestión de los órganos que producen las reglas y su jurisprudencia debe ser estatal, en vista de la necesidad de resguardar el bien colectivo por sobre los intereses individuales o grupales (COMMONS, 2003).

Entonces puede decirse, siguiendo la línea institucional de Prats, que la forma en que se toman e implementan las decisiones públicas influye de manera determinante en la actividad económica, es decir que, la existencia de

oportunidades de manifestar las preferencias, la provisión de ley y orden, la existencia de derechos de propiedad estables, de bienes públicos básicos y de redistribuciones que promuevan el bienestar y no resulten capturadas por intereses improductivos depende fundamentalmente de la alineación de las capacidades institucionales con las coaliciones distributivas del país (PRATS, 2001).

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS A PARTIR DE LA SOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE LA METODOLOGÍA

Hoy, doce años después de la reestructuración del sistema eléctrico colombiano (1994 – 2006), el sector puede dar cuenta del éxito de dicha transformación, guiada a través de la Leyes 142 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) y 143 (Ley Eléctrica) de 1994, las cuales trajeron consigo beneficios que redundaron en evidentes aumentos de calidad, confiabilidad y precio.

Este proceso fue encaminado desde sus inicios, a modificar los arreglos institucionales tradicionales basados en la intervención directa del Estado, para sustituirlos por otros donde la gestión privada acompañara la regulación pública de los servicios. Entre los aspectos centrales que contemplo la reforma se encuentran:

- La reducción de los monopolios naturales para incentivar la libre competencia en aquellas áreas donde esta fuese posible.
- La reforma de los marcos regulatorios con el fin de impulsar la modernización reduciendo el riesgo dando participación a agentes privados.
- La privatización de las empresas como vía para incorporar nuevas fuentes de financiamiento y recursos gerenciales mas eficientes

Esta estrategia fue formulada con el objetivo de impulsar el establecimiento de las nuevas reglas del juego y de esta manera propiciar una menor y más especializada participación de los poderes públicos y una mayor y más eficiente actuación del sector privado.

2.1. Metodología TAI (The Access Initiative)

Con base en lo anterior, resulta de vital importancia entender y evaluar cómo fueron tomadas las decisiones políticas e institucionales que descentralizaron, privatizaron y liberalizaron la industria eléctrica colombiana, permitiendo conseguir un cuadro comprensivo de los procesos del gobierno.

Específicamente, para fines políticos, se hace necesario valorar qué reformas lograron el mayor aumento en la competencia, así como qué patrones institucionales y de propiedad estuvieron correlacionados con mejoras en el desempeño del sector, bajo el estudio de los indicadores del proceso político diseñados en la metodología TAI⁹.

La aplicación de esta metodología se ha venido desarrollando de manera conjunta con un grupo de estudiantes de la Universidad Industrial de Santander, cada uno de ellos dirigiéndose hacia el estudio de un proceso en particular. Es así como el primer trabajo con base en dicha metodología, estuvo orientado a la evaluación del marco regulatorio, el que se expone de momento esta orientado a la evaluación del proceso político y un tercer estudio se desarrollará con base en la evaluación del impacto socio-ambiental de dicha reforma en el sector eléctrico.

⁹ The Access Initiative: una iniciativa global coordinada por The World Resources Institute (WRI) con los socios mundiales para determinar el gobierno ambiental. Más información sobre TAI es disponible en <http://WWW.accessinitiative.org>

La metodología “The Access Initiative (TAI)”, planteada en el documento “THE ELECTRICITY GOVERNANCE TOOLKIT. Benchmarking Best Practice and Promoting Accountability in the Electricity Sector. Pilot Version – February 2005”, (CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LA GOBERNABILIDAD DEL SECTOR ELECTRICO. Marco de referencia para una mejor práctica y promoción de la “accountability” dentro del sector eléctrico. Versión Experimental - Febrero de 2005)¹⁰. Con ella, se pretendió entender como fue llevado a cabo dicho proceso y si los mecanismos de decisión allí utilizados, repercutieron positivamente en el desempeño económico de los agentes involucrados.

El desarrollo de TAI demostró que es posible desarrollar un marco común que sea bastante flexible para evaluar la gobernabilidad en diversos contextos nacionales. Es así, como estos estudios experimentales han sido recibidos como una herramienta útil para identificar las realizaciones y brechas de una manera positiva por los diferentes gobiernos a través del mundo.

The Access Initiative (TAI), es una metodología experimental que permite medir el proceso político en el sector eléctrico. Esta diseñada para ayudar a diferentes organizaciones del mundo a recoger toda la información necesaria, que sirva de base para un diálogo productivo entre agentes regulados y agentes regulatorios, para mejorar la gobernabilidad total en dicho sector. También, determina la capacidad de las instituciones para satisfacer adecuadamente los requisitos de un buen proceso, abarcando un sistema de indicadores cualitativos que evalúan la buena gobernabilidad. El marco analítico usado en TAI se basa en los pilares de la convención 1999 de Aarhus: garantizar acceso a la información, ingresar a los mecanismos de participación, apelar a la justicia y la capacidad de los gobiernos para llevarlos a la práctica¹¹.

¹⁰ Diseñada por las siguientes instituciones: World Resources Institute (WRI), Institute of Public Finance and Policy (NIPFP) y The Prayas Energy Group (PEG)-Pune.

¹¹ Tomado de la traducción del documento “THE ELECTRICITY GOVERNANCE TOOLKIT. Benchmarking Best Practice and Promoting Accountability in the Electricity Sector. Pilot Version – February 2005”

Esta metodología fue aplicada, en nueve países (Chile, Hungría, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Tailandia, Uganda, y los EE.UU.) en el 2002 y en mas de veinte países durante el 2005. La experiencia de TAI demostró que es posible desarrollar un marco común que sea bastante flexible para evaluar la gobernabilidad en diversos contextos nacionales.

Debe tenerse en cuenta la existencia de un proyecto de grado¹² anterior a este, en el que también se utilizó está metodología. La diferencia radica en que el objetivo de dicho proyecto fue evaluar el desempeño del marco regulatorio establecido a partir del proceso político llevado a cabo en la reestructuración del Sector Eléctrico Colombiano con la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994, tras la búsqueda de mayor competencia en las actividades del sector. Por el contrario, son los mecanismos de decisión (marco institucional) de este proceso político, los que motivaron el desarrollo del presente proyecto.

Los cuatro principios base de una buena gobernabilidad, consignados en el documento que describe la metodología, en torno a los cuales se forman todos los indicadores de evaluación de desempeño son:

- **Capacidad.** Este principio valora el potencial de las organizaciones del gobierno y del funcionario encargados del sector eléctrico, para actuar de forma autónoma e independiente, la disponibilidad de los recursos (humano y financiero) para garantizar el acceso a la información, aunque también la capacidad de la sociedad civil (particularmente ONG's y los medios de comunicación) para analizar las decisiones y participar de ellas.
- **Accountability y mecanismos de compensación.** Este principio contiene el grado con el cual, tanto los agentes públicos y privados del sector como el gobierno, se hacen responsables de las decisiones que son tomadas por

¹² Chaparro, Elsa Carolina y Felizzola, Yadira Milena. Evaluación del desempeño de la regulación en el sector eléctrico colombiano: análisis de la transparencia, capacidad, participación y la rendición de cuentas del regulador. Universidad Industrial de Santander. Julio, 2006.

ellos y que afectan al interés público. De esta manera se busca permitir a todos los grupos de interés proteger su derecho a la información y a la participación, para debatir aquellas decisiones que no tengan en cuenta sus intereses. Las cualidades de la “accountability” y de los mecanismos de compensación incluyen el grado al cual existe claridad sobre el papel de las instituciones en la toma de decisión del sector; también si existe supervisión sistemática de las operaciones y procesos del sector; si las bases para las decisiones esenciales son claras y justificadas; y por último, si el sistema legislativo ayuda a mantener el interés público en el sector de la electricidad.

- **Participación.** Este principio plantea la manera como, haciendo uso de ella, se puede influenciar la toma de decisiones del proceso político para que está se haga teniendo en cuenta las diversas perspectivas de un problema, sus posibles soluciones, las opciones mas viables y finalmente, las políticas que afecten en menor grado a la población en general, utilizando los aportes de todos los posibles agentes involucrados. Las cualidades del acceso a la participación incluyen el espacio formal para la participación en foros relevantes; uso de mecanismos apropiados o suficientes para invitar a la participación; el grado de inclusión y la veracidad de tales procesos; y el grado en que tales contribuciones son tenidos en cuenta.
- **Acceso a la información y transparencia.** Este principio establece el grado en el que se encuentra disponible al público la información relevante que se va a utilizar, para tomar las decisiones determinantes en el sector eléctrico y la manera como dicha información es puesta a disposición del público en general. Las cualidades del acceso a la información incluyen la puntualidad, disponibilidad y comprensibilidad de la información junto con el grado de esfuerzos que se hacen para lograr que está llegue a los grupos más directamente vulnerable y afectados.

Teniendo en cuenta el objetivo general del trabajo, el cual es entender y evaluar los mecanismos de decisión tras los cuales hoy se toman las decisiones políticas e institucionales que descentralizan, desconcentran, liberan y regulan la industria eléctrica colombiana, los indicadores cualitativos que se desarrollaron fueron los propuestos en la sección A de la metodología TAI, es decir aquellos que evaluaban el proceso político en el sector eléctrico.

Estos indicadores han sido resueltos contestando a preguntas específicas incluidas en la metodología. Cada indicador trata un asunto en particular, permitiendo una investigación profunda y una justificación detallada para el valor asignado a ese asunto. Este describe diversos niveles del funcionamiento en cada uno de los indicadores. Cada uno de ellos tiene de tres a cinco valores. Con dichas valoraciones, los equipos eligen la declaración del valor que refleja de mejor manera la situación del sector en el país.

Los valores se señalan en el orden de magnitud ascendente, con números bajos (1, 2) representando el funcionamiento débil, número intermedio (3) mostrando un funcionamiento apenas suficiente y números altos (4, 5) denotando funcionamiento fuerte. La cuenta más alta es cinco (5), puntaje máximo a obtener si todas las especificidades contempladas han sido satisfechas a cabalidad.

Los resultados obtenidos a partir de la implementación de la nueva norma, son analizados desde la perspectiva de la *Governance* (governabilidad), obteniendo un promedio general de 3.6 (tres punto seis) sobre 5 (cinco) lo cual indica un desempeño mas o menos favorable, destacándose el principio de *participación* con un calificación de 4.3 (cuatro punto tres) y relegando al último lugar al *acceso a la información y transparencia* con un puntaje de 3.0 (tres punto cero). Mostrando así, que las fortalezas del renovado marco institucional del sector eléctrico colombiano se encuentran supeditadas a los mecanismos de participación, proveniente del público en general, de los accionistas y de los asesores.

A continuación, se encontrará un ejemplo de la estructura de uno de los indicadores utilizados en la evaluación al desempeño del proceso político, junto con los elementos que en el se evalúan:

Tabla 1. Ejemplo de la estructura del indicador del proceso político

| PP1- CAPACIDAD DEL COMITÉ LEGISLATIVO | | |
|---|-----------------|-----------------------------|
| Principio de Gobernabilidad: CAPACIDAD | | |
| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No existen mecanismos de vigilancia del legislativo a través de comités de procesos O existe un comité pero ninguno de los cuatro elementos de capacidad existe. | (1) El más bajo | |
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, pero sólo existe un elemento de capacidad | (2) Medio bajo | |
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, y existen dos elementos de capacidad | (3) Medio | |
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, y existen tres elementos de capacidad | (4) Medio alto | |
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, y existen todos los cuatro elementos de capacidad | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los cuatro elementos esenciales para reforzar la capacidad de los miembros del legislativo son:

- Staff entrenado y con acceso a recursos de documentación para examinar aspectos políticos relevantes para el sector eléctrico.
- Oportunidades periódicas para reforzar el conocimiento (por ejemplo, cursos de entrenamiento, conferencias, etc.) para los legisladores y el staff.
- Disponibilidad de recursos financieros para contratar expertos y emprender estudios. Estos recursos financieros deben ser predecibles y estar bajo el control del comité.
- Autoridad para llamar a representantes electos o asignar oficiales en aras de buscar información y respuestas, y poder ejercer dicha autoridad en la práctica.

Una vez concluida la fase de desarrollo de los dieciséis (16) indicadores pertenecientes a la Sección A- Proceso Político (PP), se obtuvieron los siguientes resultados numéricos:

Tabla 2. Resultados numéricos obtenidos.

| PRINCIPIO DE GOBERNABILIDAD | VALOR |
|---|--------------|
| Capacidad | 3.3 |
| Accountability y mecanismos de compensación | 3.8 |
| Participación | 4.3 |
| Acceso a la información y transparencia | 3.0 |
| PROMEDIO TOTAL | 3.6 |

Fuente: Autores.

A partir de este promedio total de tres punto seis (3.6), puede decirse de manera general que el proceso político llevado a cabo en el Sector Eléctrico de Colombia, aunque no fue de funcionamiento fuerte (en términos de la metodología TAI) tampoco obtuvo una calificación muy inferior que lo denotara como funcionamiento débil. Es decir, que la transformación institucional generada a partir de la Constitución Política de 1991 y sustanciada con las Leyes 142 y 143 de 1994, se llevo a cabo bajo unos mecanismos de decisión parcialmente aceptables. A continuación serán revisados cada uno de los principios, encontrando en ellos las debilidades y fortalezas que contribuyeron al esquema institucional presentado aquí.

A manera de una mejor comprensión del desarrollo y evaluación de los indicadores, estos se presentan primero de manera teórica-conceptual, con base en los requerimientos necesarios para su análisis, y después de forma más practica de acuerdo a como fueron solucionados.

2.2 Capacidad: Autonomía y disponibilidad de recursos para con todos los agentes involucrados en las decisiones políticas

Siguiendo a Saiegh y Tommasi, dada la existencia de un planificador benevolente (Estado), quien solo implementará las políticas recomendadas por los asesores (comités) y siempre actuará a favor de los intereses públicos, puede pensarse que el gobierno legislará solo aquellas leyes “socialmente óptimas” (SAIEGH &

TOMMASI, 1998, 15). Dar por sentado este supuesto haría deducir que los funcionarios, para el caso los pertenecientes al Ministerio de Minas y Energía (MME), actuaran algunas de las veces irracionalmente al apoyar las políticas que benefician al interés público pero que a la vez van en dirección opuesta a su interés propio. Como es improbable que esto suceda, porque los hombres siempre intentarán actuar racionalmente y a favor del interés propio, las organizaciones han diseñado mecanismo de incentivos selectivos¹³ los cuales pueden ser positivos o negativos, con los cuales se induce a los funcionarios a optar por aquellas políticas que traigan consigo el bien colectivo.

Este principio se ampara en la *capacidad* que posee el MME para manejar un staff completamente autónomo e independiente, el cual a su vez deberá contar con disponibilidad propia de recursos para evitar ser “capturado” por los agentes involucrados en las decisiones a tomar. Es así como entran en juego los incentivos selectivos con el fin de evitar a toda costa la incapacidad del comité para legislar a favor del bien común. Uno de estos incentivos lo señala Mancur Olson, Jr¹⁴ en el libro “la lógica de la acción colectiva” al mencionar la obtención de prestigio (traducido en votos) cuando los legisladores conocen del asunto público que tratan, para el caso, la normatividad del sector eléctrico.

Aplicando tales incentivos, el MME, según los indicadores del principio de capacidad, habrá obtenido el siguiente puntaje según los indicadores de tres punto tres (3.3) lo que quiere decir que aunque no es un desempeño del todo pobre, tampoco cumple a cabalidad con los requisitos aquí exigidos, así:

¹³ Incentivo selectivo: aquel que se aplica selectivamente a los individuos, según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo. Pueden ser positivos o negativos, puede tratarse por ejemplo, de una pérdida o de un castigo impuesto únicamente a aquellos que no ayudan a proporcionar el bien colectivo. (OLSON, 1986)

¹⁴ Tomado del libro “La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones”, compilado de los autores Sebastián M. Saiegh y Mariano Tommasi. 1998.

Tabla 3. Valores de los indicadores de Capacidad.

| CAPACIDAD | VALOR |
|--|--------------|
| Capacidad del comité legislativo | 4.0 |
| Independencia del Departamento / Ministerio de energía del ejecutivo | 2.0 |
| Agencia de planeación distinta a la agencia política | 4.0 |
| Capacidad de las organizaciones de la sociedad civil | 3.0 |
| PROMEDIO | 3.3 |

Fuente: Autores

En concordancia con estos valores, cada uno de los indicadores ha sido justificado de la siguiente manera:

1. La capacidad del Comité Legislativo. Existe en Colombia un comité legislativo, organismo conocido como el Ministerio de Minas y Energía, facultado para contratar un equipo apto para manejar adecuadamente la información a la cual tiene acceso disponible, acerca del sector eléctrico, esto se encuentra contemplado en el Decreto 2119 de 1992 en su Art. 7, donde expone la manera como debe estar conformado el equipo en cabeza del Ministro.

Así mismo, cuenta con independencia presupuestal proporcionada por el Presidente de la República, una vez el secretario general del Ministerio en cumplimiento de sus funciones elabora y presenta los proyectos del presupuesto de inversión y de funcionamiento del Ministerio, acompañados de su explicación y la justificación detallada de cada una de las apropiaciones. Dentro de dicho presupuesto deberán estar incluidos los gastos de contratación de expertos dado que la Ley 143 de 1994 o Ley Eléctrica en su Art. 17 señala la existencia de un cuerpo consultivo permanente a disposición del Ministerio.

