

XVI. ALTERNATIVAS A LA MERCANTILIZACIÓN DE LA ELECTRICIDAD EN AMÉRICA LATINA

Daniel Chavez

La noche del 10 de octubre de 2009, mientras la mayoría de mexicanos celebraba la calificación de su selección nacional de fútbol para la Copa del Mundo 2010, agentes policiales se hicieron con las instalaciones de la compañía eléctrica estatal Luz y Fuerza del Centro (LyFC), que abastecía a más de seis millones de usuarios en la capital del país y municipios adyacentes. La medida respondía a un decreto de liquidación firmado por el presidente mexicano, Felipe Calderón, en que aludía a la supuesta trayectoria demostrada de ineficiencia financiera y operativa de la empresa. Otra compañía pública mayor, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) asumió los servicios que hasta entonces había suministrado LyFC. El poderoso Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) interpretó el cierre de la empresa como una declaración de guerra contra los trabajadores sindicalizados, ya que se despediría a unos 45.000 empleados. Miles de afiliados al SME, respaldados por otros trabajadores, estudiantes, campesinos, intelectuales y una gran variedad de activistas sociales y políticos marcharon por las calles para expresar su indignación. La movilización se prolongó durante varias semanas, en las que, entre otras acciones, tuvo lugar una multitudinaria manifestación el 11 de noviembre de 2009 que prácticamente paralizó el tráfico en el centro de Ciudad de México. El Gobierno se vio así obligado a descartar la privatización de la compañía, pero muchos mexicanos creen que la clausura de una empresa tan grande constituye un paso importante hacia la plena liberalización del sector eléctrico, considerado como un símbolo de orgullo nacional que es necesario defender, y persigue la aniquilación de uno de los sindicatos más fuertes del país.

Medio año después, el 1 de mayo de 2010, el presidente boliviano, Evo Morales, envió tropas del ejército para nacionalizar cuatro compañías eléctricas —incluida una filial de la corporación transnacional francesa GDF Suez—, reafirmando la tendencia en el país hacia un mayor control estatal sobre la economía. En años anteriores, Morales también había conmemorado el Día Internacional de los Trabajadores nacionalizando otras empresas controladas por inversores extranjeros.

“Estamos cumpliendo con el pedido clamoroso del pueblo de recuperar y nacionalizar los recursos naturales y los servicios básicos. Estamos aquí para nacionalizar todas las plantas hidroeléctricas que antes eran del Estado, cumpliendo con la nueva Constitución boliviana. Los servicios básicos no pueden ser un negocio privado. Estamos recuperando la energía, la luz, para todos los bolivianos” (*Brecha* 2010, 23), proclamó el presidente en Cochabamba, anunciando que el Estado había recuperado el control del 80 por ciento de la generación de electricidad y que su objetivo era lograr, en el futuro más inmediato, la nacionalización completa del sector energético.

Estos dos episodios reflejan las principales tensiones y las fuerzas sociales, económicas y políticas que han plasmado el sector de la energía en América Latina. Durante las últimas tres décadas, responsables gubernamentales, ejecutivos empresariales, asesores técnicos e investigadores conservadores se han mostrado demasiado optimistas sobre los posibles efectos que tendrían las reformas de mercado en el sector. En opinión de muchos académicos, la privatización y la desregulación es la mejor y/o única forma de aumentar la eficiencia de los servicios públicos y fomentar el desarrollo económico y social. Pero más que una convergencia regional hacia los mercados abiertos, lo que estamos viendo en América Latina es un conjunto diverso de arreglos institucionales, entre los que estarían la reactivación de la titularidad estatal y otras alternativas emergentes a la mercantilización. A partir de los años ochenta, todos los países latinoamericanos pusieron en marcha profundas reformas normativas en el sector de la electricidad, que se tradujeron en distintos modelos para la liberalización y la reestructuración institucional. Pero las tornas empezaron a cambiar a fines de los años noventa con la expansión de gobiernos de centro-izquierda en la región, lo cual supuso el fortalecimiento de la propiedad estatal e incluso la renacionalización de empresas de energía (Barrett et al 2008).

El objetivo de este capítulo es aportar datos y análisis relevantes a los actuales debates nacionales, regionales y globales sobre las reformas del sector eléctrico en América Latina. Comenzamos con una panorámica general del sector, que va seguida de un repaso de los tipos y las tendencias de las ‘alternativas a la privatización’ que se han hallado en la región basándonos en el mismo marco conceptual y metodológico que el empleado en los demás estudios que se presentan en este libro, y en que se incluye un análisis de sus éxitos y fracasos. El apartado final resume las conclusiones y las recomendaciones clave del estudio.

Este ejercicio implicó examinar un amplio abanico de arreglos organizativos definidos en la taxonomía esbozada originalmente para el proyecto (para más información, véase el capítulo 2), que contemplaba varios tipos de organizaciones con diferentes características y objetivos de servicio. En la práctica, el tipo más importante de alternativa encontrado en la región fue la empresa pública, a la que la literatura también se refiere como empresa controlada por el Estado, empresa de propiedad estatal, empresa paraestatal, corporación pública o sociedad estatal. Como veremos en las próximas páginas, el sector eléctrico en Latinoamérica

incluye varias formas de empresa pública, con gran heterogeneidad en cuanto a su integración en las estructuras más generales de propiedad y gestión, y varios grados de autonomía financiera y administrativa.

El estudio también cubrió arreglos para el suministro de servicios no gubernamentales y sin fines lucrativos, entre los que se contarían desde grandes cooperativas a unidades de generación y distribución a pequeña escala, como microrepresas y turbinas eólicas gestionadas por comunidades locales y cooperativas de usuarios en toda la región. Aunque cumplen con algunos de los criterios utilizados para identificar posibles 'alternativas', estos proveedores privados de servicios a pequeña escala (PPSPE) no son muy significativos en América Latina. Puede que constituyan una solución adecuada en áreas remotas y aisladas, pero sólo proporcionan un porcentaje mínimo de la energía consumida en la región. En el conjunto del Sur Global, entre 10 y 50 millones de personas son abastecidas por unos 7.000 PPSPE, tanto con como sin ánimo de lucro, y la gran mayoría de estos arreglos (85 por ciento) se sitúan en Asia. En África, Oriente Medio y América Latina se han identificado menos de 500 iniciativas a pequeña escala de este tipo (Kariuki y Schwartz 2005). Además, aunque las grandes cooperativas son importantes actores del mercado eléctrico en algunos países —en Costa Rica, por ejemplo, las cooperativas eléctricas satisfacen las necesidades de más del 12 por ciento de la población, y en Argentina una parte significativa de la distribución también ha estado controlada por cooperativas (Zilocchi, 1998)—, en general, éstas tienden a operar como cualquier otra empresa privada que busca generar beneficios. Desde un punto de vista idealista, las cooperativas de usuarios pueden representar una valiosa alternativa a la privatización, dado que se trata de una opción legítima de autogestión o cogestión que garantiza la cobertura, la participación, la equidad y el control social sobre la producción y la administración de servicios públicos vitales; sin embargo, las pruebas empíricas que corroboren esa idea son bastante endebles.

Los datos y análisis presentados en este capítulo proceden de diversas fuentes y métodos de investigación, tales como (a) el trabajo de campo realizado por el propio autor en la región; (b) un exhaustivo examen de publicaciones y documentos académicos, técnicos y periodísticos, entre los cuales páginas web e informes corporativos; y (c) minuciosas encuestas efectuadas por investigadores locales del Cono Sur, la región andina y América Central.¹ El estudio se basó además en una amplia revisión de más de 30 compañías eléctricas en distintos entornos nacionales, regionales y municipales.

