

## La política pública de servicios públicos domiciliarios en Colombia

*Estudio de caso: La intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a Electricaribe S. A. E.S.P.<sup>1</sup>*

### The public policy of domiciliary public services in Colombia

*Case study: The intervention of the Superintendency of Residential Public Services to Electricaribe S. A. E.S.P.*

**pp. 118-138**

JORGE IVÁN VÉLEZ CALVO<sup>2</sup> Y MARILÚ LASSO VARELA<sup>3</sup>

REC: 5/05/2022

ACEP: 6/07/2022

### Resumen

En este artículo se analiza la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a la Empresa Electrificadora del Caribe S. A. E.S.P. (Electricaribe), en el marco de la política pública de servicios públicos domiciliarios, indagando sobre la eficiencia del ente de control en el proceso de salvamento de la operadora. Con análisis de datos y encuesta semiestructurada, se estudiaron variables como: cobertura, calidad e incidencia financiera para los periodos 2016-2019 y 2012-2015. De los hallazgos se concluye que la intervención no corrigió en el tiempo eficientemente los problemas estructurales de la empresa.

**Palabras clave:** política pública, Electricaribe, intervención, calidad.

### Abstract

This article analyzes the intervention of the Superintendency of Domestic Public Services to Empresa Electrificadora del Caribe S. A. E.S.P. (Electricaribe), within the framework of the public policy of home public services, inquiring about the efficiency of the control entity in the process of rescuing the operator. With data analysis and semi-structured survey, variables such as: coverage, quality, and

1. Artículo de investigación desarrollado en el marco de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, y como requisito para optar al Título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas.
2. Magíster en Derecho con énfasis en Servicios Públicos Domiciliarios de la Universidad Externado de Colombia. Administrador de Empresas. Dirigente del Sindicato de Trabajadores de Empresas Municipales de Cali E.I.C.E. E.S.P. (Sintraemcali). Correo electrónico: jivelez1@yahoo.com.co - Orcid: <http://orcid.org/0000-00001-8299-2354>
3. Comunicadora Social y Periodista, Universidad Autónoma de Occidente, Jefe Asesora de Comunicación y Prensa, Concejo Municipal de Chía, Cundinamarca. Correo electrónico: marilulasso@gmail.com - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7267-777X>

financial impact for the periods 2016-2019 and 2012-2015 were analyzed. The findings allow us to conclude that the intervention did not efficiently correct the structural problems of the company over time.

**Keywords:** public policy, Electricaribe, intervention, quality.

## Introducción

El sector eléctrico se compone de cuatro actividades: la generación, la transmisión, la distribución y la comercialización de energía (Bolaño y Fontalvo, 2015; González et al., 2007; CREG, 2017), las que operan hidroeléctricas, termoeléctricas, empresas de transmisión, distribución y comercialización. El suministro de energía eléctrica es un servicio público esencial. Indispensable para el buen funcionamiento de los sectores que la demandan, por tanto, es vinculante como sector, al bienestar social en su área de influencia.

Para el caso colombiano, desde el año 2002 hasta el 2019, Electricaribe fue la operadora para el suministro de energía eléctrica en la región Caribe. En términos de demanda, atendía 2.700.000 suscriptores (2019), equivalente al 25% del total de energía en el país (SUI, 2020). En dicha región, este servicio público de comercialización y distribución de energía, según Maestre de la Espriella y Miranda (2018, p. 184), tuvo una estructura tipo monopolio regulado<sup>4</sup>, dado que es controlada por una empresa transnacional que posee el grueso de participación accionaria en tres empresas

disgregadas<sup>5</sup>. Lo anterior es un elemento clave, porque según la teoría económica, el monopolio al ser único productor tiene todas las ventajas comparativas para generar beneficios, y más, en este caso, cuando la distribución y comercialización de energía es un bien inelástico al precio (Bonifaz, 2004, p. 112).

Desde 2014 la compañía hace expresos sus problemas para el suministro de energía, los cuales se agravaron entre 2015 y 2016; en parte por los impactos del fenómeno del Niño y una equivocada política estatal en la previsión de esos eventos (Mateus, 2016, p. 75). Lo anterior, en general, afectó la generación de energía eléctrica en todo el país, pero en especial a la región Caribe colombiana (Mateus, 2016). Como impactos negativos, Electricaribe reportó deterioro en la cartera en mora, al nivel de 1.6 billones de pesos en 2016 (Vence y Kammerer, 2016, p. 6), lo que ocasionó problemas de liquidez, que se agrava con la sistemática cultura de no pago, en el orden de 250 millones de dólares anuales, y con el fraude en conexiones (Rodríguez, 2021, p. 2; De Justicia, 2021). Ello, de acuerdo con la compañía, impidió el desarrollo de un plan de modernización y de expansión que le hubiera permitido una adecuada atención de la demanda, escenario en el que se le ocasionaron pérdidas por fraude en aproximadamente 600.000 millones de pesos (Maestre de la Espriella y Miranda, 2018, p. 186).

Sin embargo, el tema va mucho más allá, entidades de control estatal como la Contraloría General de la República, halló que la empresa no cumplió con el plan de normalización de redes eléctricas por \$93.000 millones, en el 2008 y entre 2011 a 2013 (El Tiempo, 3 de

<sup>4</sup> Monopolio regulado es aquel que aparece y actúa gracias a la intervención del Estado, y por ello debe tener la capacidad para suplir la demanda total del mercado, y puede, eventualmente, en el caso de no tener suficiencia en el beneficio, solicitar subsidios de parte del Estado para garantizar su actividad. Posee economías de escala, costes medios decrecientes y altas barreras de entrada (Wasilyk, s.f.).

<sup>5</sup> En la zona existen tres empresas: Energía Empresarial de la Costa E.S.P., Energía Social de la Costa E.S.P. y Electricaribe E.S.P., solo que la última posee el 99,9% de las otras (Maestre de la Espriella y Miranda, 2018, p. 184).

agosto de 2016). A lo anterior, al sumársele mal manejo de anticipos, deficiencia en ejecución de proyectos y multas por silencio administrativo, generó la no actualización tecnológica para el ofrecimiento de un adecuado servicio. En concordancia, la afectación de la operación de Electricaribe ocasionó expectativas negativas de utilidad, alto riesgo financiero y un bajo nivel de confianza inversionista.

La situación para la época (2016) causó una sonada tensión entre el operador empresarial y los grupos de interés<sup>6</sup> en la costa Caribe, lo que propició la intervención de la empresa por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante SSPD), en noviembre de 2016. Decisión producida en el marco de las leyes 142 y 143 de 1994, con el objetivo de sanear y devolver la operatividad y confianza inversionista de la empresa.

En este trabajo se analiza la intervención de la SSPD a Electricaribe, en el marco de la política pública de servicios públicos domiciliarios (SPD), evaluando si la intervención no fue del todo eficiente y acorde a la complejidad del caso descrito. ¿Fue adecuada la intervención de la SSPD, en el propósito de mantener a Electricaribe como una empresa eficiente en la prestación de los servicios públicos en su área de influencia?, es posible que el caso dé para otras inquietudes, como, por ejemplo: si las medidas tomadas por la SSPD fueron las necesarias y a tiempo para proteger a los usuarios y al erario público.

## Aspectos teóricos

La política pública (PP) como disciplina, tiene su origen en el marco del Estado de Bienestar,

en los años cincuenta, especialmente en los Estados Unidos, Francia e Inglaterra (Jessop, 1999; Parsons, 2007; Aguilar, 2012; Laswell, 1951). Emergió en las escuelas de administración pública, donde su objeto de estudio fue el “*Estado en acción*” (Surel, 2008; Meny y Thoenig, 1992), que define el presupuesto, asigna recursos públicos en sus diferentes niveles de gobierno y da respuesta a las demandas que realizan los grupos de interés (Aguilar, 2015). Lo anterior en el sentido de establecer mecanismos de eficiencia en la gestión pública, comprendiendo que ello implica garantizar la satisfacción en el goce de los derechos de los ciudadanos en el consumo de servicios y bienes públicos (Torres y Santander, 2013), así mismo, teniendo en cuenta que la eficiencia responde a qué tan adverso o conveniente es el entorno institucional en que se actúa (González, 1999, p. 149).

