

POLITICA DEL BID EN EL SECTOR ENERGÉTICO EN AMÉRICA LATINA

Gonzalo Castaño e Hildebrando Vélez
Censat Agua Viva – FoE (Colombia)
Colombia 2002

INTRODUCCIÓN

Este documento pretende responder a una pregunta: ¿es congruente la estrategia del BID para el sector energético de América Latina¹ con los proyectos ejecutados bajo su auspicio?

Alrededor de esta pregunta, el documento muestra lo siguiente:

Primero, que el camino seguido por las políticas y proyectos del BID ha contribuido a exacerbar las dificultades económicas y sociales en la región, aunque el Octavo Aumento General de Recursos del BID priorizó "las políticas sociales y particularmente el alivio de la pobreza, la eliminación de la exclusión y la desigualdad, así como el aliento a las reformas institucionales"².

Segundo, que los elementos del modelo de desarrollo, que han guiado la inserción de la América Latina en la economía global, con el apoyo del BID, se han implementado de manera traumática en el sector energético de la región. Las directrices trazadas sobre reforma y modernización del Estado, apertura de los mercados, privatización de los activos públicos y fortalecimiento de los inversionistas privados han generado los siguientes

2. No se ha cumplido con el aumento en la eficiencia y modernización del sector.
3. El monopolio de los recursos energéticos en manos privadas no ha dado solución a la prestación y cobertura de los servicios para los sectores rurales no interconectados y periféricos de las ciudades y ha encarecido los servicios
4. No ha mejorado la calidad de los servicios, particularmente el de energía eléctrica.
5. Se han encarecido los servicios, en especial para los usuarios residenciales, y se han abaratado exclusivamente para los usuarios industriales.
6. El debilitamiento de las empresas estatales dejó una estela de trabajadores y de servidores públicos cesantes.
7. No se han potenciado suficientemente los proyectos de energías renovables, ni se han puesto condiciones a las empresas para que destine una parte de su portafolio a ellos.

En este documento se trabajarán los siguientes capítulos:

1. El sector energético en América Latina
2. Sostenibilidad y estrategia energética del BID en América Latina.
3. Energía y las políticas del BID.

1. EL SECTOR ENERGÉTICO EN AMÉRICA LATINA

América Latina ocupa un lugar privilegiado en términos energéticos en el concierto mundial. Por una parte, dispone del 35% de la canasta mundial de energía renovable. Por otra, según datos de BP-Amoco³, con un consumo interno total de energía primaria, en 1998, de apenas el 5,7% del total mundial, las reservas de petróleo, gas y carbón representaron el 8,5%, 4,3% y el 2,3%, respectivamente, en ese mismo año, reservas que serían suficientes para 38 años, 71,5 y más de 500 años, respectivamente, en los niveles de producción de entonces.

entre 1980 y 1995: en México, la producción de energía creció en un 70,6%, en Brasil, un 57% y en Colombia, un 184,9%.⁴.

Mientras tanto, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay, Honduras, Guatemala, Surinam y otros países carecen de combustibles convencionales y dependen de la importación de energía primaria, secundaria, o de ambas, en más de un 50%.

El acceso a la energía en América Latina muestra grandes desequilibrios que son agudos en Bolivia, Perú y los países centroamericanos, donde la cobertura del servicio de energía eléctrica no alcanza el 50%. Uruguay, Brasil y Chile alcanzan niveles de cobertura iguales o superiores al 90%; en otros países como Colombia, Ecuador o Paraguay, ese nivel fluctúa entre estos dos porcentajes.

Al tiempo, en la región, hay países que exportan energía a pesar de que no satisfacen la demanda interna. Esos países son Argentina, Colombia, Venezuela, Paraguay. Se destaca el caso Paraguay, país que exporta energía eléctrica y sin embargo no cubre el servicio para el 34,5% de la población.

El común denominador en todos los países latinoamericanos es que la población no servida con energía eléctrica se concentra en el sector rural y en los áreas pobres y marginales urbanas. En Brasil existen 4,35 millones de domicilios sin electricidad y otros 4,84 millones que sólo tienen acceso a la energía eléctrica, mediante conexiones clandestinas.⁵

2. SOSTENIBILIDAD Y ESTRATEGIA ENERGÉTICA DEL BID EN AMÉRICA LATINA

tal suerte que estos sectores puedan desarrollarse en una forma *económica, financiera, ambiental, social y políticamente sostenible*¹⁶.

Desde esa perspectiva, teóricamente aceptable, un enfoque sostenible de la sociedad debe ver la energía como elemento constitutivo y fundamental de la equidad económica, como fuente para el despliegue de la capacidad industrial, tecnológica y comercial y como agente de la sostenibilidad social y ambiental. Sin embargo, los proyectos del BID aún no garantizan tal sostenibilidad.