A pesar de los esfuerzos para abarcar la mayor gama posible de proveedores de servicios, y tan en profundidad como fuera posible, la metodología plantea claras limitaciones. América Latina es una región muy extensa y tremendamente

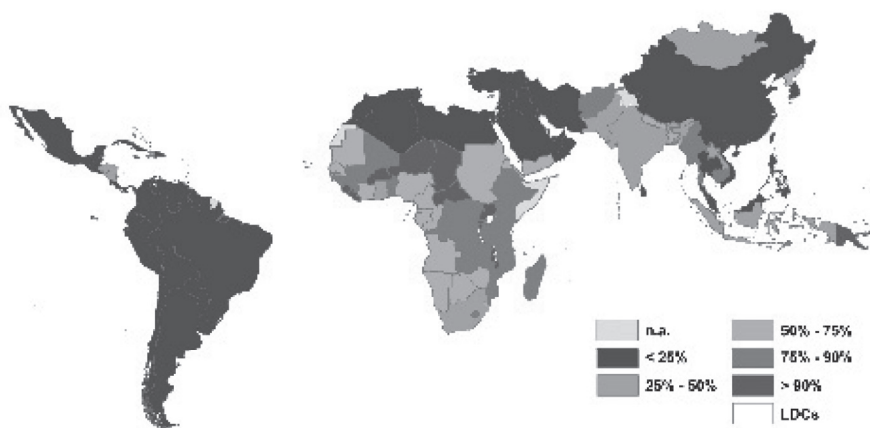
1. El autor ha contado con la valiosa ayuda de cuatro investigadores: Pablo Bertinat (Taller Ecologista, Argentina), que se centró en el Cono Sur; Claudia Torrelli (REDES, Uruguay), que investigó sobre América Central; Sara Forch (TNI, Países Bajos) y Tatiana Roa (CENSAT Agua Viva, Colombia), que se centraron en la región andina.

heterogénea. Extraer conclusiones significativas a partir de una evaluación comparativa de las muchas y diversas experiencias que se han desplegado en la región no es tarea fácil. Los programas institucionales, los procesos administrativos, y los actores sociales, económicos y políticos que participan en el desarrollo del sector eléctrico son muy numerosos y, por lo tanto, ha sido muy difícil documentar rasgos sutiles que, a menudo, son determinantes clave de la categorización de una experiencia como ‘alternativa’. Pero ésta es precisamente la naturaleza de una investigación exploratoria de este tipo. Cabe esperar que próximos estudios de casos concretos basados en este primer ejercicio de identificación puedan ofrecer lecturas más matizadas.

Los servicios eléctricos en la región latinoamericana

La energía, y más en concreto la electricidad, es un componente fundamental del desarrollo social y económico. Tal como se señala en un informe publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la “falta de acceso a servicios de energía modernos influye en la salud de forma espectacular, limita las oportunidades y profundiza la brecha entre los poseedores y los desposeídos. La vulnerabilidad de los pobres se ve además exacerbada por las recientes amenazas que se derivan del cambio climático, una crisis financiera mundial y la volatilidad de los precios de la energía” (Neira y Vandeweerd 2009, 5). La electricidad, en concreto, ha sido y sigue siendo de vital importancia para el desarrollo económico y social de todo el Sur Global. Sin embargo, tal como se admite en un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el PNUD y el Club de Madrid, se han realizado pocas investigaciones “en torno a los vínculos entre el acceso a servicios energéticos y el logro de metas nacionales de desarrollo, reducción de la pobreza y protección ambiental” (Bárcena et al 2009, 5).

Mapa 16.1: Porcentaje de población sin acceso a electricidad en países del Sur



Fuente: UNDP y WHO 2009.

En la actualidad, el acceso general a la electricidad en América Latina —donde varios países han alcanzado una cobertura casi universal— parece menos problemático que en otras regiones del mundo, como se muestra en la figura 16.1. No obstante, al examinar la región con mayor detenimiento se revelan problemas más profundos:

[P]ese a las elevadas tasas de urbanización alcanzadas en la región, casi 30 millones de personas aún carecen de energía eléctrica y, de éstas, 21,4 millones son pobres (un 73 por ciento). La ausencia de servicios eléctricos se relaciona de manera directa con la pobreza: se estima que del total de pobres de la región (200 millones), aproximadamente un 10 por ciento carece de servicios eléctricos, cifra que sube al 30 por ciento cuando se considera la población indigente (...) El acceso eficiente y efectivo a servicios energéticos es un requisito decisivo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y éstos, a su vez, están intrínsecamente vinculados al fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia (Bárcena et al 2009, 7).

Según las estadísticas oficiales sistematizadas por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE 2008), la electricidad representaba el 23 por ciento del total de energía consumida en la región en el año 2007; el 56,7 por ciento de ese total se produjo con energía hidroeléctrica y el 39,7 por ciento con centrales termoeléctricas. La producción de energía nuclear, restringida a Argentina, Brasil y México, supuso un 2,4 por ciento del suministro total, mientras que la energía combinada generada por plantas geotérmicas, solares y eólicas alcanzó únicamente el 1,1 por ciento. Sin embargo, aunque Brasil, Venezuela y Perú se encuentran entre los diez países del mundo con mayores recursos hídricos, la capacidad hidroeléctrica instalada constituye apenas el 19,9 por ciento del potencial generador de la región, y los nueve países con mayor consumo concentran el 95,6 por ciento de la producción hidroeléctrica de la región. El potencial hidroeléctrico usado realmente es sólo del 5,2 por ciento en Perú y del 40,1 por ciento en Venezuela. Por otro lado, el índice de consumo de electricidad en la zona aumenta en torno al 4,0 por ciento al año, lo cual significa que se duplica cada 17 años (Goldemberg 2009). La tabla 16.1 presenta una descripción más detallada del sector eléctrico en 19 países latinoamericanos.

En términos institucionales, el perfil del sector eléctrico ha cambiado radicalmente en América Latina en las últimas dos décadas. Todos los países de la región efectuaron profundas reformas durante los años noventa, adoptando diversos formatos institucionales con un amplio abanico de opciones en cuanto al grado de apertura de los mercados y el fomento de la inversión privada. La premura condujo en algunos casos a procesos de privatización sin que se hubiera establecido un marco normativo sólido antes de vender empresas estatales.

El pionero de la reforma neoliberal en la región fue Chile. El Gobierno inició una oleada de privatizaciones de los servicios públicos en 1982, en el contexto de

Tabla 16.1. Panorámica del sector eléctrico en países latinoamericanos, año 2007

País	Población (millones)	Capacidad instalada			Consumo nacional anual TWh	Consumo residencial per capita	Cobertura del sistema eléctrico	Grado de privatización		
		Total	Hidráulica	Termal				Generación	Transmisión	Distribución
Argentina	39.0	28.1 GW	35%	61%	122.9 TWh	749.3 kWh	95.0%			
Bolivia	9.6	1.5 GW	32%	68%	5.3 TWh	177.5 kWh	69.0%			
Brasil	190.1	101.0 GW	76%	22%	486.0 TWh	472.5 kWh	97.9%			
Chile	16.4	15.9 GW	34%	66%	60.1 TWh	536.1 kWh	99.0%			
Colombia	46.8	13.7 GW	62%	34%	53.7 TWh	382.0 kWh	94.0%			
Costa Rica	4.4	2.1 GW	67%	21%	9.2 TWh	733.9 kWh	98.6%			
Cuba	11.4	5.4 GW	1%	99%	17.6 TWh	547.8 kWh	95.5%			
República Dominicana	9.8	5.5 GW	8%	92%	14.8 TWh	447.7 kWh	95.7%			
Ecuador	13.4	4.5 GW	46%	54%	18.2 TWh	301.7 kWh	90.2%			
El Salvador	7.0	1.4 GW	34%	51%	5.6 TWh	223.1 kWh	95.5%			
Guatemala	13.0	2.1 GW	36%	62%	8.6 TWh	174.8 kWh	84.7%			
Honduras	7.5	1.6 GW	32%	68%	6.3 TWh	287.5 kWh	67.0%			
México	107.5	49.9 GW	23%	72%	231.4 TWh	430.6 kWh	96.0%			
Nicaragua	5.6	0.8 GW	12%	77%	3.3 TWh	123.0 kWh	69.2%			
Panamá	3.3	1.5 GW	58%	42%	6.4 TWh	478.3 kWh	83.0%			
Paraguay	6.4	8.1 GW	100%	0%	8.6 TWh	547.7 kWh	93.2%			
Perú	28.3	7.0 GW	46%	54%	29.9 TWh	229.3 kWh	78.1%			
Uruguay	3.5	2.2 GW	69%	31%	9.22 TWh	875.2 kWh	99.0%			
Venezuela	27.0	22.5 GW	65%	35%	110.1 TWh	741.4 kWh	97.0%			

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos publicados por OLADE (2008), entidades reguladoras nacionales y compañías eléctricas.