La PP involucra lo político y lo público (Mejía, 2012); de una parte, lo político se define en formas de movilización social y lo público en referencia a la obtención de objetivos comunes (p. 145). Lahera (2004) también relaciona lo político y lo público e indica que “las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición” (p. 7). Para Mejía (2012), es parte fundamental del quehacer del gobierno, porque “se refiere al diseño, gestión y evaluación (...) con un objetivo definido en forma democrática” (p. 147). Aquí, el término democrático hace referencia al rol que juega en la sociedad el ciudadano. Para el autor la intención de las políticas públicas debe ser la resolución de las necesidades sociales. Así mismo, la PP está condicionada por la disyuntiva entre intervención y no intervención (Varela, 2007). En este sentido, surgen interrogantes relacionados con definir ¿qué es aquello que el Estado puede y debe hacer?, ¿cuál es su ámbito de

<sup>6</sup> Grupos de interés en este caso son los usuarios de unidades familiares, empresarios de mediana y pequeña empresa, usuarios de entidades de servicios hospitalarios y educativos, especialmente.

governabilidad?, ¿dónde no debe intervenir y en dónde se debe regular el comportamiento de los actores? (Varela, 2007; Varela y Otálvaro, 2013).

Lo anterior implica configurar estrategias de acción que se focalizan para intervenir en las “situaciones socialmente problemáticas” entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (Maillet, 2015; Roth, 2006, como se citó en Argüello, 2019). Si se evalúa qué no es política pública, la respuesta se relacionaría con aquellos sectores que no demandan la intervención del Estado, y cuyo ámbito de regulación ha sido enajenado al mercado (Varela, 2007). Para Hernández (2016), la PP puede concebirse como ese intento en el rol del gobierno en la sociedad y en esas relaciones que existen entre las personas, las colectividades y los gobiernos, ese nivel de complejidad constituye un factor determinante en la orientación de determinada política (pp. 12-13).

De otra parte, la PP integró las funciones de la teoría de la burocracia, entendida en un sentido estricto como gestión y organización, donde se proponen reglas, estrategias y acciones para cumplir metas, donde son importantes los miembros que la componen (Mejía, 2012, p. 146). La burocracia y la nueva gestión pública regulan las relaciones entre actores y agencias del Estado; así mismo, definen la división de poderes y la coordinación de políticas en contextos institucionales y organizacionales del poder público, permitiendo desarrollar una administración basada en valores de eficiencia y eficacia (Villoria, 2009, p. 9).

Ese concepto de Estado en acción se ha complementado con los expuestos en la teoría de la burocracia de las organizaciones y con el de *management* público (Orozco, 2018, p. 42), lo que impacta y define la parte técnica en

términos de gestión. Incluida en ese propósito, se concibe la habilidad de las organizaciones de toda índole jurídica, para gestionar y difundir el conocimiento, de tal manera que se puedan generar nuevos conocimientos; es decir, lo que se conoce como gestión del conocimiento (GC) (Pérez et al., 2006, p. 48). Así mismo, dentro del sector público la GC impacta la toma de decisiones, la participación ciudadana en PP y el aumento de la competitividad local. En ese contexto, la PP es una evolución conceptual que permite al Estado aplicar mecanismos y estrategias para convertir la política en acción, buscando así solventar problemas de interés público (Peluffo y Catalán, 2002, p. 19). Con lo anterior se infiere que la PP es la gestión de la planeación, en donde el principio es reconocer el interés colectivo –social– sobre el interés político.

En general, parece haber consenso al definir la PP, los conceptos convergen a la existencia y reconocimiento de una parte técnica y otra que es política; que se relacionan en proyectos, planes, programas y demás para gestión y resolución de un problema de interés público. En síntesis, en un escenario de gobernanza y de gobierno multinivel (Delgado et al., 2018). De igual forma, hay una correlación entre los objetivos de la PP y la gestión pública, entendiendo esta última como el desarrollo de las actividades que buscan resultados desde la aplicación de un modelo basado en el control de estrategias que se siguen (Del castillo y Vargas, 2009, citados por Obando, 2013), en ese mismo sentido se define la nueva gestión pública, la cual busca establecer el logro de objetivos con eficiencia y eficacia, haciendo énfasis en la reorganización de las organizaciones y en los procesos (Torres, 2008, p. 27).

En el caso de América Latina, y especialmente sobre las décadas del ochenta y del

noventa, se hace notoria la aplicación de nuevas estrategias y posibilidades para el desarrollo de la gestión empresarial pública; en efecto, la política pública (PP) y la nueva política de la gestión pública (NGP), según Aguilar (2007), se comienzan a usar como mecanismo para superar la vulnerabilidad financiera o crisis fiscal en que habían caído los Estados de la región (p. 21), en ese enfoque, Aguilar (2007) indica:

En primer lugar, hay evidencias a favor de la interpretación de que muchos gobiernos latinoamericanos abrazaron tanto la PP, como la NGP por razones de gobernabilidad, en tanto consideraron que ofrecían métodos analíticos y organizativos indispensables para reconstruir con rapidez su endeble capacidad y eficacia directiva, la cual no podía rehacerse a menos que se restableciera el equilibrio financiero de la hacienda pública quebrada y, por ende, se asegurara de inmediato la eficiencia económica de toda la actividad de la Administración Pública. (...) El análisis de las PP se practicó siguiendo el criterio dominante financiero y tuvo como prioridad diseñar opciones de política económicamente eficientes (...). (p. 20)

Este campo disciplinar se ve afectado por la transferencia de políticas públicas y las dinámicas relaciones de intercambio y flujos de poder de la globalización, que ha transformado la soberanía estatal y, por tanto, el Estado-Nación ha perdido parcialmente la centralidad y gobernabilidad para el diseño y formulación de políticas (Varela, 2007; Sassen, 2007; Evans y Davies, 2007).

### **Marco referencial y conceptual sobre servicios públicos domiciliarios en Colombia**

Los servicios públicos son un género que integra varios tipos, entre ellos: la seguridad; el acceso a la justicia; la educación; la salud; la recreación; el deporte; las tecnologías de la información y la comunicación; y los SPD; en

general son aquellos elementos que permiten a los ciudadanos y comunidades tener y gozar de mejores condiciones de bienestar (Matías, 2013). En esta perspectiva:

Se entiende por servicio público toda actividad organizada tendiente a resolver necesidades de interés general, colectivas o públicas de la población, en forma regular, continua y obligatoria, de acuerdo con un régimen jurídico especial de derecho público (...). Los servicios públicos (...) deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad. (Matías, 2013, p. 43)

Lo anterior se complementa con el criterio de lo que se considera fundamental, donde se indica que los SPD, que en su naturaleza son esenciales, “son bienes insustituibles, necesidades esenciales de la población ligadas a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana y, en consecuencia, derechos fundamentales. Son una actividad económica” (Matías, 2015, p. 163).

