

Université Pierre Mendès France de Grenoble (UPMF)
Universidad Nacional Autónoma México (UNAM)
Coloquio Energía, Reforma liberales Institucionales y Desarrollo en América Latina
Ciudad de México, del 5 al 7 de noviembre de 2003

**Política energética en los países en desarrollo,
¿qué finalidades y modalidades de la intervención de los poderes públicos
en economías cada vez más liberalizadas y globalizadas?**

Víctor Rodríguez-Padilla ^{1/}

(BORRADOR SUJETO A COMENTARIOS Y CORRECCIONES)

En la última década y a raíz de la reforma liberal y la globalización, el Estado ha perdido capacidad para definir y poner en marcha una política energética que atienda el interés general. Así mismo ha disminuido su capacidad de respuesta para afrontar contingencias climáticas, económicas y geopolíticas que afectan la continuidad y el precio del suministro. Esto ocurre tanto en países industrializados como en desarrollo. Sin embargo, en estos el fenómeno adquiere proporciones mayores debido a las especificidades del subdesarrollo, especialmente la aguda debilidad institucional y la reciente multiplicación de actores con gran poder económico y creciente influencia política.

Las señales de alerta encendidas aquí y allá plantean una serie de interrogantes: si las finalidades y modalidades de la intervención del Estado concomitantes a la reforma liberal están respondiendo poco a las expectativas que le dieron vida ¿es tiempo reconsiderar dicho objetivos e instrumentos? ¿Ya es hora de volver a prestar mayor atención al imperativo social en lugar de privilegiar a la racionalidad del capital? ¿La regulación debe continuar remplazando la intervención directa del Estado hasta eliminarla por completo, tal como plantea la óptica exclusivamente liberal? ¿Los países deben deshacerse de sus empresas públicas si aún no lo han hecho? ¿Hay que continuar con la reforma liberal esperanzados a los eventuales frutos pero corriendo el riesgo de desastres mayores como los ocurridos en California y Brasil? Y si hay consenso ¿existen condiciones objetivas para detener ya no digamos revertir el proceso de liberalización y desmantelamiento del Estado intervencionistas y benefactor?

Se trata el tema en dos partes. La primera aborda el cambio de paradigma en torno al papel del Estado. Se exponen las finalidades y modalidades que caracterizaron la acción de los poderes públicos hasta finales de la década de los años 80, y su abandono parcial o total a raíz de la generalización de las tesis liberales y el proceso de globalización. Se pone en evidencia los nuevos factores que influyen en la definición y puesta en práctica de la política energética: la aparición de nuevas preocupaciones, el cambio de prioridades, el surgimiento de fuertes

¹ Víctor Rodríguez Padilla, Posgrado, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 04510 México D.F. Tel. (52) 55-50-15-39 (52) 56-22-30-35
Fax. (52) 55-50-10-73 Email: energia123@hotmail.com, energia123@correo.unam.mx

restricciones en el uso de los instrumentos de política. En la segunda parte se discute los resultados del nuevo paradigma y se presentan una serie de problemas ante los cuales el Estado ha intervenido con instrumentos más directos que la regulación. Finalmente, se hace una reflexión sobre la capacidad de los Estados para seguir protegiendo a sus empresas públicas de una marea liberal que no ha dejado de subir.

1. Estado y energía: ¿Por qué el Estado interviene en el sector energético? ^{2/}

Una de las razones de existencia del Estado es la definición, por un lado, de un proyecto de país que atienda el interés general de la Nación, por otro lado, de lo que debe realizarse para lograrlo. A través de la política de desarrollo el Estado diseña e impulsa una trayectoria de desarrollo nacional de largo plazo. Las acciones que han de llevarse a cabo son de aplicación general o sectorial.^{3/}

El Estado dicta u orienta lo que debe hacerse en el sector energético. Esto se justifica por la importancia de la energía en las sociedades modernas. Sin embargo, como la política energética constituye una especificación sectorial de la política de desarrollo, debe mantener coherencia con esta última.

La responsabilidad de diseñar y poner en marcha la política energética, recae en el Estado por varias razones (OLADE 1992):

- La racionalidad de las decisiones individuales de los actores no incorpora necesariamente objetivos de carácter global.
- Las especificidades que distinguen a los sistemas energéticos: producción de *bienes esenciales* para el funcionamiento de sistema productivo y el bienestar de la población; producción de *bienes transables y no transables*; explotación de *recursos naturales estratégicos*; uso de *bienes públicos* en los diferentes eslabones de las cadenas energéticas; existencia de monopolios naturales, mercados marcadamente oligopólicos o monopolios no disputables, es decir, las *imperfecciones de mercado*; existencia de importantes *rentas económicas* asociadas a los recursos del subsuelo, los aprovechamientos hidroeléctricos y geotérmicos, así como a las tecnologías de generación de electricidad; finalmente, existencia de importantes *externalidades* sociales y ambientales.
- Los *objetivos del desarrollo humano* que no se resuelven mediante mecanismos de mercado, por ejemplo, la cobertura total de los requerimientos básicos de energía en cantidad y calidad; algunas misiones de servicio público (precios nacionales – perecuación–, igualdad, solidaridad...).

² Esta parte reposa en las reflexiones, análisis y resultados derivados del proyecto “Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe”, en el cual el autor tuvo la oportunidad de participar. Véase OLADE (1998, 1999) y OLADE, CEPAL, GTZ (2000).