Referencias: Propiedad y/o gestión estatal Privatizado

una brutal dictadura militar. Siguiendo los principios fundamentalistas del libre mercado promovidos por un grupo de jóvenes economistas formados en los Estados Unidos –los conocidos como los *Chicago Boys* (Valdes 2008)–, Chile se convirtió en el primer país de la región en desregular el sector de la energía, camino que pronto secundarían otros países vecinos que, entre 1992 y 1996, pusieron en marcha un modelo parecido. Entre ellos, el caso más extremo fue el de Argentina, que privatizó los servicios públicos a escala masiva.

Brasil, el país más grande de América Latina, siguió una senda distinta. En torno a 1995, animado por el Banco Mundial, el Gobierno “activó medidas para intentar imponer una copia casi exacta de las reformas de privatización/liberalización desplegadas en los años noventa por el Reino Unido en su sector eléctrico” (Thomas 2009b, 4), pero unos años después el proceso finalizó con el Estado reafirmado como principal actor, después de que el Partido de los Trabajadores (PT, un partido de izquierda encabezado por Luis Inácio *Lula da Silva*) asumiera la presidencia nacional en 2003. El actual panorama del sector de la energía en Brasil presenta una mezcla mixto de titularidad público-privada en que el Estado domina la generación eléctrica (siendo responsable del 85 por ciento del total), mientras que el sector privado domina su distribución (80 por ciento del mercado nacional), y la transmisión está dividida de forma relativamente igual (17 de las 26 compañías que operan son privadas, pero las públicas son más grandes). Una reciente evaluación del sector energético brasileño (Tankha 2010, 193) destaca asimismo la importancia de la planificación pública como componente clave del llamado ‘nuevo modelo’:²

Los responsables de la planificación energética en Brasil han emprendido un mesurado retorno del mercado a la programación. Sustituyendo una estrategia de desregulación total en que el control y la supervisión se automatizan a través del mercado, el nuevo modelo utiliza los mercados no de una forma integrada e interrelacionada, sino en ámbitos discretamente delineados para alcanzar los objetivos establecidos por un ejercicio coordinado de planificación. Es el plan el que vincula los diversos elementos del sector energético entre sí, en contraposición al mercado, que supuestamente, según la política anterior, era el encargado de hacerlo. Su origen se remonta a los primeros experimentos de éxito de Brasil con el desarrollo de energía eléctrica dirigido por el Estado.

2. El llamado nuevo modelo fue concebido por un equipo técnico creado por el PT durante la campaña presidencial de 1992 para responder a la tremenda crisis eléctrica heredada de los gobiernos anteriores y plantear ideas innovadoras. El equipo estaba integrado por expertos de las empresas eléctricas públicas y académicos de universidades públicas. El modelo propone una nueva combinación público-privada. Si las empresas del sector público tienen una eficiencia notablemente inferior que las del sector privado, no podrán igualar las ofertas del sector privado sin incurrir en pérdidas. Si el sector privado presenta ofertas demasiado altas, el sector público podrá ofrecer un precio inferior” (Tankha 2010, 192).

En lo que se refiere a la expansión del suministro, los países latinoamericanos atrajeron un volumen significativo de inversiones privadas, principalmente hasta el año 2000. Uno de los negocios que ha prosperado en varios lugares ha sido el de productores independientes con pequeña capacidad para producir energía y la capacidad de vender electricidad a grandes clientes, tanto públicos como privados, a partir fundamentalmente de generación térmica. A medida que se ha ido profundizando el proceso de liberalización, el número de grandes inversores extranjeros en la región ha quedado limitado a un puñado de grandes empresas europeas y estadounidenses, predominantemente españolas (Hall 2007; Rozas Balbontín 2009; Thomas 2009a; Wilde-Ramsing y Steinweg 2010), que se han instalado en varios países de la región de forma simultánea.

Tras más de dos décadas de reformas orientadas al mercado, los que en su día promovían el enfoque del libre mercado ya han admitido que la privatización ha perdido popularidad o que las reformas anteriores en esta dirección tuvieron demasiados fallos (Andrés et al 2007, 126).³ Esto coincidiría con las tendencias mundiales: un estudio comparativo publicado hace casi una década afirmaba ya que “aunque la mayoría de evaluaciones técnicas catalogan la privatización como un éxito, ésta sigue aquejada de una impopularidad creciente y generalizada, en gran medida porque se entiende como algo fundamentalmente injusto, tanto en su concepción como ejecución” (Birdsall y Nellis 2002, 1). Para entonces, los intereses de las grandes transnacionales del sector de la energía ya se habían debilitado, y varios inversores privados ya habían abandonado América Latina y otras regiones del Sur Global (Hall et al 2009).

Alternativas a la mercantilización en el sector eléctrico

A pesar de estas inquietudes, y de las evidentes limitaciones del paradigma del libre mercado tras las últimas crisis mundiales financieras y económicas, la postura preponderante entre los analistas convencionales sobre la reforma de los servicios públicos defiende aún que la propiedad y la gestión públicas de los servicios re-

3. Cabe apuntar a un artículo publicado por tres especialistas del Banco Mundial y escrito, en teoría, para demostrar las ventajas y los beneficios de la privatización en América Latina pero que, dado el peso de las pruebas empíricas que indican lo contrario, acaba destacando una serie de carencias fruto de la liberalización. Entre otras muchas críticas, los autores se refieren a la falta de programas sociales para los sectores afectados y la falta de atención a los trabajadores damnificados” y sostienen que “en muy pocos casos se implementaron tarifas sociales, obligaciones de prestación universal de servicio, programas de apoyo a los sectores más pobres para lograr la conexión o planes de reinserción para los trabajadores que perdieron el empleo . El artículo también reconoce que en el diseño de las reformas en general se priorizaron las consideraciones fiscales en lugar de apuntar a una mayor eficiencia en el desempeño del sector en el largo plazo , y que también se registraron problemas significativos de transparencia. En general, no se explicó ni se monitoreó el uso de los fondos recaudados por las privatizaciones (Andrés et al 2007, 126). Más allá de América Latina, se ha señalado que los defensores de la privatización han tendido a dibujar un panorama demasiado optimista, que las pruebas empíricas demuestran un deterioro en el rendimiento y que aquel primer entusiasmo sobre la eficacia de las privatizaciones podría haber sido infundado y prematuro (Cook y Uchida 2008).

presenta el enfoque equivocado para promover el desarrollo económico y social. Con tal fin, apuntan a varios motivos, como la incapacidad de los gobiernos para imbuir a las empresas públicas de una fuerte misión de desarrollo, equiparando el Estado con vicios como la ineficiencia, la corrupción, el amiguismo y el clientelismo. En palabras de uno de los teóricos más influyentes en este campo: “Las limitaciones intrínsecas de la titularidad estatal privan de eficacia a las empresas públicas” (Rondinelli 2008, 22).

Ante tales argumentos, los defensores latinoamericanos del sector público podrían recurrir hoy en día a reafirmar la respuesta de Galileo Galilei a la doctrina ortodoxa de su época: *eppur si muove!* Las pruebas empíricas presentadas en los datos de la tabla 16.1 demuestran que aquellos países donde la electricidad se ha mantenido total o fundamentalmente en manos del Estado disfrutaban hoy de índices de cobertura iguales o superiores a los de aquellos que optaron por la privatización. Eso no supone negar los muchos y profundos problemas de algunas empresas públicas latinoamericanas, pero volveremos sobre esta cuestión más adelante.

El entusiasmo por las reformas de mercado y una mayor participación privada en el sector eléctrico ha mermado en toda la región durante la última década, pero hay varios países latinoamericanos donde las PE nunca se privatizaron y/o la transferencia de activos a propietarios privados ha sido insignificante, y otros donde se ha dado marcha atrás en las reformas orientadas al mercado. El próximo apartado repasa el origen y la evolución de las empresas públicas en la región, revisa los actuales arreglos de gobernanza del sector público, y evalúa la actuación del Estado en términos de prestación de servicios.

