

MESA I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza.

Contexto de la mesa

- ❖ Existen 2.000 millones de personas que no tienen acceso a las formas modernas de la energía
- ❖ La energía es un factor necesario para el desarrollo económico y social
- ❖ Hay que buscar el cumplimiento de los objetivos del Milenio establecidos en la cumbre mundial del desarrollo sostenible.

Temas a debate

- ❖ Dimensionamiento de las necesidades de abastecimiento energético
- ❖ La cooperación entre agentes públicos y privados
- ❖ Sistemas y mecanismos para afrontar el problema

Ponentes

- ❖ Tomas Serebrisky – World Bank Institute
- ❖ Antonio Crespo -- Unión Europea
- ❖ Mariano Cabellos – Consejo Consultivo de Transporte y Energía de la CEE

Moderador

José Luis Martínez – Director General ENERCLUB



Reformas y efectos en la reducción de la pobreza. Tomás Serebrisky.



REFORMAS Y EFECTOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Tomás Serebrisky. World Bank Institute

Esta presentación tiene tres objetivos:

- ❖ Considerar la importancia de los servicios de infraestructura para los pobres
- ❖ Analizar cuáles han sido los impactos de las reformas en infraestructura sobre los hogares pobres en América Latina
- ❖ Extraer lecciones para mejorar el impacto de la reformas sobre los pobres en el futuro, especialmente en dos dimensiones, la primera referida a la posibilidad de acceso a estas infraestructuras y la enlazada con la anterior, la que trata los subsidios para aquellos que no tienen suficiente capacidad de pago.

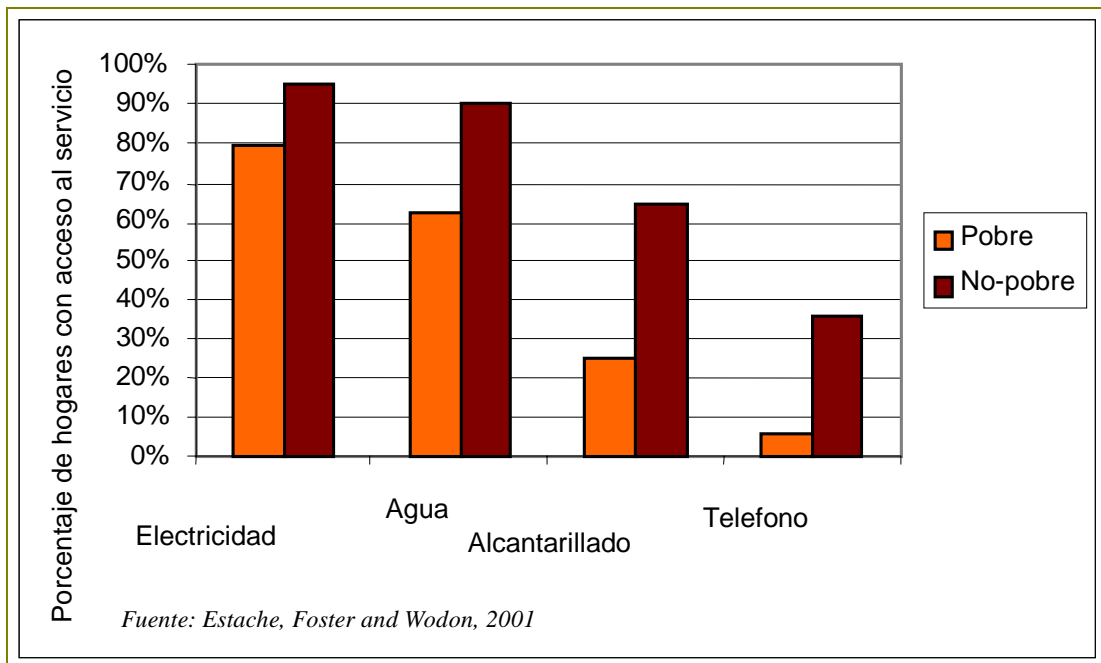
Pobreza e infraestructura

Analizando la relación entre pobreza e infraestructura se puede señalar que uno de cada tres Latinoamericanos vive bajo la línea de la pobreza (\$2/capita*día). Además los pobres destinan una proporción significativa de su renta a los servicios básicos, esto es, entre el 10 y el 15% para pagar servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones (\$1/hogar*día).



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

Se puede realizar un diagnóstico de la desigualdad en el acceso a los servicios en América latina observando el siguiente gráfico que presenta el porcentaje de hogares con acceso a los servicios de infraestructura (electricidad, agua y sanidad o alcantarillado y telefonía), dividiendo entre aquellos que se pueden considerar pobres y no pobres.



Existe una brecha realmente significativa entre los pobres y los no pobres. Se puede argumentar que en telefonía esta situación se va a ir corrigiendo porque es un sector muy dinámico y competitivo, donde los costos de provisión del servicio están bajando rápidamente, pero en los otros servicios va a ser muy difícil o es un gran desafío reducir esta brecha en la desigualdad en el acceso.



Reformas y efectos en la reducción de la pobreza. Tomás Serebrisky.



Otra forma de analizar esta desigualdad en el acceso es comparar no solo entre pobres y no pobres sino además entre consumidores rurales y urbanos. La siguiente tabla muestra el porcentaje de hogares con acceso a infraestructuras en electricidad, agua y telefonía en cuatro países de la región de Centroamérica, dividiendo entre zona rural y urbana:

	Electricidad		Agua		Teléfono	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Guatemala	92	54	88	54	40	5
El Salvador	95	55	69	25	32	1
Nicaragua	91	40	95	74	16	1
Panamá	98	52	95	74	62	11

Esta tabla indica que existe una brecha muy importante entre el acceso de los sectores urbano y rural. Detrás de esta diferencia se encuentra el hecho de que la mayoría de la población rural es pobre. Se debe señalar la baja cobertura para todos los servicios, especialmente en telefonía y agua.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

Impactos de las reformas en infraestructura sobre los hogares pobres en América Latina.

Como es conocido, tradicionalmente en América Latina la prestación de servicios de electricidad, telefonía y agua corría a cargo del sector público y era apoyado por subsidios estatales.

En los años 90 se ha iniciado un proceso muy importante de reformas, de reducción de la participación pública y ampliación de la privada. Este hecho está sujeto a varios debates, pero claramente las reformas han generado beneficios a través de mayores inversiones, mayores eficiencias productivas y más recursos fiscales para los gobiernos. Pero la clave es analizar cómo se han distribuido estos beneficios, es decir, a quienes han ido estas rentas generadas por las reformas. Y su distribución ha dependido y continúa dependiendo en gran medida de decisiones políticas.

