



Reformas en el sector eléctrico en América Latina*

Sobre la reforma del sector eléctrico se ha escrito de manera abundante y variada; cabe preguntarse si acaso es necesario agregar un documento sobre un asunto que parece ya muy diagnosticado. La justificación es la vigencia de la discusión en torno al tema y sus implicaciones en términos de políticas institucionales al respecto.

En el trabajo de Jaime Millán se demuestra que la confrontación entre el Estado y el mercado en el sector eléctrico, al menos en los últimos tres decenios, resulta de un falso dilema. El auge y ocaso del paradigma estatal, así como el remplazo por el modelo de mercado (con las dificultades para colmar expectativas puestas en éste), son frustrantes por su complejidad. En esta indagación sobre los problemas del sector y sus causas se analiza primero el modelo estatal del servicio: sus logros, las debilidades de los supuestos sobre los que se cimienta, el ideal de expansión del modelo. Posteriormente se plantean los elementos y el desempeño del modelo reformista, sus logros y desafíos. Por último se presenta el análisis del futuro del mercado en este sector, sin dejar de analizar algunos casos de éxito en empresas estatales.¹

El paradigma estatal

La provisión eficiente y confiable del servicio eléctrico, que exige el desarrollo de los países y la atención de las necesidades básicas de la población, ha sido desde finales del siglo XIX una prioridad constante para todos los gobiernos de América Latina y el Caribe. Durante los primeros 50 años del siglo pasado, empresas privadas proveían de energía eléctrica a las grandes concentraciones urbanas de esta región; pero no les resultaba rentable abastecer a las poblaciones más alejadas o pequeñas, lo cual representó un fracaso frente a las necesidades de crecimiento. Por ello, durante el decenio de los cincuenta, la tendencia en casi todos los países del área fue la nacionalización del servicio. De esta manera, el Estado adoptó el papel empresarial (denominado por Schlifer y Vishni como la *mano auxiliadora* frente a la *mano invisible* del mercado),² que se convirtió en el nuevo paradigma dominante en este sector a partir de entonces y hasta los años ochenta.

El Estado como empresario de este sector se planteó el objetivo de un ambicioso plan de expansión del servicio con miras a

* Resumen del documento de Jaime Millán, *Entre el mercado y el Estado. Tres décadas de reformas en el sector eléctrico de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 2006.

1. Debido a la limitación del espacio se resume más de la mitad del documento, con excepción de los capítulos 3, 4, 5 y 7.

2. A. Shleifer y R. Vishny, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1998.

atender las necesidades del crecimiento de sus economías y ampliar la cobertura a todos los segmentos de la población. Este modelo partía de varios supuestos, entre otros: que una burocracia eficiente tendría los incentivos para encontrar las soluciones más convenientes para la sociedad o que los políticos se abstendrían de aprovechar la oportunidad de enriquecerse con la adjudicación de los contratos jugosos. El problema parecía sólo técnico, de modo que podía solucionarse con funcionarios honestos y el apoyo de organismos multilaterales.

A partir de la crisis del petróleo de 1973 se buscó sustituir la generación de termoeléctricas por plantas hidroeléctricas y las llamadas fuentes no convencionales (que se reforzarán en el siguiente decenio por las presiones de grupos ecologistas). La capacidad de generación aumentó 12% cada año, impulsada por el crecimiento de las economías y la expansión de la cobertura, apoyada por instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Este financiamiento se centró en proyectos de generación hidroeléctrica y de líneas de transmisión que permitieran interconectar mercados y lograr gran eficiencia.

Se puede decir que de los años cincuenta a los setenta fue el lapso glorioso del modelo estatal, durante el cual la economía de la región creció a ritmos acelerados. Los logros iniciales de los monopolios estatales parecían un ejemplo a seguir. También durante el decenio de los setenta se observaron los primeros intentos de integración regional mediante el desarrollo de proyectos de generación hidroeléctrica binacionales, situados en ríos limítrofes que por su carácter binacional no se privatizaron (como la hidroeléctrica de Yacyretá entre Argentina y Paraguay, el proyecto Salto Grande entre Argentina y Uruguay, así como el de Itaipú, la hidroeléctrica con la mayor generación en el mundo, entre Paraguay y Brasil).