El asunto comienza a comprenderse si se analiza a la luz de una concepción de la economía centrada en el crecimiento de los indicadores y en el libre mercado y que está bajo el control burocrático. Desde esa concepción, la infraestructura y los recursos energéticos se entienden, principalmente, como recursos fiscales y se constituyen por lo tanto en desestabilizadores fiscales en los países deficitarios. A la vez, desde esa perspectiva, para los inversionistas privados esos recursos no son más que un *commodity*, una mercancía.

De allí que la llamada 'sostenibilidad económica' de que habla el BID, no haya impedido el tránsito de la propiedad de los bienes públicos a manos de los oligopolios privados, ni haya propiciado el aumento de los niveles de cobertura de servicios. Además, visto desde esa concepción se comprende que los recursos obtenidos por la venta de los activos energéticos se hayan destinado al pago de la deuda externa o a cubrir el hueco fiscal, cuando no han caído en los bolsillos de la corrupción y de la burocracia.

2.1. Participación en la estrategia energética del BID

deberán configurarse reconociendo que los países se encuentran en distintas etapas de desarrollo y diferentes niveles de modernización social y política [...] Por lo tanto, el Banco no puede aplicar un enfoque único y uniforme a todos los países [...]”⁷.

Sin embargo, la región ha sido sometida a rígidas políticas y exigencias que, sumadas a la dependencia de los gobiernos por este tipo de financiamiento, limitan las postulaciones que pueda hacer la sociedad civil de opciones diferentes de desarrollo, más acordes con las realidades locales.

Al desconocer en la práctica las diferencias entre países, al no examinarse públicamente la necesidad de las reformas y de la reestructuración del sector energético y al no diferenciar las necesidades de planeación y regulación para un sistema interconectado, de aquellas requeridas para los sistemas no interconectados, se abren interrogantes sobre la viabilidad e impacto de las políticas, estrategias y proyectos energéticos del BID. Acerca de estos interrogantes se hablará más adelante.

Las reformas han experimentado toda clase de presiones internas y externas, a las que no han sido ajenos los distintos actores. Los países donantes ya dejan sentir su fatiga con el sostenimiento de la cooperación, tal como lo manifestaba E. V. Iglesias⁸; ellos exigen mercados para sus productos y capitales, bajo condiciones de ‘apertura’ que permitan un retorno adecuado de la inversión. A la vez, los gobiernos de la región presionan, afanados por obtener recursos para cubrir sus déficits fiscales y los sectores sindicales, las ONG, los consumidores y los grupos empresariales, se constituyen también en fuerzas de presión.

Recientemente, el BID realizó una consulta en el proceso de formulación de su estrategia

La injerencia de la sociedad civil ha sido mínima en el proceso de elaboración de la estrategia del BID para el sector energético. No ha habido un adecuado equilibrio en la participación de los diferentes actores de la oferta y de la demanda. Al respecto, una de las mayores preocupaciones surge ante la implementación de las políticas que hacen los países socios del Banco. En la aplicación local de las reformas energéticas, como lo ilustra el caso chileno, la participación se concentró en el sector empresarial privado, al tiempo que fue de escasa importancia la que tuvo la institucionalidad pública y poca, sino nula, la participación del público.

Los actores de la demanda no han participado plenamente en la concepción y diseño de las políticas y menos en la implementación. Por esa razón, existe un gran vacío y una gran improvisación en la regulación de los mercados y en la función de supervisión de la eficiencia y la calidad.

En esto tiene importancia el hecho de que el modelo de mercado que el BID promueve no puede dar plenas garantías al tratamiento participativo, porque privilegia las relaciones privadas sobre la participación, que es más propia de lo público. A eso se añade la debilidad de las instituciones de los países de la región, que no tienen la capacidad, ni disponen los recursos que la participación requiere.

La banca multilateral conserva la hegemonía intelectual y financiera de este modelo de desarrollo. Se opone a la protección de mercados e industrias locales y fomenta la pérdida de control de la sociedad sobre sus recursos, al insistir en megaproyectos que benefician a las elites nacionales y a las compañías transnacionales⁹. De esta manera, el modelo impulsado por el BID es un fundamentalismo y un totalitarismo de mercado, como sostiene

conduce a una creciente inestabilidad del sector financiero y a una situación de mayor empobrecimiento de grandes sectores de la población.

La participación de nuestras sociedades en la definición de la sostenibilidad se ve limitada por los condicionamientos y exigencias que los organismos financieros ponen a la formulación de las políticas de los Estados. Es obvio que las condiciones estructurales de las democracias propician en América Latina unas formas de participación y de consulta exclusivistas y centradas en círculos de interlocutores adecuados a los intereses de quienes definen las políticas. Así, mientras se habla de *democracia participativa*, se ejercita una *democracia restringida*.

La transparencia de los gobiernos en el proceso de contratación de los proyectos de reforma del sector energético y de ejecución de los créditos no es suficiente, ni en los términos de referencia, ni en la selección de los consultores. Las consultorías para el Estado las efectúan firmas con fuertes nexos económicos y orgánicos con el capital privado nacional e internacional y en su beneficio. Licitaciones internacionales se adjudican a compañías multinacionales, que obtienen grandes beneficios de este mercado.

