

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Eficiencia-economica-y-redistribucion-de-ingresos-en-el-sector-electrico>

Eficiencia económica y redistribución de ingresos en el sector eléctrico

- Argentine - Économie - Privatisées -

Date de mise en ligne : mardi 19 octobre 2004

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

En los últimos dos años comenzaron a escucharse algunas críticas de parte de funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional respecto a las recetas de desarrollo macroeconómico que, curiosamente, estos mismos organismos recomendaron aplicar en los países en vías de desarrollo durante los años 90.

Por Lic. Mariana Alvarez Guerrero

FUAI *, 14 de octubre 2004

Las políticas de liberalización financiera, privatizaciones y desregulaciones, austeridad fiscal y apertura económica han demostrado ser un fracaso para estos países, provocándoles recesiones y graves crisis financieras, y sobre todo, impactando tan negativamente en los ingresos de los habitantes. Incluso en aquellos países que han logrado crecimiento económico una gran parte de los beneficios fue finalmente absorbida por una pequeña parte de la población, incrementando considerablemente las desigualdades.

El impacto que estas políticas han tenido sobre los países en vías de desarrollo no debe sólo juzgarse desde el punto de vista económico, sino también desde el moral.

Este artículo, sin embargo, no plantea una discusión general sobre la dimensión de este fracaso y sus consecuencias sobre la vida de los ciudadanos de estos países.

Este artículo pretende discutir en particular la forma en que uno de los pilares de las reformas económicas impuestas durante la década del '90, las privatizaciones y los marcos regulatorios de los servicios públicos, han dejado de lado consideraciones distributivas y han estado más sostenidos en mejorar la eficiencia. Este ha sido un grave error, ya que aún asumiendo que se ha logrado mejorar la eficiencia (lo que no será argumentado aquí), nunca debió dejarse de lado la posibilidad de efectuar políticas sociales a través de la provisión de servicios públicos. El Estado es el principal encargado de redistribuir ingresos. Los servicios públicos a su vez son un importante instrumento para lograr esto. Por esta razón tanto desde la regulación, cuando se trate de empresas privatizadas, como desde el diseño de las políticas públicas dirigidas al sector, la disminución de la pobreza debe ser considerada 'ex ante' como un aspecto clave.

Examinemos el sector eléctrico. Luego de una década de reformas en este sector (en muchos países en desarrollo) la pregunta sobre el grado en que estas reformas han beneficiado a los pobres debe plantearse como una cuestión impostergable, y tanto los funcionarios del sector como los organismos multilaterales -cuyas recomendaciones tienen gran influencia en los programas de gobierno-, deberían tener esto en vista al plantear las llamadas 'reformas de segunda generación'. Centrar la atención en la pobreza antes de diseñar nuevas reformas e intervenciones en el sector energético, en un mundo donde unos 2.000 millones de habitantes carecen de acceso a energía comercial, donde las familias de altos ingresos tienen energía eléctrica y la población más pobre no, es uno de los grandes desafíos con los que se enfrentan los gobiernos, más aún si se consideran los enormes efectos que la energía y la infraestructura pueden tener sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

El acceso limitado y el alto porcentaje de los ingresos que millones de ciudadanos gastados en energía son por si solas razones para justificar subsidios energéticos.

Sin embargo, nuevamente, es posible reconocer en la cantidad inmensa de artículos sobre el tema escritos por los

organismos multilaterales a los que nos referimos al principio, un número considerable de reservas a la aplicación de subsidios (aún cuando reconocen que los mismos son necesarios).

En este marco, por ejemplo, los efectos distorsivos que los subsidios causan en los precios y, por lo tanto, en los incentivos de las empresas reguladas suelen ser una preocupación primaria de casi todos los artículos académicos (¿políticos ?) sobre el tema. Según éstos, los subsidios distorsionan la información afectando la relación entre los precios relativos de los bienes y, por lo tanto, las decisiones de inversión y de consumo, lo que afecta la eficiencia en la asignación de recursos.

En teoría económica, cuando se habla de eficiencia, se refiere a la eficiencia en el sentido del teórico economista W. Pareto. Una asignación de recursos (en un contexto de escasez, de otra forma no existe ningún problema económico) es eficiente cuando no existe asignación alternativa que, dejando a todos los agentes al menos tan satisfechos como antes, consiga que al menos uno de ellos este mejor. En regulación de los servicios públicos este principio significa dos cosas :

- ▶ 1) que, dados los costos de producir un bien, los consumidores están adquiriendo el mismo al mínimo precio posible (eficiencia asignativa) ; y
- ▶ 2) para una demanda determinada, las empresas están produciendo al mínimo costo posible (eficiencia productiva).