2. Independencia del Departamento / Ministerio de energía del ejecutivo. Una de las más notorias falencias del MME, se encuentra en el cumplimiento de

este indicador, dado que solo uno de los criterios de evaluación se cumple a cabalidad. El MME no cuenta con un mecanismo transparente para el nombramiento de los funcionarios, dado que esta facultad se encuentra en cabeza del Presidente de la República, quien es libre de nombrar y remover a sus Ministros de despacho, sin tener en cuenta sus vinculaciones pasadas o actuales con el sector. Esta potestad le fue otorgada por la Constitución Política de 1991 en el Art. 189, numeral 1.

A su vez, tampoco existen reglas claras para evitar los conflictos de intereses que puedan surgir a raíz de decisiones (decretos o actos legislativos) de los miembros del Ministerio una vez se han retirado de este. Por tanto, el único criterio que satisface es el referente a la contratación y remoción de los demás miembros del comité, cláusulas las cuales están dispuestas en el Decreto 2119 de 1992 en el Título VI: Disposiciones laborales transitorias y en el Título VII: Disposiciones generales, donde se describe la manera como los miembros del Ministerios de Minas y Energía, serán removidos, remunerados e indemnizados, en los casos que así lo ameriten.

3. Agencia de planeación distinta a la agencia política. La planeación en el sector eléctrico se encuentra a cargo de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), dispuesto así por el Art. 12 del Decreto 2119 de 1992. Sus facultades se encuentran consignadas en el mismo decreto en el Art. 13 donde queda acordado los requisitos para que se publiquen los reportes de análisis, estudios y recomendaciones, y el ejercicio de dichos requisitos en la práctica.

El presupuesto de dicha organización está contemplado en el Art. 14 de la Ley 143 de 1994, donde menciona su adhesión al Presupuesto General de la Nación, garantizando que, en las decisiones a tomar no se presenten

capturas de ningún tipo por parte de las empresas directamente afectadas por la normatividad allí establecida.

No obstante, los requisitos para consultar a los accionistas y otros grupos de interés ante las recomendaciones o decisiones de las políticas en el sector, no se hallan contemplados en la normatividad existente dentro de la organización. Esto ocasiona que los accionistas no capten totalmente la percepción que debe tener la agencia de planeación, siendo este grado de percepción, el que les puede brindar oportunidades útiles y factibles, para contemplar los intereses de sus empresas teniendo en cuenta la planeación realizada para el sector.

4. Capacidad de las organizaciones de la sociedad civil. Antes de remitirse a evaluar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, hay que remitirse a su existencia y a su derecho a ser escuchadas, en Colombia esto se encuentra garantizado por la Ley 489 de 1998 en el Art. 32. Democratización de la Administración Pública, donde queda expuesto el derecho que tienen las organizaciones civiles a realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los todos los ciudadanos en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Estas organizaciones están avaladas por la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) en el Art. 62: Organización. Donde le patentó el derecho a la existencia de Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, en todos los municipios, compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta ley.

Lo que no queda presentado en la Ley es la capacidad con la que pueden contar dichos comités para analizar temas técnicos y económicos, es decir, no puede juzgarse si las OSC (organizaciones sociales civiles) son capaces

de comprometerse en el debate político basados en información y análisis de sondeos. Al igual que no se sabe si existe un aprendizaje continuo dentro de estas organizaciones, condición necesaria dado que el sector eléctrico es muy dinámico y se encuentra sujeto a constantes cambios no solo en su legislatura sino también en sus políticas de mercado. Afectando así, la credibilidad con la que la sociedad en general pueda percibir las.

Un motivo adicional destacado por Olson Jr., por el que las organizaciones de la sociedad civil son muy vulnerables, y la mayor parte de las veces muy desentendidas de los temas concernientes a los servicios públicos, puede ser que “cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se beneficien de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción” (OLSON, 1986, 55-56).

2.3 Accountability y mecanismos de compensación: agentes responsables

La toma de decisiones políticas funciona hasta hoy como un mercado, solo que como existen unos marcos institucionales para la legislar, esto facilita el intercambio de información a muy bajo costo. La eficiencia de un *mercado político* puede medirse a través de la aproximación de los resultados que se obtienen, a los que se darían si no existiera ningún costo de transacción (NORTH, 1991).

Un mercado político eficiente, en términos de Douglass North, es aquel que contenga las siguientes características: primero, los votantes puedan evaluar correctamente las políticas emprendidas por los diferentes candidatos; segundo, solo se puedan promulgar leyes y regulaciones que maximicen el ingreso agregado de las partes que efectúan el intercambio; y tercero, que se compensara a aquellos afectados adversamente, asegurando que nadie fuera dañado por la acción. Entonces, para obtener dichos resultados se hace necesario, que tanto votantes como legisladores posean mecanismos efectivos para evaluar

acertadamente los beneficios y los daños asociados con las políticas implementadas.

Dado que una teoría política basada en la noción de costos de transacción se construye sobre los supuestos de información altamente costosa, modelos subjetivos para explicar el entorno y cumplimiento de los acuerdos (enforcement) imperfecto; ocurre que las decisiones políticas que se toman en dicho mercado son costosas e imperfectas. Este principio intenta que dichos costos de transacción (los costos de medir y de hacer cumplir los acuerdos) se abaraten, una vez se encuentren institucionalizados por las organizaciones encargadas de responsabilizarse por las decisiones tomadas. Lo anterior podría lograrse ideando un conjunto de arreglos institucionales que permitieran el intercambio a través del tiempo y el espacio.

Consecuentemente, el puntaje obtenido por el Sector Eléctrico Colombiano en este principio, el cual fue de tres punto ocho (3.8), indica un alto grado de cumplimiento de los requisitos exigidos por la metodología TAI. Al observar la manera como se obtuvo este promedio, se ha concluido que tres de los cuatro indicadores generaron valores muy elevados, es decir de funcionamiento fuerte, y solo uno de ellos incurrió en un funcionamiento débil, motivo por el cual a pesar de contar con un buen desempeño en la mayor parte de sus indicadores, su promedio se redujo considerablemente. Posteriormente se encontrara una explicación detallada de cada uno de los indicadores evaluados.

Tabla 4. Valores de los indicadores de Accountability y mecanismos de compensación

| ACCOUNTABILITY Y MECANISMOS DE COMPENSACIÓN | VALOR |
|---|--------------|
| Comité legislativo | 5.0 |
| Reportes anuales del Departamento / Ministerio de electricidad | 5.0 |
| Debates para la reestructuración o para cambios políticos importantes de la Ley | 4.0 |
| Análisis independiente de las recomendaciones de los consultores | 1.0 |
| PROMEDIO | 3.8 |

Fuente: Autores

1. Comité legislativo. El MME en ejercicio pleno de sus facultades, creó dos entidades como lo son: la UPME (Unidad de Planeación Minero Energética) y la CREG (Comisión de Regulación de Energía y Gas), con las funciones específicas de planear y regular el sector eléctrico, respectivamente. A su vez, estas organizaciones son las encargadas de emitir decretos y resoluciones (normatividad) concernientes al sector.

Los criterios de evaluación de este indicador están basados en la manera como actúan y como se responsabilizan ante esto, dichas entidades incluyendo al MME. Puede decirse entonces que debido al puntaje obtenido, cinco punto cero (5.0), el sector eléctrico se encuentra funcionando de manera muy eficiente, dado que ha obtenido el mayor valor.

Para ostentar tal resultado, el comité legislativo cuenta con una resolución emitida por la CREG (Resolución CREG-116 de 1998, Cargo por Capacidad), la cual advierte como los miembros del comité, antes de ser nombrados en sus cargos, son requeridos para divulgar sus vínculos pasados e intereses comerciales con industrias del sector eléctrico, actualmente se encuentra en proceso de reforma. Así mismo, el comité prepara reportes debatidos y productos de operaciones de regulación, las cuales deben ser publicadas atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004.

Conjuntamente la Dirección General de Energía Eléctrica, en el Decreto 2119 de 1992 en el Art. 30, señala la manera como el comité debe reunirse periódicamente para considerar todos los aspectos relevantes para el sector eléctrico, presentando reportes oportunos a todos los agentes involucrados. También se encuentran las audiencias públicas en donde se hacen públicos todos los documentos elaborados por la CREG, la UPME y el MME, también contempladas en el decreto anteriormente mencionado.

2. Reportes anuales del Departamento / Ministerio de electricidad. Este indicador va dirigido a la preparación, presentación y disposición de los recursos anuales con los que cuenta el Ministerio. En cuanto a estos señalamientos la Ley 489 de 1998 en su art. 32 menciona la Democratización de la Administración Pública, proclamándose así: “Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”. Es así como en cumplimiento de la Ley, el MME se encuentra obligado a presentar un reporte financiero detallado, incluyendo la forma como se están gastando los ingresos públicos en su funcionamiento. Debe tenerse en cuenta, que dicha obligación también se encuentra consignada en la Constitución Política de 1991 en el Art. 208, la cual hace participe no solo al MME sino a todos los demás ministerios. El MME atendiendo a lo dispuesto, publica en su página Web www.minminas.gov.co todas las disposiciones que se van a ejecutar y cita a audiencias públicas para rendición de cuentas ante todos los agentes involucrados incluyendo al ciudadano común.

De la misma manera, también son publicados todos los proyectos de Ley con los nombres de los legisladores que los presentan y otorgan un margen de tiempo para que, todo agente a quien interese, intervenga en su estudio.

3. Debates para la reestructuración o para cambios políticos importantes de la Ley. Como antes se ha referido, en Colombia el único ente con potestad para emitir leyes o para modificarlas de manera significativa, es el Congreso de la República, sean estas pertenecientes al sector eléctrico o cualquier otro sector. Entonces todo lo concerniente a este indicador se halla contemplado en la Constitución Política de 1991 en el Art. 157, donde se expone cada uno de los requisitos que debe cumplir un proyecto de ley antes de ser aprobado. Entre ellos se cuenta: los plazos de aprobación y de puesta en marcha de la ley presentada, la comisión la cual será designada para el estudio y la presentación del proyecto de ley con sus respectivos argumentos, el número de legisladores a favor para ser aprobado y la duración de los debates en cada una de las cámaras. En Colombia, también la “regla de la mayoría”, mencionada por Weingast y Marshall, constituye una restricción obligatoria, es decir, los proyectos de ley que se presentes (alteraciones al statu quo) deben contar con el apoyo de la mayoría de los miembros del Congreso para convertirse en ley. (WEINGAST & W. MARSHALL, 1998, 167)

El detalle que no permite un valor de cinco punto cero (5.0), es el hecho de que no se colocan a disposición del público los registros literales de las posiciones de cada uno de los legisladores y de los grupos políticos. Por tanto los votantes (electores de los legisladores) no saben de forma exacta si los congresistas que han elegido están representando bien sus intereses. Esta ignorancia racional, tal como plantean los autores, introduce un sesgo en las respuestas políticas hacia los formadores de opinión. (WEINGAST & W. MARSHALL, 1998, 165-166)

4. Análisis independiente de las recomendaciones de los consultores. Debido a que no se encuentran provisiones para los análisis independientes de las recomendaciones de los consultores o de agentes terceros (tales como usuarios finales o a quienes pueda interesar) en el proceso de decisiones, este indicador obtuvo el puntaje mas bajo.

La norma del sector eléctrico no incluye en ninguno de sus decretos o resoluciones los términos de referencia para contratar los consultores pertenecientes al Cuerpo Consultivo Permanente, tampoco coloca al escrutinio público los reportes que estos presentan al MME, impidiendo conocer si son o no, tenidos en cuenta en las decisiones políticas. Como no existe un proceso de análisis de los reportes, no se permite a su vez la existencia de estrategias de difusión de estos y menos aún un proceso de revisión.

2.4 Participación: influye o no, el interés público en las decisiones políticas

Los servicios públicos, en los países en desarrollo, se parecen a los servicios que prestan las asociaciones como los sindicatos, las asociaciones profesionales, las organizaciones agrarias, los cárteles, los grupos de presión e incluso los grupos de colusión. Los servicios de dichas asociaciones si son proporcionados a alguien, resalta Olson Jr., llegan a todos los miembros de determinado grupo, como se supone debe ser con los servicios dispuestos por el Estado (OLSON, 1986, 39). Entonces, cada nueva reglamentación que consiga un bien público beneficiará a todos y, como consecuencia, son todos quienes tienen que velar por sus logros, a esto se le conoce como participación.

El arma primordial de la participación, señala North, deben ser las elecciones periódicas, donde los representantes se presentan como responsables y los candidatos de la oposición tienen incentivos para poner de relieve sus deficiencias.

Aún así el elaborado marco institucional de la democracia política hace de las votaciones un instrumento de participación muy débil. (NORTH, 1990)

Las cuatro características más relevantes evaluadas por los indicadores de este principio son: primera, los espacios formales para la participación; segunda, mecanismos para promoverla; tercera, el grado de inclusión y la veracidad de tales procesos; y cuarta, el grado en que tales contribuciones son tenidos en cuenta.

En Colombia, aunque si bien se han incrementado los índices de participación, esta aún no es del todo efectiva. La razón la describe Mancur Olson Jr. en *La lógica colectiva* de la siguiente manera: “cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se benefician de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción. Así, en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar a favor de un interés común”.

El puntaje promedio obtenido por este principio, fue de cuatro punto tres (4.3), el más elevado de todos, lo cual indica que los mecanismos que se diseñaron con el objeto de la promover de la participación, fueron diseñados cumpliendo los criterios establecidos por la metodología TAI, para evaluarla. A continuación serán detallados cada uno de los indicadores junto con los criterios utilizados para valorarlos.

Tabla 5. Valores de los indicadores de Participación

| PARTICIPACIÓN | VALOR |
|--|--------------|
| Comités de asesoramiento al Departamento / Ministerio | 5.0 |
| Calidad del proceso de participación pública durante las reformas o las decisiones políticas | 4.0 |
| Calidad de la participación por parte de los accionistas y grado de reacción del gobierno | 4.0 |
| PROMEDIO | 4.3 |

Fuente: Autores

1. Comités de asesoramiento al Departamento / Ministerio. Obteniendo el mayor puntaje establecido, cinco punto cero (5.0), señala la activa promoción de la participación de parte del MME. Esta promoción se encuentra fijada en el Art. 17 de la Ley 143 de 1994, donde se constriñe a la existencia de un Cuerpo Consultivo Permanente, que deberá estar conformado por representantes de las empresas del sector eléctrico, del orden nacional y regional y de los usuarios. De igual manera, deberá conceptuar previamente a la adopción de los planes, programas y de proyectos de desarrollo del sector y proponer las acciones pertinentes para garantizar que éstos se realicen de acuerdo con lo establecido en el Plan Energético Nacional.

En el país, el cuerpo consultivo tiene el nombre de CAPT (Comité Asesor de Planeamiento de la Transmisión), sus funciones están consignadas en la Resolución 18-1313 de 2002 expedida por el MME y tanto la CREG como la UPME, deberán atender los pronunciamientos que se deriven de él. Estará conformado de la siguiente manera:

- 1 representante de las empresas de distribución.
- 1 representante de las empresas de generación.
- 3 representantes de los Grandes Usuarios.
- 3 representantes de las empresas de comercialización.
- 3 representantes de las empresas de transmisión.

Los demás criterios, aquellos relacionados con el acceso a recursos financieros, las reuniones periódicas, las publicaciones de las actas y las respuestas ante sus pronunciamientos, se hallan estipulados en el Manual de Procedimiento del CAPT.

2. Calidad del proceso de participación pública durante las reformas o las decisiones políticas. Este indicador evalúa las formas de participación pública existentes y su manera de operar, características advertidas en la Constitución Política de 1991 en el Art. 2, donde se menciona como fin esencial del Estado, el facilitamiento de la participación en las decisiones que afectan a todos ya sean en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

En cumplimiento a dicha norma, se estableció en la Ley 489 de 1998 una línea estratégica de política denominada “Participación Ciudadana en el Desarrollo y Control de la Gestión Pública”, con el objetivo general de construir espacios óptimos y fuertes para que la ciudadanía pudiera ejercer un control social en la gestión de las entidades públicas, o de los particulares que ejercen funciones públicas, administren bienes del Estado o presten servicios públicos a cargo del mismo de manera directa o indirectamente a través de sus entidades adscritas, vinculadas o con participación accionaria, como medio de facilitación y promoción de la transparencia, eficiencia y eficacia de estas entidades.

Respecto a la notificación pública de documentos, se encuentra también en la Ley 489, el Art. 119 donde se alude a la publicación del Diario Oficial y todos los documentos que deberán quedar inscritos en él. De igual manera los registros de actas de políticas, estrategias, planes, programas o leyes serán accesibles en todas las entidades públicas concernientes al sector como lo son la UPME, la CREG, y el MME, ya sea en la página Web o en la biblioteca de cada una de estas organizaciones.

Así mismo, la manera como se debe proceder para la obtención de información, el tiempo estipulado para conseguirla y las fuentes, se halla para las Empresas Electrificadoras, en la Ley 142 de 1994 según la cual toda petición de los usuarios debe ser resuelta dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

Las falencias de este indicador salen a relucir en que no existe una clara comunicación de los resultados de la participación pública en las decisiones políticas, y la difusión sistemática a comunidades afectadas y vulneradas, tampoco esta valorada por ninguna norma.