De hecho, los éxitos alcanzados por el Instituto Costarricense de Energía (ICE) en

Costa Rica, Empresas Públicas de Medellín (EPM) en Colombia y la Companhia Paranaense de Energia (Copel) en Brasil, tanto en tiempos de bonanza como de crisis, son puestos a menudo como ejemplo de que el modelo estatal es una solución viable, pero estos tres casos tienen características comunes difícilmente reproducibles en el resto de la región.

Los elementos del modelo estatal

La mayoría de las empresas estatales latinoamericanas eran monopolios verticales. A finales de los años setenta, el modelo trataba de integrar el mercado nacional mediante la interconexión y la concentración de una o dos grandes empresas propiedad del Estado. Brasil y Colombia son un ejemplo particular, pues ambos países tenían fuertes empresas regionales o municipales que atendían la mayor parte de la carga, pero además contaban con una empresa nacional que actuaba como conglomerado (*holding*): la Empresa Brasileira de Electricidade (Electrobrás) y la Compañía Interconexión Eléctrica, S.A. (ISA) en Colombia. El poseer varias empresas permitió a estos países el intercambio de energía, pero también los obligó a desarrollar un refinado sistema de comercialización al mayoreo.

Sin embargo, como se indica más adelante, esta actividad despertó los apetitos de intereses locales que lucharían para apropiarse de los jugosos ingresos aparejados a la construcción de grandes obras y constituirían el primer gran cuestionamiento de los supuestos del modelo.³ En la medida que la actividad de distribución ofrecía fuentes únicas para el ejercicio del clientelismo político, con las oportunidades para la oferta de empleo y la ampliación del servicio en un ambiente que carecía de incentivos para la eficiencia, se constituyó en una de las principales debilidades del modelo.

3. Jaime Millán *et al.*, *La crisis de la planificación: el caso del sector eléctrico*, Sociedad Económica de Amigos del País, Capítulo de Washington, 1987.

El remplazo del modelo estatal supone contar con las instituciones y los marcos jurídicos básicos para el funcionamiento de una economía de mercado que garanticen el mantenimiento de un estado de derecho en el que los contratos se respeten y se cuente con fuertes mecanismos de control de monopolios

En cuanto al desarrollo técnico en torno al sector, en primera instancia se hizo necesario inventariar el potencial hidrológico en los países de la región, así como perfeccionar modelos matemáticos para la construcción de centrales de generación eléctrica de costo mínimo. En los países más pequeños fue necesario el apoyo de consultorías extranjeras, en tanto que en otros casos los gobiernos intentaron desarrollar la capacidad interna con el apoyo

de organismos bilaterales. Électricité de France, por ejemplo, contribuyó a la mejora de modelos matemáticos y sistemas de planificación de México y Chile. Sin embargo, con excepción de Brasil, donde se consolidaron compañías constructoras, la mayoría de los países se concentró en la consultoría.

La distribución fue un rubro menos interesante, así que la cobertura a zonas rurales se supeditaba generalmente a objetivos electorales. México y Costa Rica lograron una expansión rural significativa; el primero lo hizo con inversiones de la compañía estatal, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), mediante ingresos petroleros, en tanto que Costa Rica lo llevó a cabo por medio de cooperativas rurales. Pese a todo, durante este periodo aumentó la cobertura del servicio en la región: de 42% en 1971 a cerca de 70% en 1989 (véase la gráfica 1).

Respecto al establecimiento de tarifas del servicio, en un principio se fijaban de forma directa por el gobierno, nacional o municipal, según fuera el caso. Sin embargo, muchas empresas actuaban como corporaciones independientes que fijaban sus propias tarifas confiadas en que podrían recurrir a los recursos del Estado cuando fuera necesario. En consecuencia, el concepto de organización comercial basada en tarifas de recuperación de la inversión y los criterios de eficiencia sólo se adoptan como respuesta a las presiones de prestamistas internacionales, en particular del BID y el Banco Mundial, que se constituyeron de hecho en reguladores, aunque sin mucho éxito.

La caída de los supuestos

Una serie de acontecimientos a finales del decenio de los setenta puso de manifiesto la fragilidad de este modelo. Por ejemplo, se derrumbó la expansión de la generación de costo mínimo con aprovechamiento del potencial hidroeléctrico, debido a la incapacidad en la gestión y la imposibilidad de evitar que se aprovecharan de la adjudica-

ción de contratos millonarios por la corrupción de los gobiernos locales y de las empresas constructoras, que elevaban los costos de construcción. En algunos casos, el fracaso se debió al endeudamiento por proyectos de tamaño mayor que su mercado (como ocurrió en Honduras, Guatemala y Panamá).