Síntoma de la intromisión del sector privado en las decisiones del sector público, es la presencia fugaz de ejecutivos *eficientes* del sector privado, que se transforman en *ineficientes* directores de las oficinas públicas, desde donde presionan la privatización de los activos. La mezcla entre política, gobierno e intereses privados, alentada por la banca de desarrollo en Latinoamérica, ha resultado infortunada.¹⁰

a) Satisfacer en forma eficiente las necesidades energéticas derivadas del proceso de desarrollo socioeconómico en sus países miembros; b) Acelerar el incremento y la diversificación de la oferta energética ; c) Promover la conservación de la energía y d) Crear y/o reforzar la base institucional y tecnológica del sector energía [...]¹¹.

A la vez, las principales exigencias y desafíos que deben enfrentar los países, hacia los que orienta su estrategia, consisten en consolidar las reformas estructurales y reguladoras emprendidas durante la década del 90, en busca de la sostenibilidad, a través de la vinculación de capital privado y la integración de los mercados.

La estrategia del BID para el sector energético en la región consiste en optimizar sus recursos, de modo que con eso se apoye la transición del sector hacia una condición cada vez más limpia y autónoma, menos dependiente del Estado y de la Banca Multilateral, y para que el sector quede bajo la responsabilidad del sector privado. En este sentido, los recursos del BID deben operar como catalizadores de otros financiamientos del sector privado y sus instrumentos deben orientarse a amortiguar el riesgo percibido por los inversionistas.

A pesar de la claridad de los propósitos, no se tienen los frutos esperados. Ello porque no hay pautas ambientales, ni sociales, ni un control adecuado sobre los impactos generados por los proyectos que el BID financia. El problema es sin duda mayor cuando se trata de financiaciones dirigidas al sector privado, pues el control de los países y organismos financiadores es prácticamente nulo. Es paradigmático el caso de la construcción del

1. La evaluación ambiental no influyó adecuadamente en la formulación del proyecto y los bancos pasaron por alto los efectos conexos del gasoducto. Estos proyectos no contemplan los impactos en *el ciclo de producto*.
2. Es insuficiente el tiempo para que las comunidades afectadas e interesadas puedan informarse adecuadamente.
3. Las consultas sobre la Evaluación Ambiental (EA) y el Plan de Desarrollo sobre Pueblos Indígenas (PDPI) se hicieron tarde y de manera deficiente.
4. A pesar de la supervisión de los bancos, el seguimiento y el sistema que cuida el cumplimiento de las normas son infuncionales.
5. El millón de dólares invertido en el cuidado ambiental es abrumadoramente inferior a los 3.000 millones de dólares invertidos en petróleo y gas, durante tres años, como lo muestra la licitación convocada por el gobierno boliviano, tras la inauguración del gasoducto.

Así pues, la sostenibilidad económica de los proyectos, ahora fuertemente encaminados por la vía privada, consistente en la disminución de costos y la maximización de la rentabilidad y la eficiencia, no coincide con la sostenibilidad económica de la sociedad. Una y otra marchan por vías opuestas. Mientras se sostiene la economía de las empresas, el aumento de las tarifas, la falta de cobertura y la pérdida de subsidios limitan grandemente la redistribución social del ingreso de los países, cayendo como yugos sobre la espalda de los usuarios corrientes y haciendo insostenible su economía doméstica.

3. ENERGÍA Y LAS POLÍTICAS DEL BID

3.1 Del monopolio público al monopolio privado

Dado el peso fiscal de la electricidad y/o los hidrocarburos en las economías nacionales, el Estado jugó un papel protagónico en el sector energético en cuanto propietario y operador y, también como regulador de los mercados y del funcionamiento de los servicios.

Con el correr de los años y por efectos de los déficits y el endeudamiento, de la corrupción del estamento político a favor de intereses privados, y del desgüeño administrativo, estos monopolios estatales se han ido deteriorando, lo cual, como lo promulga el BID, amerita una reestructuración. Para los organismos multilaterales ella debe llevar a la erradicación de las empresas públicas y a su reemplazo por la iniciativa privada. Esto bajo la dudosa afirmación de que la calidad del servicio y la ampliación de la cobertura eran atributo inherente al sector privado y de ignorar las bondades del sistema estatizado al magnificar sus fallas y no dejar camino a otras fórmulas.