3. Calidad de la participación por parte de los accionistas y grado de reacción del gobierno. Referente a la expedición de leyes, todos los proyectos de ley antes de pasar a ser debatidos por el Congreso son publicados en el Diario Oficial, supeditado al Art. 119 de la Ley 489. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado, deberán ser publicados con un mínimo de antelación, para que quienes se afectan de ellos puedan hacer las observaciones del caso.

Y aunque el comité que legisla no esta obligado a cernirse a tales observaciones si se trata de conceptos, posiciones, argumentos racionales y bien fundamentados pueden ser tenidos en cuenta. En todo caso, la base de la interacción es la racionalidad y razonabilidad de los argumentos.

2.5 Acceso a la información y transparencia: disponibilidad y uso de los recursos

En los países en desarrollo, el hecho de que el sector moderno pueda consistir solamente en un pequeño número de grandes firmas, indica que estas harán lobby mas activamente para defender sus intereses, que un gran número de pequeños usuarios (BATES, 1990). Es este aspecto el que obliga a que los procesos políticos deban realizarse bajo el escrutinio público, para que no solo los intereses de los más poderosos sean tenidos en cuenta, sino que las decisiones que afectan a todos estén a disposición de quienes interese. Esto a manera de mitigar la discrecionalidad que pueda surgir entre quienes deciden los rumbos del sector.

“La discreción es enemiga de la optimalidad, y el compromiso su aliado” plantea Elster (ELSTER, 1979, 10). Con esto se quiere decir que, la habilidad para comprometerse extiende el conjunto de oportunidades, mientras que la capacidad de discreción lo reduce. Entonces, si los funcionarios encargados de la política del sector, pueden comprometerse intertemporalmente de manera creíble, se podrá aumentar el bienestar social; evitando así el comportamiento maximizador por parte de uno de los agentes involucrados. La transparencia impide la discrecionalidad y hace de los compromisos, aquellos que tienen los legisladores, un poco más fidedignos ante los ojos de los votantes.

Shepsle considera que, “Un compromiso es una promesa, un convenio, una garantía o una prenda para comportarse de una manera determinada. Un compromiso es creíble en uno de dos sentidos: el motivacional y el imperativo” (SHEPSLE, 1991). Motivacional, lo expresa el autor, se refiere a cuando quien adquiere el compromiso sigue respetándolo, haya o no un incentivo de por medio; y es imperativo, cuando el agente comprometido se somete a su promesa porque se encuentra impedido para actuar de otra forma, es decir la discrecionalidad no se encuentra permitida.

En Colombia, el factor de la discrecionalidad ha sido ampliamente promocionado por quienes tienen el poder económico, es decir por los grupos de interés que pueden ejercer presión sobre el gobierno dada su capacidad monetaria. Entre estos grupos se encuentran las empresas de los grandes grupos económicos del país, tales como el Grupo Santo Domingo y el Grupo Sarmiento-Angulo, propietarios o accionistas de las más grandes firmas de energía eléctrica. Como consecuencia, este principio es de funcionamiento medio, con un valor de tres punto cero (3.0), aunque realmente las variables correspondientes a la discrecionalidad que maneja el sector obtienen un puntaje muy inferior al señalado. Esto quedará demostrado a continuación, en la explicación de cada uno de los indicadores.

Tabla 6. Valores de los indicadores de Acceso a la Información y Transparencia

| ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA | VALOR |
|---|--------------|
| Papel de las agencias de cooperación durante las reformas políticas | 1.0 |
| Claridad en el proceso para tomar decisiones durante los cambios en la política o en la reforma | 3.0 |
| Alcance de la información de fondo / soporte disponible al público | 5.0 |
| Alcance de la información disponible al público, teniendo en cuenta el uso de consultores | 5.0 |
| Calidad del cubrimiento de los medios acerca de las decisiones de reformas | 1.0 |
| PROMEDIO | 3.0 |

Fuente: Autores

1. Papel de las agencias de cooperación durante las reformas políticas. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras agencias occidentales de ayuda bilateral, promueven el uso de mercados en los países en desarrollo (BATES, 1990), entre ellos Colombia. Esto, con la ayuda del peso de la deuda que soporta el país, hace que para calificar y obtener nuevas líneas de crédito, se adopten políticas económicas que los acreedores prescriben. Dado que no existe claridad acerca de las condiciones bajo las cuales se otorgan préstamos (si existen) para dar

cumplimiento a las políticas del sector eléctrico o para la aprobación de estas, se ha calificado este indicador con el valor más bajo.

2. Claridad en el proceso para tomar decisiones durante los cambios en la política o en la reforma. Según la Constitución Política de 1991, en el art. 150 indica que es al Congreso de la República a quien corresponde hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, de modo que los actores que toman las decisiones finales son los congresistas (representantes y senadores). El plazo de dichos proyectos se encuentra estimado en el art. 166 si estos son aprobados sin ningún tipo de objeciones, y en el art. 167 si el Gobierno lo objetare por motivo alguno.

En lo referente a la participación pública, después de ser promulgada la nueva Constitución que define a Colombia como un “Estado social de Derecho, democrático, descentralizado, participativo, solidario y pluralista”, el país ha demostrado transformaciones importantes a nivel social y político, avanzando de una democracia representativa a una democracia de participación. En este sentido, los ciudadanos han reivindicado el derecho a integrarse en la toma de decisiones que puedan afectarlos y han encontrado instrumentos reales y eficaces para acceder al control y la fiscalización de la administración pública.

Por su parte, el Estado colombiano prevé hoy como una de sus prioridades estratégicas, ofrecer atención y respuestas oportunas a los requerimientos presentados por parte de los ciudadanos ante las corporaciones públicas. En este marco, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, ha considerado oportuno ofrecer a la ciudadanía una GUÍA DE MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, la cual busca propender por el desarrollo de mecanismos de participación y control social de la ciudadanía en las actividades del ámbito minero energético.

Para complementar este indicador, la metodología hace referencia a la forma como es difundida y distribuida dicha información. De acuerdo con la Ley 489 de 1998 en su art. 119, todos los proyectos de ley deben ser presentados a luz pública y tal información estará dispuesta a través de medios electrónicos.

Las debilidades aquí encontradas, se remiten a la inexistencia de los mecanismos para otorgar solución a los comentarios presentados por los agentes involucrados y a la falta de provisiones para el sistema de documentación del proceso, es decir, no existe o por lo menos no se halla a disposición del público, un informe de detalle de los argumentos a favor y en contra de las decisiones políticas promulgadas. Además, tampoco hay muestras de que se hayan realizado esfuerzos sistemáticos para ayudar a las comunidades menos favorecidas.

3. Alcance de la información de fondo / soporte disponible al público. El modo como se encuentra dispuesta la información “soporte” en la toma de decisiones, se valoran a través de tres criterios: amplitud, facilidad y cronograma. En cuanto a amplitud y facilidad, estos criterios se encuentra contemplado en la Ley 489 de 1998 en el Art. 22, correspondiente a la divulgación concerniente al Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual debe elaborar el informe anual de ejecución y resultados de las políticas de desarrollo administrativo de los organismos y entidades de la Administración Pública que forman parte del Sistema, para lo cual deberá solicitar a los ministros y directores de departamento administrativo los informes que considere pertinentes.

Igualmente establecerá los medios idóneos para garantizar la consulta de dichos resultados por parte de las personas y organizaciones interesadas y la divulgación amplia de los mismos, sin perjuicio de los mecanismos

sectoriales de divulgación que se establezcan con el objeto de atender los requerimientos de la sociedad civil.

Del cronograma, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG - atendiendo lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, debe hacer público en su página Web todos los proyectos de resoluciones de carácter general que pretenda adoptar, con las excepciones que allí se señalan, con antelación no inferior a 30 días a la fecha de su expedición.

4. Alcance de la información disponible al público, teniendo en cuenta el uso de consultores. Las reformas y las reestructuraciones en el sector eléctrico, constantemente se llevan a cabo a través de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, para estos casos, se encuentra la existencia del Decreto 2696 de 2004, el cual hace un compilado en los Art. 9 y 10, de la forma como se encontrará disponible al público toda la información que afectará tanto a los usuarios como a las agencias involucradas, concediendo un plazo no inferior a treinta (30) días a la fecha de expedición, de cualquier proyecto de resoluciones de carácter general que pretenda adoptar, para que estas sean publicadas en su página Web, excepción hecha de lo relativo a fórmulas tarifarias, esto se contempla en los Art. 124 a 127 de la misma ley.

5. Calidad del cubrimiento de los medios acerca de las decisiones de reformas. Para evaluar este indicador se debió recurrir al seguimiento de la aprobación de cualquier acto legislativo que estuviera en curso. La decisión importante escogida fue la deliberación de la aprobación del Cargo por Capacidades de la CREG, resolución que sería expedida a la fecha del 15 de julio de 2006 y a los 30 de Julio aún no se encontraba aprobada.

Se acudió a los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, tales como El Tiempo y El Espectador (semanario), y a periódicos locales como

Vanguardia Liberal, El Herald, El Colombiano, El País y El Frente. Se encontró que en ninguno de los periódicos de circulación nacional fue tomada en cuenta la aprobación o el debate de dicha resolución, dando como resultado un nivel de cubrimiento de parte de los medios nulo. Esto implicó una calificación de uno punto cero (1.0), destacando un funcionamiento débil para este indicador.

CONCLUSIONES

El cambio institucional por el que atravesó el sector eléctrico en Colombia surgió como respuesta al nuevo “modelo de desarrollo” y a la nueva concepción del Estado. De manera conjunta, respondió también a la crisis estructural surgida, como consecuencia de una estructura tarifaria deficiente, una suspensión de créditos y un atraso en los proyectos, factores que combinados desembocaron en el racionamiento. Para superar dicha crisis, fue necesaria una reestructuración del sector que se sustentó en la promulgación de las Leyes 142 y 143 de 1994, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y Ley Eléctrica, respectivamente.

Una vez concluido el desarrollo y análisis de los indicadores cualitativos propuestos en la sección A de la metodología The Access Initiative (TAI), que evalúan el proceso político en el sector eléctrico colombiano, se concluye que, aunque el desempeño de este no ha sido de funcionamiento fuerte, tampoco ha obtenido un puntaje que lo haga considerar débil.

Por tanto, doce años después, puede señalarse que los mecanismos de decisión bajo los cuales funciona actualmente el marco institucional del sector eléctrico, han sido apropiados tanto a la época como a las insuficiencias reveladas ante la crisis presentada en 1990.

Las fortalezas reveladas dentro del renovado marco institucional del sector eléctrico colombiano, se encuentran supeditadas a los mecanismos de *participación*, proveniente del público en general, de los accionistas y de los asesores. Siendo este el indicador encargado de evaluar esta influencia en la toma de decisiones del proceso político. Es así como puede decirse, entonces, que dentro del sector eléctrico, a la hora de tomar decisiones de política que involucran a todos los agentes, se toman en cuenta casi todas las perspectivas del problema a tratar, sus posibles soluciones y, finalmente, se opta por las opciones o soluciones mas viables y convenientes a la población, que dichas medidas, afectarán.

Así mismo, de la *participación* cabe resaltar la existencia de espacios formales e informales, como votaciones y audiencias públicas, que promueven el fortalecimiento del sector a través del diseño de nuevos mecanismos que contribuyen a la inclusión de toda la población en el proceso político. El puntaje obtenido por este principio supero el umbral de los cuatro puntos (en un máximo de cinco) lo cual indica que los mecanismos que se diseñaron con el objeto de la promoverla, fueron diseñados cumpliendo los criterios establecidos por la metodología TAI, para evaluarla.

Las falencias de este indicador, dado que no es un puntaje perfecto del todo, radican en la inexistencia de mecanismos de difusión de las decisiones políticas, lo cual contribuye a la ignorancia acerca de los beneficios obtenidos y al no aprovechamiento de ellos. Es así como las comunidades afectadas y vulneradas de alguna manera por dichas políticas las desconocen, y, por tanto, se callan ante ellas.

Pasando de lo mas a lo menos, el *acceso a la información y transparencia*, indicador encargado de evaluar la disponibilidad al público de la información relevante que va a ser utilizada en la toma de decisiones determinantes dentro del sector eléctrico, cuenta con la calificación mas baja, dada la amplia discrecionalidad existente, promocionada por los grandes grupos económicos que intentan manejar el diseño de políticas que redunden en su beneficio.

Siendo la puntualidad, la disponibilidad y la comprensibilidad de la información, los aspectos de mayor importancia aquí señalados, son precisamente ellos los más transgredidos. Las debilidades que aquí se encuentran se remiten a la inexistencia de mecanismos para otorgar respuesta a los comentarios presentados por los agentes involucrados y a la falta de un informe detallado que se encuentre a disposición del público y de los grupos afectados o vulnerados, donde se concentren los argumentos a favor y en contra de las decisiones políticas promulgadas.

También puede decirse, de este indicador, que en Colombia el factor de la discrecionalidad se encuentra supeditado a quienes tienen en sus manos el poder económico, es decir a los grupos de interés que pueden ejercer presión sobre el gobierno dada su amplia capacidad monetaria. Como consecuencia, este principio es de funcionamiento medio, aunque realmente las variables correspondientes a la discrecionalidad que maneja el sector obtienen un puntaje muy inferior al señalado. Salvando el puntaje promedio el acceso a la información que tiene que soportar el peso de la alta discrecionalidad existente.

Entre los dos extremos se encuentra entonces, la *accountability y los mecanismos de compensación*, principio donde se concentra la manera como se hacen responsables, tanto los agentes públicos y privados del sector como el gobierno, de las decisiones que son tomadas por ellos y que afectan al interés público. Consecuentemente, el puntaje obtenido por el Sector Eléctrico Colombiano en

este principio, indica un alto grado de cumplimiento de los requisitos exigidos por la metodología TAI.

Al observar la manera como es obtenido el puntaje revelado por la metodología, se concluye que tres de los cuatro indicadores generaron valores muy elevados, es decir de funcionamiento fuerte, y solo uno de ellos incurre en un funcionamiento débil, motivo por el cual a pesar de contar con un buen desempeño en la mayor parte de sus indicadores, su promedio se reduce considerablemente.

Del mismo modo al principio anterior, el principio de la *capacidad* se encuentra también en un rango medio de cumplimiento de sus objetivos, valorando el potencial de las organizaciones del gobierno para actuar de forma autónoma e independiente, la disponibilidad de los recursos para garantizar el acceso a la información y la capacidad de la sociedad civil para analizar las decisiones y participar de ellas.

Es así como este principio se ampara en la *capacidad* que posee el Ministerio de Minas y Energía para manejar un staff completamente autónomo e independiente, el cual deberá cuenta con disponibilidad propia de recursos para evitar ser “capturado” por los agentes involucrados en las decisiones a tomar. Pero también es así como la no independencia de elección del ministro de este despacho, dado que su elección compete meramente al Presidente de la República, hace que los vinculos anteriores o posteriores de este para con el sector queden en entre dicho proporcionando una amplia cabida a los conflictos de intereses que puedan surgir.

En caso contrario, la elección de los demás miembros participante en el sector, se encuentra sujeta a nombramientos por capacidad (cargo por capacidad) lo cual ayuda a satisfacer la no captura de dichos miembros por parte de los agentes involucrados en la toma de decisiones.

Queda sí en entredicho, la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, con la que pueden contar dichos comités para analizar temas técnicos y económicos, es decir, no puede juzgarse si las OSC (organizaciones sociales civiles) son capaces de comprometerse en el debate político basados en información y análisis de sondeos. Al igual que no se sabe si existe un aprendizaje continuo dentro de estas organizaciones, condición necesaria dado que el sector eléctrico es muy dinámico y se encuentra sujeto a constantes cambios no solo en su legislatura sino también en sus políticas de mercado. Afectando así, la credibilidad con la que la sociedad en general pueda percibir las.

En síntesis, los indicadores muestran, como estos años han permitido que el sector logre grandes avances en importantes campos como: participación y cobertura, despolitización y transparencia, y viabilidad financiera a través de una mejor accountability. Se puede afirmar que la reforma ha cumplido con su objetivo central de garantizar mejor y mayor servicio a los ciudadanos y ha propiciado un ambiente empresarial consolidado.

Se observa entonces que el objetivo fundamental de este trabajo, el cual ha sido entender y evaluar los mecanismos de decisión tras los cuales hoy se toman las decisiones políticas e institucionales que descentralizan, desconcentran, liberan y regulan la industria eléctrica colombiana, se ha cumplido a cabalidad observando cada uno de estos aspectos bajo el detallado desarrollo de los indicadores dispuestos en la metodología aplicada.

Se concluye así, que la hipótesis planteada inicialmente acerca de si el proceso político que se ha estado llevando a cabo, obedece a los parámetros establecidos para el buen funcionamiento y desempeño del sector eléctrico, queda satisfecha medianamente dada la calificación obtenida.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA, Espino Jose. Instituciones y Economía Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

AYALA, Espino Jose. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Miguel Angel Porrúa/Facultad de Economía, UNAM. México, 1996.

BATES, Roberth. Rural Responses to Industrialization. En “La nueva economía política: racionalidad e instituciones”. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1998.

COASE, Ronald. La Naturaleza de la Empresa. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

COHEN, Steven. Marco conceptual para delega la responsabilidad y las funciones del gobierno al sector privado. Revista de Economía Institucional No. 4. Primer semestre 2001.