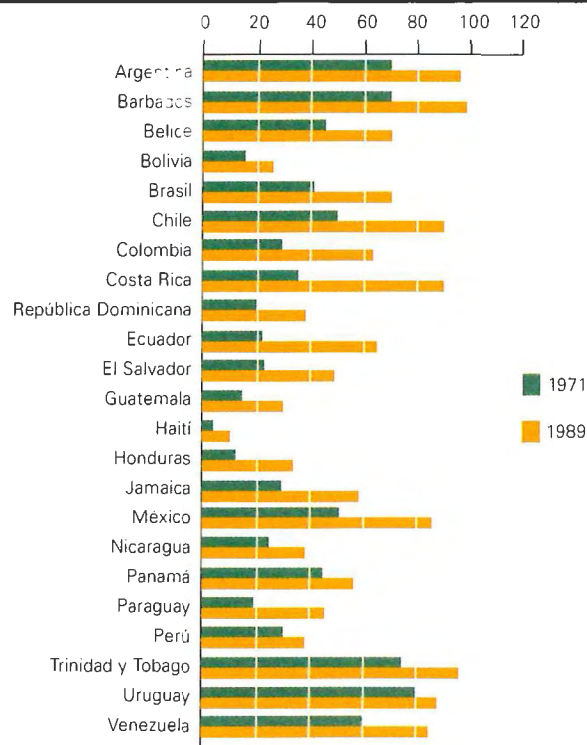
Para mediados del decenio de los ochenta, la economía de la región entró en crisis, la de la deuda mexicana de 1982 fue un hito a partir del cual se inició el desplome del paradigma estatal. Como consecuencia de la crisis, la demanda decreció hasta llegar a tasas inferiores a las esperadas. Los gobiernos procuraron combatir las presiones inflacionarias con la contención de los niveles tarifarios o su descenso en términos reales; pero ambas medidas contribuyeron a mermar los fondos del sector, por lo que ya no se tuvo la capacidad para mantener

las tarifas necesarias en un clima de inflación. A esto se agregó el encarecimiento o cierre de los mercados de capitales en el mediano y largo plazos.

El panorama que enfrentaban las empresas del sector durante los años ochenta se caracterizó por una incertidumbre creciente tanto en la demanda que había que atender como en los costos del servicio de la deuda, las fuentes de recursos financieros y el mantenimiento de las tarifas. Los organismos multilaterales en este sector tuvieron que otorgar préstamos para refinar operaciones, que resultaron más costosos. También buscaron soluciones para condicionar el refinanciamiento, pero no se realizaron porque exigían modificaciones repentinas y radicales; por ejemplo, cambio en las tarifas o en la estructura de capital. Los sectores eléctricos de los países de la región no tuvieron la capaci-

G R A F I C A 1

AMÉRICA LATINA: AVANCES EN LA COBERTURA DEL SERVICIO ELÉCTRICO EN LA REGIÓN, 1971 Y 1989 (PORCENTAJE)



Fuente: Banco Mundial y Organización Latinoamericana de Energía.

dad de fijar tarifas que cubrieran los costos ni de controlar las pérdidas eléctricas y de empleo, lo que llevó a la mayor parte de las empresas a una situación muy crítica que exigía cuantiosas transferencias del presupuesto nacional, además del deterioro del servicio, que se comenzó a racionar periódicamente.

Países como México y Venezuela, cuya inversión en el sector eléctrico se financiaba con los recursos del petróleo, tuvieron que recurrir a instituciones de financiamiento internacionales, ante el descenso en los precios del hidrocarburo en 1983. La caída de todos estos supuestos fueron un factor condicionante del cambio de paradigma.

La reforma: expectativas, logros y desafíos

A sí como en los años cincuenta el Estado salió al paso de los problemas de expansión y suministro que aquejaban al sector en manos privadas, en los noventa se invirtió la situación. En América Latina, durante este decenio se inició un conjunto de reformas en el sector eléctrico, aunque no se limitaron a éste. Se trataba de una reforma del Estado, con el fin de buscar una salida al estancamiento económico mediante la adopción de un nuevo paradigma.