Se ignora ahora las experiencias públicas eficaces, eficientes, efectivas, como los casos de Colombia y Uruguay en el sector eléctrico o Venezuela, y Brasil, en el área de los hidrocarburos.¹³

Para facilitar el proceso de privatización, se ha implementado la segmentación de los monopolios estatales, con lo que las operaciones rentables se liberan de la carga que significan otras empresas menos rentables o que tienen finalidades sociales. Esta separación permitiría buscar la eficiencia a través de la competencia y a través de la regulación en los segmentos que sean monopolio natural.¹⁴ Las unidades de negocio en el sector energético, tras acabar con la posición dominante del Estado, antes que alcanzar los objetivos planteados, sólo han generado efectos contrarios, inclusive en el marco

1. No desaparece el monopolio, pues se pasa del control estatal al de un reducido grupo de empresas privadas y multinacionales.¹⁵
2. Para el caso particular de Chile, no se incrementa el número de actores empresariales en el mercado, lo que facilita la aparición de sectores dominantes, como los transportadores y distribuidores, y dominados, como los generadores, con lo que se distorsiona el mercado.¹⁶ Algo similar ocurre con la comercialización, en la que, según el BID, se verán los mayores beneficios de la competencia para el consumidor. En Colombia, de 80 empresas comercializadoras de energía eléctrica que existen en la actualidad, difícilmente sobrevivirán algunas, a medida que se amplíe el número de usuarios no regulados y ante la imposibilidad de competir con el monopolio de Enersis de Chile y su filial EEC¹⁷. Además, en Colombia, a seis años de las privatizaciones, es claro que solo bajó el precio para los consumidores industriales. Los usuarios residenciales, que representan el 47% del consumo, viven una situación contraria.
3. No se garantiza la cobertura.¹⁸
4. El modelo chileno demostró ineficiencia para enfrentar los apagones de finales de 1998 y para superar la crisis que se generó cuando, cerradas las termoeléctricas, la sequía dejó sin agua el sistema hidroeléctrico, que era su principal fuente de generación, con pérdidas de más de millón y medio de dólares diarios.¹⁹
5. La eficiencia energética global en América Latina y el Caribe desmejoró entre los años 1980 y 1995. La relación Consumo de energía/ PIB pasó de 2,51 miles de barriles equivalentes de petróleo por millón de dólares de PIB a 3,07. O sea que en promedio

¹⁴ Cfr. BID. *Estrategia para el sector de energía* (Borrador), septiembre, 1999.

¹⁵ Como sostiene la Fundación Bariloche de Argentina, la 'desverticalización' del sector energético estatal en unidades de negocio, división

se requirió un 22,3% más de energía por cada unidad de producto²⁰. Entre las causas están además de la obsolescencia de la estructura de producción y de consumo familiar, el uso de energías de baja calidad, el poco ahorro, y las pérdidas entre el momento de producción y generación y el consumo.

6. La sustitución de energéticos fósiles por energías sostenibles y renovables no ofrece a los inversionistas privados la rentabilidad económica deseada. Las políticas de ahorro y eficiencia energética amenazan los volúmenes de venta de los inversionistas y esto se suma al decrecimiento productivo general de la economía. Por ello los inversionistas optan por proyectos de corto y mediano plazo, cero riesgo, niveles medios de inversión y retorno acelerado.
7. Los recursos de inversión aportados por el inversionista privado en una etapa inicial, como ocurrió en Chile y Argentina, se obtienen en un porcentaje importante de los mismos consumidores²¹, vía incremento de las tarifas y eliminación de subsidios a los sectores en estado de pobreza.

3.2 Privatizaciones y deuda externa

¿Cuáles han sido los argumentos empleados para vender a precios muy inferiores de su costo de reposición los activos rentables y productivos de los países?²²: la defensa del libre mercado, la competencia, la privatización, la fragmentación de las empresas en sus unidades de producción, para que las operen `agentes distintos´; la supuesta necesidad de nuevos y homologables marcos regulatorios, la equivalencia tarifaria mediante sistemas que buscan la eliminación de subsidios y la aclamada integración regional de mercados.

²⁰ Cfr. Stolovich, Luis, op.cit. El índice de eficiencia energética (relación "consumo de energía/PIB") en 22 países de América Latina y el Caribe: sólo 3 mejoraron (entre ellos, Uruguay); 6 se mantuvieron igual (como Colombia o Chile) y 13 empeoraron (como Argentina y México).

Desde otros puntos de vista, estas privatizaciones han servido para pagar la deuda y para cubrir el déficit fiscal. El flagelo más devastador de la economía de los países latinoamericanos ha sido su dependencia del endeudamiento y el oneroso servicio de la deuda. Según la Cepal, la deuda externa de América Latina pasó de 458.777 millones de dólares en 1991 a 749.310 millones de dólares en 1999. El crecimiento de esa deuda fue mayor del 60%, al ritmo de la apertura de los mercados y las reformas.²³

Alan García dice que, entre 1979 y 1999, los países de América Latina pagaron la astronómica suma de 1 billón 165 mil millones de dólares de deuda a organismos privados, BM, FMI y BID²⁴. Según García, en la década del 80, la frágil y deficitaria²⁵ economía latinoamericana obtuvo nuevos créditos para servir la deuda, lo que condujo al aumento de la deuda, con sus intereses y comisiones; en la década del noventa se impuso la práctica de feriar activos de los Estados, mediante transacciones con `papeles de deuda´, como medio de pago, sin que el problema de la deuda se resolviera.²⁶

