

Las aportaciones de la economía de las instituciones a la definición de nuevos marcos regulatorios

Dominique FINON

LEPII-EPE

Consejo Nacional de la Investigación Científica (CNRS) y Universidad de Grenoble II
Exposición introductoria al coloquio « Energía, Reformas Institucionales y Desarrollo en América Latina », UNAM, Mexico, 5-6-7 Noviembre 2003

English summary

This introductory paper is focused on the contribution of the institutional economics to the reflection about the adequacy of market reforms in energy industries to the particular institutional environment of each country and its level of the economic developments. Understanding that "Institutions matter" has been the great discovery in the development economics in the last decade. In the network industries as in the oil industries, the reforms must consider the capabilities of the administration, the credibility of the regulation and the political stability for enforcing commitments in important investment which are needed in the infrastructure industries. In the electricity industries, there is on one side the necessity to ordinate the stages of the reform (market-rules introduction, privatization), to correct the competition model which is inadequate to frame the development of important capacities. Conversely in the oil industry, with governmental capability to control the rent, it could be efficient to open the access to the resources for benefiting from financial and technological resource. A last contribution of new institutional economics is to underline the importance of the social acceptability for the viability of a reform.

1. Introducción

« Institutions matter »: éste es el importante descubrimiento de la economía del desarrollo en los años 90 luego de las dificultades encontradas por las reformas macroeconómicas y sectoriales en varios países. Los enfoques sobre las cuestiones del desarrollo han tenido que evolucionar, efectivamente, como lo recordaba Jean-Marie Martin-Amouroux en su intervención.

El reconocimiento del papel crucial desempeñado por las instituciones en el buen funcionamiento de una economía y en el mantenimiento de las condiciones de su desarrollo se manifiesta claramente cuando se lee en el reciente estudio del FMI sobre las reformas de segunda generación (FMI, 2003) : « el grado de desarrollo institucional es la única variable que permite prever de manera confiable el nivel de desarrollo del país y de la capacidad para realizar un cambio económico con el fin de incrementar la solidez del sistema de incitaciones ».

Sobre las reformas sectoriales, como la del sector energético, el enfoque institucionalista ha comenzado a irrigar los análisis de las instituciones financieras internacionales. Estos estaban anteriormente moldeados por esquemas completamente inspirados por las reformas de los países del Norte afín de definir sus prescripciones a los países del Sur en el marco de la condicionalidad.

Ciertamente no habrá un retorno al modelo del monopolio público integrado, muy criticado a causa de los múltiples disfuncionamientos que provoca. Los modelos de organización de las industrias eléctricas y del gas serán modificados para tomar en cuenta las inadaptaciones más claras, manteniendo la propiedad privada, consolidando la credibilidad regulatoria y jurídica del país. Mantendrán, además, la integración vertical con el fin de permitir el desarrollo de las capacidades y el aprovisionamiento a precios razonables y equitativos. En el campo petrolero la reflexión institucionalista tiene un efecto inverso: acompaña las evoluciones de los modelos públicos hacia una apertura y hacia las incitaciones dinámicas a la inversión y al progreso técnico mediante el acceso a sus recursos financieros y tecnológicos a los operadores extranjeros.

Recordemos que el marco de análisis de la « nueva economía institucional » estudia dos tipos de instituciones:

- Los arreglos institucionales entre agentes económicos dentro de una industria. Entre ellos esos agentes realizan arbitrajes con base en su eficacia relativa en términos de costos de transacción (se comparan así los mercados spot, los contratos bilaterales, las formas híbridas de tipo pool, los acuerdos profesionales, la integración vertical) (Coase, 1988; Williamson, 1985);
- El entorno institucional, compuesto de los marcos políticos, administrativos y jurídicos de los países y de las instituciones informales que determinan las reglas generales aplicables a los agentes económicos y a sus relaciones y vuelven creíbles los compromisos entre las partes. Entre esos compromisos se encuentran evidentemente los arreglos institucionales precedentes. Se trata de las infraestructuras legales que consolidan los arreglos contractuales (lo que se llama la *rule of law*), la claridad de los derechos de propiedad, la existencia de un derecho de la competencia, los mecanismos de arbitraje, de un sistema judicial independiente y competente, la eficacia de las administraciones y de las autoridades de control.