Cuando los servicios públicos configuran un mercado, se puede crear exclusión para el acceso universal, hecho contradictorio a la luz de la universalidad ciudadana para su consumo (Vélez, 2016; Varela, 2005, 2008), justificando así una política para su acceso. A la luz del mercado, los SPD no pueden ser suministrados bajo el principio de gratuidad, los usuarios deben pagar un precio que, sumado a los subsidios, garantice, bajo la racionalidad económica, la universalidad en el acceso y la sustentabilidad mercantil del negocio. En este sentido, Matías (2013) reconoce que el concepto de la SPD también implica:

Los Servicios Públicos Domiciliarios constituyen una especie o categoría especial de los servicios públicos. Son aquellos que se prestan en forma universal, continua, eficiente, obligatoria,



y en igualdad de condiciones y calidad a todos los usuarios, por medio de redes físicas o humanas en su sitio de habitación o trabajo, con un régimen jurídico especial de derecho público, con la participación directa de la Administración Pública en su prestación, regulación y control. (...) en beneficio del mejoramiento de su calidad de vida y de la materialización de sus derechos sociales fundamentales. (p. 57)

Los bienes y servicios públicos, entre ellos los domiciliarios, experimentan bajo el modelo neoliberal procesos de privatización, como una estrategia para la provisión, gestión eficiente y eficaz, lo que implicó poca intervención estatal y el debilitamiento de las empresas públicas (Yáñez, 2019, citando a Vilas, 1997, p. 65). En la privatización convergen cuatro tipologías: 1. la venta de activos públicos al sector privado; 2. la enajenación de un porcentaje de las acciones de una empresa pública; 3. subcontratación de la prestación de bienes y servicios con el sector privado o solidario; y 4. gestionar los bienes públicos con criterios de eficiencia, eficacia y economía, asumiendo comportamientos isomórficos de endoprivatización o autarquía económica (Vergés, 2003; Powell y DiMaggio, 2010; Varela, 2008; Escobar, 2019).

A nivel jurídico-legal, en Colombia los SPD se definen y reglamentan en los literales de los artículos 365 al 370, capítulo 5, de la Ley 142 de 1994; en efecto, el artículo 365 indica:

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. (...) Estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. (Congreso de la República, Ley 142 de 1994)

Siguiendo la revisión, el artículo 366 enfatiza sobre el bienestar en relación con el

acceso y uso de los servicios públicos; el 367 establece las responsabilidades relativas a la prestación en cuanto a cobertura, calidad y financiación, y régimen tarifario. El 368 precisa la responsabilidad de los entes territoriales para garantizar subsidios a la población para el acceso a los SPD; el 369 reglamenta los derechos y deberes de los usuarios, y el artículo 370 establece el desarrollo de la política pública para garantizar la calidad, la prestación y la eficiencia de los servicios públicos.

De igual forma, la Ley 142 de 1994 permitió la redefinición de la operatividad institucional, orientada según los preceptos a la modernización de la infraestructura a través de la inversión privada asignada según las señales del mercado, bajo un criterio de maximización de beneficios (Amador y Ramírez, 2010, p. 11). Por otra parte, Palacios (2014) destaca que la Ley 142 de 1994 impulsó la libre competencia en la prestación de SPD y favoreció el nacimiento de mercados para los diferentes servicios públicos; no obstante, reconoce que los mercados de por sí pueden generar externalidades dado que los impactos no son del todo neutrales para los usuarios (p. 151).

En general, esta legislación también configura un marco institucional para la prestación de los SPD, donde las funciones de regulación las asumen los Ministerios de Minas y Energía, el de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y Vivienda, Ciudad y Territorio. Así como las comisiones de Regulación de Energía y Gas (CREG); Comunicaciones (CRC); Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA); y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), que asume las funciones de vigilancia y control de los operadores empresariales que desarrollen sus actividades económicas y presten sus servicios en el mercado.

Entre las funciones de la Superintendencia se destaca la consignada en el Artículo 79 de la Ley 142, numeral 10, que señala: "Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contemplan el Artículo 59 de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones concordantes". Este propone las causales, modalidad y duración de los procesos de toma de posesión de las empresas de servicios públicos:

El Superintendente de servicios públicos podrá tomar posesión de una empresa, en los siguientes casos: 1. Cuando la empresa no quiera o no pueda prestar el servicio público con la continuidad y calidad debidas, y la prestación sea indispensable para preservar el orden público o el orden económico, o para evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios o a terceros. (...) 7. Si, en forma grave, la empresa ha suspendido o se teme que pueda suspender el pago de sus obligaciones mercantiles. (Ley 142 de 1994, Artículo 59)

## Regulación e intervención de los SPD

En el marco de un modelo neoliberal, el Estado puede participar en el mercado como un actor más; sin embargo, el verdadero rol que le ha quedado es la regulación. Al respecto, el propio Hayek, partidario del neoliberalismo, reconoce un papel activo del Estado en la generación de un marco legal para garantizar la iniciativa privada (Calvento, 2006, p. 43). Ese marco es la regulación; para Matías (2013) es la facultad que tiene el Estado de intervenir en la actividad económica por medio de políticas públicas para el funcionamiento del mercado, normalmente para garantizar que tanto actores prestadores como el público tengan acceso en condiciones claras y de protección.

La regulación, como lo argumenta Solanes (1999), se define como: "(...) no es un vocablo

profesionalmente unívoco. (...) esta disciplina tiene una acepción común que es la de control habitual enfocado sobre actividades importantes para la comunidad, efectuado por una entidad pública" (p. 7).

El papel del Estado se reafirma; Solanes (1999) indica que los agentes económicos basados en la racionalidad, persiguen sus propios intereses, mientras el Estado, por medio de la regulación, propende a alcanzar el interés general. Los intereses privados, aunque sean derechos legítimos, no son necesariamente los intereses de la sociedad, por ello, es fundamental la acción del Estado a través de la regulación. En ese contexto, la Constitución Política de Colombia (art. 334) establece y mantiene a cargo del Estado y a discreción el principio de intervención, reconociendo la empresa (art. 333), la propiedad privada, la libertad económica y la competencia (arts. 58, 332, 333). Así mismo, admite la existencia de monopolios (art. 336), prohibiendo a través de la regulación el abuso que puedan ejercer dado su poder de mercado<sup>7</sup>.

## Aspectos metodológicos

Dado el objeto de esta investigación, se analizaron variables como: calidad, cobertura e incidencia financiera. De las dos últimas, su comportamiento en el periodo 2012-2016, permitiendo comparar y contrastar el antes y después de la intervención. Las variables de calidad son clasificadas y definidas por la CREG y están encaminadas al seguimiento y evaluación de la prestación de los servicios, teniendo en cuenta fundamentalmente la oportunidad y confiabilidad de los servicios prestados (Resolución CREG 097, 2008; DNP, 2018, p. 3).

<sup>7</sup> En Colombia se prohíbe el monopolio y se castiga su abuso cuando se controla el 25% o más del mercado por parte de un solo operador (Art. 333 de la C. P. y Art. 14.13 de la Ley 142 de 1994).

En el desarrollo metodológico, se hace la revisión documental de informes de gestión de Electricaribe (2018)<sup>8</sup>, la Contraloría General de la República (2017a, 2017b, 2018), la SSPD (2016a, 2016b, 2016c, 2016d), Caribe Visible (2016), el Ministerio de Minas y Energía, la CREG, el documento Proceso de intervención informe de gestión (Buena Energía, 2017), y el Departamento Nacional de Planeación (documentos Conpes).

De forma complementaria, para analizar la prestación del servicio de energía eléctrica durante la intervención de la SSPD a Electricaribe, se utilizó un estudio de caso<sup>9</sup> sustentado en técnicas cualitativas y cuantitativas.

Igualmente, se obtuvo información hemerográfica de los diarios, especialmente El Heraldo y La República, recolectada a partir de la generación de filtros por temporalidad y temática. Igualmente, de plataformas y bases de datos indexadas y entrevistas semiestructuradas, en las que participó un académico, un funcionario de Electricaribe y un vocal de control de los SPD. Estos actores, por razones personales, solicitaron privacidad de sus identidades; por tanto, son denominados Anónimo 1, 2 y 3.