COMMONS, John. Economía Institucional. Revista de Economía Institucional. Vol. 5. No. 8. Primer semestre 2003.

CORRALES, Maria Helena. Modernización de los servicios públicos por redes: eficiencia económica y solidaridad social. Octubre, 1999.

EGGERTSSON, T. Economic Behavior and Institutions. En “Instituciones y Economía Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico”. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

ELSTER, Jon. Marxismo, funcionalismo y teoría de los juegos. Alegato a favor de individualismo metodológico. En “La nueva economía política: racionalidad e instituciones”. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1998.

FLOREZ, Luis Bernardo. Colombia tras diez años de Reformas Políticas Y Económicas. Colombia, 2001.

FUENTES, Fernando & MARSHALL, Jorge. Eficiencia de las instituciones y desempeño económico. Estudios Públicos, 76 (primavera 1999).

GALETOVIC, Alexander & SANHUEZA, Ricardo. Regulación de servicios públicos: ¿Hacia dónde debemos ir?. Estudios Públicos, 85 (verano 2002).

KALMANOVITZ, Salomón. El modelo anti-liberal colombiano. Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9 (2001) págs. 171- 202. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España.

KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia, Editorial Norma, Bogotá, mayo de 2001.

MEDINA, Pablo & URIBE, Eduardo. Evolución del servicio de energía eléctrica durante la última década. DOCUMENTO CEDE 2005-21 ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica). MARZO DE 2005.

NORTH, Douglass C. Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

NORTH, Douglass C. Orden, Desorden y Cambio Económico: Latinoamérica vs. Norte América. Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13 (2002) págs. 9-59. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

NORTH, Douglass & WEINGAST, B. The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England. En “La nueva economía política: racionalidad e instituciones”. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1998.

OLSON, Mancur. La lógica de la acción colectiva. En “La nueva economía política: racionalidad e instituciones”. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1998.

PRATS, Joan Oriol. “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, Reforma y Democracia. (1998) no.11.

PRATS, Joan Oriol. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15 (2003) págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

PRATS, Joan Oriol. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 (2001) págs. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España.

PINTO, Rogelio F. Un enfoque institucional a la reforma del Estado. Agosto, 2000.

SAAEVEDRA, Eduardo & SOTO, Raimundo. Reformas Económicas e Institucionales del Estado en América Latina.

SAIEGH, Sebastián & TOMMASI, Mariano. La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1998.

SANTISO, Carlos. Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina. Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9 (2001) págs. 325-366. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España.

SHEPSLE, Kenneth. The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House. En “La nueva economía política: racionalidad e instituciones”. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1998.

SOTO, Raimundo. La corrupción desde una perspectiva económica. Estudios Públicos, 89 (verano 2003).

TOBON, David & CASTILLO, Gustavo & ORTIZ, Margarita. Organización del mercado de generación de electricidad colombiano. Una aplicación de los índices de diversificación tecnológica y de concentración H-H y C-4. Universidad de Antioquia. Colombia, 2005.

VARIAN, H. Microeconomía Intermedia. Un enfoque moderno. Barcelona, 1994.

WEINGAST, Barry. & MARSHALL William. The Industrial Organization Of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized As Markets. En “La nueva economía política: racionalidad e instituciones”. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1998.

WIESNER, Eduardo. "La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local", Departamento Nacional de Planeación, Capítulo VI, 1997.

ANEXO A.

Traducción de los indicadores del Proceso Político

VISIÓN GLOBAL DEL PROCESO POLÍTICO (PP)

El proceso político establece los parámetros para el funcionamiento y desempeño del sector eléctrico, y éstos son la llave para la gobernabilidad. La sección A de los indicadores formula preguntas acerca de cómo las políticas fueron desarrolladas y adoptadas. Observa las instituciones más importantes del sector relacionadas, incluyendo las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, los ministerios responsables por la planeación y el desarrollo del sector eléctrico, y las instituciones internacionales que son donantes (tipo organizaciones sin ánimo de lucro). Estos indicadores formulan preguntas acerca de los criterios de selección para las representaciones en dichas instituciones, los estándares y requerimientos en sus reportes, la claridad de su papel y su mandato, y la amplitud en la cual hay espacio sistémico para la consulta pública y la participación. Adicionalmente, los indicadores exploran lo extensivo de la capacidad de la sociedad civil para participar en el proceso de formulación de políticas. La calidad de los procesos políticos afecta el proceso de regulación así como los aspectos sociales y ambientales en el desempeño del sector eléctrico.

La sección A también mira si existen estudios de casos contenciosos en asuntos políticos del proceso político, incluyendo procesos de privatización y licitaciones, evaluación de aspectos referentes a recursos, la asignación de los subsidios, y la introducción de Poder de Producción Independiente. Dado que la importancia de estos aspectos varía de país en país, los indicadores están diseñados para obedecer a prioridades de cada nación.

Guía para los investigadores

Aplique estos indicadores al nivel apropiado para la elaboración de políticas (policy-making) en el sector eléctrico: federal o estatal/provincial. Si la política energética se decide en ambos niveles federal y provincial, entonces dichos indicadores deben aplicarse en los dos niveles.

Algunos indicadores se enfocan en el proceso legislativo, mientras otros revisan el proceso ejecutivo. Identifique en qué áreas del proceso legislativo y ejecutivo se pueden aplicar los indicadores. Donde quiera que el sector eléctrico esté experimentando reestructuraciones,

reformas a la legislación y tomando decisiones ejecutivas basadas en reformas, serían una buena elección para estudiar.

Seleccione las instituciones apropiadas para cada decisión. Para las decisiones legislativas, se puede observar el Comité de Energía o el equivalente. Para las decisiones ejecutivas se puede mirar el Ministerio de Energía o una agencia de planeación.

PP1- CAPACIDAD DEL COMITÉ LEGISLATIVO

Principio de Gobernabilidad: CAPACIDAD

Relevancia del Indicador: En algunas estructuras políticas de tipo democrático, el cuerpo legislativo cumple un papel crítico en la definición de políticas macro dentro de las cuales operan el ejecutivo, los organismos de regulación y los demás accionistas. Puesto que no todos los legisladores pueden esperar que su enfoque sea igual para todos los aspectos, el proceso del Comité Legislativo es un mecanismo importante que permite el escrutinio detallado de sectores y aspectos específicos. Dependiendo de la situación del país, existen diferentes nomenclaturas para el Comité Legislativo con responsabilidad para el sector eléctrico (vigencia del comité, sub-comité, etc.). Puesto que el sector eléctrico es técnico y económicamente complejo, los miembros del comité legislativo y su staff deben tener capacidades adecuadas para desempeñar su papel de establecimiento y control de la dirección de la política. Al respecto, se pueden requerir de esfuerzos especiales para facultar a los miembros del legislativo.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|---|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No existen mecanismos de vigilancia del legislativo a través de comités de procesos O existe un comité pero ninguno de los cuatro elementos de capacidad existe. | (1) El más bajo | |
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, pero sólo existe un elemento de capacidad | (2) Medio bajo | |
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, y existen dos elementos de capacidad | (3) Medio | |
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, y existen tres elementos de capacidad | (4) Medio alto | |
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, y existen todos los cuatro elementos de capacidad | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los cuatro elementos esenciales para reforzar la capacidad de los miembros del legislativo son:

- Staff entrenado y con acceso a recursos de documentación para examinar aspectos políticos relevantes para el sector eléctrico.
- Oportunidades periódicas para reforzar el conocimiento (por ejemplo, cursos de entrenamiento, conferencias, etc.) para los legisladores y el staff.
- Disponibilidad de recursos financieros para contratar expertos y emprender estudios. Estos recursos financieros deben ser predecibles y estar bajo el control del comité.
- Autoridad para llamar a representantes electos o asignar oficiales en aras de buscar información y respuestas, y poder ejercer dicha autoridad en la práctica.

Obtenga los documentos formales bajo los cuales un comité legislativo de electricidad ha sido establecido para cerciorarse de su rol, los recursos designados a él y sus autoridades. Entreviste a legisladores y miembros del staff para evaluar la capacidad del staff, las oportunidades para el reforzar el conocimiento, la disponibilidad de recursos financieros, y la autoridad formal para llamar representantes electos u oficiales.

Nombre del Investigador y de la Organización

Fuentes de Información.

Información Adicional.

Comentarios de este Indicador

PP2- COMITÉ LEGISLATIVO (DE ELECTRICIDAD)

Principio de Gobernabilidad: ACCOUNTABILITY (RENDICIÓN DE CUENTAS) Y MECANISMOS DE COMPENSACIÓN

Relevancia del Indicador: Adicionalmente a la capacidad, un comité legislativo exitoso debe ser independiente y funcionar activamente en la elaboración de la política y el control y vigilancia, mientras suministre el alcance del gasto público y la participación.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|---|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No existen mecanismos de vigilancia del legislativo a través de comités de procesos o los procesos no tienen ningún elemento de proceso efectivo. | (1) El más bajo | |
| Existe un comité legislativo eléctrico de vigilancia, pero contempla sólo uno o dos elementos de un proceso efectivo. | (2) Medio bajo | |
| Existe un comité legislativo eléctrico de vigilancia, pero contempla sólo tres o cuatro elementos de un proceso efectivo. | (3) Medio | |
| Existe un comité legislativo eléctrico de vigilancia, pero contempla sólo cinco o seis elementos de un proceso efectivo. | (4) Medio alto | |

| | | |
|--|-----------------|--|
| Existe un mecanismo de la vigilancia del legislativo a través de los procesos, y existen todos los siete elementos de capacidad | (5) El más alto | |
|--|-----------------|--|

Guía para los equipos de evaluación: Los siete elementos que hacen que exista un proceso efectivo del comité legislativo son:

- Los miembros del comité son requeridos para divulgar sus vínculos pasados e intereses comerciales con industrias del sector eléctrico antes de unirse al comité.
- El comité prepara reportes debatidos y productos de operaciones de regulación. Los reportes debatidos son aquellos que explican la lógica y el pensamiento detrás de los pronunciamientos del comité.
- El comité es activo; se reúne periódicamente; es proactivo en la consideración de aspectos relevantes para el sector eléctrico, y elabora reportes oportunamente. Examine el número de reuniones convocadas por el comité, los propósitos de dichas reuniones y evalúe si se tuvieron presentes aspectos significantes y eventos en el sector eléctrico en un período determinado.
- El Comité se compromete a consultas públicas periódicamente (después de notificar públicamente los aspectos a tratar) y los procedimientos de las mismas son abiertas al público.
- Los documentos elaborados ante el comité fueron publicados.
- Los reportes y las recomendaciones del comité son documentos de dominio público.
- La rama ejecutiva (departamento/ministerio de electricidad) es llamada para presentar un “reporte de acciones tomadas” o responsabilidades similares ante las recomendaciones del comité en un tiempo limitado, y lo anterior lo efectúa regularmente.

Obtenga documentación detallada pertinente al funcionamiento de los comités legislativos. Los documentos claves incluyen registros y actas de reuniones, sumisiones ante el comité y reportes producidos por el comité.

PP3 – INDEPENDENCIA DEL DEPARTAMENTO/MINISTERIO DE ENERGÍA DEL EJECUTIVO (INDICADOR PRIORITARIO)

Principio de Gobernabilidad: CAPACIDAD

Relevancia del Indicador: El personal de un departamento/ministerio de electricidad está a cargo de la implementación de las decisiones legislativas. Frecuente, ellos tienen importancia considerable en la interpretación de los mandatos legislativos, lo que eleva el riesgo que uno o todos los grupos de accionistas puedan influenciar de manera ilegal a los miembros del departamento/ministerio. Para evitar este peligro, es importante que las políticas de personal salvaguarden su independencia del ejecutivo. Este indicador evalúa cuatro atributos importantes para la independencia en el proceso de toma de decisiones.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|-----------------------------|---------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |

* A manera de aclaración: ya sabemos que en Colombia existe el ministerio de Minas y Energía pero en la traducción aparece tal como lo escribí. Así que si ustedes quieren escribir de una vez el Ministerio de Energía, lo pueden hacer, pero está en sus manos la decisión.

* Esto es a manera de aclaración. Los “stakeholders” son algo así como los tenedores de los activos en el sector eléctrico. Están traducido como “accionistas” pero se refieren a lo que les dije anteriormente. La palabra puede cambiar a discreción de ustedes.

| | | |
|---|-----------------|--|
| Las políticas de personal para el departamento/ministerio no contemplan ni siquiera un elemento de calidad (describa en la nota explicativa) | (1) El más bajo | |
| Las políticas de personal para el departamento/ministerio contemplan sólo un elemento de calidad. | (2) Medio bajo | |
| Las políticas de personal para el departamento/ministerio contemplan sólo dos elementos de calidad. | (3) Medio | |
| Las políticas de personal para el departamento/ministerio contemplan tres elementos de calidad | (4) Medio alto | |
| Las políticas de personal para el departamento/ministerio contemplan todos los cuatro elementos de calidad | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los cuatro elementos de calidad en la independencia del proceso de toma de decisiones:

- Existen buena difusión y criterios de transparencia (pública) en el establecimiento de personal clave en el departamento/ministerio de energía.
- La tenencia del personal clave es ajustada/predeterminada. Existe un buen procedimiento de difusión (incluyendo el criterio para remover el personal) para remover el personal antes que termine su contrato.
- Las personas designadas en cargos claves en el ministerio o el ejecutivo son llamadas para divulgar sus vinculaciones pasadas y actuales con el sector eléctrico, tales como la participación en acciones en compañías relacionadas o algún empleo o relación comercial de asesoría o consultoría.
- Existen reglas claras para prevenir conflictos de interés, tales como amonestaciones al personal para poder entablar relaciones comerciales en negocios relativos a la electricidad sólo unos cuantos años después de su retiro del departamento/ministerio o ejecutivo.

Los equipos de evaluación necesitarán las reglas de procedimiento que guían el funcionamiento del departamento/ministerio. Estas reglas proveerán las bases para evaluar en torno a los cuatro elementos de calidad considerados para las políticas de personal del departamento/ministerio de electricidad.

PP4 – REPORTES ANUALES DEL DEPARTAMENTO/MINISTERIO DE ELECTRICIDAD

Principio de Gobernabilidad: ACCOUNTABILITY Y MECANISMOS DE REPARACIÓN

Relevancia del Indicador: La preparación de un reporte anual por el departamento/ministerio es necesario para asegurar accountability del ejecutivo. Los reportes anuales que sean buenos y que estén a disposición del público general al igual que otros accionistas sirven para entender qué es lo que ha hecho el ministerio en el último y cuáles son sus planes para el futuro. Los reportes anuales también son útiles para evaluar los procesos realizados hacia la consecución de objetivos/metás importantes establecidos por el departamento/ministerio.

* Ustedes pueden decidir si en vez de esta palabra utilizan “rendición de cuentas” o “rendir cuentas”

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN JUSTIFICACIÓN | Y |
|--|-----------------|---------------------------|---|
| No aplicable / no evaluable | (0) | | |
| El departamento/ministerio no prepara un reporte anual o los reportes no satisfacen ni siquiera un elemento de calidad en el proceso de presentar informes. | (1) El más bajo | | |
| El departamento/ministerio prepara un reporte anual pero sólo satisface un elemento de calidad en el proceso de presentar informes. | (2) Medio bajo | | |
| El departamento/ministerio prepara un reporte anual pero sólo satisface dos elementos de buena calidad en el proceso de presentar informes. | (3) Medio | | |
| El departamento/ministerio prepara un reporte anual pero satisface tres elementos de calidad en el proceso de presentar informes. | (4) Medio alto | | |
| El departamento/ministerio prepara un reporte anual y satisface todos los cuatro elementos de calidad en el proceso de presentar informes. | (5) El más alto | | |

Guía para los equipos de evaluación: Los cuatro elementos de calidad en el proceso de presentación de reportes por el departamento/ministerio son:

- Presentación de un reporte financiero detallado, incluyendo cuántos ingresos públicos están siendo gastados en el ministerio (gastos de administración/establecimiento, gastos en equipos, gastos en consultorías, etc.), y detalles sobre los subsidios y subvenciones otorgados a diversos grupos, compañías, etc.
- Reportes detalladas acerca del progreso realizado por el ministerio en el contexto de iniciativas/decisiones políticas pasadas, y dirección de iniciativas, proyectos y decisiones futuras.
- Disponibilidad de reportes anuales al público en general de fácil comprensión y en tiempo oportuno –inmediatamente después de finalizado- a través de la página web y pueden ser solicitados al ministerio otorgando los costos nominales y recibidos dentro de cuatro semanas.
- El reporte está disponible en un lenguaje de uso local.

Los equipos de evaluación deberán acceder al reporte anual del departamento/ministerio más reciente y que esté disponible. Si existen razones convincentes que este reporte para el año más cercanos es excepcional por alguna razón, los equipos pueden decidir si complementan su análisis examinando reportes anuales de los últimos dos o tres años.