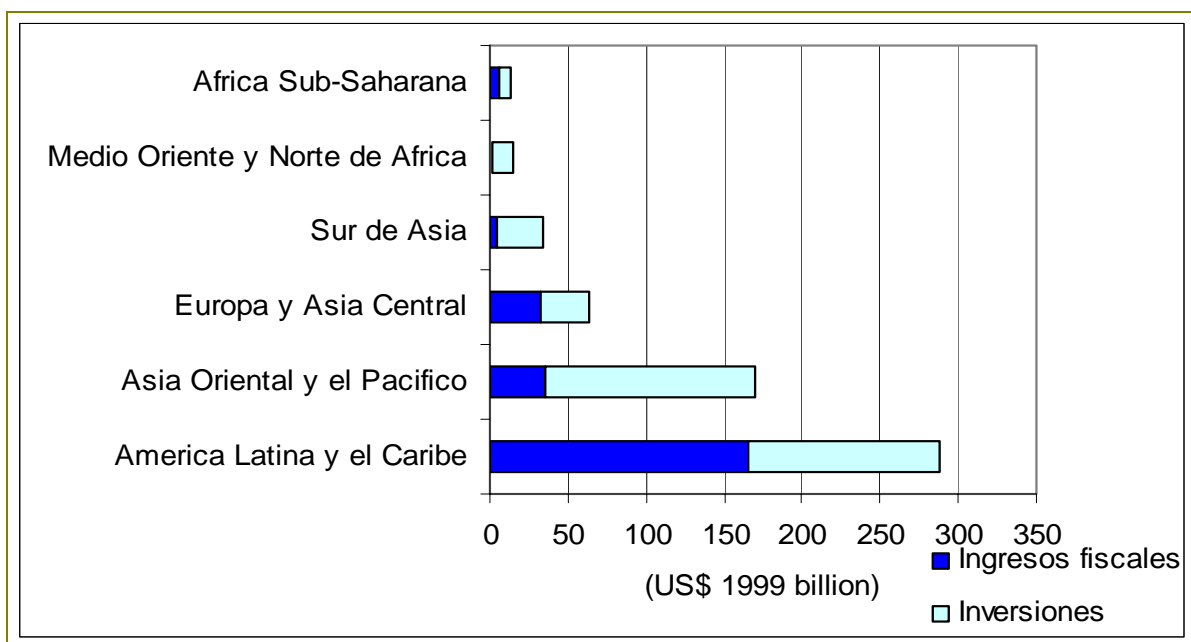
¿Quién se beneficia o se ha beneficiado de las reformas? En el momento de realizar las concesiones o privatizaciones los gobiernos enfrentan un dilema. En principio, y esta es la experiencia en América latina, los gobiernos han aumentado las tarifas promedio de las empresas, han intentado reducir los subsidios estatales. El haber aumentado las tarifas y realizado otro tipo de reformas como reducir la cantidad de personal, ha hecho más atractivas a estas empresas para el sector privado, ha aumentado el valor de las mismas y ha permitido venderlas a un mayor precio.

Sin embargo hay otras dos dimensiones presentes en el momento de la concesión, una es reducir las tarifas y con ello beneficiar a los usuarios existentes que en la gran mayoría de los casos son los no pobres; y la otra es aumentar la cobertura, con lo que el grupo de ciudadanos que se ve más beneficiado es el de los hogares previamente excluidos, los pobres. Una mayor cobertura impacta en el acceso a la educación y supone mejoras en la salud.

Reformas y efectos en la reducción de la pobreza. Tomás Serebrisky.



Muy recientemente, en enero, se ha presentado un trabajo en una publicación periódica muy importante en Estados Unidos que muestra claramente los efectos de las privatizaciones de agua en Argentina sobre la reducción en la mortalidad infantil. En el gráfico que continúa se puede ver cuál ha sido el beneficio para el fisco de las reformas arriba mencionadas:



En América Latina y Caribe del total de los 290.000 millones de dólares hasta 2000-2001, que ha sido el pico de inversión privada en la región y en general hacia los países emergentes, 160 millones se destinaron a financiar el fisco, es decir, aparentemente los gobiernos en Latinoamérica han privilegiado la primera dimensión: vender las empresas más caras y reducir los subsidios estatales.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

Si se compara con Asia Oriental y el Pacífico se observa que, prácticamente, el monto total de inversiones a esta región ha sido menor pero una mayor proporción se ha destinado a inversiones en el sector, y muchas de estas inversiones o casi todas han ido a aumentar la cobertura del servicio, es decir, al objetivo de lograr el acceso universal.

Las reformas de estos sectores tienen una doble vertiente de mejora/empeoramiento de los accesos. Por un lado el acceso puede mejorar pues la inversión aumenta. Pero de otro lado el acceso puede empeorar pues al entrar el sector privado (que no conecta de forma gratuita a los consumidores) en los servicios, los cargos de conexión se han incrementado. Las empresas privadas no tienen incentivos, en la gran mayoría de los casos, de servir a los pobres, y tienden a concentrarse en servir a aquellos consumidores que tienen más rentas, pueden dar más beneficios potenciales y con los que tienen menos dificultades de cobro. Y además, en general, desaparecen los prestadores alternativos o todos los marcos regulatorios complican la existencia de los prestadores de pequeña escala que son los prestadores alternativos.

Un buen ejemplo de cómo una de las reformas del sector eléctrico en Guatemala ha privilegiado el acceso, esto es, el incremento de la cobertura se tiene en la venta de las empresas de distribución eléctrica, de DEORSA y de DEOCSA. Los 110 millones de dólares obtenidos por la concesión de este servicio, han sido destinado a un fideicomiso especialmente creado para financiar una expansión agresiva de la electrificación rural. Esto ha provocado que comparando antes y después de los acuerdos, la probabilidad que un hogar pobre esté conectado al servicio de electricidad ha aumentado significativamente.



Reformas y efectos en la reducción de la pobreza. Tomás Serebrisky.



Cabe mencionar ahora el impacto de las reformas en las tarifas. Igual que se ha mencionado arriba sobre los accesos, sobre la tarifas también existe la doble vertiente de mejora/empeoramiento. Por un lado tienden a bajar porque el sector privado trae significativas mejoras en la eficiencia productiva. Esta mejora de productividad será trasladada en mayor o menor medida al consumidor dependiendo de la actuación del regulador.

Pero las tarifas pueden tender a subir porque hay que garantizar sostenibilidad financiera de los servicios. Los milagros no existen y si el capital privado no obtiene una tasa de retorno razonable que cubra sus costes de capital, no invertirá en el sector. Además los marcos regulatorios han forzado incrementos en la calidad del servicio, que han exigido demasiada calidad del servicio al menos en determinados grupos, lo cual implica mayores tarifas. Conjuntamente para compensar la no formalización de pago debida al fraude, que se produce en mayor medida en los sectores más desfavorecidos económicamente, las empresas han aumentado las tarifas.

Generalmente se argumenta que las reformas en América latina han ocasionado en todos los casos aumentos tarifarios. La evidencia indica que esto no ha sido siempre el caso. De la comparación de los dos países que probablemente han reformado más en profundidad tres sectores de infraestructura: agua, electricidad y telefonía, se observa que incluso dentro de los países hay diferencias importantes.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza



Impactos tarifarios de la reforma

	Argentina	Chile
Agua	-17% (1993/95)	+100% (1990/95)
Electricidad	-50% (1992/97)	-50% (1988/98)
Teléfonos	+800% (1990)	-50-80% (1994)

Fuente: Estache, Foster and Wodon,

Por ejemplo, el agua en Argentina bajó para la zona de Buenos Aires y Gran Buenos Aires un 17%, mientras que en Chile aumentó, se duplicó la tarifa, desde la reforma. En electricidad ha bajado, por lo menos en generación de electricidad, significativamente en los dos países, y en telefonía en Argentina por un rebalanceo tarifario ha aumentado significativamente.

Expuesto lo anterior, sin embargo los impactos tarifarios han generado problemas para la sostenibilidad de las reformas porque en algunos casos han sido significativos y se han implementado muy rápidamente sin consultar la disposición a pagar de los consumidores, esto quiere decir sin hacer estudios de demanda detallados. Se podría afirmar que en este punto no se ha actuado de forma acertada, especialmente gobiernos, organismos multilaterales, y reguladores, que no han invertido suficiente en realizar estudios de los consumidores. Además cabría añadir que los incrementos tarifarios se han realizado sin demostrar previamente mejoras en la calidad del servicio y en contextos políticos difíciles.