En materia de infraestructura se pretendía sustituir el modelo de monopolio estatal y vertical por un sistema competitivo de mercado; además, con estas reformas se buscaba fortalecer los pocos incentivos para la eficiencia, facilitar el movimiento de recursos financieros y liberar al Estado de una pesada carga fiscal, sin dejar de atender las necesidades de los más pobres. Para esta reforma se necesitaba tener en cuenta la buena gestión política y que se propiciara la participación privada, siguiendo el ejemplo de Chile (pionero en la privatización en América Latina) y el Reino Unido.

En este modelo de reformas se suponía la necesidad de un ente regulador externo e independiente que, por un lado, protegiera a los inversionistas de intervenciones

oportunistas del Estado y, por el otro, preservara al consumidor de los abusos del proveedor. La función de este elemento es vital para el equilibrio entre las partes, lo cual supone un sistema institucional sólido. En estas condiciones, las tarifas serían equitativas, en el sentido de que el sector más competitivo cubriría los costos del otro con menor competitividad, pero se completaría con un sistema de subsidios transparente y concentrado en los pobres.

Es importante recalcar que la autonomía e independencia del organismo regulador es muy importante para el buen funcionamiento de este modelo, lo que implica un compromiso de las partes. Por un lado, que el gobierno no tenga la tentación oportunista de nacionalizar en algún momento (compromiso público) y, por el otro, que la empresa prestadora del servicio garantice la continuidad del mismo con tarifas estables (por efecto del compromiso privado).

Muchos defensores de este modelo hicieron hincapié en que el suministro privado ha sido beneficioso, en la medida que las empresas privadas prestan a la sociedad un mejor servicio a un precio similar o menor que el de la empresa estatal, además de que contribuyen al aumento de la cobertura del mismo. Incluso, las empresas han logrado importantes mejoras en la eficiencia productiva y, a pesar de obstáculos o dificultades, los mercados han permitido mantener un costo del servicio por debajo del que hubiera prevalecido en el modelo anterior, aunque muchos resintieron un alza de precios por la eliminación indiscriminada de subsidios.

El remplazo del modelo estatal supone las instituciones y los marcos jurídicos básicos para el funcionamiento de una economía de mercado, por lo que se debe garantizar el mantenimiento de un estado de derecho en el que los contratos se respeten, se pueda dar seguimiento pacífico a apelaciones o conflictos y se cuente con fuertes mecanismos de control de monopolios; además es ideal contar con un entorno macroeconómico estable.



Respecto a la secuencia de las reformas, tampoco hay una fórmula en cuanto al proceso de las privatizaciones, pues todo depende del entorno y la situación de cada país como se expone en la gráfica 2 las tres áreas del sector y su nivel de privatización en América Latina. Por ejemplo, Chile empezó con las empresas de distribución y luego siguieron las de generación, sin que influyera el hecho de que el gobierno no tenía restricciones en este rubro. En Argentina se privatizaron ambas de manera simultánea; Brasil comenzó por las empresas de distribución, pero al no haber completado un sistema de regulación ni haber establecido el mercado mayorista, se enfrentó a una fuerte oposición de los burócratas apoyados por políticos locales, lo que condujo a una parálisis en la inversión privada. La generación nuclear fue la única que no se privatizó por razones estratégicas y de seguridad nacional.

Logros y desafíos

Pese al clima pesimista que entorpeció el inicio de la reforma, tal como se apunta en el informe de progreso económico publicado por el BID,⁴ la reforma constituía el mejor camino para el sector, al menos en el periodo de 1997 a 2000, gracias a las enseñanzas adquiridas al enfrentar las dificultades. El principal elemento de las reformas fue la necesidad de tener mercados competitivos que no menoscabaran la seguridad del suministro, con el fin de alcanzar la eficiencia económica.

Para evaluar las reformas se deben juzgar por su eficacia en remediar los males que aquejaban a los países cuando se implantaron: incapacidad de obtener los capitales necesarios para la expansión, continua merma de las finanzas del Estado, tarifas inadecuadas y baja satisfacción del consumidor, alto nivel de pérdidas y escasa eficiencia en las empresas estatales, utilización de éstas para fines políticos, así como corrupción administrativa.