3.3 La atracción de capitales para la financiación de la expansión

La política del BID enfatiza en incrementar y concentrar sus recursos en el apalancamiento financiero del sector privado: "los resultados de los primeros cuatro años de operación de Departamento del Sector Privado (PRI) empiezan a consolidar al Banco en su nuevo papel de agente catalizador en el financiamiento directo al sector privado".²⁷ Entre 1995 y 1998, el PRI del BID realizó 15 préstamos al sector privado por 827 millones de dólares, que movilizaron 1.655 millones de dólares de la banca comercial en la modalidad de préstamos B. Mientras tanto, durante ese mismo período, los recursos que el BID destinó para programas de ahorro y uso eficiente de la energía apenas superaron los 24 millones

Las acciones para atraer capitales privados frescos de inversión a los países de América Latina restaron posibilidades a los Estados para obtener recursos para sus programas con dificultades de crédito en la banca comercial. Los recursos se vienen asignando a sólidas empresas multinacionales, como General Electric Company, ICA Fluor Daniel, El Paso Natural Gas en México o a la empresa americana AES en Brasil, financiada además por el BNDES, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (banca estatal), es decir por recursos estatales brasileños²⁸.

3.4 La desregulación y las nuevas estructuras institucionales

Todo el proceso de modernización y reestructuración del sector energético en América Latina, mirado desde la óptica exclusiva del libre mercado, requiere nuevas estructuras institucionales basadas en la transición del Estado empresario al Estado regulador, separado de los agentes operadores.

El Estado regulador, más que regular, lo que hace efectivamente es desregular, para generar condiciones adecuadas al libre mercado (desmonte de subsidios, levantamiento de restricciones al capital privado, desintegración vertical del negocio, privatización y desmonopolización estatal). Rige la concepción de que el mercado se regula solo. Sin embargo, la desmonopolización y libre competencia en el sector eléctrico no garantizan al consumidor final o al pequeño usuario la libertad de elección de proveedor ni el libre acceso a formas convencionales o a formas de energía sostenibles.

Con los activos energéticos en manos de empresas privadas, la acción del Estado se limita a crear organismos reguladores separados de los operadores, a formular estándares

usuarios finales que no sean grandes consumidores, peajes por uso de redes de transmisión, etc.), pero sin mayor protección a los consumidores.

El Estado mantiene algún nivel de injerencia en el campo ambiental, pero sin la fuerza coactiva ni de control para consigo mismo ni para con los inversionistas, en el impulso y desarrollo de energías social y ambientalmente sustentables. Limitado el Estado a la tarea reguladora y arbitral, se debilita su función social, que permitía brindar acceso a la energía a toda la población, y en particular a la menos favorecida.

3.5 La integración regional de los mercados

La integración regional se ha orientado al rendimiento del capital de los inversionistas, más que al beneficio de países y consumidores. Su objetivo es buscar "condiciones competitivas del mercado [...] sin la imposición de subsidios que puedan alterar las condiciones normales de competencia [...] evitando prácticas discriminatorias con relación a los agentes de la demanda y de la oferta de energía eléctrica [...] "²⁹. Es decir, que la tarifa muestre el costo real de producción, más un margen de utilidad, sin que se den necesariamente mejoras en la calidad del servicio o que ella refleje el costo ambiental y social intrínseco.

La integración regional del mercado de energía a gran escala encuentra condiciones excepcionales, dadas por la distribución dispar de los recursos energéticos convencionales, que permitirían atender el consumo interno. El avance desigual en la implantación de los controles y regulaciones no es óbice para el comercio. De ahí el respaldo irrestricto de la banca y de las elites a proyectos como Mercoluz, la integración entre Argentina, Bolivia y Chile o el proyecto de exportación de gas desde Colombia y

enormes pérdidas por la falta de un uso racional de los recursos y la carencia de una política de ahorro, aunque haya un potencial para la disminución del consumo de 15%-20% en hidrocarburos y de 10%-15% en electricidad. Tampoco aborda la posibilidad de elevar la eficiencia en los equipos utilizados en los sectores residencial, comercial y de servicios y transporte, en función de la productividad y la competitividad.

Hay que recordar que mientras el empresario opera para obtener la máxima utilidad, la sociedad está interesada en optimizar la energía, en obtener energía de mejor calidad termodinámica. La sociedad podría verse en un dilema, ante la pregunta de si prefiere eficiencia energética o beneficios empresariales. ¿Cómo conciliar esa pérdida de energía útil que se transforma en valores económicos acumulables en las entidades financieras?