³ Entre las políticas generales o transversales se cuentan las de precios, empleo, comercio y ambiente. Ejemplos de políticas sectoriales son las de agricultura, minería e industria.

- La propiedad pública (*dominio social*) de los recursos naturales dentro de la tradición de muchos países, y su manejo directo por parte del Estado, especialmente en el caso de los recursos no renovables.

Finalidades de la intervención

Las finalidades de intervención del Estado en sector energético son específicas aunque algunas rebasan ampliamente el ámbito sectorial:

- En el ámbito técnico, operación de acuerdo con las más estrictas normas de seguridad industrial y utilización de las tecnologías más avanzadas...
- En el plano económico, continuidad de suministro, eficiencia, precio competitivo, calidad creciente de los energéticos, captación de rentas, impacto macroeconómico favorable, equipamiento del territorio...
- En el plano social, cobertura de toda la población, acceso a energéticos de mayor calidad, costo mínimo para los hogares, respeto de las actividades productivas y humanas de las comunidades aledañas a la infraestructura energética, salvaguardas...
- En el plano ambiental, racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, mínima perturbación en los ecosistemas...
- En el plano político, gobernabilidad, soberanía, independencia, equilibrio de poder político-económico entre el Estado y los grupos privados, influencia internacional...

Hay objetivos contrapuestos, por ejemplo, mínimo costo versus cuidado ambiental; seguridad de las instalaciones versus respeto a las actividades productivas y humanas de las comunidades aledañas a las instalaciones. Esa contraposición lleva a la necesidad de establecer una escala de prioridades.

La importancia concedida a cada objetivo varía según el país y la época

- A la seguridad energética (continuidad de suministro a precio razonable) se le ha encontrado por lo general en la cúspide de las prelación del Estado.
- Desde principios de la década de los años 80 algunos países comenzaron a dejar de considerar el cuidado ambiental como una restricción, elevándolo al rango de objetivo de la política energética.
- En los últimos años los países han puesto el énfasis en garantizar para el consumidor final precios compatibles con la competitividad económica de cara a la globalización.

Modalidades de intervención

El Estado define los ejes de acción más adecuados para el logro de los objetivos, se trata de las llamadas “políticas” o “estrategias”. En ese sentido el Estado ha desempeñado el papel de empresario, banquero, asegurador, regulador, fiscalizador, benefactor.

Entre las grandes *líneas estratégicas* desplegadas lo largo del siglo XX se cuentan:

- La *estatización* mediante la creación de empresas y monopolios públicos después de la II Guerra Mundial. El nacionalismo fue uno de los principales motores del intervencionismo directo del Estado en un sector considerado fundamental para un

desarrollo independiente (Rodríguez-Padilla 2004). Utilizó como instrumentos la *nacionalización*, la *expropiación*, la *toma de participación*.

- El desarrollo de la producción interna mediante facilidades a empresas públicas y privadas, la *diversificación* del suministro externo, así como la contención de la demanda mediante el *uso racional de la energía*, después de los choques petroleros de la década de los 70.
- La introducción de la competencia y una mayor participación del sector privado en la década de los años 90, mediante procesos de *desregulación*, *liberalización* y *privatización*. Al mismo tiempo se ha puesto en énfasis en la *movilización de fuentes de energía renovables* para reducir el impacto ambiental.

La puesta en marcha de las líneas estratégicas reposa en un conjunto de instrumentos, los cuales pueden clasificarse en dos grandes grupos atendiendo a sus diferencias jerárquicas.

Por un lado, los instrumentos que utiliza para establecer la *estructura* del sistema. Tales instrumentos actúan en tres planos: La organización productiva (determinación del tamaño y número de las unidades participantes y su grado integración vertical y horizontal); la organización institucional (organización de los mercados, régimen jurídico de las empresas...); y los principios regulatorios (condiciones de acceso, reglas de funcionamiento de los mercados, ámbitos de acción subsidiaria del Estado...).

Por otro lado, se tienen los instrumentos que utiliza para ajustar y mejorar el *funcionamiento* de la estructura, mediante la *intervención directa*, es decir, la actuación de un organismo público o, alternativamente, el *fomento* a través de impuestos, subsidios, regalías, campañas de difusión. Los instrumentos de intervención directa utilizan el mecanismo de comando y control, en cambio, los de fomento buscan incidir sobre la racionalidad de los operadores públicos y privados que actúan en el sistema.

La selección de instrumentos es un proceso delicado. Un instrumento dirigido a alcanzar cierto objetivo puede tener efectos no deseados sobre otros objetivos. Ello sin olvidar que las líneas estratégicas y los instrumentos mediante los cuales se materializan son a final de cuentas medios al servicio de un objetivo, no son un fin en sí mismo. La desregulación, la privatización, el uso racional de la energía, la integración energética, entre otras estrategias, sólo tienen sentido como un medio para alcanzar objetivos de desarrollo productivo y humano de largo plazo en armonía con el entorno (desarrollo sustentable).

Restricciones de la política energética

El diseño y puesta en marcha de la política energética está sujeto a restricciones de naturaleza diversa, algunas históricas, otras surgidas de cambios en contexto nacional e internacional.