4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Competitividad. El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2001, capítulo 12, BID, Washington, 2001.

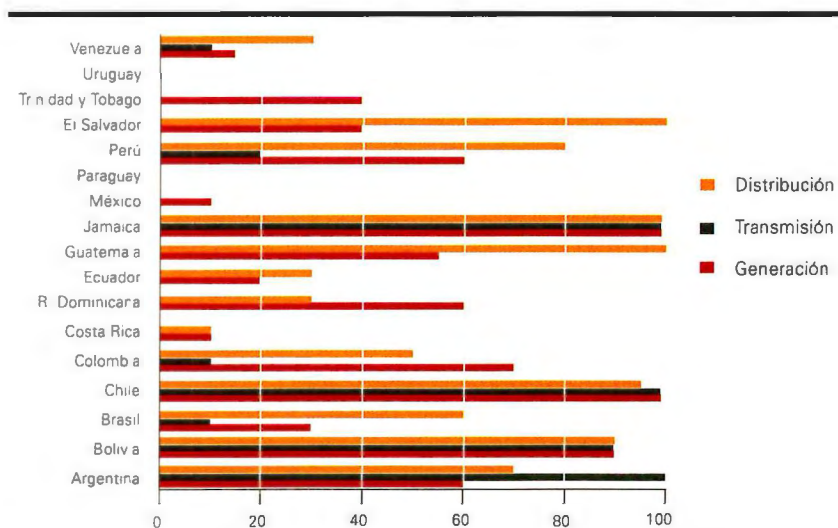
En cuanto a la movilización de capitales (con excepción de Brasil), de 1990 a 1999 el sector privado invirtió 16 000 millones de dólares en nueva capacidad, por lo que las amenazas de corte en el suministro eléctrico se redujeron. Según el Banco Mundial, durante ese periodo América Latina experimentó el mayor número de proyectos privados del sector: el mundo en desarrollo

tuvo una inversión de 193 000 millones de dólares, 74 000 millones de los cuales correspondieron a América Latina, con Brasil, Argentina y Colombia a la cabeza; si se considera la inversión por habitante, Chile está al frente, como se observa en la gráfica 3.

Respecto a los problemas solucionados, las empresas distribuidoras privadas au-

G R Á F I C A 2

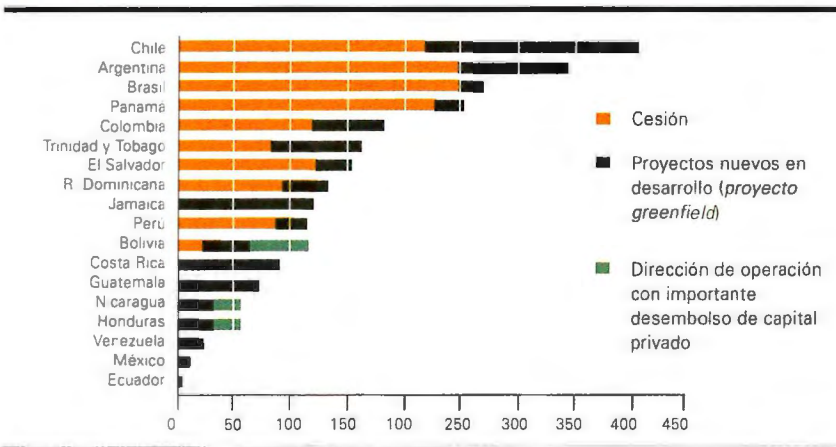
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (PORCENTAJE)



Fuente: Ramón Espinasa, *Marco institucional de los sectores electricidad y telecomunicaciones en América Latina*, BID, Washington, 2001. (Información actualizada por el autor.)

G R Á F I C A 3

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN PRIVADA EN ELECTRICIDAD, 1990-1999 (DÓLARES POR HABITANTE)



mentaron la eficiencia con la eliminación de pérdidas técnicas y no técnicas, la reducción del exceso de personal y la provisión de un servicio de calidad. Por ejemplo, Codensa, la distribuidora privatizada de Bogotá, disminuyó sus pérdidas de 24 a 12.5 por ciento; mejoró su productividad al incrementar el número de clientes atendidos por empleado: de 800 a 1 900, y redujo la frecuencia de apagones y el tiempo promedio de cortes en el suministro en más de 30%, todo en sólo dos años y medio desde su privatización. Otro ejemplo fue Argentina, que en cinco años mejoró 30% la generación y 300% la productividad de la mano de obra.