De otro lado, el monopolio privado que con la presencia de pocas empresas, afines entre sí, se ha venido consolidando en la región en diferentes fases del negocio energético, tenderá a favorecer, como es lógico, solo aquellas áreas del negocio que ofrecen mayor rentabilidad y a los grandes consumidores. Es de esperarse que haya sectores de la demanda que no representen interés para el capital privado, como hoy ocurre con los 75 millones de latinoamericanos (17% de la población de la región), ubicados principalmente en áreas rurales, que no tienen acceso a electricidad y mucho menos a formas limpias de energía, como el BID lo reconoce³⁰. Además, existen serias reservas y grandes discusiones que llevan a enfrentamientos con las comunidades, sobre la viabilidad ecológica y el impacto ambiental y social de algunos de los proyectos, como ocurre con el Gasoducto Bolivia - Brasil.

El cubrimiento del servicio de energía para la población rural marginada seguramente lo

4. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DEL BID DENTRO DEL CONTEXTO SOCIAL Y AMBIENTAL

Dentro del marco general de las relaciones de poder entre aportantes y donantes, las estrategias y políticas del BID y la elaborada justificación teórica de las medidas y acciones a tomar, el eslabón más débil es tal vez la búsqueda de armonía entre las condiciones sociales y ambientales de la región y los procesos de globalización, de integración de los mercados y de privatización.

4.1 La reducción de la pobreza

La economía de mercado ha definido como pobres a aquellos carentes de posesiones materiales y dinero y ha empleado patrones de medida homogéneos, relativos a los niveles de ingresos monetarios. De allí se colige que hay que 'salir de la pobreza' y para ello hay que propiciar el 'crecimiento económico' que ahora aparece como un asunto natural de obligatorio seguimiento. Crecimiento y desarrollo se convierten así en 'verdades' irrefutables. La premisa es entonces: Los países pobres y los pobres de esos países deben procurar alcanzar los estándares de los países ricos. Pero es bien sabido que si el mundo se guiara por los niveles de consumo de energía y de bienes naturales de los países ricos habría una catástrofe.

La pobreza como categoría de interpretación de la realidad de nuestros países ha sido un argumento y un pretexto para la intervención en nuestras economías, para el despliegue de estrategias en procura de su alivio, para la contratación de expertos y consultores, para la elaboración de miles de informes y documentos.

los países. En esta perspectiva se inscriben la explotación y uso de los recursos energéticos.

La pobreza es diferente de la escasez y ésta la hay absoluta y relativa. Absoluta cuando no existe el bien y relativa al referirla a las culturas, formas de aprovechamiento, tecnologías y niveles de consumo. Nuestros países tienen abundancia de bienes ambientales y tendrían la posibilidad de optar por alternativas a los modelos de desarrollo que le son propuestos. Muchos de nuestros bienes, incluidos los 'recursos energéticos', no son producidos para aliviar 'nuestra pobreza' sino para satisfacer los niveles de consumo de los países 'ricos'. Nuestra pobreza es hija de esa riqueza. El problema acá consiste en que la sociedad debe optar por formas de vida adaptativas, donde se emplee energía de alta calidad entrópica, donde adoptando estilos de vida sostenibles se limiten los niveles de consumo energético y se establezca criterios de equidad en el acceso a la energía limpia.

De acuerdo con lo enunciado por el BID, "después de superada la aguda crisis financiera de los años 80 el énfasis se desplaza hacia la resolución de los problemas de la 'deuda social', a fin de garantizar un desarrollo más equitativo"³¹.

El señor Enrique V. Iglesias reconoce el alto grado de incertidumbre que la globalización económica le plantea a los países ofreciendo relativas ventajas económicas, y a la vez el alto riesgo de exclusión, tanto interna como externa, y de acentuación de los niveles de pobreza y desigualdad³².

Desde esta mirada, la realidad de los países latinoamericanos apunta a lo segundo. Las posibilidades de competir en el mundo global de América Latina son bastante restringidas

apertura económica y la privatización están lejos de resolver. La pobreza seguirá siendo un mal necesario. Aún moviéndonos dentro de esta lógica, si las aperturas económicas permitieran la circulación de la fuerza de trabajo y no sólo de las mercancías y los capitales, se reduciría el diferencial salarial (y por tanto de ingresos y pobreza) entre los países llamados del Centro y los de la periferia.

En este sentido, la erradicación de la pobreza, mediante la promoción de pequeñas y medianas empresas energéticas, especialmente en el sector rural, aunque importante, a todas luces es insuficiente, debido a los escasos recursos que se le asignan y las pocas garantías de largo plazo para su desarrollo. Es posible que el resultado de esto sean nuevos nichos de mercado que serían absorbidos a bajo precio por los monopolios.

4.2 La sostenibilidad ambiental

Es necesario destacar la importancia de la sostenibilidad ambiental en la orientación del BID. Destácase el reto de obtener patrones de producción y consumo eficientes y compatibles con el medio ambiente, así como la extensión de opciones modernas de energía en términos accesibles a todos.³³ Sin embargo, la realidad que evidencian los proyectos y programas en curso es lejana al concepto.