Lecciones para mejorar el impacto de la reformas sobre los pobres en el futuro.

La estrategia para mejorar el acceso y la capacidad de pago incluye perfeccionar claramente el diseño de los subsidios, reducir el costo del acceso, fomentar innovaciones tecnológicas y aumentar la competencia, siempre que sea posible, en la provisión del servicio.

Pero, ¿cómo se pueden mejorar los subsidios?, es decir, ¿cómo diseñar e implementar una buena tarifa social? Al hablar de tarifa social hay que mencionar la existencia de serios problemas en su diseño e implementación. Los pobres no suelen beneficiarse de los subsidios, porque en general los más pobres no están conectados al servicio y los criterios en los cuales se apoyan estos subsidios no se relacionan bien con la pobreza. Es decir, como no se conoce bien a los consumidores, no se conocen sus características sociales, y no se ha podido diseñar buenos sistemas de subsidios, con algunas excepciones como el caso chileno y en menor medida el colombiano.

Como ejemplo de tarifa social y del impacto de subsidiar un grupo de consumidores en lugar de a otro grupo, se puede mencionar el caso argentino. Argentina ha tenido una muy fuerte devaluación de su moneda y las tarifas de algunos servicios de infraestructura han sido congelados, uno de ellos ha sido el gas natural para uso domiciliario; pero a la par el mercado del gas licuado de petróleo, el de las bombonas, ha estado desregulado desde hace varios años, con lo que el precio de este producto se ha multiplicado por cuatro.

Pero, ¿quiénes son los que consumen ese servicio?. Los pobres pues la gente que tiene mayores ingresos está conectada a la red de gas natural, es decir, la decisión en este caso de política económica de mantener ciertas tarifas, claramente ha beneficiado a los segmentos, de ingresos más elevados y no a los de menores ingresos que no tienen acceso a la red.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

Visto lo anterior, cabe pensar que en muchos casos tiene más sentido subsidiar la conexión del consumo, es decir, tratar de aumentar el acceso de aquellos consumidores que no tienen ninguna conexión a la red, que diseñar una tarifa social para los usuarios existentes.

Relacionado con el tema de los subsidios, hay que estudiar bien los criterios de elegibilidad para los mismos. Un buen ejemplo de este punto es el caso chileno, en el cual se realizan una serie de entrevistas previas, el sistema está centralizado para todos los servicios, y se estudia la evolución de las condiciones socioeconómicas de la familia para adjudicarle el subsidio.

Respecto a los costos de acceso hay que centrarse en dos dimensiones, no solamente en el subsidio para expandir la red que sería en el cargo de conexión, sino además en como permitir que los hogares pobres financien las inversiones intradomiciliarias que a veces, por ejemplo, en el caso de electricidad y agua son tanto más altas que la conexión a la red.

Algunos de los mecanismos de reducción de los costos de acceso se refieren a implementar subsidios cruzados entre usuarios actuales, que en general son los más ricos, los de mayor ingreso y los usuarios futuros, esto es, rurales o pobres. Habría también que mencionar instrumentos de financiación, tales como microcréditos o subsidios directos a la conexión.



Reformas y efectos en la reducción de la pobreza. Tomás Serebrisky.



Conclusiones

Y para concluir, simplemente citar como evidencia que las reformas han generado beneficios. Pero la clave está en cómo se han distribuido estos beneficios en el momento de la concesión, de la privatización y en posteriores renegociaciones. Claramente este tema está sujeto a importantes decisiones políticas.

Ahora bien, mirando hacia delante no todo depende exclusivamente de los Gobiernos, sino además de todos los actores relevantes en estos sectores de servicios públicos, esto es, los reguladores, los operadores privados, las ONGs, las multilaterales, que deben trabajar conjuntamente para lograr el acceso universal y mejorar los subsidios. Solamente un trabajo conjunto va a dar legitimidad a las reformas y hará sostenibles las asociaciones público-privadas en servicios de infraestructura.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza



LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Antonio Crespo. Dirección de Cooperación para Latinoamérica de la Comisión Europea

La Unión Europea ha dado pasos importantes para promover la aplicación de una política de desarrollo sostenible, tanto en lo que se refiere a Europa, como en relación con su política de cooperación con los países terceros.

En la presentación se repasan brevemente las grandes etapas, para después ilustrar de manera muy concreta, cómo se traducen estas aplicaciones, estos compromisos de cooperación en materia de energía.

La política de desarrollo de la Unión Europea busca fomentar el desarrollo sostenible que favorezca la erradicación de la pobreza en los países en vías de desarrollo y la integración de estos a la economía mundial. A esto se añade la voluntad de contribuir a la consolidación de las democracias y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Evidentemente existen aspectos que impiden que estos objetivos se logren de manera autónoma, por lo que es imprescindible buscar una complementariedad, tanto con los Estados miembros, como con otros organismos internacionales como pueden ser el Banco Mundial, BIT o el Fondo Monetario Internacional.



La Comisión Europea presentó, para el Consejo Europeo de Gotemburgo de mayo de 2001, una propuesta de Comunicación sobre una Estrategia de la Unión para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo era proponer una estrategia a largo plazo que combine las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social. La propuesta fue adoptada por el Consejo de Gotemburgo,

Pero además de aprobar la Estrategia, el Consejo pidió a la Comisión que presentara una dimensión exterior para que realmente se pudiera aplicar este desarrollo sostenible. Para dar respuesta a dicha petición, la Comisión presentó una nueva Comunicación sobre la Alianza Mundial para el Desarrollo con la que se contribuía a la definición de una posición de la Unión para la Cumbre Mundial de Johannesburgo. En ella, se presentaban acciones para contribuir al desarrollo sostenible mundial que completaran la Estrategia para el Desarrollo Sostenible adoptada y se establecían los puntos claves que rigen la línea de actuación de la Unión Europea en esta materia.

Entre otras cosas hace referencia al control de la globalización, de la lucha contra la pobreza, el fomento del desarrollo social y de una gestión sostenible de los recursos naturales y medioambientales. Se complementa esta serie de acciones proponiendo aumentar la coherencia de las políticas de la Unión Europea y mejorar la gobernabilidad a todos los niveles, así como contribuir a financiar el desarrollo sostenible. Este aspecto enlaza con los Objetivos del Milenio, con los que la Comisión ha asumido la responsabilidad de contribuir de forma importante.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

Para demostrar que había voluntad política de dar continuidad y de que no se trataba de un compromiso puntual, el Consejo Europeo de Sevilla del 2002 acordó que la Unión Europea tenía que presentar una propuesta ambiciosa para la Cumbre de Johannesburgo junto con iniciativas concretas en el campo de las energías, incluyendo también las energías renovables.

Con estas indicaciones, en la Cumbre de Johannesburgo se abordó por primera vez el Desarrollo Sostenible, concediendo un papel importante a la energía, al considerar que tiene varios elementos que puede ser interesantes para la cooperación. La Cumbre de Johannesburgo adoptó una declaración política, un Plan de aplicación y varias iniciativas. En el Plan se menciona por primera vez que el acceso a la energía contribuye a la erradicación de la pobreza y también es un paso importante para lograr los Objetivos del Milenio.