Por una parte, el limitado patrimonio natural, especialmente de recursos fósiles, reduce las opciones de suministro con producción nacional. Los obstáculos geográficos dificultan el acceso a energéticos modernos, la ampliación de la infraestructura y las interconexiones con los países vecinos. Las innovaciones tecnológicas permiten mayor flexibilidad y espacio de maniobra para

el diseño y puesta en marcha de la política energética, sin embargo, hasta ahora, no han sido suficientes para revertir, en la mayoría de los casos, las especificidades de los sistemas energéticos. La insuficiencia crónica recursos humanos con solvencia técnica tanto en el sector público como privado es otra limitante. Los altos costos de producción de los energéticos locales y la volatilidad de precios internacionales del petróleo y el gas natural también restringen el margen de maniobra del Estado. Y los acuerdos de libre comercio inhiben el regreso de las políticas proteccionistas.

Por otra parte, las restricciones financieras se han agravado. Los organismos multilaterales de fomento ya casi no otorgan créditos para proyectos del área pública. Los acuerdos con los organismos financieros internacionales conllevan techos de endeudamiento público, obligaciones de equilibrio presupuestal y mayor liberalismo económico. La astringencia de inversión pública y el subdesarrollo de los mercados locales de capital obligan a los países a competir para atraer inversión extranjera y, por lo tanto, a ceder ante los inversionistas y operadores foráneos. También se cuentan las restricciones ambientales en la forma de compromisos internacionales (Protocolo de Kyoto...), presión de grupos ambientalistas y la necesidad misma de cuidar los ecosistemas en el plano local y global. Los movimientos sociales en contra de los proyectos energéticos (sintetizados en el slogan “en mi jardín ¡no!), por afectar modos de vida, creencias, tradiciones, de los ciudadanos tanto de los ligados a la vida moderna como de los pueblos originarios.

La definición y puesta en marcha de la política energética también se ve afectada por la debilidad institucional (marco jurídico, autoridades normativas y regulatorias, sistema judicial...), así como por las consideraciones político-ideológicas (paradigma neoliberal), que cuestionan el dominio directo y el control de los recursos naturales por parte del Estado, y que presiona por la eliminación de las políticas intervencionistas, la instauración de mecanismos de mercado y de la apertura a nuevos actores privados.

Niveles de decisión

La responsabilidad de diseñar y poner en marcha la política energética recae en el Estado en sus tres niveles: i) nacional o federal; ii) estatal, regional o departamental; y iii) municipal o comunitario. La actuación de las diferentes instancias, que depende de la tradición político institucional en cada país, es por lo general asimétrica, es decir, no tienen las mismas funciones atribuciones y actividades. En América Latina, donde la energía ha sido considerada históricamente como un bien estratégico o fundamental, las funciones se han concentrado mayoritariamente en el primer nivel de gobierno.

A raíz de los procesos de descentralización y la voluntad de los ciudadanos de implicarse en el plano local en los problemas que los afectan se observa una tendencia a que los municipios y comunas asuman mayores funciones, por ejemplo, en torno a la diversificación cualitativa de la producción (cogeneración, generación distribuida...)

2. El papel del Estado bajo el paradigma liberal

A partir de la década de los años 80 las economías en desarrollo retomaron el paradigma liberal, a saber, que la competencia entre entidades privadas es mejor instrumento que la intervención del

Estado para procurar crecimiento económico y desarrollo. De ahí la necesidad y urgencia de reestablecer o crear mercados en todas las actividades productivas, permitir la libertad de comercio e inversión y, en consecuencia, reducir las dimensiones, las funciones y el alcance de la intervención de los poderes públicos. En otras palabras regresar al Estado Liberal (véase el cuadro 1)

Cuadro 1

Estado Liberal, Estado Intervencionista, Estado Providencia

El Estado Absolutista, el sometimiento de los particulares al poder absoluto del monarca, condujo a la revolución (Francia 1789) y la implantación de la democracia. La idea de la supremacía del individuo frente al Estado se cristaliza en el Estado Liberal, el cual sólo puede interferir con la libertad individual cuando se trata de mantener el orden público, por lo que sus funciones deben limitarse a la defensa exterior, la paz interior y la justicia. En el plano económico se traduce en un *laisse faire, laissez passer* bajo la presencia protectora del Estado. Una vez pasada la fiebre revolucionaria la concepción sobre la función del Estado se transformó. Se aceptó que se podría encargarse de más tareas y tener una mayor participación con la finalidad de alcanzar más rápidamente objetivos del bien común. Se le dieron facultades para realizar una serie de actividades a favor de la colectividad pasando por arriba de intereses individuales. En adelante el Estado debía atender el interés general, el interés colectivo. Sobre esa base se llegó al Estado Intervencionista, por su forma de actuar, o al Estado Providencia, por los fines que persigue.

Una larga lista de fracasos de la intervención de los Poderes Públicos sirvió para justificar la *modernización* del Estado, al tiempo que se ofreció una lista igual de larga de los efectos benéficos que traería una mayor participación de las fuerzas del mercado y de la iniciativa privada.