1. El desarrollo de fuentes alternativas de energía, especialmente renovable, ocupa un lugar terciario en las prioridades energéticas del BID. Este rubro representó en los últimos años sólo el 17%³⁴ de los recursos asignados a generación eléctrica y se destino exclusivamente a la energía hidroeléctrica y geotérmica. Proyectos de aprovechamiento de la energía solar o eólica, por ejemplo, son poco atractivos al capital privado y el Banco. Incluso proyectos como lagunas para captura de CO₂ y

inversionista privado. El 56% de los recursos destinados a generación se asignaron a este combustible.³⁵

3. El fomento al uso eficiente de la energía representó apenas el 1.5% del portafolio del BID, entre 1995 y 1998, casi 30 veces menos que los recursos destinados en el mismo periodo para financiar al sector privado en proyectos energéticos en la región.

4.3 La equidad en los objetivos del BID. Acceso, cobertura, tarifas y calidad.

La equidad se ha mencionado como la prioridad de las privatizaciones en el proceso de reestructuración y optimización del sector energético. El efecto ha sido contrario a los fines, ya que lo que se observa es la inequidad ambiental, social, interregional e internacional que recae con mayor virulencia en habitantes rurales y mayorías marginales de las ciudades, a los que se les dificulta el acceso al recurso energético, por el simple hecho de no tener con qué pagarlo.

Algo semejante sucede con la cobertura del servicio, pues aparecen zonas marginales principalmente en el sector rural, que no ofrecen las condiciones de rentabilidad esperada por el inversionista privado, por lo que se ven excluidas del derecho a la energía; como ya mencionábamos, cerca de 75 millones de latinoamericanos se encuentran en esas condiciones y su única esperanza es la inversión directa o subsidiada del Estado, lo que contradice el espíritu y desvirtúa totalmente el sentido de la reforma.

En cuanto a las tarifas, la tesis imperante en el nuevo modelo es que estas deben garantizar la salud financiera de las empresas, absorbiendo costos y garantizando rentabilidades que hagan atractiva la inversión privada. Estas reflejan precios de mercado donde se quisiera cualquier figura de subsidio, ya sea a costeros de empresas o

De otro lado, por la vía del incremento de las tarifas, los consumidores resultaron financiando al capital privado: "Las políticas de tarifas provocaron, al menos en una etapa inicial, una transferencia de recursos desde los consumidores hacia los nuevos inversores que, así, pudieron reducir sus aportes de capital y sus riesgos".³⁶

Ante estos hechos, resulta inquietante la manera como las empresas privadas están manejando las políticas de desarrollo, mejoramiento y optimización del sector energético de América Latina.

4.4 El cambio hacia energías sustentables

El BID ha dicho que en materia de ahorro y uso eficiente de la energía, lo más importante es ejecutar "acciones en el campo de los incentivos[...] implantar mecanismos de mercado para incentivar la adopción de medidas ambientalmente favorables, eliminar los subsidios al consumo de la energía y establecer sistemas de precios y tarifas eficientes junto con la mejora de sistemas de medición, facturación y cobro relacionando al consumo con el costo real de la energía"³⁷.

En estos términos se puede decir que, con la privatización, los objetivos del BID en materia de sostenibilidad económica son alcanzables, aunque privilegiadamente para los grandes inversionistas privados que ven disminuir su vulnerabilidad económica, reducen las probabilidades de pérdidas y pueden controlar los riesgos de cartera morosa. Muchos de los proyectos han generado insostenibilidad económica para grupos de población que ven degradar su medio ambiente y pierden condiciones para la sostenibilidad de sus formas de vida.

ven en la conversión de tecnologías productivas la alternativa para mejorar sus rendimientos económicos. Por esa razón poco empeño ponen en estas estrategias.

Dentro la óptica rentística y de liberación de los mercados, aunque hay consideraciones sociales y ambientales no hay acciones. La incorporación de energías alternativas limpias y renovables en la región es por lo pronto poco probable. La economía neoclásica admite internalización de los costos ambientales y su traslado a los precios de consumo como forma para hacer competitivas las fuentes alternativas, sin embargo no son promovidas masivamente pues no producirían las ganancias que los inversionistas reclaman, entre otras razones porque los costos serían impagables por consumidores en países con demandas comprimidas y economías con tendencia recesiva.

CONCLUSIONES

1. América Latina tiene una enorme disponibilidad de energía convencional y no convencional. De hecho, tiene condiciones para ser autosuficiente sosteniblemente. Sin embargo, la integración de los mercados no ha significado el aprovechamiento integral de estas potencialidades. Es así que vastos sectores, principalmente rurales y de la periferia urbana, no tienen acceso a energías convencionales, ni menos aún a energías alternativas. El hecho de que no haya una diversificación adecuada de la canasta energética sigue trayendo graves repercusiones ambientales locales y contribuye a la crisis ambiental global. Los proyectos de energías limpias aún no resultan suficientemente rentables para el sector privado.
2. A ocho años de Río 92, aunque se enuncia cada vez con más frecuencia el término 'sostenibilidad ambiental', su comprensión y aplicación han estado guiadas por criterios e intereses limitados, sin que la región avance realmente hacia allí. Las inversiones en

sido flexibles en su concepción y aplicación y siguen fortaleciendo el modelo energético convencional y los intereses económicos de las elites de la región. El apoyo financiero al desarrollo de energías limpias y alternativas es altamente deficitario.