Para el análisis cuantitativo de tipo descriptivo se recabó información relacionada con las variables: a. cobertura; b. calidad; y c. incidencia financiera. Respecto a la cobertura, se definió por el número de suscriptores residenciales (estrato socioeconómico 1-6), comerciales, industriales, oficiales y otros (alumbrado

público, especial asistencial, educativo, áreas comunes, industrial bombeo, distrito de riego), durante ocho años (2012-2019). Esta temporalidad integra dos periodos: el primero (2012-2015), antes de la intervención, y el segundo, el periodo de intervención (2016-2019).

Lo anterior permitió comparar y contrastar el comportamiento de estas variables durante dos periodos similares. Los datos de cobertura se obtuvieron de la página web del sistema único de información (SUI), del consolidado de energía por empresa y por departamento, consultando el reporte de suscriptores anuales de Electricaribe.

Frente a la variable calidad se identificaron los índices SAIDI<sup>10</sup> y SAIFI<sup>11</sup> durante los años 2016, 2017 y 2018, que comprende el periodo de intervención, exceptuando el año de 2019, por falta de información. Respecto a la incidencia financiera en la dinámica organizacional, se identificó: el comportamiento de las grandes cuentas del balance y un análisis de la liquidez y el endeudamiento. En el primero se analizó el comportamiento del activo, pasivo y patrimonio. En el segundo, la razón corriente, el endeudamiento total (%), la concentración de endeudamiento (%), y ratio de endeudamiento (Leverage), indicadores que se analizaron para la temporalidad de los periodos antes mencionados.

## Hallazgos

Según información del SUI, entre 2012-2015 se registró un incremento de 562.453 usuarios;

8 No se tuvo acceso a información de informes de gestión de años anteriores para Electricaribe

9 Un estudio de caso afronta una situación técnicamente específica, en la que existen más variables de interés que datos observables, y cuyos resultados se fundamentan en múltiples fuentes de evidencia, utilizando triangulación de datos. Además, se beneficia del desarrollo de proposiciones teóricas previas que orientan la recolección de información y su análisis (Yin, 2003).

10 El SAIDI (System Average Interruption Duration Index) mide la cantidad de minutos/horas durante un período (día, mes o año) que el cliente promedio está sin electricidad (Superservicios, 2018a, p. 9).

11 El SAIFI (System Average Interruption Frequency Index) mide la cantidad promedio de tiempo que un consumidor experimenta una interrupción del suministro en un período determinado (día, mes o año) (Superservicios, 2018b, p. 9).



crecimiento de un 9,3% anual, focalizado en los estratos 1 y 2. Durante el periodo de intervención (2016 al 2019) se presentó un incremento de 57.994 suscriptores; un 0,7% anual y en los mismos estratos. De la variable calidad, según datos del SUI, entre 2016 y 2018 se obtuvo una media SAIDI de 106,3, por encima de EPM, Emcali, Codensa S. A. y Electrificadora de Santander S. A., que prestan el servicio de energía en otras regiones del país. Incluso por encima de la media nacional, que para el periodo 2016-2018 registró un promedio de 49,4. En relación con el SAIFI, durante el periodo 2016-2018 presentó un promedio de 105,6, superior a sus homólogos empresariales, y a la media nacional del mismo periodo, equivalente al 38,4. El comportamiento los indicadores SAIDI y SAIFI señalaron problemas estructurales de Electricaribe (anexos 1 y 2). Problemas que se manifestaron en la duración promedio de las interrupciones en la continuidad del servicio, que afectaron la calidad, en comparación con empresas de igual importancia en el país (SSPD, 2016c).

En relación con las grandes cuentas del balance general, entre 2012 y 2015 los activos, pasivos y patrimonio en promedio (valores en millones de pesos) fueron: \$4.980, \$2.913 y \$2.067, y en el periodo de intervención (2016-2018), las mismas cuentas registraron: \$5.459, \$4.450 y \$ 1.006, respectivamente, lo que indica un aumento del pasivo en el 52%, una disminución en el patrimonio en un 51% y un aumento del activo de solo el 9,4%. Configurando así un riesgo latente en la operación. Lo anterior se reafirma con indicadores como el de liquidez, que para el periodo 2012-2015 fue del 1,18, mientras que para el periodo 2016-2018 fue del 0,5, incapacidad para cubrir pasivos en corto plazo. Como corolario, la relación de endeudamiento pasó del 53% en 2012, al 98% en

2018 y la ratio de endeudamiento (Leverage) del 1,16 al 42,36 en los mismos periodos. En agosto de 2016 la SSPD concluyó que la situación financiera de Electricaribe conduciría a una cesación de pagos por \$2.4 billones, entre ellas, la de los agentes del mercado mayorista (SSPD, 2016a, 2016b; Buena Energía, 2017).

En ese orden, la empresa fue intervenida por la SSPD<sup>12</sup>; el objetivo era garantizar la prestación del servicio a los usuarios, con continuidad, cobertura, oportunidad y calidad. Así como buscar soluciones de fondo a los problemas estructurales de la empresa (SSPD, 2016a). Sin embargo, a pesar de la intervención, la empresa fue liquidada en septiembre de 2020<sup>13</sup>.

¿Por qué fracasó la intervención?, la respuesta, en buena parte, es debido al modelo de negocio que se traía; en ese orden, en el año 2017, en plena intervención, la empresa presentó disminución en los ingresos del 6,7%, aproximadamente \$300 mil millones; aumento de pérdidas estructurales en red del orden de 3,28%, incremento en el coste real del gigavatio hora en un 2,18%, aumento por pérdidas en redes estructurales del 0,83%, que no se compensaron con los ahorros generados de \$12.013 millones. Al final, se termina el año 2017 con un flujo de caja negativo de \$65 mil millones y una pérdida en el ejercicio

12 Para el año 2015, la composición accionaria de Electricaribe se distribuyó de la siguiente forma: 1) Sector privado participó con el 86,01%, destacándose Aplicaciones y Desarrollos Profesionales Nuevo Milenio S.L.; 2) Sector público con una participación del 10,10%, y cuyos actores más representativos son Patrimonio Autónomo Fiduciaria La Previsora - Electrificadora de Bolívar S. A. E.S.O. en Liquidación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 3) Participación mixta con un 3,89%, destacándose la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica S. A. E.S.P. (Contraloría General de la República, 2017a). Resolución 20161000062785 del 14 de noviembre de 2016.

13 Mediante la Resolución No. SSPD20171000005985 del 14 de marzo de 2017, la Superintendencia dispuso que la toma de posesión de Electricaribe fuera con fines "liquidatorios - etapa de administración temporal" (Buena Energía, 2017, p. 5).

de \$519 mil millones, un 170% mayor a la presentada en 2016 (Buena Energía, 2017).

Así las cosas, y a pesar de los esfuerzos en mejoras de la percepción en la prestación de los servicios durante la intervención, la liquidación de la operación empresarial de Electricaribe se hacía inminente, y a la vez se hacía visible el fracaso de la intervención del ente de control; lo anterior, en virtud de que los objetivos del proceso fueron, de una parte, lograr la estabilización de la empresa para garantizar la continuidad del servicio y, de otra, dejar planteadas las bases para una solución estructural.

No obstante, la decisión de liquidación en sí fue una decisión que garantizó que hubiese continuidad en la prestación del servicio con la mínima afectación a los usuarios.