En el terreno práctico la contracción del papel del Estado ha planteado un problema: ¿hasta dónde reducirlo? Para algunos debería reducirse a su mínima expresión (defensa exterior, paz interior y justicia).^{4/} Hasta ahora nadie se ha aventurado por ese camino. Esta posición extrema ha sido denostada hasta por el Banco Mundial (1997), organismo concluye que el Estado y el mercado son complementarios, y que el primero tiene dos tareas:

- Preservar los derechos fundamentales, es decir, establecer los fundamentos institucionales para el buen funcionamiento de los mercados, mantener un clima político adecuado,

⁴ De acuerdo con Lévêque (1998), la Economía Pública de la Regulación defiende la idea de que el Estado regule un vasto dominio de servicios colectivos, incluyendo tanto los bienes colectivos puros como los bienes de club. Propone el acceso gratuito o parcialmente subsidiado a algunos de estos últimos (por ejemplo, electricidad, escuela y vacunas) cuando su consumo produce externalidades públicas positivas, por ejemplo, el desarrollo de actividades económicas fuera de las grandes aglomeraciones, la elevación del nivel de estudios de la población o el control de enfermedades. La Economía Industrial de la Regulación, que retoma las prescripciones de la escuela del Public Choice, defiende la idea de que los servicios públicos deben limitarse exclusivamente a las funciones regalianas del Estado, es decir, a los servicios de seguridad interior, defensa nacional y justicia. Son los únicos que deben ser gratuitos y su financiamiento debe provenir de los impuestos. Ambas comparten un punto común: hacen recomendaciones normativas en nombre de la eficiencia. Por un lado, la economía pública se pronuncia por un conjunto amplio de servicios públicos para incrementar la eficiencia asignativa de los recursos; por el otro, la economía industrial condena la extensión de los servicios públicos en nombre de la eficiencia superior del mercado por su desempeño en el plano de los costos y la calidad. El defecto de la norma económica, ya sea de inspiración estatista o liberal, es que ignora equidad, dimensión del servicio público muy presente en la normatividad jurídica.

invertir en servicio e infraestructura social básica, luchar contra la pobreza y proteger el ambiente;

- Revigorar la capacidad institucional del Estado, proveyendo los incentivos para que los funcionarios públicos sean eficientes, imparciales y honestos.

El punto de vista del FMI es similar: “un sector público de elevada calidad es necesario para asegurar que las buenas políticas generen efectos deseables y durables” (Tanzi, 2000).

El nuevo giro que se le da a la intervención del Estado en el sector energético no es ajeno al paradigma imperante en el plano económico general. Excluye la intervención directa a través de las empresas u organismos públicos, excepto en casos especiales y no siempre.^{5/} Al Estado sólo se le permite actuar a través de la regulación, la orientación, el fomento... es decir, mediante instrumentos *ligh*t.

Además de las funciones que le son propias al Estado en cualquier esquema político,^{6/} el nuevo paradigma pone el énfasis en las siguientes:

- *Regulación de monopolios naturales*. Esta función ha dado lugar a la creación de entes reguladores específicos a la electricidad y/o gas natural.
- *Operación de actividades singulares*: despacho de carga, administración del mercado eléctrico, provisión de servicios básicos esenciales a poblaciones de bajos recursos... Todavía se debate si estas actividades las deben realizar organismos públicos o empresas privadas.
- *Supervisión del funcionamiento de mercados oligopólicos y competitivos* previniendo y controlando la cartelización, vigilando para que funcionen eficientemente, libres de prácticas anticompetitivas. Esta función ha dado lugar a la creación entes encargados de la competencia.
- *Normalización*, estableciendo patrones, técnicos y ambientales que optimicen el desempeño de los operadores en el suministro de los bienes y servicios energéticos.
- *Protección al consumidor*, estableciendo los términos y condiciones del abastecimiento a los consumidores finales por parte de los operadores, así como la calidad, cantidad y precios.
- *Planeación indicativa*, para orientar las decisiones de los inversionistas y operadores.

Es otras palabras, la reforma liberal significa ante todo limitar el poder de intervención del Estado, quitándole instrumentos de acción directa y permitiéndole sólo el uso de aquellos de menor alcance y contundencia.

La aplicación del paradigma por parte de los países ha sido variada. Ha dependido de las condiciones prevalecientes antes de la reforma liberal, la naturaleza de la reforma impulsada y las

⁵ Se refiere a las actividades operativas clave para asegurar un terreno de juego parejo para que los operadores compitan en las mismas condiciones.

⁶ Definición y conducción de la política energética dentro del contexto de la política económica (función de carácter político-normativo); inversión con carácter subsidiario (inversiones que el sector privado no quiere realizar pero que se justifican desde un punto de vista colectivo); fiscalización y control (técnica, financiera y contable) de los operadores; recaudación tributaria...

circunstancias en las que se inició y desarrollo el proceso. En la actualidad en América Latina, como en otras regiones, convive una amplia gama de formas organizativas, sistemas de propiedad y formas de intervención de los poderes públicos (OLADE 1998 y 1999).

El carácter de la reforma puesta en marcha, en particular el papel que se le asigna al mercado y al Estado, ha dependido de la tradición local en torno a la forma de crear y distribuir la riqueza, es decir, de la preferencia social en el plano de:

- la generación y distribución de la renta de los recursos naturales,
- la provisión de servicios básicos esenciales,
- la definición de lo que se considera estratégico,
- la propiedad de los recursos naturales.

¿Qué efectos ha tenido la reforma liberal en la capacidad del Estado para diseñar y poner en marcha la política energética? ¿El Estado ha logrado que se cumplan las promesas de las desregulación? ¿Ha logrado imponer su rectoría en el sector? ¿Ha mejorado su capacidad institucional para regular el mercado?