Origen y evolución de las empresas públicas en el sector de la energía

En la primera mitad del siglo XX, la electricidad era, por lo general, una empresa con fines de lucro en toda América Latina. Hasta los años treinta, el sector privado fue el primero –y en muchos lugares el único– responsable de generar, transmitir y distribuir energía eléctrica. La generación de electricidad tuvo un crecimiento rápido y selectivo, hasta el punto de que, a mediados de los años veinte, Argentina, Chile y Brasil eran líderes mundiales en tasas de penetración. Chile, en concreto, presentaba el segundo mayor nivel de consumo de energía per cápita del mundo, después de Francia. La provisión del servicio, sin embargo, se concentraba en zonas urbanas y acomodadas, ya que a los operadores comerciales no les interesaba ampliar las redes a municipios rurales y/o no rentables (Millán 2006).

Entre los años treinta y los años sesenta, el fracaso del enfoque mercantil empujó a los gobiernos latinoamericanos hacia la nacionalización de empresas privadas, sobre todo en aquellos países gobernados por dirigentes nacionalistas carismáticos, como Getulio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954), Lázaro Cárdenas en México (1934-1940) y Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955). En Brasil, el Estado cuestionó el control predominantemente extranjero, que no estaba cubriendo las necesidades eléctricas de los sectores más pobres, suburbanos y rurales de la población. En 1934, el Gobierno varguista aprobó una nueva ley que exigía una autorización gubernamental para gestionar todas

las centrales hidroeléctricas, e impuso controles más estrictos sobre el sector privado, como la congelación de los aranceles y la suspensión de nuevas licencias a empresas extranjeras durante la Segunda Guerra Mundial (Baer y McDonald 1998; Marques 1997). En México, dos conglomerados extranjeros controlaban un porcentaje significativo del sector eléctrico. En 1936, una importante huelga organizada por el SME propició la intervención del Gobierno, en línea con la política de Cárdenas de cooperación entre el movimiento obrero y el Estado, estableciendo el contexto político para la creación en 1937 de la CFE, que, en los años siguientes, se convertiría en la segunda empresa más poderosa del país (Reséndiz Núñez 1994). En Argentina, entre 1910 y 1930, tres empresas pertenecientes a inversores privados eran responsables del 74 por ciento de la capacidad de generación energética del país (Lanciotti 2008). El sector privado siguió siendo el actor protagonista hasta 1943, cuando el Gobierno argentino creó un organismo regulador y empezó a ejercer presiones hacia la nacionalización. Estas tendencias se aceleraron y tuvieron mayor apoyo político tras 1946, bajo un Gobierno peronista que promovía un papel más dinámico del Estado en el sector eléctrico, como parte de una agenda nacionalista y social mucho más amplia.

En el período de posguerra, la mayoría de gobiernos latinoamericanos pusieron en marcha ambiciosos programas estatales que perseguían ampliar el sector eléctrico como una forma de fomentar el crecimiento económico y de responder las crecientes necesidades sociales de la población. En Brasil, el Gobierno promovió un plan nacional de electrificación y creó nuevas empresas públicas para que lo ejecutaran en las regiones del nordeste y sudeste. También se autorizó a las autoridades regionales (de los diversos estados) a establecer sus propias compañías eléctricas, con el respaldo financiero del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). En consecuencia, el porcentaje del sector privado en la producción de energía cayó del 82 por ciento en 1952 al 34 por ciento en 1962.

La mayor compañía eléctrica de Sudamérica, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) fue fundada en 1962, seguida por la nacionalización en 1964 y 1979 de las dos mayores empresas que habían permanecido en manos privadas (Hamaguchi 2002). En México, el Gobierno asumió a principios de la década de 1960 el control de las dos grandes corporaciones privadas que aún estaban activas. El decreto de nacionalización mexicano se basaba en tres premisas: (1) el objetivo del Estado de asegurar un desarrollo nacional armonioso, garantizando sus beneficios para todos los ciudadanos; (2) una respuesta pública coherente a la creciente demanda de electricidad; (3) la responsabilidad estatal de suministrar energía eléctrica “en beneficio de la sociedad y no del interés privado” (Rodríguez y Rodríguez 1994, 28).

Durante los años sesenta, la capacidad instalada aumentó notablemente en la mayoría de los países de la región, alcanzando un promedio de crecimiento del 12 por ciento, lo cual suponía que su tamaño se duplicaba cada seis años. Este crecimiento fue apoyado con entusiasmo por organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial,

que financiaron grandes centrales hidroeléctricas y nuevas líneas de transmisión que ampliaron la cobertura y contribuyeron a la mayor eficiencia económica de las compañías eléctricas estatales (Millán 2006). En toda la región, el Estado empezó a asumir incluso mayores responsabilidades. En Brasil, por ejemplo, durante el Gobierno desarrollista de Juscelino Kubitschek, una cuarta parte de todas las inversiones federales se destinaron al sector energético, sentando así las bases para un ciclo sostenido de crecimiento durante el que el sector se expandió a un índice anual de casi el 10 por ciento durante los siguientes diez años (Dias Leite 2007). Los países latinoamericanos se apuntaron al ‘consenso keynesianista’ global, con lo que los gobiernos adoptaron un papel destacado en el fomento del crecimiento económico nacional, respaldando el desarrollo industrial y la expansión de programas de bienestar social.

En los años setenta, el perfil del sector eléctrico latinoamericano se caracterizaba por una gran variedad de arreglos institucionales. En varios países, se había optado por la alternativa pública de desarrollar empresas nacionales integradas verticalmente, tales como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) de Uruguay y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) de Paraguay. En Brasil, varios organismos públicos se convirtieron en accionistas de Eletrobras, que se fue desarrollando como un enorme holding federal con grandes empresas de generación y transmisión como filiales: Companhia Hidro Elétrica de São Francisco (Chesf), Furnas Centrais Elétricas (Furnas), Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletro-norte) y Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil (Eletrosul). Además, se otorgaron a Eletrobras muchas de las responsabilidades normalmente asignadas en otros países al Ministerio de Energía, como la planificación estratégica y las investigaciones en el campo de la energía eléctrica, los programas de eficiencia energética y el apoyo financiero a otras empresas públicas.

En algunos países, habían aparecido también en escena potentes compañías energéticas regionales y municipales como actores importantes. Tres empresas públicas subnacionales, en concreto, se citan a menudo como buenos ejemplos de las capacidades del Estado subnacional como administrador eficiente en el sector eléctrico: en Brasil, la Companhia Paranaense de Energia (COPEL) y la Companhia Energetica de Minas Gerais (CEMIG), ambas propiedad de autoridades regionales; y en Colombia, las Empresas Públicas de Medellín (EPM), propiedad de un municipio. Brasil tiene una fuerte tradición de empresas públicas subnacionales en el sector eléctrico. La mayoría de las compañías de distribución, con la excepción de las empresas que abastecían a las ciudades de Rio de Janeiro, Espírito Santo y Brasília, han estado en manos de autoridades regionales. Además de COPEL de Paraná, las mayores empresas estatales –en São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Rio de Janeiro– verticalmente integradas en parte o en su totalidad.

En Colombia, a principios de siglo, cuando otros países ya había completado el ciclo de privatizaciones, el Estado seguía manteniendo el control de más del 60 por ciento de la generación, el 100 por ciento de la transmisión y el 60 por ciento

de la distribución. Dos empresas municipales, las ya citadas EPM y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEEB), se han encargado de generar y distribuir en torno al 40 por ciento de la energía eléctrica del país durante varias décadas. El sistema público también abarcaba empresas regionales, propiedad del Estado nacional, como el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL), la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), la Corporación Regional del Valle del Cauca (CVC) e Interconexión Eléctrica S.A. (ISA). Ésta última, una compañía nacional que pertenece a las empresas municipales y regionales arriba mencionadas, se desplegó como propietaria de la red de interconexión y generaba una gran parte de la energía consumida en Colombia.