Continuando con Johannesburgo, el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2003 formuló unas prioridades de actuación con el fin de concretar los objetivos fijados en Johannesburgo y consolidar las prioridades de la estrategia de la Unión a favor del desarrollo sostenible indicando que su fomento, mediante la aplicación de la estrategia global adoptada en Gotemburgo, sigue siendo una prioridad para la Unión Europea.

Entre dichas prioridades el Consejo Europeo cita, la protección del medioambiente y varias de las medidas concretas que habían sido adoptadas para la cumbre de Johannesburg.



Una de ellas fue la adopción del programa Energía Inteligente para Europa, que cubre un período de 2003 a 2006 y cuenta con un presupuesto de 200 millones de euros. Aunque está más dirigido a Europa y busca apoyar financieramente las iniciativas locales, regionales y naciones en el ámbito de las energías, conviene resaltar que hay otro denominado Coopener que se refiere al apoyo a las iniciativas para la promoción de la eficiencia energética y las energías renovables en los países en vías de desarrollo, con el que se puede acceder a financiar proyectos de cooperación con terceros países. Ejemplos de esta actividad son una licitación, ya realizada para África y otra que se está preparando para América Latina.

Las acciones que se pueden financiar dentro de Coopener son las que promueven las políticas energéticas de regulación y de condiciones de mercado, así como las que buscan reforzar el conocimiento al nivel local.

Como se verá posteriormente, hay coherencia en todos los pasos que se han dado. En concreto puede decirse que hasta ahora la energía era un sector transversal en el mundo de la cooperación al desarrollo. Sin embargo algunas regiones del mundo habían lanzado iniciativas muy concretas para buscar directamente financiación al sector energético con el fin de favorecer la disminución de la pobreza.

Es el caso de África, en donde hubo un primer programa, llamado el PRS1, con el objetivo de conseguir bombeo de agua con energía solar. Este proyecto dio resultados muy interesantes porque se beneficiaron unas 500.000 personas y además la evaluación posterior del programa fue favorable. Por eso, se tomó la decisión de hacer una segunda fase que se está elaborando actualmente por un importe de 60 millones de euros. Es un programa que abarca varios países de África del Oeste que tiene como objetivo esencial suministrar agua a las comunidades mediante sistemas de bombeo de agua fotovoltaicos.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

También busca un concepto que hoy está muy de moda para el tema de la cooperación, que es el de implicar a todas las comunidades y los beneficiarios para responsabilizarlos en el proceso.

Es evidente que en toda política de cooperación existen procedimientos reglamentarios diferentes y que África es diferente de América Latina. Los fondos son mucho más importantes que los destinados en América Latina, pero se busca intentar y aprender de las lecciones en otras regiones del mundo.

Otra consecuencia de la importancia que se ha dado al proceso político es que en varios Consejos Europeos se ha decidido lanzar iniciativas concretas. Una de ellas fue en el sector del agua donde se decidió lanzar un fondo con 200 millones de euros para los países AFP, de África, del Caribe y del Pacífico.

Sin embargo y considerando la importancia cada vez mayor de la energía, se está discutiendo actualmente en Bruselas la posibilidad de lanzar una iniciativa similar a la del sector agua. Actualmente la Comisión está estudiando la creación de un programa de 250 millones de euros para la región de los países AFP, que busca tres prioridades: el suministro de servicios energéticos, la creación de un marco favorable para el sector energético y el apoyo a los futuros programas de inversión a gran escala. Es una iniciativa que todavía no se ha concretado pero hay voluntad de realizarla y actualmente se está debatiendo con nuestros Estados miembros.

Esto permite demostrar que hay muchas iniciativas que dan en otras regiones del mundo, como puede ser África. En el caso de América Latina, hasta ahora la energía era un tema transversal. Se trabaja con todas las instituciones o los Estados miembros y la Comisión tiene documentos estratégicos que cubren un período.



Actualmente la estrategia cubre el período 2002-2006, lo que es un período muy cercano al de Johannesburgo, pero no lo suficientemente lejano como para poder haber incluido más temas prioritarios en este documento.

En el campo de la cooperación bilateral, es decir, acuerdos directos entre la Comisión y cada uno de los países de América Latina, hay un ejemplo concreto que se está lanzando actualmente en Panamá que es la electrificación para la educación y la salud. Este proyecto tiene un presupuesto de 8,5 millones de euros y busca mejorar las condiciones de vida de la población rural mediante la dotación de energía eléctrica renovable a centros de educación y a infraestructuras de salud en varias provincias.

Otro ejemplo que está en curso actualmente es un proyecto en Honduras que se llama Lauré 2 que promueve la ejecución de acciones que permitan mostrar la viabilidad técnica y económica de proyectos que racionalicen el consumo de electricidad. Hay cuatro líneas de acción: aumentar la electrificación en el medio rural aprovechando las energías renovables, ejecutar proyectos hidráulicos de demostración que incorporen el uso múltiple de agua, reducir el nivel de pérdidas en los sistemas de distribución y mejorar la curva de carga y el uso racional de las energías eléctricas. Este proyecto tiene un presupuesto de alrededor de 7 millones de euros y cubre el período de 2001 a 2006.

Hay que subrayar la importancia de que cuando se proponga el lanzamiento de un programa, hay que buscar la coordinación y la cooperación más amplia posible con los otros actores de la cooperación, para lo que se reúnen los Estados miembros con las otras instituciones.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

En el caso de la energía, por ejemplo, hay una iniciativa muy interesante de Finlandia en Centroamérica que fue lanzada también durante la Cumbre de Johannesburgo con el objetivo de que las fuentes renovables de energía tengan mayor participación en la satisfacción de las necesidades energéticas. Este proyecto se lleva a cabo en coordinación con la Comisión Centroamericana de Medioambiente y Desarrollo y con el Sistema de la Integración Centroamericana, lo que también es una manera de promover la buena coordinación entre todos los actores de la cooperación.

A nivel regional hay tres niveles: nivel bilateral, el nivel subregional y el nivel regional que abarca 17 países, o 18 si se incluye a Cuba, de América Latina. La Comisión ya ha tenido experiencias anteriores, como un proyecto con la Organización Olade que tenía como objetivo desarrollar un sistema de información energética de los países de América latina con el fin de contribuir a mejorar la planificación, control y seguimiento de las actividades energéticas. Este proyecto es bastante novedoso y está incluido en un programa muy ambicioso que busca la promoción de la sociedad de la información en Centroamérica. A través de algunos proyectos demostrativos como éste, se pretende demostrar la utilidad de las nuevas tecnologías como instrumento para favorecer el desarrollo. También hay otro proyecto, denominado Silae, que combina tanto las nuevas tecnologías como el uso de las energías renovables para dar la oportunidad a comunidades que hoy no tienen acceso a la red eléctrica, de tener, no sólo una alternativa energética, sino también una alternativa de apertura sobre el mundo exterior. Será necesario esperar a ver los resultados y la evaluación antes de poder replicar este tipo de proyectos.



La Política de la Unión Europea. Antonio Crespo.



Finalmente hay una última iniciativa que responde al documento de estrategia y prioridades fijadas entre la Comisión y la región para el período 2002-2006, en el que se establecía la obligación de la Comisión Europea de proponer iniciativas en el campo de las energías renovables. La Comisión está trabajando actualmente sobre la elaboración y el diseño de este programa que tiene como objetivo dar acceso a la energía a, entre 500 y 700 comunidades en los 8 países más pobres de América Latina, pero combinando dicho acceso con la oferta de servicios básicos en los cuatro sectores prioritarios siguientes: la salud, el sector social, la educación y las telecomunicaciones.