El establecimiento de tarifas justas es un asunto medular para las empresas privadas, ya que su fijación en el periodo anterior se distorsionaba al subsidiar sin distinción a todos los clientes residenciales, a costa de los no residenciales. Fue así como las empresas con mayor consumo de energía (los consumidores no residenciales) obtuvieron mejores precios al entrar en el mercado mayorista, una vez que éste se estableció junto con las tarifas respectivas. La lógica era que las ganancias generadas en este mercado ayudaran a evitar que el ajuste de precios fuera muy alto para los consumidores residenciales; esta misma estrategia sirvió para transparentar los subsidios a las capas más pobres. Así, se benefició al Estado, al eximirlo de la carga fiscal por el subsidio de empresas deficitarias, y a la sociedad misma, porque se liberaban los fondos públicos de estos gastos.

En cuanto a los desafíos, es difícil tanto separar las funciones del Estado (empresario, formulador de políticas y regulador) como evitar los conflictos de intereses que se generan por asumir dos o tres de esas funciones. Sin embargo, no es realista pedir al gobierno la separación escrupulosa de estas funciones. Por razones ideológicas o por falta de interés de los inversionistas, el Estado continúa, en menor o mayor medida, como empresario en la mayoría de los países de la región, lo que impone desafíos para el regulador. No obstante, cabe señalar que el gobierno tiene la responsa-



bilidad política de intervenir en situaciones específicas, como el riesgo de desabasto o el aumento incontrolado de las tarifas, por lo que es necesario que el mercado minimice la probabilidad de que ocurran tales eventos.

Se debe entender que los mercados están en fase de aprendizaje y en proceso de ajustes y mejoras, de modo que cualquier comparación con el modelo estatal sería prematura.

Mercado o estados

Como en el caso del modelo estatista, el éxito del reformista también dependía de que se cumplieran las expectativas de los ciudadanos: garantizar el suministro y atender la demanda de manera oportuna, así como contar con un servicio de cobro eficiente y tarifas acordes a la capacidad de pago. En estos aspectos, los reforma-

dores en la región fueron innovadores y se adecuaron a las condiciones locales. Sin embargo, la crisis económica afectó las posibilidades de corregir los problemas detectados: mermó el bienestar y la seguridad económica de toda la población, se responsabilizó al modelo neoliberal de todas las calamidades y se rechazaron las reformas sectoriales, aun donde se habían logrado avances significativos.

Una importante justificación del paradigma de mercado fue el agotamiento del modelo estatista, por lo que el reformista se consolidó en la región en los años noventa. No se trataba de un engaño ideológico, sino que se respaldaba por el pobre desempeño de la mayoría de las empresas estatales del sector en la región; las excepciones fueron contadas, como EPM (Colombia), Copel (Brasil) e ICE (Costa Rica). Los defensores del modelo estatista esgrimen con frecuencia los éxitos de estas empresas como prueba de la superioridad de su

modelo, sin considerar las razones particulares que influyeron en el desempeño de las mismas. Además, sólo se señalan los fracasos (por ejemplo, los desastres de California y Enron) y no los éxitos del modelo privatizador.

En un estudio de Ayala y Millán⁵ sobre el éxito relativo en EPM, figuran una combinación de la renta del recurso eléctrico y de los recursos humanos que permitieron desarrollarlo, pero fundamentalmente que los ciudadanos de Medellín ejercieron una forma de control en la gestión de la empresa que impidió su apropiación oportunista por la clase política. A este ejercicio se le llamó *capital cívico*, definido como la capacidad de los miembros de la sociedad para cooperar entre sí en la búsqueda de bien común.⁶

Este capital cívico diferenció a estas empresas de otras como factor de éxito, por ejemplo, en Costa Rica los ciudadanos consideran al ICE como patrimonio de la nación y protestaron en las calles contra el incipiente intento de reforma del sector. Asimismo, el estado brasileño de Paraná se caracteriza por su alta participación ciudadana. Sin embargo, estas u otras empresas estatales no están libres del peligro de ser parte de un botín político o de que se erosione este capital cívico local.