Es sobre esta segunda categoría de instituciones, agrupadas bajo los conceptos de dotaciones institucionales y de entorno institucional que el enfoque institucionalista pone el acento, en la continuidad de los trabajos de North sobre el desarrollo económico, para abordar las reformas transpuestas de los países del Norte. Esos trabajos explican por qué las instituciones óptimas no son necesariamente adoptadas a causa de las relaciones entre grupos de interés (North, 1991).

El procedimiento institucionalista se refiere así a tres criterios para juzgar el interés de una reforma de una industria de red, en su contexto institucional particular (Levy et Spiller, 1994):

- la factibilidad (fundada entre otras cosas sobre la capacidad administrativa de imponer la reforma y de hacerla funcionar y sobre la existencia de instituciones adecuadas, como por ejemplo un cuerpo legal sobre la competencia),
- la credibilidad (fundada en la protección de la reforma respecto a la intervención discrecional del poder político y en la independencia del sistema judicial),

- y la aceptabilidad (el equilibrio entre ganadores y perdedores, las posibilidades de alternancia de las oposiciones por las características del sistema político).

Vamos a considerar de qué manera el procedimiento institucionalista condiciona las reflexiones sobre las industrias de red y sobre la industria petrolera.

2. Los problemas de las reformas de las industrias de red de servicio público

La crisis de la deuda ha precipitado el cuestionamiento del modelo del monopolio público. Fuertes presiones han sido y son ejercidas de manera uniforme sobre todos los países para reformar su industria eléctrica y atraer financiamientos extranjeros con el fin de que adopten el modelo competitivo des-integrado y privatizado.

Los países de América Latina han aceptado en su mayoría ese modelo, aún si algunos de ellos no tenían la capacidad y las dotaciones institucionales necesarias. Actualmente las recomendaciones dirigidas a los países de África del Norte continúan en el mismo sentido. Solamente pequeñas economías africanas, cuyo nivel de desarrollo y de competencias administrativas es limitado y el entorno institucional y político poco estable, escapan a esas presiones: el esfuerzo que se les pide consiste en la adopción de formas atenuadas de privatización mediante concesiones a operadores extranjeros y arreglos contractuales largos con “entrantes”¹ en producción independiente.

Pero empiezan a plantearse preguntas sobre la viabilidad de ese esquema. De manera reveladora los países de Asia del Sudeste y del Sur han resistido ateniéndose al modelo del comprador único que mantiene el monopolio del aprovisionamiento de mayoreo y de detalle. Esto se explica por una menor permeabilidad a la cultura anglosajona y una adhesión a formas de dirigismo directo (Malasia, Tailandia, Corea del Sur, Taiwan).

¿Por qué se planean esas preguntas? La experiencia de los años 90s no nos dice si ese modelo competitivo se adapta realmente para asegurar el desarrollo de las capacidades, lo cual es una función primordial de toda organización industrial en las industrias con mercados no maduros y en crecimiento. Los expertos partidarios del modelo competitivo incurren incluso en contradicciones y llegan a desear imperfecciones del entorno institucional para responder a las necesidades de inversión a largo plazo.