Continuado con los hallazgos, se tiene el análisis de los mecanismos de consulta en entrevistas semiestructuradas con diversos actores. El instrumento apuntó a indagar ¿por qué el ente de control fracasó en la intervención para el salvamento de la empresa? Uno de los hallazgos significativos es una conclusión que apunta a la poca capacidad de gestión de la SSPD en relación con la magnitud y la complejidad de la situación de las empresas que son intervenidas; en administración sería un caso que desborda la capacidad de gestión, tal como se concluye con una de las preguntas de la entrevista a uno de los actores:

Jorge Iván, (...) en el diseño institucional de los SSPD en Colombia, se presenta por parte de la Superintendencia una tensión entre su función misional (vigilancia y control) y la gestión de las empresas que intervienen, que, en la mayoría de los casos, pocas empresas logran sobrevivir y conservar su naturaleza jurídica durante los procesos de intervención. (...) Esta Superintendencia no tiene la capacidad institucional

suficiente para regular, vigilar y gestionar a operadores que tienen mayor capacidad en términos de recursos financieros, tecnológicos y humanos que la propia superintendencia, por eso, entre otras cosas, los procesos de intervención no resuelven los problemas estructurales de las empresas. (...) Considero que esta anomalía del diseño institucional se corrige con una reforma constitucional a las Leyes 142 y 143, donde la vigilancia y control sea ex ante y no gestione las empresas intervenidas, para conservar la neutralidad como principio. (Anónimo 1 (académico), comunicación personal, 10 de febrero de 2021)

Dado que este trabajo pretende establecer respuestas a la pregunta de control, en ese sentido, la anterior referencia muestra que se trata de una insuficiente capacidad de gestión de la SSPD en la actuación administrativa gerencial para el logro de sus objetivos, la cual parece indicar la existencia de una intervención plana e insuficiente; que como lo expone el anónimo 1 (actor académico) merece una revisión estructural que sugiere una reforma de fondo al rol y a la capacidad de gestión del ente de control. Desde la perspectiva de un vocal de la SSPD (anónimo 3), los entes de control fallan en el control y la vigilancia de las empresas operadoras; aquí la sugerencia es otra falla administrativa, no hay vigilancia de la calidad del servicio. En la descripción del anónimo 3 se indica:

(...) de lo que hace que llegó Electricaribe a prestar el servicio de energía en Barranquilla y en otros departamentos de la región (...) las interrupciones, quema de transformadores, cambios bruscos en el voltaje de la energía (...) han afectado la continuidad del fluido eléctrico (...) el sector industrial, comercial, turístico y los hogares se han visto perjudicados (...) al punto de quemar masivamente electrodomésticos y maquinaria en la pequeña empresa (...) consecuencias y costos que la empresa ni asume ni reconoce. (Anónimo 3 (vocal de control), comunicación personal, 20 de enero de 2021)

La deficiente calidad en el servicio incide en la competitividad de la región, en la equidad social y en la legitimidad de la empresa frente a la ciudadanía, que siente vulnerado uno de sus derechos fundamentales. Tal como lo argumenta el entrevistado anónimo 3 (Comunicación personal, 20 de enero de 2021).

En perspectiva, para un alto funcionario de la empresa (anónimo 2), los monopolios sí suman poder de mercado, en el cual los entes de control no actúan asertivamente en el control del mismo. De hecho, Electricaribe no gestionó eficientemente el plan de inversiones orientado a la modernización tecnológica y de infraestructura, lo que, en términos de un monopolio, lo hace socialmente no deseable. Sumado a esto, la conducta del agente asignador de precios en el mercado. Sin embargo, a la luz pública, lo anterior se manifestaba como una incapacidad de inversión en función de ingresos insuficientes (Contraloría General de la República, 2017b), que también influía sobre la poca capacidad de “configurar las garantías solicitadas por el mercado mayorista de energía” (Contraloría General de la República, 2017b, p. 37). En esta perspectiva, el entrevistado anónimo 2 argumentó lo siguiente:

(...) desde que la prestación del servicio de energía esté en manos de Electricaribe, siempre ha existido escasez de recursos para la inversión en redes, transformadores, medidores, etc., sumado a que la empresa empezó a quedar mal con los contratos de compra de energía en el mercado (...), ese es el problema, señores, de una empresa en este sector, que se dedique solo a la comercialización (...), el negocio grueso se encuentra en la generación, como EPM e ISAGEN (...), porque cuando una empresa compra energía en la bolsa, los precios son volátiles (...), difícilmente Electricaribe tiene los recursos financieros suficientes para hacer inversiones necesarias en infraestructura (...). (Anónimo 2, comunicación personal, 13 de abril de 2021)

## Conclusiones

En la década de los ochenta, y especialmente en América Latina, se introduce con fuerza el modelo neoliberal, que moldea un mercado que por acción propia de su dinámica y fuerza se convierte en un asignador natural de recursos a través de un sistema de precios. En su concepción permite el auge de la competencia y de la iniciativa privada. El modelo propende a un Estado que toma distancia de ser competidor directo, y lo convierte en un ente con funciones discrecionales de regulación en aquellos mercados que lo ameriten; lo anterior, para garantizar, en teoría, el acceso de todos los consumidores al mercado. De esa forma se corregían las externalidades del modelo. Siendo así, se fortalece el capitalismo, la propiedad privada, la competencia, la innovación, y se alimenta y se mejora el bienestar social.

Para el caso colombiano, después de la Constitución del 91, se introducen medidas de política pública para el desarrollo del neoliberalismo. Una de esas es el caso de privatizaciones en actividades como la prestación de servicios públicos. Surgieron así, bajo el amparo de las leyes 142 y 143 de 1994, empresas prestadoras de SPD operadas por particulares y “vigiladas y reguladas” por el Estado bajo el amparo de la política pública, la cual promulgaba eficiencia, acceso universal y rentabilidad.

En ese escenario, apareció en 2008 Electricaribe, operador privado, para proveer energía eléctrica (distribución y comercialización) para los siete departamentos de la zona caribe colombiana. Hacia el 2018, la empresa alcanzó 2,7 millones suscriptores, ingresos por \$4,8 billones, registró un patrimonio neto menor al 50% del capital suscrito, capital negativo de trabajo por \$2,46 billones y pérdidas acumuladas por \$2,11 billones; es decir, todas las

condiciones de inviabilidad financiera operativa (Electrificadora del Caribe S. A. E.S.P., 2018; Pricewaterhousecoopers Ltda., 2019).

Lo anterior, y a pesar de la posición dominante en ese mercado de Electricaribe, no logró consolidar un negocio rentable de largo plazo. Se infiere que, para llegar a las condiciones antes señaladas, la empresa no se afianzó en un adecuado manejo de su gestión empresarial. Los hechos muestran elementos inapropiados de planeación; por ejemplo, los planes de reconversión tecnológica y de infraestructura que se quedaron a medio hacer. Igualmente fue evidente un inadecuado manejo financiero, cuando a pesar de problemas de caja, no ejecutaron de forma apropiada los recursos FOES<sup>14</sup>. Los informes de revisoría fiscal también permiten sentenciar los hechos, cuando se constata que no existió un plan de negocio para proyectar y conocer la viabilidad de la empresa en tal coyuntura. Es decir, el descalabro de Electricaribe no solamente obedece a factores externos como la crisis energética que se derivó del fenómeno del Niño, sino también por lo ya comentado.

Las expectativas de arribo de Electricaribe fueron positivas, especialmente para apoyar el crecimiento económico y la competitividad de la región Caribe en los diversos grupos de interés. Sin embargo, los resultados fueron diferentes. En ese escenario, el Gobierno Nacional, el poder legislativo y los organismos de control, asumieron la responsabilidad de buscar correctivos en el marco de la política pública para solucionar la crisis de la empresa (liquidándola) y así fortalecer la competitividad,

la cohesión social y la legitimidad del Estado Social de Derecho.

La intervención de la SSPD, que tenía como misión, a través de la intervención, el salvamento de la empresa y garantizar su operación, no fue del todo exitosa. Electricaribe terminó en liquidación y en septiembre de 2020 quedó en firme su desaparición. ¿Por qué la intervención de la SSPD no dio el resultado esperado? Ante esa pregunta, se establecen en esta investigación tres escenarios que explican el resultado del ente de control.

De una parte, se establece en las indagaciones efectuadas que la SSPD no posee o no dispuso una estructura en recursos para resolver problemas de alta complejidad como lo fue ese caso. En palabras de un involucrado: “su capacidad de operación está por debajo de lo que demandó una intervención en términos de esfuerzo y de capacidad operativa” (anónimo 1), lo que demanda una reforma legal, que haga que las superintendencias se puedan reformar para contribuir con la gestión empresarial de compañías de esa envergadura.