Además de empresas públicas nacionales, regionales y municipales, el sector público de la energía en América Latina también está compuesto por tres entidades binacionales que se crearon para manejar tres megaproyectos hidroeléctricos en ríos limítrofes: Itaipú (construido conjuntamente por Brasil y Paraguay, con una capacidad de generación de 12.500 MW, fue durante muchos años el mayor proyecto hidroeléctrico del mundo), Yaciretá (Argentina-Paraguay) y Salto Grande (Argentina-Uruguay). Estas iniciativas se desarrollaron en los años setenta en el contexto de acuerdos entre regímenes militares represivos, y la construcción de Salto Grande y Yaciretá contó con el fuerte apoyo financiero de bancos multilaterales de desarrollo. A pesar de su turbio origen, el proyecto de Salto Grande se suele presentar como una empresa relativamente exitosa, que ha cumplido con varios de sus objetivos de desarrollo; en los otros dos casos, el balance es mucho más negativo, ya que los proyectos se ejecutaron con muchos retrasos y entrañaron importantes costos adicionales y poco transparentes. El caso de Itaipú también se suele citar en los debates políticos como un ejemplo de la identidad 'subimperialista' de Brasil, basada en el reparto abusivo de los ingresos, que beneficiarían en gran medida a los intereses brasileños en detrimento de los de Paraguay, el socio más débil.

Actuales perfiles de propiedad y de gestión

En lo que se refiere a la propiedad, en la región conviven tres modelos:

- *Propiedad exclusiva del Estado.* Como ya se ha señalado, ésta era la situación en la mayoría de países de la región antes de que se pusieran en marcha las reformas orientadas al mercado. En la actualidad, sólo dos países –Paraguay y Venezuela– entrarían dentro de esta categoría. Se espera que Bolivia se una a este grupo en el futuro, después de que el Gobierno anunciara en mayo de 2010 la próxima renacionalización total del sector eléctrico.
- *Propiedad mixta.* Los inversores privados pueden ser accionistas de empresas que pertenecen parcialmente al Estado. Esta categoría también engloba diversos formatos de partenariados público-privados y la existencia de productores independientes de energía (PIE) que venden electricidad al Estado o a grandes consumidores industriales.

- *Propiedad privada.* Esta categoría se refiere a aquellos países donde el sistema eléctrico es de titularidad predominantemente privada. En este caso, hay dos opciones posibles: la primera conllevaría la segmentación vertical, con la separación obligatoria de la generación, la transmisión y la distribución (desagregación o división), mientras que, la segunda, contemplaría la posibilidad de la integración vertical.

En cuanto a los tipos de gestión, se observan cuatro modelos:

- *Control monopolístico.* Antes de la liberalización, la mayoría de países de la región responsabilizaban del suministro de servicios eléctricos a una única compañía estatal. El sector de la energía se consideraba un ‘monopolio natural’, asumiendo que la existencia de una única entidad propietaria y operadora de los servicios en un ámbito tenía sentido independientemente de si la propiedad era pública o privada. Actualmente, sólo hay dos países latinoamericanos donde las compañías privadas *no* forman parte del sistema.
- *Comprador único.* Se trata de una situación que se da en muchos países de la región, donde el Estado sigue siendo el principal actor, pero que ha permitido la incorporación de actores privados a través de una apertura limitada. Se ha producido fundamentalmente en el segmento de la generación.
- *Integración.* Esta situación implica una división marcada de papeles entre el Estado y las empresas privadas. Éstas últimas planifican y ejecutan sus actividades según su propia racionalidad. El Estado desempeña básicamente el papel de regulador, tomando las principales decisiones en cuanto a inversiones, tarifas y el desarrollo general del sector. La competencia en cada subsector está abierta a compañías públicas, privadas y mixtas. Esta situación, por lo tanto, no implica desintegración vertical ni horizontal. Sin embargo, en la práctica, la competencia se ve a menudo restringida por la concesión de contratos y por la estricta delimitación de las cuotas de mercado por zonas geográficas o tipos de clientes.
- *Mercado abierto.* La idea de un monopolio natural persiste sólo en lo que se refiere a la transmisión y la distribución de electricidad, donde la competencia abierta parece inviable o inadecuada. En los sistemas que son lo bastante grandes como para permitir y garantizar la plena competencia, se admite que compitan varios actores en los segmentos de la generación y la comercialización.

La tabla 16.2 ilustra la gran diversidad de modelos de propiedad y gestión existente en la región en 2007, después de que Venezuela nacionalizara su sector energético.

El actual marco institucional del sector energético se ve cuestionado constantemente por el descontento social en muchos países latinoamericanos. Muchos planes para avanzar con las privatizaciones se tuvieron que suspender a raíz de violentos disturbios, como sucedió en Perú en 2000, mientras que las encuestas anuales demuestran que el apoyo público a favor de la privatización sigue siendo

Tabla 16.2: Sistemas de electricidad en América Latina y el Caribe, año 2007

<i>Tipo de propiedad</i>	Propiedad privada	Segmentación vertical				Argentina Bolivia Guatemala Panamá
		Se permite integración vertical				Chile El Salvador Perú República Dominicana
	Propiedad mixta		Brasil Ecuador Honduras Jamaica México Trinidad y Tobago	Costa Rica Grenada Guyana Uruguay Cuba		Colombia Nicaragua
	Propiedad exclusiva del Estado	Venezuela	Suriname		Paraguay Venezuela	
		a. Control monopólico	b. Comprador único	c. Integración	d. Mercado abierto	
<i>Tipo de gestión</i>						

Fuente: Elaboración del autor, adaptado de Poveda 2004.

bajo: de un 48 por ciento, cayó a un 22 por ciento entre 1998 y 2003, y alcanzó un 33 por ciento en 2009 (Corporación Latinobarómetro 2009). Basándose en el análisis de los mismos datos, Checchi et al (2009, 348) sostienen que “se necesita menos dogmatismo y más realismo” en la región; “al fin y al cabo, tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos, la propiedad pública en las industrias del agua y la energía, la tarificación progresiva y los subsidios cruzados son prácticas generalizadas”.

Evaluación de alternativas a la privatización

Mientras las economías nacionales de todo el mundo luchan por responder a la crisis mundial, los Estados vuelven a aparecer en la agenda política y “se admite generalmente que no les queda otra opción que rescatar al mercado de sí mismo” (Ramesh y Araral 2010, 1). Podría decirse que esto es exactamente lo que hacen los Estados en las economías capitalistas de forma constante y cíclica; en varios países latinoamericanos, sin embargo, la tendencia hacia Estados más fuertes y/o más dinámicos no es sólo un fenómeno momentáneo. Por lo tanto, se trata de un momento muy oportuno para evaluar el potencial alternativo de las empresas públicas. Este apartado ofrece una evaluación general de las empresas públicas latinoamericanas del sector energético, basándose en algunos de los indicadores de ‘éxito’ utilizados para este proyecto (véase el capítulo 2 para más detalles). Como ya se ha comentado, la falta de datos precisos o desagregados en sobre cier-

tas variables ha imposibilitado un análisis en profundidad de todos los criterios sugeridos por el marco conceptual del proyecto, pero el resumen que sigue esboza las tendencias generales y puede servir de guía, se espera, para estudios de casos más concretos.

Equidad

En comparación con África y Asia, la situación del suministro eléctrico en América Latina es menos dramática, ya que muchos países –especialmente aquellos que conservaron la propiedad y gestión públicas de las empresas– han alcanzado una cobertura casi universal (como se ilustra en la tabla 16.1). Además, los sistemas que se mercantizaron tuvieron la ventaja de ‘heredar’ sistemas eléctricos públicos bien desarrollados, con unos niveles de accesibilidad, para empezar, muy por encima del 70 por ciento. En consecuencia, los costos eléctricos se han mantenido relativamente bajos; según las conclusiones de un estudio, “sólo” en torno al 20 por ciento de los hogares de la región deberían pagar más del 5 por ciento de sus ingresos por el agua o la electricidad si las tarifas se fijaran en el nivel de recuperación de los costos (Foster y Yepes 2006); no se trataría de un panorama ideal, pero sí mucho mejor que el que se aprecia en Asia y África. No obstante, el mismo informe advierte de que alcanzar la plena recuperación de costos generaría, en los países más pobres, un verdadero problema de asequibilidad para aproximadamente la mitad de la población.