3. El saldo del liberalismo: un Estado reducido, débil y pobre...

El balance de la reforma liberal es objeto de divergencia entre analistas. Algunos consideran que los resultados han sido desastrosos y recomiendan dar marcha atrás.^{7/} Otros estiman que han sido alentadores y aconsejan ir más lejos, profundizar las reformas.

Lo cierto es que ni todo ha sido malo, ni todo ha sido bueno. Los resultados varían según el país, el periodo, la industria considerada y el objetivo de política energética. Algunos problemas anteriores a la reforma han sido solucionados otros no. Aquellos asociados a los monopolios públicos verticalmente integrados han sido sustituidos por los problemas de los mercados abiertos que se disputan o reparten actores mayoritariamente privados.^{8/}

La reforma liberal se hizo con mucha celeridad, alcance, profundidad. Esa manera de proceder ha sido generadora de problemas (Stiglitz 2002).^{9/}

Se aplicó un modelo universal a países y situaciones muy diferentes. No se tomó en cuenta que los sistemas energéticos y que las capacidades institucionales varían de un país al otro y que se tenían poca experiencia en materia de regulación, pues en el pasado hubo alta interferencia estatal pero poca regulación.

Organismos y analistas advirtieron que la reforma liberal se debía implementar en forma específica, caso por caso; que se debía construir el esquema económico, legal e institucional más apropiado dependiendo del contexto político, económico, social (OLADE, 1992). Se advirtió la

⁷ La reforma liberal ha resultado en una realidad económica que algunos no dudan en calificar de "colonial". Véase: "L'Amérique Latine en Effervescence", *Manière de voir* 69, juin-juillet, 2003.

⁸ Véase por ejemplo: Joskow, "California's electricity crisis", MIT, Center for Energy and Environmental Policy Research, Working Papers, WP-2001-006, MIT; September 28, 2001. David M. Newbery "Problems of liberalising the electricity industry", Cambridge, 2002

⁹ Respecto a los problemas de los mercados eléctricos en América Latina véase: Altomonte H (2002), Moguillansky, G (1997), Pistonesi, H (2000), Rosas B. (2000).

necesidad de efectuar un esfuerzo particular en el ámbito regulatorio, diseñando regulaciones adecuadas a las características de cada país (completas, predecibles...) así como construyendo institucionales capaces de aplicarlas. Pocos siguieron esas recomendaciones.

Un hecho es que el Estado ya no es el mismo al de antes de la reforma.

El liberalismo económico y la globalización no han eximido al Estado de sus tareas fundamentales e irrenunciables, pero tampoco han incrementado su capacidad para responder a los retos del desarrollo, antes al contrario, lo han debilitado. En algunos casos a tal grado que su capacidad para cumplir correctamente sus funciones está en entredicho, aún las tareas restringidas que le asigna la corriente de pensamiento dominante.

El saldo del liberalismo es un Estado reducido, débil y pobre,

El liberalismo ha privado al Estado de instrumentos y medio de intervención; ha desmoronado su poder económico; ha erosionado a sus instituciones; ha multiplicado los actores en el juego del poder, algunos capaces de desafiar la autoridad del Estado; así mismo, ha dañado la gobernabilidad, la estabilidad política y la paz social. En suma, ha menguado el poder político del Estado para hacer prevalecer el interés general.

El liberalismo ha privado al Estado de instrumentos y medios de intervención

- El Estado se deshizo de instrumentos de política económica y hay toda una batería que no puede utilizar por las nuevas circunstancias. Ha perdido instrumentos preciosos (empresas públicas) y será muy difícil volverlos a construir. Los nuevos actores y los rectores del liberalismo (BM, FMI...) vigilan que el Estado no sucumba a la tentación de utilizar nuevamente instrumentos *duros*, al tiempo que presionan por más y mayores cambios –si todavía no se han hecho– y por la irreversibilidad del proceso.

El liberalismo ha erosionado el poder económico del Estado

- Las privatizaciones han quitado al Estado sustanciales fuentes de ingreso. Antes podía echar mano de las empresas públicas como “caja chica” o “caja grande” si las rentas eran cuantiosas. Ahora tiene que apoyarse únicamente en recursos fiscales que no han mejorado sustancialmente debido a políticas recaudatorias favorables al capital, la evasión fiscal y la falta de crecimiento económico.^{10/} Además su capacidad de gasto y endeudamiento está limitada por las políticas de estabilidad macroeconómica convenidas con los organismos financieros internacionales. Algunas empresas estatales son rehenes de las políticas de estabilidad macroeconómica mientras aguardan el desmantelamiento y la privatización en el altar neoliberal de los sacrificios. Al reducir sus dimensiones y su

¹⁰ Las políticas recaudatorias en el nuevo marco de referencia se orientan a la reducción y exención de impuestos a favor de inversionistas y empresarios. La secular evasión fiscal se ha agravado debido los nuevos equilibrios de poder y al florecimiento de la economía informal alimentada por el desempleo creciente. Además, las bajas tasas de crecimiento estancan el monto de la recaudación frente a una demanda de servicios públicos de una población que no deja de crecer.

peso económico el Estado es más fácil de presionar por los grandes grupos empresariales y financieros. De ahí la frase “Un Estado pobre es un pobre Estado”.