En segunda instancia, la posición dominante de monopolio y el poder de mercado que claramente ejerció Electricaribe, y que no fue adecuadamente resuelto por los mecanismos de vigilancia de la superintendencia (anónimo 2). Ello, aunado a los fallidos mecanismos de control (anónimo 3), que no se aplicaron a la empresa en los problemas en casi todos los frentes; subnormalidad eléctrica en el manejo de redes, pérdidas de eficiencia en redes que afectaron no menos de 40 mil familias en esa zona del país (Toscano, 2013), así como también medidas de bajo alcance en rigor y temporalidad a los graves problemas que mostraban los indicadores financieros.

<sup>14</sup> Electricaribe no ejecutó adecuadamente el manejo de los subsidios FOES en 2015-2016, por \$78.517 millones, ello por desconocimiento de la normatividad vigente, según lo sentenció en 2016 el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira (Buena Energía, 2017, p. 10).

Por otra parte, la SSPD, en la medida que administra las empresas intervenidas, asume funciones de juez al declarar medidas como la intervención, que en parte es lo que le corresponde por Constitución. No obstante, el diseño institucional de los SPD en Colombia requiere que se hagan gestiones preventivas eficientes derivadas de la vigilancia, precisamente para la corrección y la sostenibilidad de las empresas prestadoras. En el caso de Electricaribe las medidas que se recomendaron no fueron suficientes que evitar que la empresa llegara a la liquidación. Eso es, prácticamente, un fracaso de la gestión de la SSPD.

Dando alcance al objetivo del trabajo, se espera que se analice el caso de otras empresas que han sido intervenidas por parte de la SSPD, y se puedan establecer relaciones referenciales que permitan establecer si el caso de Electricaribe es un caso particular o si, por el contrario, es la tendencia en la política pública de intervención.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32 <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (2012). Política pública: una mirada al presente y al futuro. *Revista Opera* (12), 31-61. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4712081>
- Aguilar Villanueva, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México. <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/download/FOINo707110163A/7954>
- Amador Cabra, L y Ramírez Grisales, R. (2010). La Ley 142 de 1994 desde una perspectiva de análisis económico del derecho. *Revista Contexto*, 34, 11-43.
- Argüello Salazar, A. (2019). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. *Revista Estudios de la gestión*, 5, 233-236. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6929/1/13-Rese%C3%B1as.pdf>
- Bolaño, N. y Fontalvo, J. (2015). *Análisis de la cadena de abastecimiento de la energía eléctrica en Colombia*. [Trabajo de grado, Pregrado, Universidad del Rosario]. <https://repositorio.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11646/1026278461-2015.pdf?sequence=2>
- Bonifaz, J. (2004). La regulación económica de la distribución de la energía eléctrica. *Ecos de economía* 18, 101-139. <https://repositorio.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/15590/document%20-%202020-03-12T232322.990.pdf?sequence=1>
- Buena Energía (2017). Proceso de intervención, Informe de gestión. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-06/Informe%20de%20Gestio%CC%81n.pdf>
- Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Revista Convergencia*, 41, 41-59. <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v13n41/v13n41a2.pdf>
- Caribe Visible. (2016). *Electricaribe y el congreso, un debate incesante*. Universidad de los Andes; Instituto de Desarrollo Político e Institucional del Caribe. Universidad del Norte.



- Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) (2008). Resolución 097 (26 sep 2008). CREG. <http://apolo.creg.gov.co/publicac.nsf/in-dice01/resolucion-2008-creg097-2008>
- Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) (2017). Concepto 1215 de 2017 (27 mar de 2017). CREG. [https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/concepto\\_creg\\_0001215\\_2017.htm](https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/concepto_creg_0001215_2017.htm)
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D.O. No. 41.433.
- Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 143 de 1994. Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. 12 julio de 1994. D.O. No. 41.434.
- Contraloría General de la República. (2017a). Informe Actuación Especial a Electricaribe. <https://bit.ly/3RiIMH>
- Contraloría General de la República. (2017b). Informe de la Auditoría de Cumplimiento. Al proceso de intervención a Electricaribe S.A. por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Periodo auditado, noviembre 15 de 2016 a septiembre de 2017. Diciembre de 2017.
- Contraloría General de la República. (2018). Grandes Hallazgos. Capítulo 5: Se robaron hasta los subsidios de la luz. [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro\\_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47do8180ff](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47do8180ff)
- Delgado, W., Vallejo, L., Jiménez, N. y Gutiérrez, M. (2018). *Diseño de una política institucional de participación de grupos de interés en instancias nacionales e internacionales de toma de decisiones de política pública*. Informe Final. Secretaría General de la Universidad del Valle.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Diagnóstico del servicio de energía eléctrica en Colombia 2017. [http://webdav.superservicios.gov.co:8080/content/download/25135/197930/version/1/file/Diagn%C3%B3stico+de+Calidad+2017\\_version\\_06072018.pdf](http://webdav.superservicios.gov.co:8080/content/download/25135/197930/version/1/file/Diagn%C3%B3stico+de+Calidad+2017_version_06072018.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la Equidad.
- De Justicia (2021). Lecciones del caso Electricaribe (8 abril 2021). <https://www.dejusticia.org/column/lecciones-del-caso-electricaribe/>
- El Heraldo (30 de diciembre de 2016). Protagonistas del año 2016: La crisis de Electricaribe tocó fondo en la Costa Caribe en 2016. <https://www.elheraldo.co/barranquilla/protagonistas-del-ano-2016-la-crisis-de-electricaribe-toco-fondo-en-la-costa-caribe-en>
- El Tiempo. (3 de agosto de 2016). El robo de energía y otros cinco males en Electricaribe. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/los-problemas-de-electricaribe-45979>
- Electricaribe. (2014). *Informe Anual de Electrificación del Caribe S.A.E.S.P.* ATL, Electricaribe S.A. E.S.P.

- Electricaribe. (2018). *Informes aspectos financieros, técnicos y operativos correspondientes al período, septiembre y octubre de 2018*. Ángela Patricia Rojas Combariza. Agente especial. Periodo de intervención: 15 de noviembre de 2016 a 31 de octubre de 2018 noviembre 25 de 2018.
- Escobar, D. (2019). *Gerencia pública y burocracia: La Nueva Gestión Pública (NGP)*. Programa Editorial Universidad del Valle.
- Evans, M. y Davies J. (2007). Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Gestión y Política Pública*, 8(2). [http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3134/EM\\_Vol.8\\_No.II\\_2sem.-pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3134/EM_Vol.8_No.II_2sem.-pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- González, A., González, E. y Ramiro, P. (2007). *La Energía Que Apaga Colombia. Los Impactos de las Inversiones de Repsol y Unión Fenosa*. Ediciones Desde Abajo. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=387370>
- González R, F (1999). Reseña de la efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neo institucional de Eduardo Wiesner. *Revista de economía institucional*, 1(1), 143-151.
- Hernández, L. (2016). *La orientación hacia el diseño de la política*. [Ponencia IV Congreso de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL)]. [https://www.researchgate.net/publication/314103199\\_La\\_orientacion\\_hacia\\_el\\_diseno\\_de\\_la\\_politica/link/58b5a6ba92851c471d43c5e5/download](https://www.researchgate.net/publication/314103199_La_orientacion_hacia_el_diseno_de_la_politica/link/58b5a6ba92851c471d43c5e5/download)
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado*. Siglo del Hombre Editores.
- Lahera P, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Serie Políticas sociales. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/So47600\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/So47600_es.pdf)
- Lahera P, E. (2008) ¿Qué son las políticas públicas? *El Tiempo*. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0052643>
- La República. (05 de agosto de 2016). La paradoja económica del caso de Electricaribe. *La República*. [http://www.larepublica.co/la-paradoja-econ%C3%B3mica-del-caso-de-electricaribe\\_407296](http://www.larepublica.co/la-paradoja-econ%C3%B3mica-del-caso-de-electricaribe_407296)
- Lasswell, H. (1951). La orientación hacia las políticas. *El estudio de las políticas públicas*. 3, 79-104.
- Maillet, A. (2015). Más allá del “modelo” chileno: una aproximación multisectorial a las relaciones Estado-mercado. *Revista de Sociología e Política*. 23(55). 53-73. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235504>
- Maestre de la Espriella, L y Miranda Passo, J. (2018). El Caribe a oscuras: la crisis de Electricaribe. *Revista Dictamen Libre*, (24), 183-191. <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.24.5472>
- Matías Camargo, S. (2013). La Teoría del Servicio Público y las Telecomunicaciones. *Diálogos y saberes*. (38). 43-62. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4696237.pdf>
- Matías Camargo, S. (2015). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63). 163-194. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721006>