PP5- COMITÉS DE ASESORAMIENTO AL DEPARTAMENTO/MINISTERIO

Principio de Gobernabilidad: PARTICIPACIÓN

Relevancia del Indicador: Un departamento/ministerio de electricidad puede establecer uno o varios comités de asesoramiento o consulta para evaluar asuntos particulares de la elaboración de la política. Cuando se usan bien, tales comités pueden servir como vehículos para traer un experto adicional o puntos de vista los accionistas. Sin embargo, cuando se usan pobremente, los comités de asesoramiento pueden perpetuar malos consejos, ser un vehículo para influencia ilegal, o simplemente servir para proporcionar legitimidad a una decisión tomada con anterioridad. Ahora bien, es importante mirar si las características fundamentales para este tipo de comités para establecer si hay o no impedimentos para cumplir una función productiva.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|--|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| Un comité de asesoramiento vinculado al ministerio de electricidad no tiene características estructurales para un funcionamiento efectivo. | (1) El más bajo | |
| Un comité de asesoramiento vinculado al ministerio de electricidad tiene sólo una de las características estructurales para un funcionamiento efectivo. | (2) Medio bajo | |
| Un comité de asesoramiento vinculado al ministerio de electricidad tiene dos o tres características estructurales para un funcionamiento efectivo. | (3) Medio | |
| Un comité de asesoramiento vinculado al ministerio de electricidad tiene cuatro o cinco características estructurales para un funcionamiento efectivo. | (4) Medio alto | |
| Un comité de asesoramiento vinculado al ministerio de electricidad tiene todas las seis características estructurales para un funcionamiento efectivo | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Las seis características para el funcionamiento efectivo de los comités de asesoramiento son:

- *Claridad en el rol y suficiente mandato* para facultar al comité para proporcionar comentarios/sugerencias acerca del proceso de elaboración de políticas, así como la sustancia del mismo. En particular, el mandato debe permitir al comité tener la suficiente discreción para que no parezca ser “un pintado en la pared” (rubber-stamp) de una decisión que se tomó con anterioridad.

- *Representación Amplia y balanceada* de todos los accionistas, especialmente grupos de interés públicos. Los comités de asesoramiento están sujetos a capturas como algún otro proceso del gobierno. Para defender ante estas capturas, el comité debe tener representación de un amplio grupo de accionistas. Aunque muchos aspectos son técnicos, el comité debe incluir en el caso ideal, la representación de grupos de interés públicos con disposiciones técnicas.
- *Acceso a recursos financieros y analíticos* para elaborar estudios. En orden de hacer un trabajo creíble, los comités de asesoramiento requerirán recursos que le permitan realizar investigaciones e indagaciones independientes.
- *Reuniones regulares del comité.* Las reuniones regulares son una señal de que el comité considera de verdad el aspecto de consulta y no es simplemente “un pintado en la pared” (rubber stamp).
- *Revelaciones públicas de las actas.* Las revelaciones de las actas es un dispositivo importante de accountability y es un mecanismo para asegurar que los comités de asesoramiento no sean capturados.
- *Las respuestas del ejecutivo ante las consideraciones del comité de asesoramiento están publicadas en actas,* incluyendo las respuestas al público elaboradas por el ejecutivo con información completa acerca de cómo las consideraciones y los hallazgos del comité de asesoramiento están siendo utilizados.

Los equipos de evaluación tendrán que averiguar si algunos comités de asesoramiento han sido designados de manera reciente. Si más de uno de dichos comités ha sido establecido, es aconsejable elegir uno que haya operado el tiempo suficiente como para demostrar un campo de registros que sea amplio. Si es posible, seleccione un comité que, de manera reciente, haya terminado su trabajo, en el cual los miembros tengan mayor disposición para hablar. Los evaluadores deberán ser muy cuidadosos para notar en los comentarios de los miembros cómo fueron utilizadas por el gobierno las recomendaciones de los comités de asesoramiento.

PP6- AGENCIA DE PLANEACIÓN DISTINTA A LA AGENCIA DE POLÍTICA

Principio de Gobernabilidad: CAPACIDAD

Relevancia del Indicador: Cualquiera que sea la estructura del sector eléctrico, resulta muy útil una agencia de planeación separada. Dada la complejidad técnica del sector, es importante tener una agencia separada de la estructura de elaboración de políticas (policy-making) y separada de la estructura operacional que tenga en cuenta consideraciones de largo plazo. En esto se incluye, por ejemplo, si las inversiones en generación y transmisión son adecuadas para cubrir las necesidades proyectadas; si los generadores se preocupan adecuadamente por el riesgo (tal como el riesgo del precio del combustible) y el aseguramiento de la energía. Resumiendo, la planeación nacional de energía para el público es necesaria para conducir el monopolio de los operadores públicos o privados hacia un mercado competitivo.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|--|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No existe una agencia de planeación distinta a la agencia de política | (1) El más bajo | |
| Existe una agencia de planeación distinta a la agencia de política, pero no | (2) Medio bajo | |

* En regulación cuando se habla sobre la captura del regulador se hace referencia a situaciones en las que el regulador no actúa de forma neutral entre los diferentes agentes regulados, sino que se inclina a favor de uno de ellos. Supongo que a esto se debe referir.

| | | |
|---|-----------------|--|
| existen mecanismos bien definidos que exijan al ejecutivo consultar a esta agencia para mejorar aspectos de política o evaluar cómo responde el ejecutivo a las recomendaciones o decisiones de esta agencia. | | |
| Existe una agencia de planeación distinta a la agencia de política con mecanismos bien definidos que exigen al ejecutivo consultar y responder las recomendaciones o decisiones de esta agencia, pero la agencia no tiene requisitos de un funcionamiento efectivo. | (3) Medio | |
| Existe una agencia de planeación distinta a la agencia de política con mecanismos bien definidos que exigen al ejecutivo consultar y responder las recomendaciones o decisiones de esta agencia, pero la agencia sólo cuenta con uno o dos requisitos de un funcionamiento efectivo. | (4) Medio alto | |
| Existe una agencia de planeación distinta a la agencia de política con mecanismos bien definidos que exigen al ejecutivo consultar y responder las recomendaciones o decisiones de esta agencia, y la agencia sólo cuenta con tres o más requisitos de un funcionamiento efectivo. | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: La primera parte de este indicador (es decir, los valores de 1 a 3) evalúan si una agencia de planeación independiente existe y cómo el ejecutivo responde a las recomendaciones o decisiones de este organismo. Los mecanismos necesarios para consultar con dicho organismo de planeación podrían ser dados por medio de estatutos que lo exijan o un sistema que contemple reuniones periódicas entre el ejecutivo y la agencia de planeación. Igualmente, los mecanismos para evaluar cómo responde el ejecutivo ante las recomendaciones o decisiones de la agencia podrían darse mediante requisitos específicos para que en el reporte anual del ministerio (o de la agencia de planeación) se presenten las recomendaciones o decisiones dadas por la agencia de planeación y la manera en la cuál ha respondido el ejecutivo. Otro mecanismo podría ser que el comité legislativo de electricidad tenga un mandato explícito para tratar este aspecto.

La segunda parte del indicador evalúa si la agencia de planeación independiente tiene en cuenta requisitos de un funcionamiento efectivo, los cuales son:

- Autoridad para pedir información al ejecutivo así como otras agencias del sector eléctrico y ejercer esta autoridad en la práctica. Esta información deberá estar contenida en los instrumentos legales (estatutos o leyes) aprobados por la agencia de planeación. Para evaluar si esta autoridad se ejerce en la práctica, entreviste a personal de la agencia de planeación y solicite información en las instancias específicas donde ellos han pedido información y ésta ha sido otorgada.
- Disponibilidad de recursos adecuados para la recolección de información y de estudios. Realice un escrutinio del presupuesto de la agencia de planeación para averiguar la disponibilidad presupuestaria para realizar análisis independientes, y examine si este se ha incrementado o se ha ido reduciendo con el paso de los años.
- Requisitos para que se publiquen los reportes de análisis, estudios y recomendaciones, y el ejercicio de dichos requisitos en la práctica. Examine los estatutos de operación de la agencia.
- Requisitos para consultar a los accionistas y otros grupos de interés ante las recomendaciones o decisiones de las políticas en el sector. Discuta con los accionistas la percepción que tienen de la agencia de planeación, y el grado en el ésta brinda oportunidades útiles y factibles para contemplar los intereses de los accionistas teniendo en cuenta la planeación realizada para el sector.

Los equipos de evaluación tendrán que establecer, primero, si existe una agencia independiente de planeación en el sector eléctrico; tal vez esta tarea está contemplada por una agencia de planeación económica más grande (asegúrese de aclarar cuál es el caso que se aplica). Para evaluar los dos aspectos del grado y la forma de comunicación entre la agencia de planeación y el ejecutivo, realice un escrutinio de la legislación u otros instrumentos bajo los cuales fue establecida la agencia de planeación. Para evaluar los requisitos de un funcionamiento efectivo, obtenga los estatutos de operación de la agencia de planeación, y complemente la información de dichos estatutos con entrevistas al personal de la agencia de planeación.

PP7- DEBATES PARA LA REESTRUCTURACIÓN O PARA CAMBIOS POLÍTICOS IMPORTANTES DE LA LEY (INDICADOR PRIORITARIO)

Principio de Gobernabilidad: ACCOUNTABILITY Y MECANISMOS DE REPARACIÓN

Relevancia del Indicador: Este indicador evalúa uno de los aspectos más importante en el proceso de reformas/reestructuración del sector, es decir, la regulación de la ley. La ley en el sector eléctrico debe establecer la dirección de la política, y es fundamental para garantizar que exista un espacio para dirigir los intereses del público. Por otra parte, la naturaleza y características del debate durante la reforma de la ley es, a menudo, un indicador para aclarar la calidad de la gobernabilidad en un país.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|--|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| La decisión de reformar/reestructurar se tomó sin tener en cuenta la aprobación legislativa (a través de recursos tales como decretos u ordenanzas presidenciales) | (1) El más bajo | |
| La decisión de reformar/reestructurar fue decretada por el cuerpo legislador, pero el proceso sólo contempla un único criterio para un proceso legislativo | (2) Medio bajo | |

| | | |
|---|-----------------|--|
| efectivo. | | |
| La decisión de reformar/reestructurar fue decretada por el cuerpo legislador, pero el proceso sólo contempla dos criterios para un proceso legislativo efectivo. | (3) Medio | |
| La decisión de reformar/reestructurar fue decretada por el cuerpo legislador, pero el proceso sólo contempla tres criterios para un proceso legislativo efectivo | (4) Medio alto | |
| La decisión de reformar/reestructurar fue decretada por el cuerpo legislador, pero el proceso sólo contempla todos los cuatro criterios para un proceso legislativo efectivo | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los cuatro criterios de un proceso efectivo son:

- Plazo entre la aprobación de la ley y su puesta en marcha: Esto es fundamental pues un sector como el eléctrico requiere de un tiempo prudencial para el análisis. Por esto, es importante evaluar el tiempo del que disponen los legisladores para estudiar y entender todos los asuntos. Si la legislación demora en exceso el tiempo necesario para entender los asuntos, ello es una señal de un proceso legislativo inefectivo. Como pauta general se debe considerar razonable un plazo mínimo de un mes y máximo de un año, sujeto al contexto específico de cada país.
- Asistencia de los miembros: Para legislar, tan importante como la reforma eléctrica, es deseable que un buen número de miembros, tanto del gobierno como de grupos de oposición, se presenten durante el debate. La asistencia de los miembros debe considerarse satisfactoria si un número significativamente mayor que el mínimo o el quórum se presente. Dado que es poco realista citar un único número de los asistentes para todos los países, especifique el porcentaje por encima del quórum que se presenta en la práctica en su país.
- La duración del debate y la composición de los ponentes es otro indicador importante del grado de vinculación de los legisladores con la legislación eléctrica. Esto podría considerarse satisfactorio si un debate serio tiene lugar en el momento de decretar la ley y si un número de opositores considerable tiene oportunidad de participar en dicho debate.
- La disponibilidad de registro literales del debate es importante para un análisis post-facto de las posiciones de los legisladores y de grupos políticos. Esto es esencial para evaluar su accountability. Esto debe considerarse satisfactorio si tales registros son disponibles al público en un plazo razonable después de finalizar el debate.

La información necesaria para evaluar este indicador deberá estar disponible en los documentos y actas legislativas. Adicionalmente, será de ayuda entrevistar a legisladores tanto de grupos que apoyen al gobierno y de grupos de oposición.

PP8- PAPEL DE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN DURANTE LAS REFORMAS POLÍTICAS (INDICADOR PRIORITARIO)

Principio de Gobernabilidad: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Relevancia del Indicador: En muchos países, las agencias de cooperación han jugado un papel importante en la iniciación y promoción de las reformas. Las agencias de cooperación pueden estimular las reformas; exigir condiciones para las ayudas; o pueden avalar una decisión del gobierno para la reforma; y buscar compromisos para que esa decisión se cumpla mediante el otorgamiento de créditos. Entre los donantes, las agencias multilaterales tales como el Banco Mundial o el Banco Asiático para el desarrollo, juegan un papel fundamental en el inicio del cambio de políticas mediante los condicionamientos para las ayudas. Los documentos claves en los cuales esas posiciones son articuladas son “Estrategias de Asistencia para los países” (no sujetas a los gobiernos); empréstitos para poner en marcha cambios políticos (tales como créditos de ajustes estructural), y ocasionalmente créditos para investigaciones de proyectos particulares. En resumen, la asistencia técnica, la cual es generalmente asumida por pequeñas agencias de orden bilateral así como grandes agencias de orden multilateral, puede ser muy influyente en el planteamiento de las decisiones políticas.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|--|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| Las agencias de cooperación intervienen en la elaboración de políticas del sector eléctrico, pero tal intervención no considera condiciones de compromisos de préstamos transparentes. | (1) El más bajo | |
| Las agencias de cooperación intervienen en la elaboración de políticas del sector eléctrico, pero tal intervención sólo considera una condición de compromisos de préstamos transparentes. | (2) Medio bajo | |
| Las agencias de cooperación intervienen en la elaboración de políticas del sector eléctrico, pero tal intervención sólo considera dos condiciones de compromisos de préstamos transparentes. | (3) Medio | |
| Las agencias de cooperación intervienen en la elaboración de políticas del sector eléctrico, pero tal intervención sólo considera tres condiciones de compromisos de préstamos transparentes. | (4) Medio alto | |
| Las agencias de cooperación intervienen en la elaboración de políticas del sector eléctrico y tal intervención considera las cuatro condiciones de compromisos de préstamos transparentes. | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: las cuatro condiciones de compromisos de préstamos transparentes incluyen:

- Información acerca de los lineamientos de los empréstitos en las políticas del sector eléctrico –tales como las articuladas en las “Estrategias de Asistencia para Países”- es públicamente disponible.
- Documentos de préstamos que incluyan condiciones de obligación en los desembolsos de los préstamos son públicamente disponibles durante el período en el cual es activo el préstamo. (La divulgación *post-facto* es inadecuada. Sólo la información disponible en el tiempo de la toma de la decisión puede ofrecer mayor participación).
- Información acerca de los desembolsos financieros relacionados con las condiciones del préstamo –valor del desembolso, si el desembolso se suspende y por qué- está disponible al público.
- Información sobre proyectos de asistencia técnica, incluyendo la lista de proyectos, los documentos del proyecto y el alcance del mismo, está disponible al público.

Primero, identifique las agencias de ayuda más activas –de orden multilateral y bilateral- en el sector eléctrico. “Disponibilidad al público” significa que los documentos estuvieron disponibles bien sea por recursos electrónicos o a través de peticiones personales a la agencia pertinente por parte de algún miembro del público. Una vez que las agencias pertinentes son identificadas, realice entrevistas con personas de la industria, accionistas principales y personal de las agencias de cooperación para determinar los documentos claves que se relacionen con el sector eléctrico. Esos documentos pueden incluir estrategias de asistencia para los países, documentos de las políticas de crédito, documentos de créditos para investigación, documentos de asistencia técnica y reportes de talleres de trabajo.

Con base en búsquedas en Internet, archivos de documentales, y peticiones personales a las agencias de cooperación, establezca si esos documentos estuvieron a disposición del público en el momento en el que se realizó el compromiso de préstamo en un caso particular. Dado que en muchos casos los aportes serán realizados después de sucedido el evento, puede ser un reto averiguar el grado de transparencia que existió en el pasado. Complemente con preguntas a los accionistas sobre documentos de esta clase y entreviste al personal de las agencias de cooperación sobre lo mismo para hacer una evaluación independiente del grado de transparencia que se dio en el momento en el que fue puesto en marcha el proceso de empréstitos. Si existe una diferencia significativa a través de las agencias de cooperación en lo tocante a transparencia, llene el indicador basados en la agencia de cooperación más influyente, y reporte los resultados para las otras en notas adicionales.

PP9- CLARIDAD EN EL PROCESO PARA TOMAR DECISIONES DURANTE LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA O EN LA REFORMA

Principio de Gobernabilidad: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Relevancia del Indicador: Si existe un rango amplio de intereses para ser representados en la determinación de cambios en la política, es importante que un amplio rango de accionistas conozcan bien los avances acerca de cómo se estructura el proceso para el consumo público y cómo ellos pueden contribuir a la toma de decisiones. Mientras que este indicador examina la claridad del proceso, la calidad del proceso de la participación pública por sí misma se evalúa en el indicador PP14.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|---|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| El proceso de toma de decisiones ni está bien definido ni existe información bien distribuida sobre el mismo. | (1) El más bajo | |

| | | |
|--|-----------------|--|
| El proceso de toma de decisiones tiene al menos tres elementos de un proceso bien definido, pero la información sobre dicho proceso no está bien distribuida (menos que dos elementos de amplia distribución) | (2) Medio bajo | |
| El proceso de toma de decisiones tiene al menos cinco elementos de un proceso bien definido y la información sobre dicho proceso está bien distribuida (al menos dos elementos de amplia distribución) | (3) Medio | |
| El proceso de toma de decisiones tiene todos los ocho elementos de un proceso bien definido y la información sobre dicho proceso está bien distribuida (al menos dos elementos de amplia distribución) | (4) Medio alto | |
| El proceso de toma de decisiones tiene todos los ocho elementos de un proceso bien definido y la información sobre dicho proceso está bien distribuida (todos los tres elementos de amplia distribución) | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los elementos de un proceso de toma de decisiones bien definidos son:

- Claro entendimiento de quién (cuáles instituciones/agencias) tomarán las decisiones.
- El plazo para tomar decisiones es expuesto de antemano.
- El formato para esas decisiones está claramente definido.
- El plazo para la participación es comunicado y se otorga un tiempo razonable para los comentarios.
- Especificaciones de cómo será usada la participación pública.
- Anticipaciones de cómo y cuándo se darán las retroalimentaciones a los mismos.
- Especificaciones de los mecanismos para solucionar los comentarios.
- Provisiones para el sistema de documentación del proceso.