El liberalismo ha erosionado a las instituciones del Estado

- Las instituciones acusan graves deformaciones debido a la concentración del poder al desperdicio de recursos, al clientelismo político y la corrupción que acompañó a las privatizaciones.
- El proceso de reforma ha sido desordenado y sin el fortalecimiento institucional que exigía la importancia del cambio estructural: persisten marcos jurídicos con huecos, zonas grises y traslapes; órganos de gobierno con personal insuficiente y carente de solvencia técnica... El sistema judicial no ha superado problemas históricos y no es insensible a la multiplicación grupos con poder económico.
- La elite gobernante ha estado identificada con la ideología liberal y es más proclive a defender intereses privados que colectivos. Los funcionarios que ocupan los puestos económicos claves del gobierno provienen del sector financiero, nacional o internacional, y regresan sistemáticamente al sector privado. El conflicto de intereses es una constante. En Argentina se habla de la captura institucional del Estado (Aspiazu, 2002).

El liberalismo ha creado actores con capacidad para desafiar a la autoridad del Estado.

- Con la reforma liberal han emergido actores capaces de hacer jugar el equilibrio de fuerzas a su favor y en detrimento del interés general. La tendencia irrefrenable hacia la *concentración de capital*, la *desnacionalización* y el *acuerdo entre firmas* dejan en pocos años a las industrias energéticas en manos de pocas empresas, mayoritariamente extranjeras. Se trata de actores poderosos con fuerza para presionar no sólo al regulador sino al Gobierno y al Congreso. Los gobiernos no pocas veces se han visto sometidos a chantajes por parte de operadores e inversionistas para obtener aumentos de tarifas, exención de obligaciones, otorgamiento de apoyos... Los casos de Endesa en Chile, Enron en la India; Iberdrola y Endesa en España, son representativo.
- Pero el enfrentamiento no sólo es con las transnacionales. El Estado se confronta con los gobiernos de los países donde las compañías tienen sus bases de operación. Negociaciones complicada se han transformado en un asunto de relaciones diplomáticas (Argentina, Republica Dominicana...).

El liberalismo ha dañado la gobernabilidad, la estabilidad política y la paz social.

- Muchos Estados, por presión o convicción, sirven ahora más al esquema global que a los compromisos sociales. Los escasos beneficios de las políticas liberales en particular de las privatizaciones de otros sectores han dado origen al desarrollo de movimientos sociales en contra de los proceso de desregulación, liberalización y privatización del sector energético. Es el caso de Costa Rica, Ecuador, Perú, México, Bolivia...

4. Menguado poder político del Estado para hacer prevalecer el interés general.

Como la reforma liberal ha dejado un Estado reducido, débil y pobre, su papel como rector, regulador y benefactor ha dejado mucho que desear.

- Rectoría del Estado en entre dicho. Ha disminuido la capacidad del Estado para definir y poner en marcha una política energética que atienda, en los hechos y de manera efectiva, el interés general. Ello se explica al menos por dos razones: el Estado liberal, hemos visto, es proclive a favorecer los intereses privados. Y cuando ha querido defender el interés colectivo se ha visto confrontado a poderosos intereses económicos

Países se han dejado atrapar en el círculo perverso de la apertura. Al reducirse drásticamente los recursos públicos para la inversión el país queda a expensa de la inversión privada para crecer, sobre todo del capital foráneo vista la debilidad del capital local. La necesidad permanente de atraer capital foráneo para crecer, mantener equilibrios macroeconómicos, dar una “buena imagen” al exterior y enviar una *señal positiva* a los mercados, se traduce en más y mayores cambios a favor de inversionistas y operadores privados (apertura de sectores estratégicos, aumentos de márgenes de beneficio, exenciones, apoyos, relajamiento de obligaciones laborales...), con poco o nulo beneficio para los consumidores finales, la economía, el empleo, el ambiente.

- Regulador poco eficaz. El regulador ha resultado poco eficaz en la tarea de regular y supervisar los mercados velando por el interés de los consumidores. Las razones de ese éxito poco contundente han sido diversas: insuficiente profesionalismo y especialización técnica; falta de experiencia; asimetría de información; carencia de instrumentos jurídicos y regulatorios adecuados o su creación a un ritmo más lento que el de los acontecimientos; lenta y débil capacidad de respuesta; interferencia política o, en el caso extremo, por captura por las firmas dominantes. Algunos reguladores han pasado a formar parte de las empresas reguladas. En México la CRE actúa más como agencia de promoción de inversiones que como comisión reguladora, lo cual hasta el Banco Mundial se lo reclama. En el sector eléctrico el operador del sistema y del mercado no siempre logran ser independientes y tener un control efectivo del sistema. Peor aún es frecuente que ambos sean capturados por las empresas dominantes. Crear una autoridad reguladora independiente y eficaz que vele realmente por el interés de los consumidores, se ha revelado como una tarea muy difícil, consumidora de recursos y de larga duración. Y mientras el regulador aprende y se fortalece las firmas reguladas tienen ventaja y abusan.
- Estado benefactor acotado. Las inversiones con carácter subsidiario escasean. Los recursos públicos son escasos y sometidos a fuertes restricciones. El Estado no tiene dinero para pagar los subsidios que le otorga directamente a los consumidores o a través de los operadores de las empresas y los concesionarios de los servicios públicos (República Dominicana, Bolivia...). Tampoco tiene recursos para ampliar la cobertura a las áreas marginadas.

5. ¿Intervención del Estado para salvar intereses colectivos o privados?