Por definición, un proceso de privatización exige hacer del sector privado algo rentable, por lo que en algunos países que pusieron en marcha reformas favorables al mercado las tarifas se incrementaron, amparándose en la justificación de que estaban por debajo del costo de la prestación del servicio. Las empresas públicas no estaban obligadas a perseguir beneficios, pero la desigualdad de precios para consumo residencial e industrial es una realidad en varios países latinoamericanos, donde los ciudadanos (con bajas rentas) subsidian al gran capital. En 2009, varios meses antes de que se clausurara LyFC, el SME había presentado una propuesta al Gobierno federal instándole a la eliminación de la llamada ‘tarifa doméstica de alto consumo’ y a la creación de una ‘tarifa social’, así como a aumentar la tarifa industrial. En palabras de un dirigente sindical entrevistado en noviembre de 2009:

El presidente ha olvidado que la CFE y LyFC se crearon como empresas públicas y, por lo tanto, no se deberían gestionar como empresas privadas. El lucro nunca debería ser su principal prioridad institucional. El pueblo mexicano no debería elegir entre comer o pagar la factura de la electricidad. Para nosotros, era inaceptable que las tarifas de los consumidores industriales fueran dos veces y media más alta que las tarifas para los consumidores domésticos. El pasado enero [de 2009], el Gobierno aprobó una reducción del 20 por ciento en la tarifa industrial, aduciendo que era necesaria para apoyar la producción nacional en tiempos de crisis. Cuando ordenó la liquidación de LyFC, el 70 por ciento de los ingresos procedían del sector industrial, que eran aproximadamente 40.000 con-

sumidores. Pero LyFC tenía más de seis millones de usuarios domésticos. Nosotros proponíamos una tarifa social y la eliminación de la tarifa doméstica de alto consumo porque sabíamos que los consumidores industriales podían pagar fácilmente el doble o más de lo que estaban pagando.

América Latina, en su conjunto, tiene una larga y profunda tradición de tarifas sociales (Foster y Yepes 2006), que se siguen desplegando hoy en día. En el momento de escribir estas líneas, varias PE están desarrollando nuevos sistemas para subsidiar el consumo energético de los sectores pobres. La compañía uruguaya UTE, por ejemplo, anunció en julio de 2010 la adopción de una nueva categoría tarifaria que se espera que beneficie a los usuarios residenciales con bajos niveles de consumo. En un país de poco más de tres millones de habitantes, se podrían beneficiar de la nueva tarifa social unos 150.000 usuarios. Según el presidente de la junta directiva de la empresa uruguaya (Matos 2010, 3):

En cuanto al rol social de la empresa pública y a la voluntad declarada de participar en las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), históricamente UTE ha tenido una colaboración en lo que se refiere al desarrollo y la mejor aplicación de la energía eléctrica de todos los ciudadanos, en particular de los que tienen mayores carencias. De hecho, las tarifas han sido diseñadas como forma de redistribución de la riqueza. El gobierno anterior sacó una tarifa apuntando a gente de mínimo consumo, y realmente da un muy buen resultado porque se está cumpliendo el objetivo de que quienes tienen un mínimo consumo terminen pagando la energía muy barata. Los equipos técnicos lo están estudiando. Es algo que se venía haciendo desde antes; ahora, en todo caso, hay un mayor énfasis.

Eficiencia

La eficiencia —o más bien la falta de ésta— ha sido una de las principales excusas utilizadas por los defensores del mercado para legitimar su ofensiva contra las empresas públicas. En efecto, muchas empresas públicas de electricidad experimentaban verdaderos problemas con la mala recaudación de los ingresos, pérdidas financieras y técnicas, redes obsoletas y decadentes, y altos costos de funcionamiento. La genuina o supuesta ineficiencia gubernamental durante las crisis fiscales de los años setenta y ochenta se convirtió en el argumento ideal usado por los artífices de la privatización contra la titularidad pública en toda la región. En este sentido, Colombia constituye un caso interesante: por un lado, el sistema de propiedad estatal había conseguido ampliar el acceso nacional a los servicios eléctricos, pero para 1990 era responsable del 30 por ciento de la deuda externa del país. Sin embargo, no todas las empresas públicas colombianas operaban de la misma forma: la compañía municipal EPM logró expandir sus servicios y mantener, al mismo tiempo, un sólido equilibrio financiero; la empresa no solicitó constantes transferencias de efectivo del Gobierno nacional y se sigue destacando aún hoy día como uno de los mejores ejemplos de gestión pública eficiente (Millán 2006).

Partiendo de la literatura académica y periodística publicada, parecería que las empresas públicas eficientes en América Latina en estos momentos representan una pequeña minoría. La eficiencia fue precisamente una de las cuestiones resaltadas por el Gobierno mexicano en 2009 para justificar la liquidación de LyFC, el caso destacado al inicio de este capítulo. Una noticia de prensa de aquella época resume los principales argumentos:

La empresa del Estado era obsoleta e ineficaz, en buena medida porque se encontraba prácticamente capturada por un sindicato muy fuerte, que había ganado constantemente poder, prerrogativas y privilegios absurdos, hasta llevar a la quiebra de la empresa que, hasta hoy, vivió prácticamente del subsidio del gobierno. Los habitantes de la ciudad de México, un área metropolitana de más de 20 millones de personas, padecemos un pésimo servicio de energía eléctrica: apagones constantes, casi por cualquier causa, irregularidad en el voltaje que, por supuesto, lastiman frecuentemente aparatos eléctricos, cobros indebidos en los recibos de luz, postes viejos con riesgo de caerse, postes y materiales de reparación abandonados en calles y camellones, lentitud en el servicio de quejas y reparaciones, y burocracia y malos tratos en las oficinas de servicios y atención al cliente de la compañía de luz de la ciudad (Bastidas Colinas 2009, 20).

Hay numerosos indicadores que demuestran que la gestión y la prestación del servicio estaban en decadencia mucho antes de que LyFC quedara liquidada, algo que recordaba a la realidad de muchas empresas latinoamericanas en décadas anteriores. Sin embargo, desde la perspectiva de los trabajadores sindicalizados y de muchas voces críticas de la medida (por ejemplo, Sheinbaum Pardo 2009), los argumentos dados por el Gobierno conservador son incoherentes.⁴ Dado que el sistema eléctrico nacional está interconectado y a LyFC se le habían negado recursos suficientes para construir nuevas plantas generadoras, la empresa se veía obli-

4. Resumiendo la situación, habría cuatro grandes motivos para oponerse a la extinción de la empresa. En primer lugar, se abren nuevas posibilidades de negocio lucrativo para los inversores privados que han estado exigiendo beneficios económicos a cambio del apoyo financiero otorgado a las autoridades actuales en anteriores elecciones presidenciales y legislativas; LyFC tenía una red de fibra óptica con un gran potencial lucrativo que podría generar miles de millones de dólares si se utilizaba para la transmisión de datos, voz y vídeo. En segundo lugar, con el cierre de LyFC se perseguía debilitar al temido sindicato de electricistas, una organización con gran capacidad de movilización contra las políticas neoliberales. En tercer lugar, el uso de las fuerzas policiales y las referencias a los instrumentos jurídicos podrían servir como precedente para futuras acciones parecidas por parte del Gobierno; la toma hostil de LyFC sería una señal de cómo el Gobierno federal está dispuesto a emplear todos los medios a su alcance para criminalizar las protestas sociales y socavar la oposición a la reforma neoliberal. Finalmente, las voces críticas recuerdan el caso de Telmex, la antigua empresa estatal de telecomunicaciones, que se convirtió en una empresa transnacional muy rentable (Mariscal y Rivera 2005), y cuya privatización se justificó siguiendo un proceso muy parecido: (i) desvío y retrasos de inversiones públicas muy necesarias en el período inmediatamente anterior a la venta a propietarios privados, (ii) intensa campaña mediática para desacreditar al Estado como gestor ineficiente, (iii) venta final, a un precio irrisorio, a 'amigos' del Gobierno.

gada a adquirir energía de la CFE; en consecuencia, LyFC generaba menos del 10 por ciento de la energía transmitida y distribuida. No obstante, a pesar de ser una empresa pública, la energía recibida de la CFE se compraba al mismo precio que la CFE aplicaba a cualquier otro comprador, ya fuera público o privado, e incluso con alguna penalización. Además, el retraso en la introducción de sistemas automatizados explicaría gran parte de la ineficiencia y mala prestación de servicios por parte de LyFC. La financiación era muy necesaria para la modernización y expansión de las instalaciones, y lo mismo se podría decir actualmente de la CFE.