Este programa contará con un presupuesto de 24 millones de euros y se está buscando una coordinación estrecha, tanto con las iniciativas que se están llevando a cabo por parte de otros donante como con las mismas iniciativas de la Comisión Europea, como puede ser Coopener. El enfoque que se quiere dar es muy práctico ya que no se buscan realizar estudios que se están llevando a cabo por otros actores de la cooperación, sino, de manera muy práctica, ofrecer acceso a la energía con el fin de proponer unos servicios básicos a zonas rurales muy remotas en América Latina.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL COMO MOTOR DEL DESARROLLO: EL SECTOR ELÉCTRICO EN EUROPA

Mariano Cabellos. Consejero Consultivo de Transporte y Energía de la CEE

Es indudable que la energía y los servicios que ésta proporciona a la sociedad son un factor esencial para el desarrollo de la humanidad y que su disponibilidad contribuye positivamente al bienestar de los pueblos. Los datos muestran claramente cómo un fuerte desarrollo económico suele venir acompañado de un crecimiento de la demanda de energía en sus diversas formas. Tenemos como un ejemplo próximo el caso de España en las últimas décadas, cuyo consumo de energía está creciendo incluso por encima de lo que crece el PIB, y lo mismo se puede decir del conjunto de países desarrollados, como se pone de manifiesto en las estadísticas.

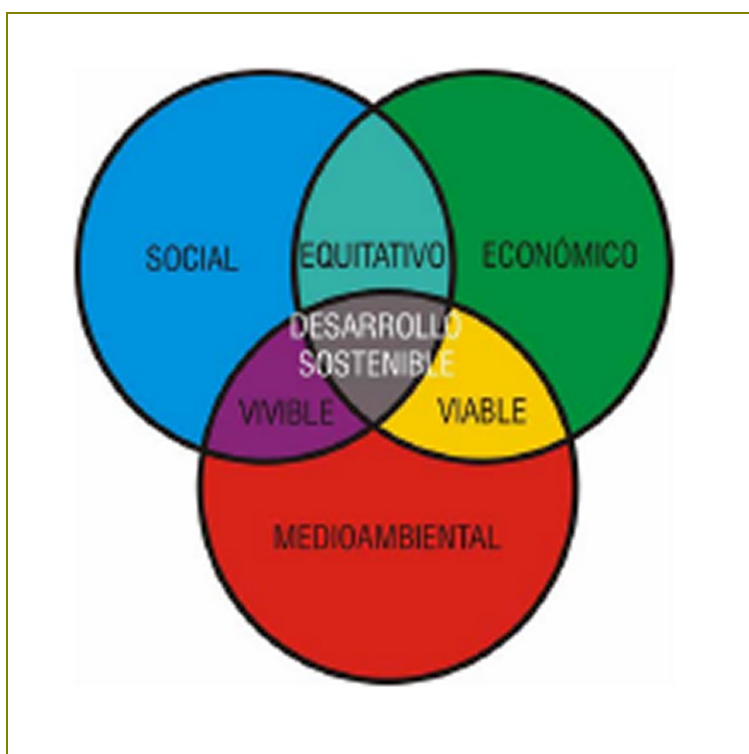
Por tanto, el objetivo de reducir la pobreza en el mundo pasa inevitablemente por apoyar el desarrollo económico y social, respetando el medio ambiente y fomentando al mismo tiempo la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía internacional. En este sentido, el concepto de globalización se debe convertir en una oportunidad para favorecer el desarrollo.

Parece lógico empezar por definir qué se entiende por desarrollo sostenible. En este sentido, parece existir una cierta unanimidad en que: "el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades".

Los servicios de interés general como motor del desarrollo: el sector eléctrico en Europa. Mariano Cabellos.



Para ello, la sostenibilidad debe entenderse en su triple dimensión: económica, social y medioambiental.



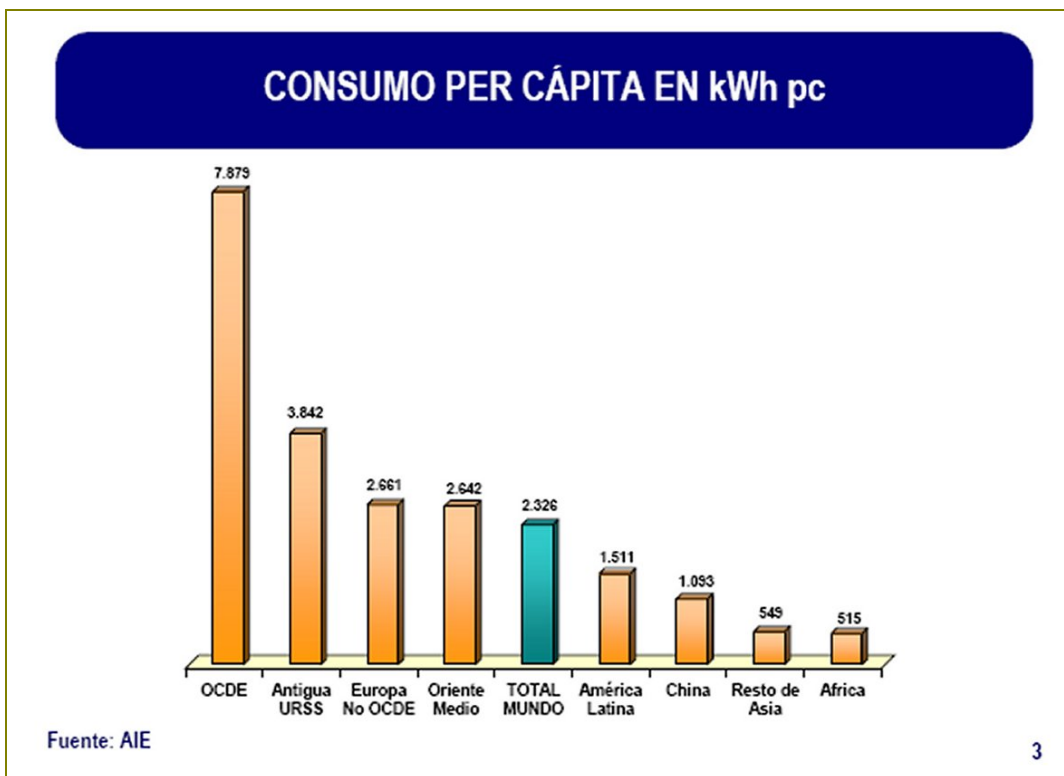
Teniendo en cuenta que, a lo largo de esta presentación, nos vamos a referir fundamentalmente a la electricidad, conviene ver cómo está íntimamente relacionada con los tres aspectos de la sostenibilidad. Como energía de consumo final, está inmersa en la mayor parte de los procesos productivos de la economía, se ha convertido en un aspecto muy importante para el bienestar de las gentes y, además, existen ya tecnologías que permiten generar electricidad con un impacto mínimo desde el punto de vista medioambiental.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