Como ejemplo de esto último se puede citar la posición paradójica de expertos del Inter-American Bank, Millan, Lora y Micco (2001). Por un lado propugnan el modelo *standard*, pero por el otro proponen dejarlo. Según ellos es necesario aceptar contratos de largo plazo separados del mercado spot (los cuales podrían ser aceptados por la economía institucional si fueran viables en términos de estabilidad contractual, pero son denunciados por la economía de la competencia como barreras a la entrada). Por otra parte, no hay que impedir el ejercicio de poder de mercado por los productores existentes para permitir precios elevados susceptibles de suscitar el desarrollo de nuevas capacidades (¿cuál sería entonces el papel del derecho de la competencia y la función de la autoridad anti-trust?). En fin,

¹ Se mantiene este neologismo por ser de uso corriente en la literatura energética, tanto en francés como en inglés, para referirse a nuevos actores que entran en una industria anteriormente monopolizada o en segmentos de ella (N. del T.)

siempre según esos autores, si no se llega a un marco institucional estable propicio a la inversión con un riesgo regulatorio y político reducido, se podría aceptar esa debilidad institucional considerando que las posibilidades de captura de las autoridades públicas (administración, regulador) por los intereses industriales pueden constituir también un entorno propicio a la inversión.

Citar esa argumentación aclara bien el hecho que el debate institucionalista está lejos de estar cerrado y que abundan las preguntas que se pueden dirigir a los reformadores típicos y a sus asesores. El diseño de la reforma debería partir de las restricciones del sector en (las necesidades de inversiones), más que en sentido inverso, para concebir un esquema de organización adaptado.

El enfoque institucionalista debería contribuir ya a la corrección de las inadecuaciones de las reformas. Varias aportaciones importantes sobre el papel del entorno institucional de los sectores ya han aparecido:

- en primer lugar el orden de las reformas: mejora de la gestión de las empresas públicas, supresión del monopolio en producción, reformas estructurales (con desinversión de los activos de distribución y de producción), introducción de las reglas del mercado (acceso a la red) y privatizaciones. Frente al fiasco de las reformas que han privilegiado ésta última etapa, como en la industria brasileña, un informe del Banco Mundial sobre las privatizaciones eléctricas constata ahora tardíamente la necesidad de ese orden;
- la necesidad de consolidar los derechos de propiedad bajo sus diferentes aspectos mediante la consolidación de la *rule of law* para crear y preservar las incitaciones a invertir evitando el riesgo de expropiación (en sentido amplio) con:
 - o la independencia del sistema judicial,
 - o la aceptación de arbitrajes internacionales (caso de los contratos petroleros),
 - o PPA (power purchase agreements) eléctricos, contratos de concesión y asociaciones público-privado),
 - o la adhesión a regímenes multilaterales o bilaterales de garantía para las inversiones.
- la creación de instituciones regulatorias eficaces, capaces de limitar las intervenciones discrecionales del Estado, con un marco legislativo capaz de asegurar un equilibrio satisfactorio entre objetivos de eficiencia y de equidad redistributiva;
- la importancia de la capacidad administrativa para implementar las reformas. Este es el caso de la creación de actividades sectoriales que necesitan la movilización de competencias elevadas,
- el interés de una regionalización institucional, si conlleva una mayor credibilidad de los dispositivos y de las reglas de mercado adoptadas en los países, como podría ser el caso de la *Charte de l'Energie* promovida por la Unión Europea respecto a los países en transición o como lo son en todo caso las directivas europeas o deberían serlo las reglas del MERCOSUR.

En el futuro se deberá ir más lejos, por ejemplo reflexionar sobre la pertinencia de la introducción de reglas competitivas en los sistemas eléctricos y del gas cuando crea mercados muy volátiles y más bien disuasivos respecto a la inversión.

3. Las reformas de las industrias petroleras.

El enfoque neo-institucional presenta también una real aportación a la reflexión que desarrollan los países productores de petróleo, en relación a la cuestión del control de la renta, sobre el interés de abrir el sector a los operadores extranjeros que disponen de recursos financieros y tecnológicos. Para ello se centra en las condiciones jurídicas, regulatorias y políticas susceptibles de volver creíbles los arreglos contractuales para el acceso a los recursos en exploración y producción, con el propósito subyacente de poner en común recursos complementarios que permitan obtener una cuasi-renta, es decir un excedente suplementario de esa puesta en común.