4. La competencia, que se invoca al diversificar los actores de la oferta, no ha traído la eficiencia esperada, pues los fuertes monopolios privados de la región no lo permiten.
5. La consulta y la participación para la definición, ejecución y control de los proyectos que materializan la estrategia energética del BID en la región han sido escasas en general, pero en mayor medida para los actores de la demanda. En las definiciones sobre recursos en el BID, no se plantea con claridad el problema de las constricciones reales de la democracia para la toma de decisiones, en relación con la contratación y ejecución de los proyectos por parte de los países. Tampoco se prevén mecanismos claros y rigurosos de control y seguimiento a los impactos ambientales de los proyectos en el 'ciclo del producto energético'.
6. Las privatizaciones no han solucionado ni la deuda ni el déficit, más bien han debilitado el papel social del estado y agudizado el problema de acceso y cobertura. Las privatizaciones adicionan un nuevo pasivo social y ambiental que el Estado está en dificultades para asumir.
7. El argumento de que la eficiencia privada es la salida a la ineficiencia pública es un sofisma que ha servido para subvalorar los activos energéticos de los Estados en la región.
8. El paradigma economicista que prevalece en la orientación de los créditos valora como indicador macroeconómico el volumen de consumo de energía, lo que va en contravía con las políticas de ahorro y uso eficiente y no es garantía para el mejoramiento de la economía local, ni de las subregiones.
9. Las instituciones energéticas nacionales son débiles para cumplir su papel regulador y de árbitros.

tecnologías limpias y energías verdaderamente renovables - como programas de transporte masivo para las grandes ciudades -.

2. Incentivar programas de Producción Limpia que apliquen estrategias de administración ambiental preventivas de los riesgos y que reconozcan oportunamente la vulnerabilidad de los grupos sociales y de los biomas.
3. Es necesario condicionar el financiamiento de los macro proyectos energéticos en la región a:
 - ~~1.~~ Potenciar la participación de las comunidades afectadas y de los sectores interesados en las fases previas, en la planeación, en el diseño en la definición de términos de referencia, en la implementación, la evaluación, y en etapas posteriores de los proyectos energéticos, de manera que ellos se correspondan con sus necesidades y permitan el ordenamiento de los recursos energéticos, así como el proceso de mejoramiento de las condiciones sociales y ambientales.
 - ~~2.~~ Evaluar de modo constante el cumplimiento y observancia de las exigencias ambientales y sociales y la medición de los impactos directos e indirectos, generados por los proyectos en periodos determinados de tiempo, empleando parámetros de alta exigencia. También priorizar, mejorar y optimizar la eficiencia ambiental y social de los proyectos.
 - ~~3.~~ Evitar que a nombre de los proyectos energéticos se destruyan zonas de reserva ambiental o se pongan en peligro las culturas locales.
4. Fortalecer la capacitación e investigación a nivel regional en los temas energéticos y de generación de tecnologías apropiadas para la implementación de alternativas energéticas, optimización de procesos para promover el uso eficiente, diversificado y limpio de las variadas fuentes de energía de la región.
5. Fortalecer y priorizar el financiamiento a programas para el uso eficiente y ahorro de la energía y promoción de energías verdaderamente sustentables.

industria y en los hogares e incentivar de manera que se supere la actual orientación hacia la extracción y generación basados en combustibles fósiles.

7. Realizar estudios previos y valoraciones de la viabilidad técnica, socio ambiental y económica de la privatización de los activos energéticos nacionales y su impacto anteriores a la toma de decisiones.
8. Fortalecer una sólida base institucional en los países prestatarios, para el manejo de los mercados y para mejorar el cumplimiento de su función pública. Controlar y exigir el cumplimiento de los requisitos sociales y ambientales a los proyectos.
9. Los desastres ocurridos en el llamado Tercer Mundo debido a los cambios climáticos demandan asumir la gran responsabilidad por parte de los organismos financieros y los Estados, no solamente acudiendo en los momentos de crisis, sino evitándolos, restaurando y compensando a los pueblos por los efectos nocivos provocados por su intervención. Esto implica tratar globalmente los temas energéticos y de conservación de ecosistemas, evaluando el impacto que políticas y proyectos han tenido y tendrán sobre las comunidades locales y aborígenes, sobre el medio ambiente y sobre el clima local y global.
10. Reorientar sus solicitudes de donaciones y préstamos hacia sectores de la sociedad que eviten la destrucción de los ecosistemas locales.