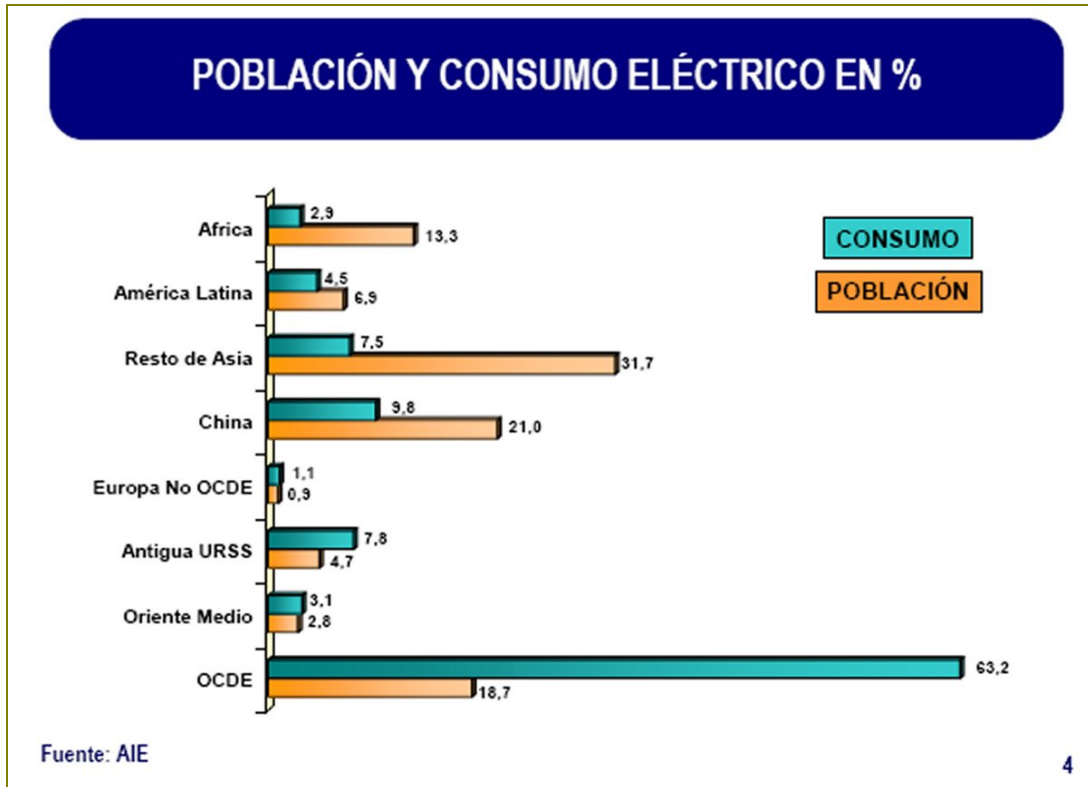
Antes de entrar a ver cómo en Europa la electricidad ha sido considerada como un bien o servicio de interés general, parece oportuno ver cuál es la situación actual en el mundo. Según el **Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, cerca de 2.000 millones de personas no tienen acceso a la electricidad ni a los servicios básicos que proporciona, como son la iluminación, refrigeración, telecomunicaciones, etc. Este problema ya fue tratado en **las Cumbres Mundiales sobre Desarrollo Sostenible de Río y Johannesburgo**. A más de 10 años de la celebración de la primera Cumbre para la Tierra en Río (1992) y casi tres años después de la celebración de la última, en Johannesburgo (2002), los problemas sociales y medioambientales, no se han solucionado todo lo que se hubiera querido, es más, en algunos casos se han agravado. La población mundial supera los 6.200 millones de habitantes, el doble que en 1972, y hoy 800 millones de personas viven en la extrema pobreza. Según la Agencia Internacional de la Energía, los países de la OCDE, que representan el 18,7% de la población, consumen el 63,2% de la electricidad producida en el mundo, mientras que África, con el 13,3% de la población, solamente consume el 2,9%. Esto pone de manifiesto que los ciudadanos de la OCDE consumen más de 15 veces lo que consumen de media en África.

Los servicios de interés general como motor del desarrollo: el sector eléctrico en Europa. Mariano Cabellos.



Por otra parte, cuando se analiza el tipo de energía consumida en los países en desarrollo se observa una gran dependencia de la biomasa. Teniendo en cuenta el consumo de biomasa con los desastres naturales, cada año se pierden 14,6 millones de hectáreas de bosques y miles de especies, reduciendo y erosionando irreversiblemente la diversidad biológica. El dióxido de carbono presente en la atmósfera se ha incrementado en un 32% respecto al siglo XIX y hoy se añaden anualmente a la atmósfera más de 23.000 millones de toneladas de CO₂, pudiendo afectar al cambio climático. Así mismo, se prevé que las emisiones de dióxido de carbono aumenten en un 75% entre 1997 y 2020.

Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza



Con estos datos sobre la mesa se puede concluir que los grandes problemas de hoy a nivel global son la degradación del medio ambiente, las enormes desigualdades sociales a nivel mundial y, sobre todo, el importante número de pobres en el mundo.

Se deduce de lo anterior que las mencionadas Cumbres sobre Desarrollo Sostenible llegaron demasiado tarde para impedir los problemas que pretendían resolver. Los escasos recursos, la falta de voluntad política, un acercamiento fragmentado y no coordinado y los continuos modelos derrochadores de producción y de consumo han frustrado los esfuerzos de un desarrollo equilibrado entre las necesidades económicas y sociales de la población, y la capacidad de los recursos naturales y de los ecosistemas para resolver necesidades presentes y futuras.



Los servicios de interés general como motor del desarrollo: el sector eléctrico en Europa. Mariano Cabellos.



La Ayuda Oficial al Desarrollo ha disminuido de 58.300 millones de dólares corrientes en 1992 a 53.100 millones en el año 2000. Concretamente, los países de la OCDE bajaron la Ayuda del 0,35% del PIB en 1992, al 0,22% en el año 2000.

Las expectativas expresadas por **Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas**, en Johannesburgo con respecto al campo de la Energía de dar acceso a la energía a 2.000 millones de personas que carecen de dicho servicio; de promover las fuentes de energía renovables; de reducir el consumo excesivo y ratificar el Protocolo de Kioto para abordar la cuestión del cambio climático, no se han conseguido.

No obstante, hay que destacar **algunos pasos positivos**, como la firma del Protocolo de Kioto en 1997 (que ha entrado en vigor el 16 de febrero de 2005), el Protocolo de Bioseguridad, la firma de un Convenio sobre Desertificación y la creciente organización de la sociedad civil en torno a las ONG y a los movimientos sociales. El auge de la energía eólica y solar es otro indicador claro de que es posible, también, un futuro energético más sostenible. Lo que sí se debe reconocer tanto a la Conferencia de Río como a la de Johannesburgo es que supusieron un **importante avance en la conciencia colectiva**. En este sentido, algunas instituciones, como la Comisión Europea, se han sensibilizado y llaman la atención sobre las posibilidades de ahorro de energía existentes en la Unión Europea, citando en varios informes que se podría ahorrar más del 20% sin minorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos. El mundo en que vivimos necesita un modelo de desarrollo más sostenible, con menos desigualdades sociales y sin degradación ambiental.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

De hecho, **Robert Priddle, Director Ejecutivo de la Agencia Internacional de Energía (IEA)**, en el seno de los debates sobre energía en Johannesburgo, afirmó que había lugar para el optimismo, ya que la Cumbre podía producir un fuerte pronunciamiento para facilitar el servicio eléctrico a la población más pobre y, consecuentemente, aumentar la financiación de proyectos energéticos en el mundo en desarrollo. Sin embargo, había que adoptar, en su opinión, políticas radicales en los próximos 30 años porque, en caso contrario, las expectativas apuntaban a que 1.400 millones de personas siguieran sin servicio eléctrico.