A pesar de estar debilitado y sujeto a camisa de fuerza, candados y amarras, el Estado ha terminado interviniendo cuando los problemas han arreciado y derivado en crisis mayores (Argentina, Brasil...). El regreso del Estado no se limita a los países con tradición pública intervencionistas, también se observa en países con tradición liberal (Estados Unidos, Gran Bretaña...).

La intervención ha tomado diversas formas:

- Creación de una tarifa social, como en Guatemala, Belice y República Dominicana. En Guatemala dicha tarifa social se fondea con los ingresos de la empresa pública que conservó las centrales hidroeléctricas.
- Compra de electricidad a generadores privados para revenderla a menor precio como en El Salvador. La diferencia es asumida por las finanzas públicas como un subsidio.
- Asunción de deudas de las empresas privadas, como en India y Brasil.
- Préstamos generosos a empresas privadas con problemas financieros como en el Reino Unido.
- Estatización de empresas privadas o creación de empresas públicas, como en Brasil, Montana, Nevada, Rhode Island, California...

¿Por qué el Estado ha intervenido? ¿Para evitar daños mayores a los consumidores y a la economía o para salvar a las compañías privadas?

Sin duda por ambas razones.

- Los grandes apagones (Buenos Aires; Nueva York, Italia...) y los interminables racionamientos (Colombia, Brasil, Chile, California...), muestran con gran crudeza que la falta de combustibles y de fluido eléctrico puede conducir al caos económico y social. En esas circunstancias el Estado no pudo esperar a que el mercado realizara los ajustes y resolviera el problema. La energía es demasiado importante para esperar una respuesta vía el mercado. Además, ¿el mercado solucionaría la crisis? El Estado ha intervenido porque en la sociedad moderna la energía es un bien fundamental, más aún, ya comienza a considerarse un derecho humano que no le puede faltar a ninguna familia.^{11/}
- Dentro del paradigma liberal el Estado es funcional a los intereses del capital. Los fondos públicos, o sea los contribuyentes, sirven para garantizar las inversiones y ganancias de las empresas privadas, sobre todo cuando por alguna razón el Estado ha tenido que intervenir.^{12/} El Estado también puede jugar el papel de chivo expiatorio. En efecto, a una empresa pública se le puede acusar del mal funcionamiento del sistema y, con el contubernio de las autoridades, hacer que indemnice a los inversionistas por las pérdidas

¹¹ También hay una motivación política. En efecto, los llamados a la intervención del Estado para resolver situaciones críticas son utilizados por los partidos políticos para ganar prestigio, sobre todo en las cercanías de coyunturas electorales.

¹² El rescate de empresas privadas no se circunscribe al sector energético, es un fenómeno que se observa en otras áreas de la economía. En México incluye el rescate de carreteras, bancos, ingenios azucareros...

reales o imaginarias que reporten. De ahí el slogan, si el Estado no existiera habría que inventarlo para socializar las pérdidas y privatizar las ganancias.

¿Esas intervenciones son puntuales o un signo premonitorio de la vuelta al intervencionismo? ¿El regreso del péndulo ha comenzado?

Después del recuento de daños se ha desarrollado una fuerte corriente de opinión que busca parar el desmantelamiento del Estado. Sin embargo, aún no hay condiciones para revertir el proceso. Al menos por dos razones:

- Una vez que se hace una reforma que incluye la privatización de activos, funciones y ganancias se crean grandes intereses económicos que impiden revertir los cambios. La desregulación es una verdadera caja de Pandora que desata fuerzas económicas incontenibles que buscan neutralizar o capturar al regulador, a las autoridades sectoriales, al gobierno y al congreso, para evitar la regresión de los cambios y el regreso de las políticas intervencionistas.
- Los organismos financieros internacionales (BM, FMI...), a pesar de sus “crisis de fe”, continúan condicionando sus préstamos a una mayor desintegración, liberalización y privatización. La Comisión Europea, las grandes organizaciones de comercio (OMC, APEC, OCDE...), la Agencia Internacional de Energía y otras instituciones influyentes siguen promoviendo las reformas radicales. Muchas comisiones reguladoras hacen lo propio por razones ideológicas, alineamiento político con las autoridades gubernamentales o captura por parte de las empresas reguladas.

El Estado ha podido intervenir porque aún conserva importantes medios de intervención en diferentes planos: la conducción de la economía, el funcionamiento de los mercados, los mecanismos de formación de precios, la penalización de comportamientos...

Países cautelosos o visionarios han reservado para el Estado importantes medios de producción. Se han resistido a que el Estado abandone su papel empresarial porque utilizan a las empresas públicas como instrumento privilegiado de creación, apropiación y distribución de rentas económicas, así como de control anti-trust para prevenir conductas anticompetitivas, y gestión de crisis.

Las empresas públicas también son utilizadas como instrumento de explotación de recursos naturales en otros países y penetración en mercados foráneos. Esto se observa desde hace muchas décadas en la industria petrolera, pero en los últimos años en la generación de electricidad y la provisión de servicios públicos de electricidad, gas natural, agua potable... en el marco de una estrategia empresarial de *internacionalización* y *diversificación*.

Sin embargo, el liberalismo no da marcha atrás en la guerra contra la empresa pública. Impulsa su desmantelamiento, rápido o lento dependiendo de las circunstancias, mediante la desintegración vertical, la cesión de mercados, el *outsourcing* excesivo, la manipulación de la contabilidad, las restricciones financieras...