- Mateus Valencia, Andrés (2016). Crisis energética en Colombia. *Revista Tecnología, investigación y academia, TIA*, 4(2), 74-8. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tia/article/view/10411>
- Mejía Jiménez, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Polit.* 2(3). 141-164. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2995>
- Meny, Y., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel. [http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Meny-thoenig\\_Cap-1-y-2.pdf](http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Meny-thoenig_Cap-1-y-2.pdf)
- Navarro, K. (2020). Los mercados regulados de servicios públicos: privatización y desregulación. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXX, Número 277, mayo - agosto 2020. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.277-l.76269>
- Obando G, J (2013). Modelos científicos y teóricos de gestión pública para el gobierno de la ciudad de Bogotá [Archivo PDF].
- Orozco G, O (2018). El Management Publico: Una torre de babel. *Revista Convergencia*, (17), 15-47. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9527>
- Palacios Lleras, A. (2014). La promoción y protección de la libre competencia en la ley 142 de 1994. *Revista Precedente* (5), 123-154. <file:///C:/Users/dfpena/Downloads/1975-Texto%20del%20art%C3%ADculo-6482-6-10-20150325.pdf>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México. [https://ze.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/ayatl/amotx/SPC/biblio/PARSONS\\_Wayne\\_2007\\_Politicas\\_Publicas](https://ze.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/ayatl/amotx/SPC/biblio/PARSONS_Wayne_2007_Politicas_Publicas)
- Peluffo A, M y Catalán C, E. (2002). *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*. CEPAL – ILPES. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5586/S2002617\\_es.pdf?seque](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5586/S2002617_es.pdf?seque)
- Pérez S, Amaya M, Barceló V. (2013). Un modelo para la identificación del conocimiento a través de la capacitación: caso aplicado al sector público. *Actualidad y nuevas tendencias*, (3)10, 47-64. <https://www.redalyc.org/pdf/2150/215028421006.pdf>
- Powell, W. y DiMaggio, P. (2010). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de cultura
- Pricewaterhousecoopers Ltda. (2019). Informe de la revisoría fiscal sobre los estados financieros separados 2017 y 2018 a Electricaribe.
- Rodríguez R, Natalia (2021). Fallos en la regulación del estado colombiano en la gestión del servicio público de energía eléctrica en Colombia: caso Electricaribe 2002-2019. [Trabajo de grado en posgrado de Finanzas y administración pública. Universidad Militar].
- Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. *Revista análisis político* (61). 3-27. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v20n61/v20n61a01.pdf>
- Sistema Único de Información Superservicios (SUI). (2020). Bases de datos. <http://www.sui.gov.co/web/>
- Solanes, M. (1999). *Servicios públicos y regulación*. Naciones Unidas.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2016a). ABC sobre la intervención de Electricaribe. [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/prestadores-intervenidos/abc-intervencion-electricaribe-rv\\_lhr.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/prestadores-intervenidos/abc-intervencion-electricaribe-rv_lhr.pdf)

- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2016b). Estudio de valoración técnica materialización de los supuestos fácticos contenidos en el artículo 59 de la Ley 142 de 1994 en el caso de Electricaribe S.A. E.S.P. 4 de noviembre de 2016.
- Superintendencia de Servicios Público Domiciliarios (SSPD). (SSPD) (2016c). Toma de posesión de Electricaribe. Palabras de José Miguel Mendoza Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/discurso\\_rueda\\_de\\_prensa\\_vf.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/discurso_rueda_de_prensa_vf.pdf)
- Superintendencia de Servicios Público Domiciliarios (SSPD). (2016d). Electricaribe y los usuarios de la zona caribe 2015 – 2016 y los usuarios de la zona caribe. Documento borrador.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2018a). Diagnóstico de la calidad del servicio de energía eléctrica en Colombia. [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Nov/diagnostico\\_calidad\\_servicio\\_2018.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Nov/diagnostico_calidad_servicio_2018.pdf)
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2018b). Diagnóstico de la calidad del servicio de energía eléctrica en Colombia. [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Nov/diagnostico\\_calidad\\_servicio\\_2018.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Nov/diagnostico_calidad_servicio_2018.pdf)
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Revista Estudios Políticos. Universidad de Antioquia*. 33(2008), 41-51. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1942>
- Toscano, L. (2013). *El 92% de la subnormalidad está en la región Caribe*. <http://www.elheraldo.co/sucre/el-92-de-la-subnormalidad-esta-en-la-region-caribe-136392>
- Torres F, J. (2008). Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina. *Revista Cuadernos de administración*, 39, 19-28.
- Torres M, J y Santander A, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IMP Ediciones.
- Vélez, J. (2016). *Impacto de la política de privatización y mercantilización de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia: estudio de caso: intervención de la Superintendencia De Servicios Públicos sobre las Empresas Municipales de Cali EMCALI EICE ESP (2000-2013)*. [Trabajo de Grado de Maestría. Universidad Externado de Colombia].
- Varela Barrios, E. (2007). *La soberanía transformada*. Universidad del Valle.
- Varela Barrios, E. (2005). *Desafíos del interés público – Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Universidad del Valle
- Varela Barrios, E. (2008). *Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos*. Universidad del Valle – Universidad Libre Seccional Cali.
- Varela Barrios, E. (2008). *Gestión y gobernabilidad en EMCALI – Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias*. Universidad del Valle – Universidad Libre Seccional Cali.
- Varela Barrios E., y Otálvaro Marín, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. Barataria. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, 15(2013), 273-285.