En este sentido, **el último Informe sobre perspectivas de la Agencia Internacional de la Energía** se muestra optimista en relación con el volumen de recursos disponibles para hacer frente al espectacular incremento de la demanda energética que se espera para las tres primeras décadas de este siglo, a pesar del 60% de crecimiento del consumo energético a nivel del planeta previsto para el 2030. Para ello se precisa efectuar inversiones voluminosas - asta 16 billones de dólares del año 2000- que permitan acceder a parte de esas reservas. Según se refleja en el Informe, el sector eléctrico absorberá la mayor parte de esos importes, de los que la mitad irán destinados a países en desarrollo. A este respecto, no podemos ignorar la competencia que se producirá entre países desarrollados y no desarrollados para captar estos recursos financieros, por lo que la credibilidad de los gobiernos de los países en desarrollo será fundamental para atraer y retener esas inversiones.



Los servicios de interés general como motor del desarrollo: el sector eléctrico en Europa. Mariano Cabellos.



Según la AIE, la disponibilidad del petróleo no corre peligro de agotarse en los próximos 30 años. Si siguen realizándose las inversiones adecuadas, "la producción global no alcanzará sus límites antes de 2030". En relación con las reservas de gas y carbón, señala que durarán más años que las de petróleo. Además, dice la AIE, "existe un potencial significativo de encontrar nuevos yacimientos de todos estos productos energéticos".

También según el informe de la AIE, la demanda de energía a nivel mundial crecerá a un ritmo del 1,7% al año. Los países en desarrollo supondrán dos terceras partes del aumento global de la demanda; se prevé que en 2030 estos países consumirán la mitad de toda la energía producida, liderando ese proceso China e India. La mayor parte de ese aumento de las necesidades de consumo procederá del sector del transporte, que, de momento, no tiene alternativas reales al crudo.

Otra institución que se ocupa de la energía a nivel mundial es el Consejo Mundial de la Energía. La principal conclusión del **Congreso Mundial de la Energía 2004**, celebrado en Sidney, fue que existe un importante grado de confianza en que es posible conseguir sistemas energéticos sostenibles, aunque los desafíos son muchos y hay que abordarlos de forma urgente si se pretende alcanzar un crecimiento sostenible en este siglo. En este sentido, se podría deducir que el crecimiento sostenible se ha convertido en una prioridad para las instituciones y empresas que conforman el Consejo Mundial de la Energía.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

Otras de las conclusiones del Congreso apuntan a que es necesario estar abierto a todas las opciones energéticas, dedicar a la energía una mayor parte de la inversión global en infraestructuras y fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, los cuales son vitales para reconciliar la expansión de los servicios energéticos con la protección del medio ambiente, con el fin de obtener un desarrollo económico más equitativo.

Así mismo, se puso de manifiesto que la fiabilidad y seguridad del suministro es una prioridad importante y que tanto ésta como el acceso a la energía pueden aumentarse a través de la integración regional de los mercados.

El Congreso concluyó depositando sus esperanzas en el papel que tiene que tener la juventud como motor del cambio. Esta última afirmación me parece tan relevante que me gustaría hacer una breve reseña del **Simposio de Jóvenes**, que se celebró igualmente en Sydney, de forma paralela al Congreso, en el que participaron más de 100 jóvenes profesionales y académicos provenientes de 36 países, con objeto de presentar su trabajo y discutir sus ideas.

En dicho Simposio se plantearon tres retos que requieren la actuación coordinada del Sector Energético y los Gobiernos: al sector energético le piden que la sostenibilidad de la energía se convierta en un factor clave en la planificación de negocios y en las decisiones de inversión; que invierta en educación sobre energía en su área local; y, por último, que implementen programas de eficiencia energética en sus operaciones, y se las muestren a sus clientes y al resto del mundo. Por otra parte, a los Gobiernos y a los responsables de las políticas les animan a trabajar conjuntamente para conseguir una visión global compartida.



Los servicios de interés general como motor del desarrollo: el sector eléctrico en Europa. Mariano Cabellos.



Y, mientras analizamos todo esto desde una perspectiva general, nos podemos preguntar: **¿qué ha hecho y que está haciendo Europa con respecto a la energía y más concretamente con la electricidad y su imbricación en la sociedad?**

Europa, desde hace ya tiempo, considera que es absolutamente ineludible proporcionar a sus ciudadanos unos principios fundamentales como son: justicia social; cohesión social y territorial; igualdad; derechos fundamentales de los ciudadanos; integración política, económica y social y desarrollo sostenible. Una de las formas de enfrentarse a esta compleja tarea fue a través de la definición del concepto de **Servicios de Interés General (SIG)**, los cuales hoy en día constituyen un elemento crucial de la sociedad europea y forman parte de los valores comunes de Europa.

En los últimos años, el papel de la Unión Europea, en la determinación del futuro de estos Servicios de Interés General, ha estado en el centro de los debates sobre el modelo europeo de sociedad, reconociendo la importancia crucial que para la calidad de vida de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la competitividad de las empresas reviste la existencia de unos Servicios de Interés General eficientes, accesibles, asequibles y de calidad.

Este tema se considera tan relevante que, el 21 de mayo de 2003, la Comisión adoptó un **Libro Verde sobre Servicios de Interés General**, con el objetivo de abrir una amplia consulta pública acerca de la mejor manera de promover la prestación de Servicios de Interés General de calidad en la Unión Europea. Además, los Servicios de Interés General fueron también objeto de intenso debate en el marco de la Convención sobre el futuro de Europa.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

El lanzamiento de una consulta de tal magnitud puso de manifiesto importantes diferencias de opinión y de perspectivas. Pese a ello, la consulta reveló el amplio consenso existente en cuanto a la necesidad de garantizar la prestación de Servicios de Interés General de calidad y asequibles a todos los ciudadanos y empresas de la Unión Europea. Asimismo, ha confirmado la existencia de una visión común de tales servicios en la Unión. Dicha visión refleja los valores y objetivos de la Comunidad Europea y se basa en un conjunto de elementos comunes, entre ellos, el servicio universal, la continuidad, la calidad del servicio, su carácter asequible, y la protección de los usuarios y consumidores. A estos valores, se añaden también: la seguridad, la sostenibilidad, la interconectividad y el desarrollo necesario de las redes de transporte y distribución.

Para los ciudadanos de la Unión Europea, el acceso a dichos servicios constituye una parte esencial de sus derechos. Por lo que se refiere a las empresas, la disponibilidad de Servicios de Interés General de calidad constituye un requisito previo indispensable de todo entorno empresarial como medida que favorece la competitividad.

Con la presentación del Libro Blanco sobre los Servicios de Interés General un año más tarde, planteado como un resumen de las conclusiones del debate del Libro Verde, la Comisión Europea definió el papel de la propia Unión Europea y fijó un marco que permitiera el correcto funcionamiento de los Servicios de Interés General considerados. Una de las conclusiones que se desprende del Libro Blanco es que los Servicios de Interés General son responsabilidad de las Autoridades Públicas tanto Comunitarias como Nacionales y Locales.



Los servicios de interés general como motor del desarrollo: el sector eléctrico en Europa. Mariano Cabellos.