El modelo de organización dominante descansaba sobre el control público completo de las actividades de exploración y producción de petróleo y de gas. Ese modo de asignación de los derechos sobre los recursos se acompaña de formas de organización determinadas por el objetivo de control completo de la renta petrolera con vistas al financiamiento del desarrollo: Estado dirigista, puerta cerrada a los capitales extranjeros, empresas públicas.

En la lógica histórica de ese modelo, a pesar de sus límites de eficiencia, las ventajas de abrir el sector a los operadores extranjeros no son percibidas claramente por razones ante todo simbólicas, ligadas a la identidad nacional y que pueden ser explotadas por determinados grupos de interés. A través de los trabajos de Stiglitz y Hoff (2001) se ve claramente que la existencia de un sector de renta en un país condiciona de manera inversa su propensión a establecer instituciones claras y que proporcionen seguridad a las inversiones privadas, en particular extranjeras, ya que los detentadores del poder económico no tienen interés en una clarificación de las instituciones.

Dicho esto, el principio de atribución de los derechos de propiedad completos a la Nación, principio que se inscribe en la constitución de ciertos países como México y Venezuela, puede ser adaptado para permitir la entrada de operadores extranjeros. La implicación directa del Estado-productor solo es una forma posible de control de la industria que puede ser sustituida por la presencia de actores privados o extranjeros, dentro de nuevos marcos institucionales y regulatorios, sin que la importancia del Estado y la posibilidad de control de la renta sean borradas. La función del Estado se ve simplemente reconfigurada. El enfoque institucionalista presenta el mérito de plantear claramente la cuestión del control de la renta:

- partiendo de la distinción entre los diferentes derechos de propiedad (derecho de uso, de usufructo, de disposición),
- definiendo las reglas para repartir los derechos de usufructo con el fin de mantener el control sobre una parte de la renta vía las condiciones de atribución de los derechos de exploración y de producción y las reglas fiscales,

- definiendo las condiciones para dar seguridad a los derechos de acceso a los recursos.

Se puede agregar que este enfoque no es ciego a las dinámicas de aprendizaje, de construcción de elementos de confianza y de credibilidad que vuelven más costosos los dispositivos de garantía y de reparto del riesgo.

4. Conclusión

Los debates están ampliamente abiertos sobre el diseño de las reformas, su adecuación en cada país al entorno institucional y a las dotaciones en recursos. La reflexión sobre las instituciones y su papel en el desarrollo de las industrias energéticas permite trazar una línea clara entre una búsqueda de eficiencia bien pensada y una sumisión indistinta a los esquemas liberales de los manuales de economía. Ya se han producido correcciones radicales de los dispositivos institucionales cuando se revelan claramente inadaptados al sector y al tipo de recursos (como en el caso de Brasil). Otras correcciones no deberían tardar. Aún más, el paso al modelo competitivo a la anglosajona no parece ser ya una fatalidad. Los progresos de la reflexión institucional deberían también acompañar la apertura de las industrias petroleras, tomando en cuenta la experiencia de las otras industrias.

Las reformas no pueden tampoco ignorar las condiciones de su aceptabilidad, la cual requiere la minimización del número de perdedores y enseguida el mantenimiento de las políticas redistributivas sobre bases transparentes. Desde ese punto de vista es preciso advertir que las instituciones no resuelven todo. Las industrias de red privatizadas son muy vulnerables a las profundas incertidumbres de un entorno macroeconómico que se ve constreñido por las formas actuales de la globalización. La inestabilidad de las tasas de cambio amplificada por el riesgo divisa, así como el ritmo muy irregular del crecimiento, fragilizan todo arreglo institucional alternativo al modelo integrado y público, cualquiera que sea la solidez del entorno institucional. En situación de crisis los gobiernos tienen también un imperativo de mantenimiento de la cohesión social que pasa antes que el respeto de los contratos, como lo prueban las grandes dificultades de las concesiones de distribución eléctrica y de agua en América del Sur. Es pues preciso encontrar las soluciones organizacionales menos malas y mejor adaptadas a la dotación de recursos y al entorno institucional de cada industria en ese contexto de riesgo.