Esta condición de eficiencia no tiene en cuenta la equidad ni cuestiones redistributivas. Según ella, todos los individuos deben ser considerados iguales (no importa si algunos de ellos disponen de US\$ 1 por día y otros de US\$ 1.000). Sin embargo, sin duda alguna, en un mundo con tremendas desigualdades, debería resultar más 'eficiente' mejorar la situación de un individuo que gana US\$ 1 por día aunque eso implique empeorar la situación del que gana US\$ 1.000 (aunque esto es considerado ineficiente en el sentido de Pareto).

Los problemas de eficiencia y de distribución no pueden separarse en las decisiones de política económica como se separan en los libros de microeconomía clásica. Mas aún, el objeto de la mayoría de los programas de subsidios es el de promover algún tipo de bien social, tal como mejorar la calidad de vida de un grupo de personas o redistribuir ingresos a grupos menos privilegiados. En este marco, cual es exactamente el problema de 'distorsionar precios relativos' en un contexto de tremendas distorsiones en los ingresos ? La eficiencia debe ser la base de cualquier discusión sobre el tema de subsidios ? O lo importante debería ser diseñar un programa de subsidios lo más equitativo y aplicable posible, y acorde a las características particulares de cada país ?

Un asunto clave cuando se trata de subsidios es el financiamiento : quién y como se financia el subsidio ? . Una de las formas posibles de financiamiento, en particular en países en los que el Estado enfrenta problemas crónicos de presupuesto y que tiene grandes niveles de desigualdad (como es el caso de todos los países de Latinoamérica) es a través de un subsidio cruzado : la empresa regulada cobra tarifas por encima de los costos a los consumidores más ricos y tarifas por debajo de los costos a los consumidores más pobres. En este caso, el subsidio lo paga la demanda, específicamente los consumidores más ricos (cuya disposición a pago es alta), y, en el agregado esto debe ser neutral para los ingresos de la concesionaria.

Nuevamente, suele argumentarse que los subsidios cruzados son altamente distorsivos y que provocan grandes ineficiencias en el sector. Una de las ineficiencias que se cita, por ejemplo, es la siguiente : los consumidores más ricos son quienes consumen más electricidad y estos podrían responder a un aumento de los precios disminuyendo su consumo ; esto provocaría una caída de la demanda agregada y por ende, el sistema podría quedar sobreinvertido (capacidad ociosa). Este argumento implica reconocer que resultan más relevantes las ganancias de

la concesionaria que, por ejemplo, el ahorro de un bien escaso -con todos los beneficios medioambientales y sociales que esto podría tener-.

La sustentabilidad del sector no debe confundirse con la sustentabilidad de las empresas que proveen el servicio. Debe en cambio (más aun considerando que se trata de un servicio público) contemplarse desde una perspectiva más integral : el sector es sostenible económicamente si se alcanzan dos objetivos simultáneamente : los precios de la energía deberán cubrir los costos económicos de la prestación del servicio tanto como asegurar el pago por parte de usuarios. Entendida así, cualquier discusión sobre las tarifas implica reparar en la capacidad de pago de todos los consumidores, tanto como en la suficiencia financiera de las empresas.

Por otro lado, si fuera posible diferenciar a los consumidores más ricos de los más pobres con un mínimo de error (y yo creo que es posible), un subsidio cruzado sería justamente, redistribuir ingresos. ¿Dónde esta la distorsión ?

Todas las consideraciones relacionadas a la racionalidad en la definición de eficiencia cuando nos referimos a la provisión de servicios públicos antes mencionada se repiten.

No se pretende discutir aquí cual es el mejor tipo de subsidio. Esto, tanto como la forma de financiamiento, deberá decidirse en función de los recursos disponibles del Estado y de la capacidad financiera e institucional del mismo, así como de las particularidades sociales y económicas del país. Lo que no debe suceder cuando se diseñan políticas públicas es olvidar el tema de fondo : el Estado no debe ceder nunca su rol esencial como redistribuidor de ingresos (más aún en países en donde la desigualdad es un problema estructural). Los servicios públicos (ya sea que estén en manos privadas o estatales) son esenciales para las políticas redistributivas. Con esto en mente, las desigualdades de ingresos y la mejora de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos deben ser la base de cualquier futura reforma en el sector.

* FUAJ : Fundación Arturo Illía para la democracia y la paz.