Los tres elementos de un proceso para el cual la información es ampliamente distribuida son:

- La información debe circular con tiempo razonable (específico) de antemano a la iniciación del proceso político.
- La información está disponible en Internet a través de más de una herramienta de comunicación.
- Se realizaron esfuerzos sistemáticos demostrados para ayudar a las comunidades menos favorecidas.

Primero, establezca una decisión política que sea significativa y que esté bien definida que se haya aprobado recientemente o si se está poniendo en marcha. Los ejemplos pueden incluir un conjunto de procesos de reforma, o sub-decisiones tales como las decisiones de desintegrar o privatizar empresas de servicios públicos, establecer arreglos en el mercado, crear agencias de regulación, etc. Para determinar detalles del proceso, busque documentos del gobierno que expongan el proceso de la reforma y también realice una revisión de las páginas web. Puede ser de ayuda ingresar a los sitios web del gobierno para obtener detalles de anuncios (datos de anuncios de un documento en particular). Asimismo, puede entrevistarse con los encargados de tomar las decisiones, con miembros de la industria y con grupos de la sociedad civil, asegurándose de cubrir comunidades menos favorecidas, para evaluar su percepción sobre la claridad de los procesos y los alcances de los mismos.

PP10- ALCANCE DE LA INFORMACIÓN DE FONDO/SOPORTE DISPONIBLE AL PÚBLICO
Principio de Gobernabilidad: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Relevancia del Indicador: En algunos procesos políticos, los documentos de fondo deben ofrecer la información usada como base en la toma de decisiones. Esos documentos incluyen los documentos del gobierno y de los accionistas (Los reportes a los consultores son una tercera categoría también importante que se tratará por separado en el siguiente indicador PP11). El acceso a esos documentos es importante por diversos motivos: para evaluar si las decisiones fueron dadas a conocer; si los conocimientos usados como bases fueron sesgados hacia algún grupo de interés; y si la decisión fue consistente con los conocimientos bases o al final los intereses estuvieron por encima de éstos. La transparencia y el conocimiento usado como base, permiten la accountability de las decisiones, basadas en el verdadero contenido y la interpretación de los documentos.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|---|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No existe información disponible en documentos de soporte que contengan las bases para tomar las decisiones políticas. | (1) El más bajo | |
| La información disponible al público no contempla al menos dos criterios para distribuir información transparente. | (3) Medio | |
| La información disponible al público contempla todos los tres criterios para distribuir información transparente. | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los tres criterios para distribuir información transparente son:

- Amplitud: Es importante que la información transparente deba incluir documentos del gobierno y observaciones de los accionistas.
- Facilidad: Los registros o las actas de políticas, estrategias, planes, programas, leyes, u otras documentos de fondo necesarios sean accesibles en más de una locación pública (por favor diga cuál). Por ejemplo, los documentos deberán ser anunciados en un sitio web, estar disponibles en una biblioteca o una sala de lectura, y ser producidos rápidamente por exigencias del ministerio.
- Cronograma: ¿Esta información fue dispuesta al público con un período de tiempo razonable antes de que fuera tomada la decisión?, ¿fue informado el público a través de

sitios web y al menos otro medio de comunicación acerca de la disponibilidad de la información?

Revise los sitios web y busque actas de anuncios en los mismos, disponibles con el legislativo o el ejecutivo. También realice entrevistas con miembros del gobierno, de la industria y algunos accionistas para evaluar los tres criterios de amplitud, facilidad y cronograma.

PP11- ALCANCE DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE AL PÚBLICO, TENIENDO EN CUENTA EL USO DE CONSULTORES

Principio de Gobernabilidad: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Relevancia del Indicador: Los consultores a menudo cumplen un papel fundamental en algunos cambios de políticas importantes. Al evaluarse las reformas y la reestructuración del sector eléctrico, aunque la mayoría de los países han operado históricamente con integración vertical y monopolios estatales, se tiene que la mayoría de los elementos de la regulación para el sector eléctrico son nuevos. Consecuentemente con el diseño de la regulación, los gobiernos con frecuencia contratan a consultores, quienes son, a menudo, pagados por agencias de cooperación. Muchas decisiones fundamentales sobre la regulación son tomadas por los consultores, o son tomadas *de facto* a través de términos de referencias que aportan los consultores. Realice un escrutinio de los términos de referencia para ver si se estudian un rango de opciones alternativas para la reforma, y si se incluyen sus implicaciones financieras, sociales y ambientales. La transparencia en la elección y en la actuación de esos consultores es, por consiguiente, fundamental para la transparencia y la representación de intereses de los accionistas en el proceso como un todo.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|---|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| Los detalles de los consultores (sólo el nombre de la firma) comprometidos en la reforma y reestructuración no están disponibles como información pública. | (1) El más bajo | |
| Detalles considerables de los acuerdos de consultorías (al menos dos de los términos de referencia -presupuesto, y procedimiento para la selección de los consultores-) | (3) Medio | |
| Detalles considerables de los acuerdos de consultorías y los reportes finales de las mismas están disponibles al público en un tiempo oportuno. | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Para los propósitos de este indicador, las definiciones son las siguientes:

- **Facilidad en la disponibilidad:** para que sean útiles, los documentos deben ser de fácil acceso al público. Por ejemplo, los documentos deben ser publicados en un sitio web, estar disponibles en una biblioteca o salón de lectura, y ser producidos rápidamente por exigencias del ministerio.
- **Cronograma:** ¿Esta información fue dispuesta al público con un período de tiempo razonable antes de que fuera tomada la decisión?, ¿fue informado el público a través de

sitios web y al menos otro medio de comunicación acerca de la disponibilidad de la información?

Busque información en los acuerdos de consultorías y en los reportes de fuentes oficiales, y elabore entrevistas con miembros de la industria para establecer si esta información estuvo a disposición del público en el momento de la toma de las decisiones.

PP12- ANÁLISIS INDEPENDIENTE DE LAS RECOMENDACIONES DE LOS CONSULTORES

Principio de Gobernabilidad: ACCOUNTABILITY Y MECANISMO DE REPARACIÓN

Relevancia del Indicador: Un análisis independiente es un mecanismo importante para solicitar una mayor atención a las recomendaciones de los consultores, y evaluar las implicaciones de las mismas a los grupos de accionistas. Ofrece una oportunidad para que los accionistas se encarguen o comisionen de sus propios análisis, por consiguiente contribuye a un debate más completo, antes de la etapa de implementación.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|---|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No hay provisiones para los análisis independientes de las recomendaciones de los consultores en el proceso de decisiones. | (1) El más bajo | |
| El proceso permite análisis independientes, pero no especifica un proceso claro, que incluya una estrategia de alcance y de revisión del proceso. | (3) Medio | |
| El proceso exige un análisis independiente, y describe un proceso claro, que incluye una estrategia del alcance y una revisión del proceso. | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Para que sea útil, un proceso de análisis independiente debe considerar los siguientes aspectos:

- Proceso para el análisis: Los términos de referencia para contratar consultores deben ser explícitos sobre el alcance y la necesidad del análisis independiente del trabajo de los consultores. Si esto no se incluye en los términos de referencia, entonces el representante comisionado debe indicar claramente que el trabajo de los consultores está abierto para el escrutinio y se ha dado un tiempo prudente para hacerlo, antes de que el reporte esté finalizado y los resultados sean incluidos en las decisiones políticas.
- Estrategia de difusión: Los reportes de los consultores deben ser difundidos, de manera adecuada, a los accionistas para que todos ellos puedan ofrecer sus comentarios y recomendaciones.
- Proceso de revisión: A los consultores se les debe exigir que tengan en cuenta los comentarios de los accionistas y, preferiblemente, que justifiquen por escrito las decisiones que se incluyeron en el reporte final.

Averigüe sobre los consultores comisionados. Obtenga documentos que evidencien los reportes de consultores, evidencias de la difusión de dichos reportes, análisis independientes, y las revisiones de los reportes. Los términos de referencia para los consultores pueden describir explícitamente si

los análisis fueron o no contemplados. Los consultores en sí mismos son una buena fuente de información de cómo fue usado su trabajo. Los miembros de la industria y el personal del gobierno, que comisionan los reportes a consultores, y las agencias de cooperación (que con frecuencia pagan por las consultorías) pueden proveer información adicional acerca de la existencia y la extensión de los análisis sistemáticos.

**PP13- CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
(INDICADOR PRIORITARIO)**

Principio de Gobernabilidad: CAPACIDAD

Relevancia del Indicador: Las Organizaciones de la Sociedad Civil pueden jugar un papel fundamental en la gobernabilidad del sector eléctrico. Dentro del proceso político, las consideraciones de reducciones financieras y técnicas son bastante frecuentes. Las organizaciones de la sociedad civil tendrán que asegurar que no se subestimen los aspectos sociales y ambientales. Es más, las compañías privadas frecuentemente luchan para asegurar que sus intereses sean escuchados en el sector privado. El gobierno con frecuencia está limitado en cuanto su capacidad para evaluar la validez de los intereses y las inquietudes del sector privado, y la extensión en la que hay intercambios que atenten el bien común. Las organizaciones de la sociedad civil son esenciales para ejercer un contrapeso a los intereses privados como parte de un debate multilateral en la política del sector eléctrico.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|--|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No existen Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) activas en el proceso de política del sector eléctrico, que demuestren al menos una capacidad. | (1) El más bajo | |
| Existe de una a tres Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) activas en el proceso de política del sector eléctrico, pero ninguna de éstas demuestra más de una capacidad. | (2) Medio bajo | |
| Existen de una a tres Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) activas en el proceso de política del sector eléctrico, y al menos una demuestra tres o más capacidades. | (3) Medio | |
| Existen cuatro o más Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) activas en el proceso de política del sector eléctrico, y al menos una demuestra cuatro o más capacidades. | (4) Medio alto | |
| Existen cuatro o más Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) activas en el proceso de política del sector | (5) El más alto | |

| | | |
|--|--|--|
| eléctrico, y al menos tres demuestran cuatro o más capacidades. | | |
|--|--|--|

Guía para los equipos de evaluación: Para ser efectivas en el proceso político, las organizaciones de la sociedad civil deben demostrar algunas capacidades:

- Capacidad para análisis tecno-económicos: Las OSC deben ser capaces de comprometerse en el debate político basados en información y análisis de sondeos. Una buena medida de la capacidad es si las OSC han realizado comentarios en procesos recientes de formulación de políticas.
- Compromiso proactivo y capacidad estratégica: Aun cuando muchas OSC son llamadas a reaccionar ante propósitos políticos, para originar cambios a largo plazo es a menudo necesario establecer una agenda en lugar de simplemente reaccionar a los temas fijados por otros. Las evidencias de establecimiento de tales agendas pueden incluir la interacción tras escena (lobby) para introducir nuevas reglamentaciones o nuevas políticas.
- Vínculos fuertes: las posiciones políticas a menudo son fortalecidas –sustancialmente y políticamente- por conexiones fuertes que sean adecuadas. ¿Las OSC activas en la política del sector eléctrico tienen tales vínculos?
- Aprendizaje continuo: El sector eléctrico es dinámico. ¿Las OSC tienen conexiones a recursos para el aprendizaje continuo –recursos para conocimientos académicos, contactos internacionales- para hacer posible que éstas se mantengan actualizados en los debates?
- Conexiones de redes: Puesto que no todas las OSC tienen la misma fortaleza y la misma experiencia, la efectividad global de la sociedad civil a menudo es mejorada por una coordinación efectiva y sustanciosa a través de redes. ¿Existe una red efectiva que provea bases para compartir información, agrupando las estrategias y haciendo un trabajo de colaboración?
- Amplia credibilidad: Para ciertos tipos de intercesiones desde “dentro” en lugar de “fuera”, la amplia credibilidad de una OSC con un amplio rango de agentes del sector –gobierno, sector privado y otras OSC- es un aspecto importante. La credibilidad puede ser medida por la participación en las redes, peticiones para participar en eventos oficiales o de otro tipo, y peticiones para participar en comités oficiales y paneles.

Comience por identificar las OSC activas, incluyendo Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), centrales obreras, cuerpos profesionales, instituciones académicas y movimientos sociales. Las OSC deben estar activas en el proceso político.

PP14- CALIDAD DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA DURANTE LAS REFORMAS O LAS DECISIONES POLÍTICAS (INDICADOR PRIORITARIO)

Principio de Gobernabilidad: PARTICIPACIÓN

Relevancia del Indicador: Un fuerte proceso para la participación pública es un elemento fundamental de la buena gobernabilidad. La participación pública permite que las voces de menos favorecidos puedan ser escuchadas y sus intereses sean representados, proveen un camino para la entrada de la sociedad civil, y proveen una revisión contra abusos. Sin embargo, para ser efectiva, la participación pública no puede ser sólo nombrada. Debe estar estructurada cuidadosamente, así como proveer un mecanismo real para una amplia participación.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|-----------------------------|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No hay un procedimiento de | (1) El más bajo | |

| | | |
|---|-----------------|--|
| participación pública bien definido. | | |
| Un procedimiento adecuado de participación pública incluye de una a tres elementos de calidad. | (2) Medio bajo | |
| Un procedimiento adecuado de participación pública incluye de cuatro a cinco elementos de calidad. | (3) Medio | |
| Un procedimiento adecuado de participación pública incluye de seis a siete elementos de calidad. | (4) Medio alto | |
| Un procedimiento adecuado de participación pública incluye todos los ocho elementos de calidad. | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los ocho elementos de calidad en un buen proceso de participación pública.

- Notificación pública de documentos
- Registros de actas de políticas, estrategias, planes, programas, o leyes son accesibles en más de una entidad pública (por favor especifique cuál).
- Comunicaciones de proyectos de decisiones dentro un mes de plazo.
- Amplio uso de diversas herramientas de comunicación (especifique) para llegar un amplio rango de agentes, las cuales pueden incluir boletines informativos, Internet, consejos comunales, etc.
- Tiempo adecuado/razonable para la consideración pública y la preparación de sus decisiones.
- Al menos dos o más oportunidades para consultas y retroalimentación.
- Clara comunicación en los resultados de la participación pública dentro de tres meses de plazo de la decisión.
- Difusión sistemática a comunidades afectadas y vulneradas.

Realice entrevistas a miembros oficiales, a un buen número de accionistas, y busque documentación acerca del proceso de participación pública.

PP15- CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POR PARTE DE LOS ACCIONISTAS Y GRADO DE REACCIÓN DEL GOBIERNO

Principio de Gobernabilidad: PARTICIPACIÓN

Relevancia del Indicador: Incluso si los procesos de participación están bien estructurados, éstos sólo lograrán un impacto en los resultados si un buen número de accionistas participa activamente y si los encargados de la toma de decisiones incorporan esta participación en la decisión final. En este sentido, este indicador complementa a los dos anteriores: al PP13 en la capacidad de la sociedad civil y el PP14 en la calidad de los procesos de participación pública.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|---|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| No se tuvieron en cuenta los comentarios de los accionistas | (1) El más bajo | |

| | | |
|---|-----------------|--|
| o de la participación pública y no se contemplan ni siquiera uno de los elementos de calidad en la participación pública o en el grado de reacción del gobierno. | | |
| La participación pública o el grado de reacción del gobierno contemplan un elemento de calidad. | (2) Medio bajo | |
| La participación pública y el grado de reacción del gobierno contemplan un elemento de calidad. | (3) Medio | |
| La participación pública y el grado de reacción del gobierno, en conjunto, contemplan dos elementos de calidad. | (4) Medio alto | |
| La participación pública contempla los dos elementos de calidad y el grado de reacción del gobierno contempla todos los tres elementos de calidad. | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los dos elementos claves en la medición de la calidad de la participación son:

- Cantidad: Como mínimo, un proceso de participación pública debe establecer un mínimo de comentarios o sumisiones como un indicador de que los accionistas están haciendo parte en la toma de decisiones. Para una parte sustancia de la legislación o la política, considere diez (10) sumisiones como un número mínimo establecido como indicador de una participación razonable.
- Extensión: Los comentarios y los análisis son sometidos por un buen número de grupos de accionistas que no sólo incluyen a los propietarios industriales y los usuarios industriales, sino también ONG's de interés público, de trabajo, grupos de consumidores y otros consumidores del sector como los granjeros. Como una regla de aprobación, una extensión suficiente existe si al menos el 20% de los comentarios o cinco comentarios de suprema importancia fueron realizados por grupos no industriales. Un comentario debe ser contado si hace al menos un aporte importante o un comentario analítico. Los comentarios que no expliciten causas para discrepancias, siempre que ellos tengan propósitos útiles en otros contextos, deben ser descontados del propósito de este indicador.