Aun cuando la prestación de Servicios de Interés General puede gestionarse en concertación con el sector privado o encomendarse a empresas públicas o privadas, la definición de lo que constituyen obligaciones o misiones de Servicio Público sigue compitiendo a las Autoridades Públicas al nivel que corresponda. También le corresponde a las Autoridades Públicas regular los mercados y garantizar que los operadores cumplan las misiones de Servicio Público que les hayan sido confiadas. Sin embargo, conviene resaltar que se trata de una responsabilidad compartida por la Unión Europea y sus Estados miembros, y que aunque se disponga de un amplio abanico de medios para garantizar a los usuarios el acceso a Servicios de Interés General de calidad y asequibles en la Unión Europea, corresponde fundamentalmente a las Autoridades Nacionales, Regionales y Locales la definición, organización, financiación y control de tales Servicios de Interés General.

El propio **Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ("La Constitución Europea")**, en su Artículo III-122, confía a la Comunidad Europea y a los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas, la responsabilidad de velar por que sus políticas permitan a los operadores de servicios de interés general cumplir su cometido.

Asimismo, **la Directiva 2003/54/CE del Parlamento y del Consejo (de 26 de junio de 2003)**, que es la que define las normas comunes para el mercado interior de la electricidad, incluye, dentro de sus consideraciones iniciales, que el cumplimiento de los requisitos de Servicio Público es una exigencia fundamental de la propia Directiva.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

En la misma, se establece que es importante que se especifiquen las normas mínimas comunes, que deben ser respetadas por todos los Estados miembros, que tengan en cuenta los objetivos comunes de protección, seguridad del suministro, protección del medio ambiente y niveles equivalentes de competencia en todos los Estados miembros. También, considera importante que los requisitos de Servicio Público puedan interpretarse en el ámbito nacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y dentro del respeto del derecho comunitario.

Más concretamente, en el artículo 3 de la mencionada Directiva, “Obligaciones de servicio público y protección del cliente”, es en el que se desarrollan los principios expuestos anteriormente. En concreto, en el apartado 3º se expone que los Estados miembros deberán garantizar que todos los clientes domésticos y, cuando los Estados miembros lo consideren adecuado, las pequeñas empresas, aquéllas que empleen a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios o balance general anual no exceda de 10 millones de euros, disfruten en su territorio del derecho a un Servicio Universal, es decir, del derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables y transparentes. Para garantizar la prestación del Servicio Universal está previsto que los Estados miembros puedan designar un suministrador de último recurso.

La Comisión Europea está tan sensibilizada con el tema de la protección al cliente y sus derechos en el campo de la energía que ha puesto en marcha, a través del Foro Europeo de la Energía, un estudio sobre cuáles son y cuáles debieran ser los **derechos de los usuarios** de estos sectores en Europa.



Los servicios de interés general como motor del desarrollo: el sector eléctrico en Europa. Mariano Cabellos.



Tanto las Obligaciones de Servicio Universal como las relativas a los derechos de los usuarios deben ser definidas y puestas en marcha, para así poder resolver las necesidades de los ciudadanos y sus expectativas. Como norma, los usuarios esperan disfrutar de los siguientes derechos:

- ❖ Acceso (físico y geográfico);
- ❖ Elección (de servicios, acceso a la tecnología y a las infraestructuras, métodos de pago);
- ❖ Transparencia e información completa (sobre precios, facturas y suministradores, sistemas transparentes de la regulación y de la organización de la industria);
- ❖ Calidad (fiabilidad y continuidad de servicios; opciones de pago; dirección a la que remitir las quejas; resolución de conflictos; supervisión del funcionamiento);
- ❖ Seguridad y fiabilidad (servicios continuos y fiables, incluyendo la protección contra la desconexión);
- ❖ Trato no discriminatorio (competencia justa y genuina);
- ❖ Regulación independiente (con adecuados poderes de sanción, funciones claras);
- ❖ Representación y participación activa (sistemas independientes de representación y participación activa de los usuarios);
- ❖ Compensación por falta de calidad (procedimientos y remuneración eficaces en la compensación).

En la Unión Europea se piensa que el principio de subsidiariedad es clave a la hora de articular la satisfacción de estas necesidades, tanto a nivel nacional, como regional y local.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza



También, en base a este principio, una de las formas que disponen las Autoridades Públicas de los países de la Unión Europea para garantizar la gestión de los Servicios Públicos, sobre todo en el ámbito local, son las operaciones de colaboración con el sector privado, es decir, la colaboración entre empresas de capital privado e instituciones públicas.

En este sentido, el concepto “colaboración público-privada” (CPP), a nivel europeo, aparece explícitamente recogido en el **Libro Verde sobre la Colaboración público-privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones, de mayo de 2004**. Esta expresión se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un Servicio Público. De acuerdo al mencionado Libro Verde, las operaciones de Colaboración Público-Privada, de tipo institucional, conllevarán la creación de una entidad en la que participen, de manera conjunta, el socio público y el privado. Así pues, cada vez es más frecuente que Servicios Públicos relativos a la gestión de residuos o la distribución de agua o energía se confíen a empresas, tanto públicas como privadas o mixtas.

Creo personalmente que todas estas medidas han colaborado enormemente a que en Europa hoy se disfrute de un estado del bienestar alto y que se cuente con un servicio eléctrico universal, de calidad y a precios asequibles.



Los servicios de interés general como motor del desarrollo: el sector eléctrico en Europa. Mariano Cabellos.



Pero no me gustaría terminar sin antes destacar que son muchas las acciones que se están llevando a cabo en el mundo para mejorar las condiciones de vida de la gente, y citar las declaraciones que hizo la Ministra de Energía y Minas de Brasil en una reciente reunión con representantes españoles sobre las **medidas que ha adoptado el Gobierno Brasileño** para sacar de la pobreza a más de 2.800.000 brasileños.

A través del Programa LUZ PARA TODOS, iniciado este año, el Gobierno Federal se ha propuesto acabar con la exclusión eléctrica en el país. Su objetivo es llevar energía eléctrica a más de 12 millones de personas antes del 2008. Excepto para esos 12 millones de clientes, se ha creado una cuota porcentual de desarrollo energético que se cobra siempre en el recibo de la luz.

Por medio de éste y otros Programas, el Gobierno brasileño pretende utilizar la energía como vector del desarrollo social y económico de las comunidades con menos recursos, contribuyendo a la reducción de la pobreza y aumentando el ingreso familiar.

Conclusiones

- ❖ El mundo subdesarrollado no saldrá de la situación en que se encuentra si no se toman medidas urgentes.
- ❖ La electricidad para todos (la energía) es un motor que ayudaría a salir de esa situación.
- ❖ La Unión Europea es un buen ejemplo que permite afirmar que el desarrollo económico y la universalidad de la electricidad van de la mano.
- ❖ Existen ejemplos e iniciativas, como las de Brasil, que permiten tener esperanza para los países menos desarrollados.



Mesa I. La energía como medio fundamental para la erradicación de la pobreza

-
- ❖ Se necesita aumentar la concienciación en los países desarrollados para hacer un uso racional y eficiente de la energía, permitiendo y ayudando a los países menos desarrollados a disponer de la energía que les permita salir de la situación actual.
 - ❖ Finalmente, es evidente que, tanto en el ámbito administrativo como empresarial, existe una clara conciencia de que un crecimiento sostenible exige que se proporcione un acceso y una seguridad de suministro de energía razonable, a la vez que se evita el impacto medioambiental, lo que comprometería el desarrollo social y económico futuro. Y, lo que es más importante, está claro que se trata de una idea que, afortunadamente, va calando considerablemente en la conciencia de todos, lo que permite afrontar en mejores condiciones el problema.