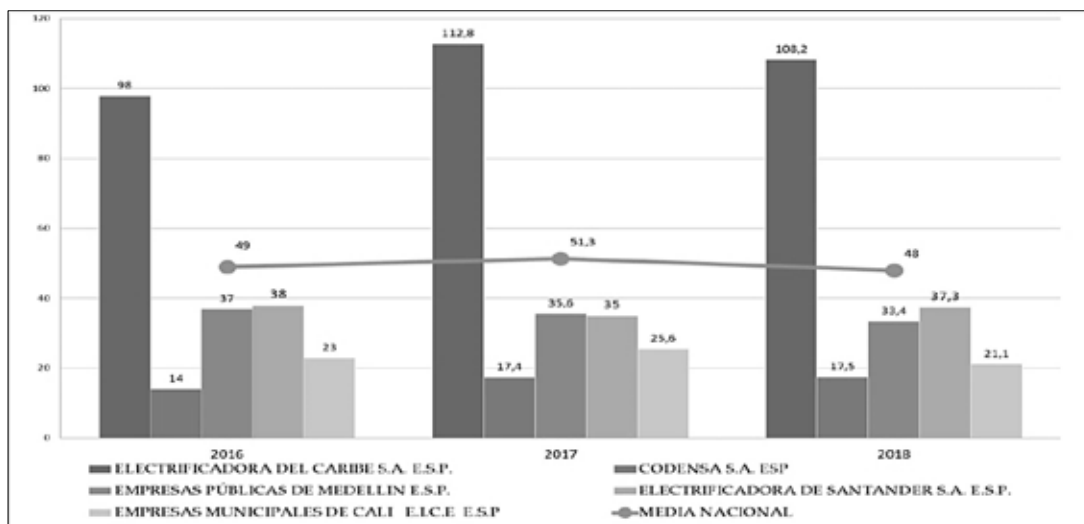
- Vence, J. y Kammerer, M. (2016). *Crisis en la Costa Caribe del Servicio de Energía Eléctrica Prestando por la Empresa Electricaribe*. [Trabajo de especialización en Derecho Administrativo, Universidad Santo Tomas, sede Valledupar]. <https://1library.co/document/nq77r2rq-servicio-energia-electrica-prestando-electricaribe-guillermo-kammerer-kammerer.html>
- Vergés, J. (2003). Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión con especial referencia al caso de España. *Revista Supervisión y Gestión de la Empresa Pública*. Documento 6. Barcelona.
- Villoria M, M. (2009). La administración burocrática y la nueva gestión pública. [archivo PDF]. <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T1.pdf>
- Wasilyk, M (sf). Monopolio regulado y la desregulación. Boletín de lecturas sociales y económicas UCA – FCSE. <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/wasylyk2-2.pdf>
- Yáñez, M. (2019). De la privatización a la corporativizarían neoliberal: tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino (2015-2018). *Revista Electrónica de administración*, 2(25), 63-95. <https://www.scielo.br/j/read/a/Gdg8cvtZRjKXRpSzVFB66nz/?format=pdf&lang=es>
- Yin, R. (2003): *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA. 3rd Edition Applied Social Methods Series Vol. 5.



## Anexos

### Anexo 1

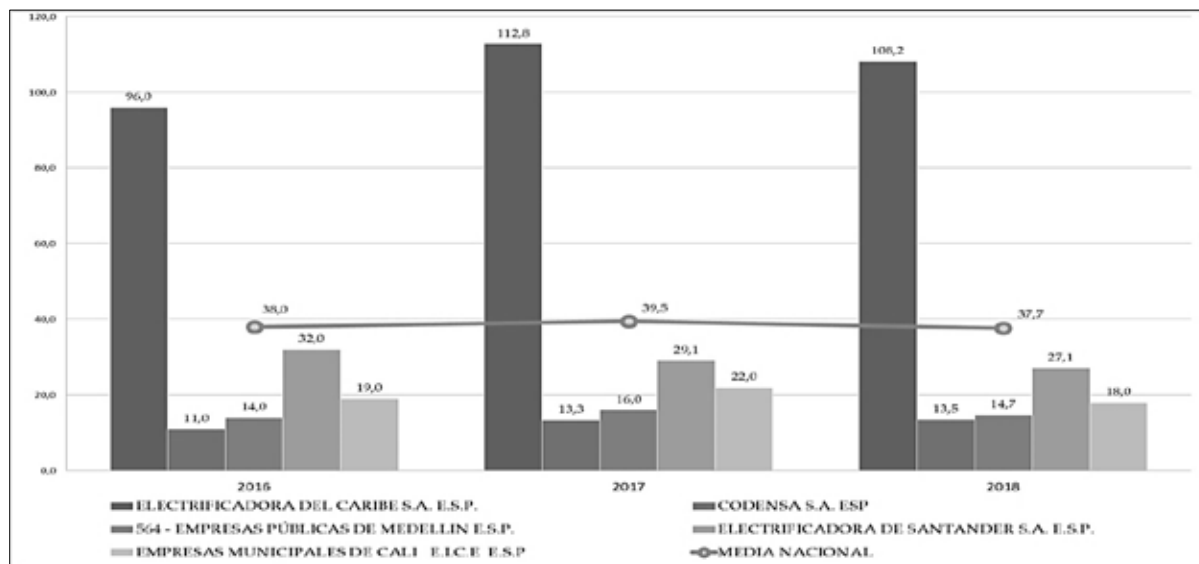
*Índice SAIDI de las cinco empresas con mayor cantidad suscriptores a nivel nacional en Colombia, años 2016-2018.*



Fuente: Elaboración de los autores con base en datos SUI.

### Anexo 2

*Índice SAIFI de las cinco empresas con mayor cantidad suscriptores a nivel nacional en Colombia, años 2016-2018.*



Fuente: Elaboración de los autores con base en datos SUI.

### Anexo 3

*Indicadores del balance general de la empresa Electrificadora del Caribe S. A. E.S.P., años 2012-2018 (COP).*

Indicadores	Año						
INDICADOR	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Activo corriente-\$	\$1.030.787.450	\$1.502.776.008	\$1.579.058.866	\$1.713.593.453	\$1.787.875.731	\$1.664.857.253	\$1.170.011.426
Activo no corriente-\$	\$3.404.689.954	\$3.329.827.730	\$3.551.774.925	\$3.807.720.458	\$3.799.791.576	\$3.827.193.737	\$4.120.829.242
Pasivo corriente-\$	\$787.444.391	\$1.161.968.351	\$1.289.908.716	\$1.883.069.728	\$2.833.586.279	\$3.062.817.480	\$3.627.779.052
Pasivo no corriente-\$	\$1.595.625.428	\$1.556.590.346	\$1.797.687.411	\$1.581.002.619	\$961.138.675	\$1.324.671.224	\$1.541.028.483
Total activo-\$	\$4.435.477.404	\$4.832.603.737	\$5.130.833.791	\$5.521.313.911	\$5.587.667.307	\$5.492.050.990	\$5.290.840.668
Total pasivo-\$	\$2.383.069.819	\$2.718.558.698	\$3.087.596.127	\$3.464.072.348	\$3.794.724.954	\$4.387.488.704	\$5.168.807.535
Total patrimonio-\$	\$2.052.407.585	\$2.114.045.040	\$2.043.237.663	\$2.061.947.826	\$1.792.942.353	\$1.104.562.286	\$122.033.133

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SUI (2020) de Colombia y Contraloría.

### Anexo 4

*Indicadores de liquidez de la empresa Electrificadora del Caribe S. A. E.S.P., años 2012-2018.*

Indicadores de Liquidez	Año						
INDICADOR	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Razón corriente	1,31	1,29	1,22	0,91	0,63	0,54	0,32
Endeudamiento total (%)	53,73	56,25	60,18	62,74	67,91	79,89	97,69
Concentración de endeudamiento (%)	33,04	42,74	41,78	54,36	74,67	69,81	70,19
Ratio de endeudamiento (Leverage)	1,16	1,29	1,51	1,68	2,12	3,97	42,36

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SUI (2020) de Colombia y Contraloría (2016-2017).

## Anexo 5

### *Encuesta semiestructurada.*

<p><b>Proyecto:</b> <i>La política pública de servicios públicos domiciliarios en Colombia.</i>  <b>Estudio de caso:</b> <i>La intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a Electricaribe S. A. E.S.P. 2016-2019</i></p>
<p><b>Pregunta 1.</b> Desde su conocimiento del sector de los SPD, ¿qué funciones cumple la SSPD en la política pública de los SPD en Colombia?</p>
<p><b>Pregunta 2.</b> ¿Cuáles fueron los elementos causales que condujeron a la intervención de Electricaribe por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios?</p>
<p><b>Pregunta 3.</b> ¿Cuál cree usted que es el impacto que Electricaribe genera en la competitividad y el bienestar social de la población de la región Caribe?</p>
<p><b>Pregunta 4.</b> Desde su conocimiento de Electricaribe, ¿cuáles considera usted que son las principales consecuencias de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la empresa?</p>
<p><b>Pregunta 5.</b> ¿Qué papel debe cumplir Electricaribe en los procesos de expansión territorial y redensificación que vienen experimentando las principales ciudades de la costa Caribe colombiana en las últimas dos décadas?</p>

Fuente: Elaboración de los autores.