Más allá del reciente debate sobre el historial de rendimiento de las empresas de energía mexicanas, una perspectiva regional e histórica más amplia nos muestra que la premisa neoliberal sobre las supuestas 'limitaciones intrínsecas' de la propiedad estatal queda totalmente invalidada por numerosos datos procedentes de América Latina. El análisis histórico de la evolución del sector energético en Brasil, por ejemplo, pone de manifiesto que las empresas públicas se pudieron desarrollar como compañías tremendamente exitosas, como bien demuestra un estudio clásico sobre iniciativa empresarial en el sector público (Tendler 1968). Las compañías eléctricas estatales, sobre todo en el ámbito de la generación, fueron capaces de mantener un alto grado de excelencia técnica durante muchos años. En la misma línea, estudios más recientes (Dubrovsky y Ruchansky 2010, Tankha 2010) sostienen que las empresas públicas siguen estando bien gestionadas bajo titularidad estatal hasta la fecha. El éxito del desarrollo energético impulsado por el Estado en Brasil, Costa Rica y Uruguay, entre otros países, se puede explicar por una confluencia de múltiples factores. El sector eléctrico —más que en otros campos de la prestación de servicios públicos— exige enormes inversiones que implican una notable coordinación no sólo entre los tres subsectores (generación, transmisión y distribución), sino también entre diversos actores políticos, sociales y económicos y, por ese motivo, la planificación técnica a largo plazo se convierte en un asunto esencial.

Estudios previos han destacado también la importancia de la descentralización, e incluso de la competencia entre las empresas públicas (Tendler 1968). En Brasil, se combinaba la planificación centralizada con un funcionamiento descentralizado, con varias empresas de propiedad nacional y regional que competían para construir plantas generadoras de energía en todo el país. Las empresas públicas 'rivales' competían activamente entre sí para impulsar sus propios proyectos y conseguir fondos federales. Tankha (2010, 184) observa que esta rivalidad imitaba en cierto modo la dinámica del sector privado (competencia *por* el mercado) de una forma sana. Con ella, se estimulaba una mayor eficiencia del sector público, aunque no hubiera una competencia *en* el mercado. Algunas empresas públicas rendían poco, pero, en general, el sector energético logró superar muchas de las carencias que los críticos neoliberales atribuyen a la propiedad y gestión estatales, como una administración financiera irresponsable, "porque la existencia de varias empresas que pertenecían a los estados y al propio Gobierno federal implicaba que, al competir, las empresas más fuertes se distinguían del resto y las

administraciones federales y estatales acababan finalmente integrando en ellas a las compañías más débiles”. Este ‘espíritu competitivo’, que llevado al extremo se puede convertir en inequívoco indicio de ‘corporatización’ y socavar los valores y principios de lo público, puede convertirse en algunos contextos en un motor para la reforma progresista del sector público.

Calidad

Un verdadero problema en el sector energético de muchos países latinoamericanos ha sido la calidad del suministro. Se suponía que la solución se encontraba en la reforma del mercado, pero la realidad en la región y fuera de ella, con tremendos apagones en muchos lugares el mundo, demuestra que, en muchos casos, la privatización no representa la mejor respuesta (Chavez 2002; Bouille y Wamunkoya 2003). En cambio, en países donde el Estado se mantuvo como el único o principal proveedor de servicios eléctricos –como en Costa Rica o Uruguay– los apagones son ya episodios del pasado o se dan sólo en situaciones excepcionales provocadas por condiciones meteorológicas extremas.

Sin embargo, la calidad del suministro es también hoy un problema muy presente en otros países que se han resistido a la privatización. Cuba es uno de esos países que había logrado en décadas anteriores conseguir una cobertura prácticamente universal de servicios eléctricos estatales, pero su sector energético casi se derrumbó entre 2005 y 2006. El colapso de los servicios gestionados por la compañía nacional Unión Eléctrica provocó una serie de apagones que duraron hasta 18 horas al día. Ante esta situación, el Gobierno puso en marcha, a principios de 2006, la llamada ‘revolución energética’, un programa que combinaba proyectos de eficiencia de energía, aumentos de las tarifas y el despliegue de pequeñas unidades generadoras por todo el país. En la actualidad, Cuba ha superado ya lo peor de la crisis energética, pero el sector eléctrico sigue caracterizándose por una infraestructura obsoleta, niveles inadecuados de eficiencia energética, pérdidas en torno al 30 por ciento en la transmisión y distribución, y una fuerte dependencia de combustibles fósiles para la generación de energía, muy vinculada, ésta última, a las contribuciones de Venezuela (Belt 2009). Por otro lado, y como veremos más adelante, Cuba está demostrando en estos momentos un avance notable en lo que se refiere a la sostenibilidad.

En los últimos años, otros países latinoamericanos han experimentado problemas parecidos con el suministro de energía eléctrica. Venezuela, donde el sector eléctrico se nacionalizó totalmente en 2007, ha sido el caso más problemático. Durante todo 2009 y 2010 el país sufrió una profunda crisis energética, con constantes apagones en toda la red nacional. La principal causa de la crisis ha sido la excesiva dependencia de la capacidad hidroeléctrica –a pesar de ser uno de los mayores exportadores de petróleo del mundo–, que dejó al país prácticamente paralizado cuando una prolongada sequía asociada con la oscilación de La Niña (una alteración periódica de los patrones climáticos que se produce en la zona tropical del Océano Pacífico en promedio cada cinco años) dejó la principal represa del país muy cerca del punto crítico en que el agua no puede alimentar sus

turbinas. El suministro eléctrico en Venezuela depende fundamentalmente de la central hidroeléctrica del Guri, que, con una capacidad instalada de más de 10 GW. Algunos expertos locales entrevistados por el autor en marzo de 2010 criticaban la modesta respuesta del Gobierno y la falta de una planificación en el largo plazo. Según uno de ellos:

La sequía es real, pero el verdadero problema ha sido que el Gobierno no estuviera preparado para ella. Durante la última década, más o menos, no se ha invertido lo suficiente en el sistema de energía nacional. Los niveles de las represas volverán antes o después a la normalidad, pero la infraestructura de transmisión y las redes de distribución ya están sobrecargadas.

Analizando la situación desde otra perspectiva, podría decirse que la respuesta a la crisis venezolana habría sido mucho peor si el sector energético se hubiera privatizado, sobre todo teniendo en cuenta la actuación de empresas privadas cuando se han tenido que enfrentar a problemas meteorológicos parecidos en otros países. Según la Corporación Eléctrica Nacional (Corpoelec, el holding que aglutina actualmente a todas las empresas de energía venezolanas, una vez finalizado el proceso de nacionalización de 2007), el Gobierno está haciendo todo lo posible para garantizar que Venezuela no sufra una crisis similar en el futuro. En opinión de los funcionarios de la empresa entrevistados para este estudio en febrero de 2010, las inversiones públicas en el sistema energético alcanzarán los 18.500 millones de dólares durante los próximos ocho años.

Participación ciudadana

América Latina está inundada de estudios académicos sobre la 'participación', basados en la diversidad, la fuerza y la originalidad del compromiso de sus ciudadanos con la planificación y aplicación de políticas, especialmente en el ámbito local. Algunas de las innovaciones más creativas y radicales de participación ciudadana que se originaron en la región se están ahora replicando en todo el mundo, la más célebre de las cuales es seguramente el *orçamento participativo* (presupuesto participativo, Goldfrank 2007). A pesar de ello, la participación en el sector eléctrico prácticamente no existe, con la única excepción de Venezuela.