Comentarios finales

Un problema que se enfrenta en América Latina, en un proceso reformista, es establecer una buena regulación independiente y autónoma con el apoyo institu-


cional necesario. Sin embargo, en un país con un desarrollo institucional incipiente y un pobre sistema jurídico, se complica el ofrecimiento de garantías a la inversión privada, lo que atrae sólo a empresas que buscan aprovecharse de la situación. Es por ello necesaria la construcción de instituciones sólidas que hagan de la regulación un compromiso público y privado. Sin embargo, mientras los cambios no se lleven a cabo, los países con instituciones débiles deberán soportar los costos sociales relacionados con estas carencias; por ejemplo, los altos costos de la participación privada si el modelo reformista ya se instrumentó, o ineficiencia y clientelismo de la propiedad pública si todavía se mantiene el control estatal. En ocasiones, cuando es a raíz de la falta de instituciones esenciales para apoyar o regular la actividad privada, se corre el riesgo de una privatización precipitada con una pérdida inaceptable de control sobre el sistema económico. Asimismo, el mantenimiento de control estatal si bien como paso intermedio y temporal, se hace necesario mientras se desarrollan instituciones.

Puede uno preguntarse por qué hay ciudadanos que no parecen satisfechos con que el Estado ejerza sólo derechos residuales de control y prefieren que se mantenga la propiedad pública. La percepción del usuario es que la empresa privatizada cobrará más caro que una pública, pero no sólo eso, pues a las tarifas bajas se añade el reconocimiento de la larga tradición de eficiencia de la empresa pública y la satisfacción en la calidad de servicio, lo que da cierta garantía de que en el futuro seguirá funcionando y así el usuario no ve a ventaja de cambiar esto por incertidumbre.

A pesar de los problemas que se han experimentado en la gestión y regulación de los mercados (generación y distribución), su participación es esencial para movilizar las inversiones requeridas por la expansión de la demanda. Si se mantiene el papel de Estado como empresario, sea en coexistencia con el sector privado o como monopolio estatal, se afronta un desafío de mayor magnitud: controlar las tentaciones

para no confundir los papeles y volver a las andanzas del pasado.

Asimismo, el mayor reto de las reformas es la legitimación, que se lograría si se establecen los instrumentos para garantizar el acceso de los más pobres al servicio. Es fundamental avanzar en los sistemas que permitan orientar mejor los subsidios y disminuir los errores de inclusión sin aumentar los de exclusión. Para ello es necesario establecer asociaciones entre el sector público, la empresa privada y la comunidad, que permitan a los pobres urbanos y rurales acomodar su consumo a sus posibilidades, ya aumentadas con el subsidio, así como disminuir los obstáculos al acceso, tales como los costos iniciales de conexión y alambrado interno. Las experiencias respecto al cobro del servicio indican que se deben identificar los medios que, a partir de las condiciones particulares de los pobres, permitan que se consolide el cambio institucional. Esto es que los usuarios observen beneficios tangibles que compensen el esfuerzo económico que significa pagar por un servicio que consideraban que tenían derecho a recibir gratuitamente del Estado.

La sustentabilidad del sistema requiere, por tanto, invertir en la creación de un clima de confianza entre la empresa y los pobres, para que estos se puedan convertir en clientes con todos los derechos y deberes que ello implica. Si bien este aporte de las empresas es crucial para reforzar los incentivos que evitan un comportamiento oportunista de los consumidores, no es sólo tarea de ellas; requiere complementarse con la aportación de los gobiernos para facilitar los subsidios y con la de regulador para identificar los mejores instrumentos para hacerlo. Ello contribuiría a que los ciudadanos empezaran a apreciar el verdadero papel de Estado como regulador y responsable de la definición de políticas, y advirtieran las ventajas relacionadas con la satisfacción de sus necesidades por medio de los cauces institucionales sin el condicionamiento clientelista que era la regla en el pasado. 

AGMC

5. Ulciano Ayala y Jaime Millán, "Sostenibilidad de las reformas en el sector eléctrico", Cuadernos de Fedesarrollo, núm. 9, Bogotá, 2003.

6. El concepto de capital cívico se relaciona con el de capital social, sólo que su connotación es más amplia: gobiernos eficientes, mayor transparencia y libertad de prensa. Para consultar la definición de capital cívico véase Simeón Danon y otros, "The New Comparative Economics Discussion Paper", núm. 2002, Institute for Economic Research, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2003.