Los tres elementos claves en la medición del grado de reacción de los hacedores de política son:

- Notificación de la participación pública: ¿Las decisiones oficiales o los documentos de acompañamiento fueron discutidos y cuánta participación pública fue solicitada?
- Resumen de la participación pública: ¿Las decisiones oficiales explican cómo fue incorporada la participación pública en la decisión final?

Aplice este indicador el mismo proceso que fue usado para examinar el PP14 en el proceso de calidad en la participación pública, siguiendo la información y los documentos obtenidos en la evaluación del PP14. Para aplicar este indicador, realice un escrutinio de la participación por parte de los accionistas para evaluar la calidad de la participación y el grado de reacción de los accionistas por encima de los parámetros establecidos.

PP16- CALIDAD DEL CUBRIMIENTO DE LOS MEDIOS ACERCA DE LAS DECISIONES DE REFORMAS

Principio de Gobernabilidad: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Relevancia del Indicador: El grado y el tipo de cubrimiento de los medios es un buen indicador del potencial para aumentar el compromiso público y el debate. Entre mejor sea la información en los medios, las observaciones del público llegarán más a los parlamentarios y/o al ejecutivo. Por el contrario, la falta de cubrimiento por parte de los medios excluye un camino importante para la transparencia. Igualmente, un cubrimiento por parte de los medios que sea sesgado es problemático, porque potencialmente falla al exponer todos los lados de un aspecto.

| CRITERIO DE EVALUACIÓN | VALORES | EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN |
|--|-----------------|-----------------------------|
| No aplicable / no evaluable | (0) | |
| El cubrimiento de los medios no tiene en cuenta ni siquiera un elemento de calidad. | (1) El más bajo | |
| El cubrimiento de los medios tiene en cuenta un elemento de calidad. | (2) Medio bajo | |
| El cubrimiento de los medios tiene en cuenta dos elementos de calidad. | (3) Medio | |
| El cubrimiento de los medios no tiene en cuenta tres elementos de calidad. | (4) Medio alto | |
| El cubrimiento de los medios tiene en cuenta todos los cuatro elementos de calidad. | (5) El más alto | |

Guía para los equipos de evaluación: Los cuatro elementos para evaluar la calidad del cubrimiento de los medios.

- Volumen del cubrimiento: Si existió un promedio de cuatro o más artículos en los periódicos de mayor circulación, este elemento de calidad es contemplado.
- Cubrimiento local: Si hay cuatro o más artículos en periódicos locales este elemento de calidad es contemplado.
- Calidad del cubrimiento: Evalúe la calidad del cubrimiento en varios periódicos buscando citas de documentos específicos, citas de accionistas/miembros oficiales de oposición, y análisis independiente. Seleccione al menos diez artículos detallados para hacer dicha evaluación. Puesto que es necesario un juicio cualitativo, documente las bases de su decisión en las notas.
- Equilibrio del cubrimiento: Evalúe el equilibrio en el cubrimiento en varios periódicos. Para evaluar el equilibrio, examine si los artículos sólo dan un punto de vista, o más de un punto de vista. Seleccione al menos diez artículos detallados para hacer dicha evaluación. Puesto que es necesario un juicio cualitativo, documente las bases de su decisión en las notas.

Elija un espacio de una semana, observando un periódico de tres días antes y uno de tres días después del día de la toma de una decisión importante (legislativa o ejecutiva). Identifique los periódicos de mayor circulación y, adicionalmente, identifique un periódico local de gran circulación.

ANEXO B.

Desarrollo de los indicadores del Proceso Político

PP1- CAPACIDAD DEL COMITÉ LEGISLATIVO

Principio de gobernabilidad: Capacidad

VALOR: 4 (medio alto)

Justificación: En Colombia, para el sector de minas y energía haciendo las veces de comité legislativo, existe el Ministerio de minas y energía quien esta facultado por el Decreto 2119 de 1992 para cumplir las funciones dispuestas en los Art. 3 y 4, y por el Decreto 70 de enero 17 de 2001 en su art. 3. Así mismo el staff que conforma dicho ministerio se encuentra reglamentado en el art. 7 del mismo decreto bajo el Título III: Organización del Ministerio. Conjuntamente el art. 17 de la Ley 143 (Ley Eléctrica) de 1994 señala la existencia de un cuerpo consultivo permanente conformado por representantes del sector; de orden nacional, regional y a nivel de usuarios, el cual se encargará de la adopción y estudio de planes, programas y proyectos del sector energético.

En materia de contratación de expertos y emprendimiento de estudios, se encuentran entidades como la Comisión de Regulación de Energía y Gas, y la Unidad de Planeación Minero Energética, quienes a su vez cuentan con recursos financieros previamente fijados por el Ministerio según los Art. 22 y 14 de la Ley 143 de 1994, respectivamente. De igual manera el Ministerio, a su vez provisto de una División de presupuesto, contará con los recursos destinados por la Secretaría General de la Nación de acuerdo con el Art. 24 del Decreto 2119 de 1992, que reza en sus incisos 1 y 2 lo siguiente:

- “Elaborar y presentar ante el Secretario General los proyectos de presupuesto de inversión y de funcionamiento del Ministerio, acompañados de su explicación y de la justificación detallada de cada una de las apropiaciones”.
- “Programar las inversiones del Ministerio en coordinación con las demás dependencias, de conformidad con el presupuesto anual de la entidad”.

PP2- COMITÉ LEGISLATIVO (DE ELECTRICIDAD)

VALOR: 5 (el más alto)

Justificación: Recientemente la CREG y la UPME (organizaciones participes del comité legislativo de electricidad), darán a conocer la Resolución el 15 de julio de 2006 en la cual los cargos ofrecidos por dichas organizaciones serán otorgados de acuerdo con las capacidades mostradas por los miembros participantes, reformando la Resolución CREG-116 de 1998. Para ello, las hojas de vida de estos serán puestas bajo el escrutinio público y de las demás organizaciones pertenecientes al sector eléctrico. Como referencia de apoyo el Señor Freddy Martínez de la empresa CHIVOR comenta: “La CREG esta tomando decisiones permanentemente. Actualmente esta trabajando sobre la remuneración y el otorgamiento del Cargo por Capacidad. De acuerdo con el cronograma inicial, la resolución definitiva sale el 15 de julio de 2006”.

En cuanto al debate de los reportes presentados por cada una de las organizaciones mencionadas, Luís Guillermo Vélez, de Empresas Publicas de Medellín, comenta: “El regulador está obligado por ley a dar a conocer y someter a las observaciones de los agentes todas las resoluciones de alcance general. Por alcance general se entiende que obligan a todos los agentes. Por tanto no sólo EEPPM sino todas las empresas del sector son informadas sobre las decisiones que se van a tomar. En muchos casos, dichas decisiones son antecedidas por meses de discusiones y estudios en los que participan las empresas, los reguladores, la academia, etc.”¹⁵.

De la misma forma, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG - atendiendo lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, debe hacer público en su página web todos los proyectos de resoluciones de carácter general que pretenda adoptar, con las excepciones que allí señalan y una antelación no inferior a 30 días a la fecha de su expedición. Conjuntamente la Dirección General de Energía Eléctrica, en el Decreto 2119 de 1992 en el art. 30, esta en la obligación de cumplir las funciones siguientes:

“...FUNCIONES. La Dirección General de Energía Eléctrica tendrá las siguientes funciones:

1. Asistir y asesorar al Ministro en la formulación de la política del subsector de energía eléctrica;
2. Promover y coordinar estudios y proyectos en materia de energía eléctrica, con el objeto de lograr la ejecución de la política diseñada para este subsector;
3. Coordinar con la Unidad Especial de Planeación Minero Energética, la realización de los estudios necesarios para establecer la conveniencia económica, social y de rentabilidad de la energía eléctrica;
4. Promover las acciones encaminadas a la normalización técnica del subsector en coordinación con las demás autoridades competentes, con el fin de que se ajusten a la política nacional adoptada por el Ministerio;
5. Velar por preservación del ambiente en el desarrollo de los planes y programas del subsector, con el fin de garantizar la conservación y restauración de los recursos y el desarrollo sostenible, de conformidad con los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental señalados por la autoridad ambiental competente;
6. Coordinar con la Unidad Especial de Información Minero Energética la creación y utilización de bases de datos, sistemas de información y archivos técnicos necesarios para las actividades de este subsector;
7. Hacer seguimiento a las decisiones de este subsector en materia de políticas, planes y proyectos, desarrollando las actividades requeridas para lograr su cumplimiento;
8. Asesorar a las demás dependencias del Ministerio y a otras entidades en los asuntos relacionados con este subsector.

PARAGRAFO. El Director podrá delegar las funciones que le son propias en la Subdirección y en la División Legal de Energía Eléctrica.”

¹⁵ Respuesta obtenida vía electrónica del Señor Luis Guillermo Vélez.

PP3- INDEPENDENCIA DEL DEPARTAMENTO/MINISTERIO DE ENERGÍA DEL EJECUTIVO

Principio de gobernabilidad: Capacidad

VALOR: 2 (medio bajo)

Justificación: El Presidente de la República de Colombia esta plenamente facultado por la Constitución Política de 1991 en el art. 189 numeral 1, para nombrar a los Ministros de Despacho, así: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros Del Despacho y...”.

En concordancia, el Decreto 2119 de 1992 en el Título VI: Disposiciones laborales transitorias y en el Título VII: Disposiciones generales, dispone la manera como los miembros del Ministerios de Minas y Energía, serán removidos, remunerados e indemnizados, en los casos que así lo ameriten.

En cuanto al elemento que contiene las vinculaciones pasadas y actuales, de los nombrados, con el sector eléctrico, no se encuentra ningún documento que señale las disposiciones a seguir, por tanto este elemento no se contempla en el indicador. Al igual que el elemento existente para la prevención de conflictos de interés, tales como amonestaciones al personal para poder entablar relaciones comerciales en negocios relativos a la electricidad sólo unos cuantos años después del retiro del Ministerio.

PP4- REPORTES ANUALES DEL DEPARTAMENTO / MINISTERIO DE ELECTRICIDAD

Principio de gobernabilidad: Accountability y Mecanismos de Compensación

VALOR: 5 (el más alto)

Justificación: Este indicador va dirigido a la preparación, presentación y disposición de los recursos anuales con los que cuenta el Ministerio. En cuanto a estos señalamientos la Ley 489 de 1998 en su art. 32 menciona la Democratización de la Administración Pública, proclamándose así: “Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.

Ampliando aún más dicha democratización, el Decreto 2696 de 2004, por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación, sanciona en su Capítulo IV Informe de Gestión y Resultados. Así mismo el Ministerio también se ve obligado a rendir cuentas en el art. 208 de la Constitución Política de 1991 según el cual, “... Los Ministros... presentarán al Congreso, dentro de los primeros 15 días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio...”.

PP5- COMITES DE ASESORAMIENTO AL DEPARTAMENTO / MINISTERIO

Principio de gobernabilidad: Participación

Valor: **5** (el más alto)

Justificación: El Ministerio de Minas y Energía cumpliendo lo dispuesto en la Ley 143 de 1994, art. 17 “...contará con un cuerpo consultivo permanente, conformado por representantes de las

empresas del sector energético, del orden nacional y regional y de los usuarios, que deberá conceptuar previamente a la adopción de los Planes, Programas y de Proyectos de desarrollo de cada subsector y proponer las acciones pertinentes para garantizar que éstos se realicen de acuerdo con lo establecido en el Plan Energético Nacional. Facúltese al Gobierno Nacional para establecer el número y los mecanismos de selección de los representantes de los usuarios.”

Dicho cuerpo consultivo ha de tomar el nombre de CAPT (Comité Asesor de Planeamiento de la Transmisión) y tiene sus funciones definidas en el art. 5 de la Resolución 18-1313 de 2002 expedida por el Ministerio, así: “...DEL CUERPO CONSULTIVO PERMANENTE.... Este Cuerpo conceptuará y propondrá las acciones pertinentes para garantizar que el Plan de Expansión se realice de acuerdo con lo establecido en el Plan Energético Nacional. El pronunciamiento que se derive de la consulta efectuada al Cuerpo Consultivo Permanente deberá producirse dentro del término definido para tal efecto por el Ministerio de Minas y Energía, y el mismo no es vinculante para la Unidad de Planeación Minero - Energética, UPME.

PARÁGRAFO 1o. En caso de no aceptar las recomendaciones del Cuerpo Consultivo Permanente, la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, deberá consignar sus argumentos en un documento oficial, que estará disponible para consulta de todos los interesados en su página "Web"...”.

Dicho comité (CAPT) estará conformado por los siguientes miembros:

- 1 representante de las empresas de distribución.
- 1 representante de las empresas de generación.
- 3 representantes de los Grandes Usuarios.
- 3 representantes de las empresas de comercialización.
- 3 representantes de las empresas de transmisión.

En referencia a las reuniones periódicas que debe cumplir el comité, esta en su reglamento el siguiente cronograma de actividades:

“REUNIONES ORDINARIAS. Se realizan en las siguientes fechas:

- Febrero: Definición de cronograma de actividades
 - Abril: Informe trimestral de restricciones y metodología para la elaboración del Plan
 - Julio: Versión preliminar del Plan de Expansión
 - Agosto: Comentarios del CAPT a la versión preliminar del Plan
 - Octubre: Versión definitiva del Plan de Expansión
 - Diciembre: Presentación del cálculo de ingresos de los transportadores en el año siguiente (LAC)
- Adicionalmente, aquellas que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos.”

Y para garantizar una representación amplia balanceada de todos los accionistas, especialmente los grupos de interés públicos: el reglamento del CAPT contempla: “De ser necesaria la presencia de personas o empresas que no forman parte del Comité, éstas pueden ser invitadas a través de la Secretaría y contarán con voz pero no con voto. Para la realización normal de las sesiones se requerirá de la presencia de al menos siete (7) representantes, sin incluir a los representantes del CND y de la UPME. Como mínimo un representante de las empresas de transmisión, comercialización y usuarios.”

PP6- AGENCIA DE PLANEACIÓN DISTINTA A LA AGENCIA DE POLÍTICA

Principio de gobernabilidad: Capacidad

Valor: 4 (medio alto)

Justificación: este indicador corresponde a la existencia de una agencia de planeación independiente del Ministerio, dado este primer criterio se puede objetar el cumplimiento de él de acuerdo con la Ley 143 de 1994 art. 13: “La Unidad de Planeación Minero-Energética de que trata el artículo 12 del Decreto 2119 de 1992, se organizará como Unidad Administrativa Especial

adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con patrimonio propio y personería jurídica y con regímenes especiales en materia de contratación, de administración de personal, de salarios y de prestaciones, y con autonomía presupuestal.

La Unidad manejará sus recursos presupuestales y operará a través del contrato de fiducia mercantil que celebrará el Ministerio de Minas y Energía con una entidad fiduciaria, el cual se someterá a las normas del derecho privado. Estas disposiciones regirán, igualmente, los actos y contratos que se realicen en desarrollo del respectivo contrato de fiducia.

Para el cumplimiento del artículo 60 de la Constitución Política, a las empresas del sector energético se dará aplicación, en lo pertinente, al Decreto Ley 663 de 1993. El Gobierno Nacional señalará las condiciones especiales de financiación.”

De la misma manera el Decreto 2119 de 1992 en su Capítulo IV, De la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), contempla no solo la creación de este como consecuencia de la conversión de la Comisión Nacional de Energía, si no especifica la manera como esta habrá de operar, así:

“ARTICULO 13. FUNCIONES. Son funciones de la Unidad de Planeación Minero Energética:

1. Establecer los requerimientos minero energéticos de la población y los agentes económicos del país, con base en proyecciones de demanda que tomen en cuenta la evolución más probable de las variables demográficas y económicas, y de precios de los recursos minero energéticos;
2. Establecer la manera de satisfacer dichos requerimientos, teniendo en cuenta los recursos minero energéticos existentes, según criterios económicos y sociales;
3. Elaborar el Plan Nacional Minero, el Plan Energético Nacional y el Plan de Expansión del sector eléctrico, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la política macroeconómica del Gobierno Nacional;
4. Evaluar la conveniencia económica y social del desarrollo de fuentes y usos energéticos no convencionales, así como el desarrollo de energía nuclear para usos pacíficos;
5. Evaluar la rentabilidad económica y social de las exportaciones de recursos energéticos;
6. Realizar diagnósticos que permitan la formulación de planes y programas del sector minero energético;
7. Establecer y operar los mecanismos y procedimientos que permitan evaluar la oferta y demanda de minerales, hidrocarburos y energía y determinar las prioridades para satisfacer los requerimientos, de conformidad con la conveniencia nacional.”

Otras funciones adicionales a la UPME se hallan contempladas en el art. 16 de la Ley 143 de 1994, donde se expresa de la siguiente manera:

“Art. 16: La Unidad de Planeación Minero-Energética tendrá entre otras las siguientes funciones:

...

- h. Recomendar al Ministro de Minas y Energía políticas y estrategias para el desarrollo del sector energético.
- i. Prestar los servicios técnicos de planeación y asesoría y cobrar por ellos.
- j. Establecer prioritariamente un programa de ahorro y optimización de energía.”