Paradójicamente, países que no desmantelaron a los operadores históricos durante la primera generación de reformas buscan, bajo fuertes presiones internas y externas, hacerlo ahora (México) cuando otros hacen lo contrario revalorando y fortaleciendo a sus empresas públicas (Brasil).

Conclusiones

El saldo de la marejada liberal que han sufrido los países en desarrollo es un Estado reducido, débil y pobre. El liberalismo ha privado al Estado de instrumentos y medio de intervención, desmoronado su poder económico y erosionado a sus instituciones; ha multiplicado los actores en el juego del poder y dado vida a poderosos grupos económicos con capacidad para desafiar al Estado; así mismo, ha dañado la gobernabilidad, la estabilidad política y la paz social. En suma, el liberalismo ha menguado el poder político del Estado para hacer prevalecer el interés general.

En ese contexto, el Estado ha visto disminuir su capacidad para definir y poner en marcha una política energética que atienda, en los hechos y de manera efectiva, el interés de la colectividad. Por un lado, han ganado terreno los objetivos de orden económicos y han perdido fuerza los de orden social y político. Por otro lado, los instrumentos de intervención directa han cedido el lugar a los de menor alcance y contundencia.

Como la reforma liberal ha dejado un Estado reducido, débil y pobre, su papel como rector, regulador y benefactor ha dejado mucho que desear. La rectoría del Estado se confunde cada vez más con las estrategias de las grandes corporaciones. La regulación ha resultado poco eficaz para controlar y fiscalizar firmas con gran poder económico y político. En algunos casos, la captura del regulador ha sido superada por un fenómeno aún más grave: la captura institucional de Estado. Las inversiones con carácter subsidiario escasean, y vista la proclividad de la tecnocracia a favorecer los intereses privados en detrimento del bien común la desigualdad se acentúa y la solidaridad desaparece.

Debilitado y sujeto a limitaciones el Estado ha vuelto a usar instrumentos de acción directa para evitar daños mayores a los consumidores y a la economía, pero también para salvar intereses privados. Se trata de una función dicotómica del Estado liberal en un sistema democrático. El Estado ha podido intervenir porque aún conserva importantes medios de intervención, en particular empresas públicas, instrumento privilegiado para solventar crisis, evitar prácticas de poder de mercado y acaparar rentas económicas.

Esas acciones no pueden considerarse como un parte aguas que anuncie el regreso de las políticas intervencionistas. Aún no hay condiciones globales para ello. La reforma liberal ha creado grandes intereses que impiden revertir los cambios. Cuentan con los organismos financieros internacionales para que ello no ocurra. Por lo pronto se sigue librando la batalla de las empresas públicas.

Referencias

- Altomonte H. (2002), “Las complejas mutaciones de la industria eléctrica de América Latina. Falacias institucionales y regulatorias”, en Rodríguez-Padilla V “La industria eléctrica mexicana en el umbral del siglo XXI, experiencias y propuestas de reestructuración, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Aspiazu, D. (2002). “Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del estado” *Revista Realidad Económica* No. 189, Buenos Aires, julio-agosto.
- Beder S. (2003), “Power Play. The Fight to Control the World’s Electricity”, The New Press, New York.
- Curien N. *Economie des reseaux*, La Découverte, Colection Repères, Paris, 2000.
- Lévêque F. (1998), *Economie de la réglementation*, La Decouverte, Colection Repères, Paris, 1998.
- OLADE (1992). “El papel del Estado en el Sector de la Energía”, Quito Ecuador.
- OLADE (1998). “La modernización del sector energético en América Latina y El Caribe; marco regulatorio, desincorporación de activos y libre comercio”, Quito, Ecuador.
- OLADE (1999). “Resultados de los procesos de modernización y perspectivas de integración energética en América Latina y el Caribe”, Quito, Ecuador.
- OLADE, CEPAL, GTZ (2000), Energía y desarrollo sustentable en América Latiba y el Caribe: guía para la formulación de políticas energéticas”, Quito, Ecuador.
- Percebois J (2001). “Les missions des regulateurs de services publics dans un environnement deregulé: objectifs, contraintes et ”, I Colloque Internationale du Reseau Monder, *La nécessité de nouvelles régulations internationales face aux mutations énergétiques et environnementales*, Centre des Conférences de l’Avenue Kléber, Ministère des Affaires Etrangères, Paris 10-13 juin.
- Pistonesi H. (2000), Sistema Eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 10, Santiago de Chile.
- Robb J.B., y Sugalski (2001). “La dereglamentación que no era”, *The Mckinsey Quarterly*, No. 3.
- Rodriguez-Padilla (2004). "Nationalism and Oil", en *Encyclopedia of Energy*, Academic Press/Elsevier, San Diego California.
- Stiglitz J (2002). “Whither reform? Toward a new agenda for Latin America”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 26 de agosto.
- Stoft, S. (2002). *Power System Economics Designing Markets for Electricity*, IEEE-Wiley Press.
- Tanzi, V. (2000). “The Role of the State and Quality of the Public Sector”, IMF Working Paper WP/00/36, Fondo Monetario Internacional, Washigton, marzo.
- Véase Birnbaum L., del Aguila J.M., Domínguez G., Lekander P (2002). “¿Por qué los mercados de electricidad se han estropeado?”, *The McKinsey Quarterly*, número 1.
- World Bank (1997), “World Development Report 1997, The State in a Changing World”, Washington, September.