La independencia de dicha agencia (UPME), está basada en su independencia presupuestal otorgada en el art. 14 de la Ley 143 de 1994, así: “El presupuesto de la Unidad Administrativa Especial de Planeación Minero Energética hará parte del Presupuesto General de la Nación y será presentado al Ministerio de Minas y Energía para su incorporación en el mismo, su distribución anual se hará mediante resolución expedida por el Ministerio de Minas y Energía y refrendada por el Director General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 38 de 1989 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan.” De esta manera se garantiza que en las decisiones a tomar no se presenten capturas de ningún tipo por parte de las empresas directamente afectadas por la normatividad allí establecida.

PP7- DEBATES PARA LA REESTRUCTURACIÓN O PARA CAMBIOS POLÍTICOS IMPORTANTES DE LA LEY

Principio de gobernabilidad: Accountability y Mecanismos de Compensación

Valor: 4 (medio alto)

Justificación: En Colombia, emitir leyes o modificarlas le compete al Congreso, para tal efecto la Constitución Política de 1991 ha dispuesto lo siguiente:

- En cuanto al plazo entre la aprobación de la ley y su puesta marcha, objeto: “Art. 157: Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:
 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

Estos plazos los complementa el art. 160, donde menciona: “entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos 15 días...”

Una vez superados los debates, el art. 165 expone: “Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

Seguidamente en el art. 166 se mencionan los plazos del gobierno así: “ el Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley cuando conste de más de veinte artículos; de diez, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta...”

Para cuando el proyecto sea objetado inconstitucional, el Art. 167 dispone el trámite a seguir para alcanzar su aprobación.

- Al respecto a la participación de opositores, esta se encuentra registrada en la Constitución bajo el Capítulo 3: DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN. En el Art. 112: “los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente la función crítica a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas... se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales...”
- El último criterio a tener en cuenta es el de la disponibilidad de registro literales del debate para un análisis post-facto de las posiciones de los legisladores y de grupos políticos, esto se concentra en las Publicaciones del Diario Oficial, avalado por la Ley 489 de 1998 en su art. 119 donde se expresa: “Publicación en el Diario Oficial . A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:
 - a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
 - b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;
 - c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las

distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.”

PP8- PAPEL DE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN DURANTE LAS REFORMAS POLÍTICAS

Principio de gobernabilidad: Acceso a la información y transparencia

Valor: 1 (el más bajo)

Justificación: Dado que no existe claridad acerca de las condiciones bajo las cuales se otorgan prestamos (si existieren) para dar cumplimiento a las políticas del sector eléctrico o para la aprobación de estas, se califica este indicador con el valor más bajo.

PP9- CLARIDAD EN EL PROCESO PARA TOMAR DECISIONES DURANTE LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA O EN LA REFORMA

Principio de gobernabilidad: Acceso a la información y transparencia

Valor: 3 (medio)

Justificación: Según la Constitución Política de 1991, art. 150: “Corresponde al Congreso hacer las leyes...”

1. Interpretar, reformar y derogar leyes.

...

13. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

...

Es decir, las decisiones en cuanto a reformas o proyectos de ley siempre son tramitadas en el Congreso de la República, de modo que los actores que toman las decisiones finales son los congresistas (representantes y senadores).

El plazo de dichos proyectos se encuentra estimado en el art. 166 si estos son aprobados sin ningún tipo de objeciones, y en el art. 167 si el Gobierno lo objetare por motivo alguno.

En lo referente a la participación pública, después de ser promulgada la nueva Constitución que define a Colombia como un “Estado social de Derecho, democrático, descentralizado, *participativo*, solidario y pluralista”, el país ha demostrado transformaciones importantes a nivel social y político, avanzando de una democracia representativa a una democracia de participación. En este sentido, los ciudadanos han reivindicado el derecho a integrarse en la toma de decisiones que puedan afectarlos y han encontrado instrumentos reales y eficaces para acceder al control y la fiscalización de la administración pública.

Por su parte el Estado colombiano prevé hoy como una de sus prioridades estratégicas, ofrecer atención y respuestas oportunas a los requerimientos presentados por parte de los ciudadanos ante las corporaciones públicas. En este marco, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, ha considerado oportuno ofrecer a la ciudadanía una GUÍA DE MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, la cual busca propender por el desarrollo de mecanismos de participación y control social de la ciudadanía en las actividades del ámbito minero energético.

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, y con base en los artículos que hacen referencia a la PARTICIPACIÓN y sus mecanismos, se han expedido normas que regulan y orientan la participación democrática de todos los ciudadanos:

- Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 142 de 1994, Ley de Servicios Públicos
- Ley 190 de 1995 Estatuto Anticorrupción
- Decreto 2232 de 1995, Reglamentario del Capítulo V, artículo 53 de la Ley 190/95
- Decreto 1429 de 1995, reglamentario del Capítulo I del Título V de la Ley 142/94 en lo relacionado con el Control Social de los servicios públicos domiciliarios.
- Ley 393 de 1997, Acción de Cumplimiento
- Ley 472 de 1998, en relación con el ejercicio sobre acciones populares y de grupos
- Ley 152 de 1994 de Planeación Participativa
- Ley 489 de 1998 Sistema de Desarrollo Administrativo. Capítulo VIII Democratización y Control de la Administración Pública
- Ley 87 de 1995 de Control Interno
- Ley 80 de 1995 Contratación
- Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000. Desarrollan el artículo 86 de la Constitución y consagran la Acción de Tutela para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales individuales.
- Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994
- Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario

Los procedimientos no previstos en las normas mencionadas, están sujetos a lo consagrado en el Código Contencioso Administrativo.

Para complementar este indicador, la metodología hace referencia a la forma como es difundida y distribuida dicha información. De acuerdo con la Ley 489 de 1998 en su art. 119, todos los proyectos de ley deben ser presentados a luz pública y tal información estará dispuesta a través de medios electrónicos.

PP10- ALCANCE DE LA INFORMACIÓN DE FONDO / SOPORTE DISPONIBLE AL PÚBLICO

Principio de gobernabilidad: Acceso a la información y transparencia

Valor: 5 (el más alto)

Justificación: este indicador evalúa la manera como se encuentra dispuesta la información “soporte” en la toma de decisiones, en el se valoran tres criterios: amplitud, facilidad y cronograma.

- Amplitud y Facilidad: este criterio se encuentra contemplado en la Ley 489, “Artículo 22. Divulgación. Corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública elaborar el informe anual de ejecución y resultados de las políticas de desarrollo administrativo de los organismos y entidades de la Administración Pública que forman parte del Sistema, para lo cual solicitará a los ministros y directores de departamento administrativo los informes que considere pertinentes. Igualmente establecerá los medios idóneos para garantizar la consulta de dichos resultados por parte de las personas y organizaciones interesadas y la divulgación amplia de los mismos, sin perjuicio de los mecanismos sectoriales de divulgación que se establezcan con el objeto de atender los requerimientos de la sociedad civil.”
- Cronograma: En relación al tiempo, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG - atendiendo lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, debe hacer público en su página Web todos los proyectos de resoluciones de carácter

general que pretenda adoptar, con las excepciones que allí se señalan, con antelación no inferior a 30 días a la fecha de su expedición.

PP11- ALCANCE DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE AL PÚBLICO TENIENDO EN CUENTA EL USO DE CONSULTORES.

Principio de gobernabilidad: Acceso a la información y transparencia

Valor: 5 (el más alto)

Justificación: Las reformas y la reestructuración en el sector eléctrico que constantemente se llevan a cabo a través de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, para estos casos, se encuentra la existencia del Decreto 2696 de 2004, el cual hace un compilado en los Art. 9 y 10, de la forma como se encontrará disponible al público toda la información que afectará tanto a los usuarios como a las agencias involucradas, así:

“Artículo 9°. Publicidad de proyectos de regulaciones. Las Comisiones harán público en su página Web, con antelación no inferior a treinta (30) días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de resoluciones de carácter general que pretendan adoptar, excepto los relativos a fórmulas tarifarias, en cuyo caso se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 124 a 127 de la Ley 142 de 1994, reglamentado en el artículo 11 del presente decreto...”

“Artículo 10. Contenido mínimo del documento que haga públicos los proyectos de regulación de carácter general, no tarifarios. Cuando se hagan públicos los proyectos de regulación de carácter general no tarifarios, se incluirán, por lo menos, los siguientes aspectos:

10.1 El texto del proyecto de resolución.

10.2 La invitación explícita para que los agentes, los usuarios, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliados para todos los temas y la Superintendencia de Industria y Comercio en lo que concierne a la prevención y control de prácticas comerciales restrictivas de la competencia, remitan observaciones o sugerencias a la propuesta divulgada.

10.3 La identificación de la dependencia administrativa y de las personas a quienes podrá solicitarse información sobre el proyecto y hacer llegar las observaciones, reparos o sugerencias, indicando tanto la dirección ordinaria y el teléfono, como el fax y dirección electrónica si la hubiere.

10.4 El término para la recepción de las observaciones, reparos o sugerencias no podrá ser menor a diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haga público el proyecto de regulación. Este plazo podrá prorrogarse por solicitud de parte u oficiosamente.

10.5 Los soportes técnicos...”

PP12- ANÁLISIS INDEPENDIENTE DE LAS RECOMENDACIONES DE LOS CONSULTORES

Principio de gobernabilidad: Accountability y Mecanismos de compensación

Valor: 1 (el más bajo)

Justificación: No se encuentran provisiones para los análisis independientes de las recomendaciones de los consultores o de agentes terceros (tales como usuarios finales o a quienes pueda interesar) en el proceso de decisiones.

PP13- CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Principio de gobernabilidad: Capacidad

Valor: 3 (medio)

Justificación: antes de remitirse a evaluar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, hay que remitirse a su existencia y a su derecho a ser escuchadas, en Colombia esto se encuentra garantizado por la Ley 489 de 1998 en el Capítulo VIII: Democratización y control social de la administración pública, Art. 32. Democratización de la Administración Pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

1. Convocar a audiencias públicas.
2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.”

Estas organizaciones están avaladas por la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) en el Art. 62: “Organización. En desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, en todos los municipios deberán existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios" compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta ley...”

PP14- CALIDAD DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA DURANTE LAS REFORMAS O LAS DECISIONES POLÍTICAS

Principio de gobernabilidad: Participación

Valor: 4 (medio alto)

Justificación: este indicador evalúa las formas de participación pública existentes y su manera de operar. La Constitución Política de 1991 en el Art. 2 “...Son fines esenciales del Estado:... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;...”. En concordancia, dentro del Plan de Desarrollo Administrativo formulado por la Ley 489 de 1998, se estableció una Línea Estratégica de Política denominada “Participación Ciudadana en el Desarrollo y

Control de la Gestión Pública” cuyo objetivo general es construir espacios óptimos y fuertes para que la ciudadanía pueda ejercer un control social en la gestión de las entidades públicas, o de los particulares que ejercen funciones públicas, administren bienes del Estado o presten servicios públicos a cargo del mismo de manera directa o indirectamente a través de sus entidades adscritas, vinculadas o con participación accionaria, como medio que facilite y promueva la transparencia, eficiencia y eficacia de estas entidades.

Para esto es necesario recurrir a unos criterios de evaluación:

1. Notificación pública de documentos: se contempla en el Art. 119 de la Ley 489 DE 1998, así: “... A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:
 - a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
 - b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;
 - c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las

distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado...”

2. Registros de actas de políticas, planes, programas, o leyes son accesibles en mas de una entidad pública: cumplimiento al artículo mencionado en el párrafo anterior, todas las entidades públicas involucradas con el sector eléctrico deben acogerse a él. Es así como organizaciones tales como la CREG, la UPME, MINMINAS, y demás empresas eléctricas que aún sean propiedad del Estado, publican absolutamente todos los elementos precedentemente mencionados en sus páginas Web y en sus bibliotecas físicas.

Así mismo, la manera como se debe proceder para la obtención de información, el tiempo estipulado para conseguirla y las fuentes, es la siguiente:

Haciendo uso del Derecho de Petición, se pueden exponer:

- Quejas: Cuando se pone en conocimiento de las autoridades respectivas, conductas irregulares de empleados oficiales o de particulares a quienes se les ha atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público.
- Reclamos: Cuando se notifica a las autoridades de la suspensión injustificada o de la prestación deficiente de un servicio público.
- Manifestaciones: Cuando se hace llegar a las autoridades la opinión del peticionario sobre una materia de actuación administrativa.
- Solicitudes de Información: Se formulan a las autoridades para que estas:
 1. Den a conocer cómo han actuado en un caso concreto.
 2. Permitan el acceso a documentos que reposan en una oficina pública.
 3. Expidan copias de documentos que reposan en las oficinas públicas.
 4. Entreguen información de carácter general sobre la entidad.

Por regla general, las peticiones deben ser resueltas así:

- Máximo quince (15) días hábiles para Quejas, Reclamos y Manifestaciones.
- Máximo diez (10) días hábiles para Peticiones de Información.
- Máximo treinta (30) días hábiles para contestar consultas.

Las Empresas Electricificadoras se rigen por la Ley 142 de 1994, según la cual toda petición de los usuarios debe ser resuelta dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

PP15- CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POR PARTE DE LOS ACCIONISTAS Y GRADO DE REACCIÓN DEL GOBIERNO

Principio de gobernabilidad: Participación

Valor: 4 (medio alto)

Justificación: Referente a la expedición de leyes, todos los proyectos de ley antes de pasar a ser debatidos por el Congreso son publicados en el Diario Oficial, según el Art. 119 de la Ley 489, así: “A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

...

c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado...”

Para constatar que dichos proyectos son dados a conocer efectivamente, Luis Guillermo Vélez, de la Empresa EEPPM, dice al respecto: "El regulador está obligado por ley a dar a conocer y someter a las observaciones de los agentes todas las resoluciones de alcance general. Por alcance general se entiende que obligan a todos los agentes. Por tanto no sólo EEPPM sino todas las empresas del sector son informadas sobre las decisiones que se van a tomar. En muchos casos, dichas decisiones son antecedidas por meses de discusiones y estudios en los que participan las empresas, los reguladores, la academia, etc." En cuanto a la importancia que le es dada a sus aportes, el comenta: "El regulador no está obligado a tener en cuenta en sus decisiones finales las posiciones o conceptos de ninguna empresa. Ahora bien, si se trata de conceptos, posiciones, argumentos racionales y bien fundamentados pueden ser tenidos en cuenta. En todo caso, la base de la interacción es la racionalidad y razonabilidad de los argumentos."

Así mismo Freddy Martínez de AES CHIVOR, comenta acerca de la CREG lo siguiente: "La CREG tiene establecido un procedimiento de divulgación de resoluciones. La CREG debe promulgar un borrador para discusión de terceros e interesados. Entre los interesados ésta AES CHIVOR, al cual se le tienen en cuenta sus comentarios. También, dependiendo de la importancia del tema hay presentaciones al público, en donde hay un panel de discusión. Pienso que entre más estructurado sean los comentarios realizados por un agente (CHIVOR), hay una mayor probabilidad de que sean aceptados por la CREG."

PP16- CALIDAD DEL CUBRIMIENTO DE LOS MEDIOS ACERCA DE LAS DECISIONES DE REFORMAS

Principio de gobernabilidad: Acceso a la información y transparencia

Valor: 1 (el más bajo)

Justificación: Para evaluar este indicador se debió recurrir a los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, tales como El Tiempo y El Espectador (semanario), y a periódicos locales como Vanguardia Liberal, El Herald, El Colombiano, El País y El Frente. La decisión importante que se está deliberando es la aprobación del Cargo por Capacidades la CREG, resolución que sería expedida a la fecha del 15 de julio de 2006 y a los 30 de Julio aún no se encontraba aprobada.

Se encontró que en ninguno de los periódicos de circulación nacional fue tomada en cuenta la aprobación o el debate de dicha resolución, dando como resultado un nivel de cubrimiento de parte de los medios nulo.

Tabla 7. Valores obtenidos por cada uno de los principios de gobernabilidad.

| CAPACIDAD | | ACCOUNTABILITY Y MECAN. DE COMPENSACIÓN | | PARTICIPACIÓN | | ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA | |
|--|-----|---|-----|--|-----|---|-----|
| Capacidad del comité legislativo | 4.0 | Comité legislativo | 5.0 | Comités de asesoramiento al Departamento / Ministerio | 5.0 | Papel de las agencias de cooperación durante las reformas políticas | 1.0 |
| Independencia del Departamento / Ministerio de energía del ejecutivo | 2.0 | Reportes anuales del Departamento / Ministerio de electricidad | 5.0 | Calidad del proceso de participación pública durante las reformas o las decisiones políticas | 4.0 | Claridad en el proceso para tomar decisiones durante los cambios en la política o en la reforma | 3.0 |
| Agencia de planeación distinta a la agencia política | 4.0 | Debates para la reestructuración o para cambios políticos importantes de la Ley | 4.0 | Calidad de la participación por parte de los accionistas y grado de reacción del gobierno | 4.0 | Alcance de la información de fondo / soporte disponible al público | 5.0 |
| Capacidad de las organizaciones de la sociedad civil | 3.0 | Análisis independiente de las recomendaciones de los consultores | 1.0 | | | Alcance de la información disponible al público, teniendo en cuenta el uso de consultores | 5.0 |
| | | | | | | Calidad del cubrimiento de los medios acerca de las decisiones de reformas | 1.0 |
| Promedio | 3.3 | Promedio | 3.8 | Promedio | 4.3 | Promedio | 3.0 |

Promedio total: 3.6