La 'participación' también puede asumir significados muy distintos. Según Goetz y Gaventa (2001), el concepto se refiere a tres modalidades: consulta, representación e influencia, según el distinto grado de compromiso concedido a los ciudadanos. La consulta supone abrir canales para el traspaso de información y diálogo; la representación conlleva institucionalizar la participación regular de determinados sectores de la población en la toma de decisiones; la influencia supone permitir a los ciudadanos tener un impacto sustancial sobre el diseño de políticas y/o la ejecución del suministro de servicios. En el sector energético latinoamericano, lo máximo que pueden esperar la mayoría de ciudadanos es un proceso de consulta; los marcos normativos de varios países estipulan que todas o algunas de las decisiones tomadas por el ente regulador o por empresas públicas o privadas se deberían hacer públicas y consultarse con los usuarios (o consumidores) del servicio.

El caso de Venezuela es distinto, ya que se fundamenta en el concepto de 'poder popular', un componente clave de la Revolución Bolivariana lanzada por el presidente Hugo Chávez en 1999. Varios años antes de que Chávez llegara al poder, ya se estaban desarrollando en el país varias iniciativas impulsadas por las comunidades que perseguían ampliar el control social sobre la prestación de servicios urbanos. Una de las experiencias de organización ciudadana que ya había surgido antes de la presentación 'oficial' de la revolución fue la de las Mesas Técnicas de Agua (MTA), que actualmente se están ampliando a los sectores de las telecomunicaciones y la electricidad. Las MTA son las encargadas de elaborar un diagnóstico de los problemas de sus propios barrios en lo que se refiere al acceso al agua y otros servicios públicos, y son también corresponsables de desarrollar soluciones viables en colaboración con las autoridades locales o nacionales. La empresa de agua de Caracas, Hidrocapital, fue la primera en institucionalizar este enfoque centrado en los ciudadanos, pero desde 2007 otras empresas públicas han fomentado también sus propios modelos de democracia participativa: la Cantv activó las Mesas Técnicas de Telecomunicaciones y el Ministerio de Energía y Corpoelec pusieron en marcha las Mesas Técnicas de Energía, con objetivos centrados en la planificación y el desarrollo de proyectos de energía eléctrica a escala comunitaria.

Sin embargo, a pesar de disponer de acceso a importantes recursos financieros y gozar de auténtica influencia política, el futuro de las mesas técnicas no se debería dar por descontado. En un artículo que apoya y critica a la vez este proceso, López Maya (2009, 119) señala:

Continuar y profundizar experiencias como ésta, que entrega capacidad de gestión a las comunidades pobres, ha sido un desafío para autoridades y vecinos que se comprometen en estas innovaciones. Las difíciles condiciones socio-económicas de la gente pobre son un serio obstáculo para ejercer el derecho y el deber de la participación. Muchas personas, sobre todo mujeres, no pueden participar porque ya tienen una doble jornada: su trabajo remunerado y su trabajo en casa. A veces no pueden ni quieren participar en trabajo comunitario porque no es remunerado. La violencia también limita, porque el horario más conveniente para reuniones, la noche, es demasiado peligroso (...) Otro gran problema es la inestabilidad de las políticas chavistas, ya que el cambio de un funcionario suele significar la paralización de la innovación y/o los recursos (...) Finalmente, este tipo de innovaciones, si no se desarrollan dentro de una planificación más integral de mejoramiento de las áreas urbanas no planificadas donde hoy vive casi la mitad de las familias venezolanas, corre el riesgo de ser inútil (...) Pero, pese a todo, las MTA son una innovación en la dirección correcta. Entrevistados sus integrantes, la mayoría mujeres, dicen que les ha cambiado la vida (...) Han aprendido una serie de destrezas y asumido un conjunto de responsabilidades que les han permitido crecer como personas y ciudadanos(as).

Participación de los trabajadores

La participación directa de los trabajadores en el desarrollo del sector eléctrico en América Latina tiene una larga historia. Una de las experiencias más interesantes y radicales de la región tuvo lugar en Argentina, donde durante casi tres años, hasta el golpe militar de marzo de 1976, una sección local del Sindicato de Luz y Fuerza ejerció el control obrero sobre los Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), una gran corporación pública que proporcionaba servicios energéticos a la capital y a la zona metropolitana. La gestión y administración de SEGBA por parte del sindicato “representó el apogeo de influencia para los trabajadores de la electricidad y la energía en Argentina” y “simbolizó asimismo la aparición de los trabajadores de la electricidad en general como actores clave en las economías industriales latinoamericanas de la posguerra” (Brennan 1995, 39).

Otro país en que los sindicatos han gozado históricamente de un importante peso político es México. La electrificación de los sectores sociales y económicos se desarrolló antes, más rápido y más intensamente en este país que en el resto de la región, dando a los trabajadores de la electricidad una gran influencia a pesar de su tamaño relativamente menor. Los trabajadores eléctricos mexicanos tuvieron un papel activo en la política obrera durante la revolución (entre 1910 y 1920) y fueron los responsables de organizar en 1916 la primera huelga general del país.

En el plano regional más general, sin embargo, la participación de los trabajadores en la planificación, la gestión y la administración del sector eléctrico ha sido una demanda que los sindicatos han reivindicado repetidamente durante muchas décadas y que raramente se ha materializado. No obstante, la importancia estratégica de la electricidad otorgaba a los trabajadores del sector eléctrico un mayor peso en la negociación colectiva que a otros sindicatos. Tras la nacionalización, cuando los salarios empezaron a negociarse en el marco de los presupuestos públicos nacionales, los trabajadores eléctricos se mostraron menos propensos que otros segmentos de la clase trabajadora a hacer huelga por motivos salariales. Durante la segunda mitad del siglo pasado, los empleados de las compañías públicas pasaron a estar entre los trabajadores mejor pagados de la región. En México, por ejemplo, debido a la naturaleza institucionalizada de la negociación colectiva en el sector y el trato favorable otorgado por el Estado, las relaciones entre las compañías energéticas y su mano de obra se mantuvieron relativamente pacíficas. Gran parte de la movilización de los trabajadores se centraba en cuestiones más generales de relacionamiento entre el movimiento sindical y Estado, como apunta Brennan (1995, 59):

Las disputas en torno a los modelos de desarrollo económico y cómo resolver los problemas específicos de la industria de la energía eléctrica se integraron en categorías políticas para los activistas obreros que encabezaron los movimientos de reforma. Desde la perspectiva de los trabajadores mexicanos de la luz y la energía, avanzar en la nacionalización y solucionar los problemas de la industria exigía primero consolidar sus sindicatos bajo un único sindicato industrial y democratizar el movimiento obrero mexicano.

Más recientemente, los hechos acontecidos en 2008 en el sector eléctrico mexicano son un ejemplo de los debates contemporáneos sobre el papel y la influencia de los sindicatos en las empresas públicas de toda la región. LyFC, la compañía liquidada, era constante objeto de críticas por parte de analistas conservadores por ser menos eficiente que su hermana mayor, la CFE, debido al poder excesivo de su sindicato, que, supuestamente, se derivaba de salarios inflados que impedían que la empresa utilizara el presupuesto recibido para realizar inversiones. El sindicato aducía que sólo el 35-37 por ciento de los ingresos anuales de LyFC se destinaban a cubrir costes laborales, entre los que se incluirían salarios, prestaciones y pensiones. Según un dirigente del SME entrevistado para este estudio en noviembre de 2009:

La LyFC no funcionaba bien, pero era una compañía rentable, y toda acusación de que los problemas de la compañía eran fruto del convenio laboral colectivo o resultado de las acciones de los trabajadores no es más que una falacia. La compañía empezó a funcionar mal cuando se le denegó el presupuesto que necesitaba para inversiones físicas, es decir, para la modernización, el mantenimiento o la sustitución de equipos, líneas de transmisión y distribución, conmutadores y transformadores. El deterioro de las inversiones físicas fue culpa del Gobierno federal y no un problema que provocáramos nosotros, los trabajadores.

El sindicato mexicano alega también que, en el marco del convenio laboral de la LyFC, los trabajadores habían presionado para reformar los procesos de trabajo en todos los niveles y ámbitos en que operaba la compañía, con la intención de proporcionar un mejor servicio a la población, pero que las perspectivas de los trabajadores no se tuvieron en cuenta en los planes oficiales para modernizar y reestructurar el sector. La existencia de intereses creados, el corporativismo y la corrupción representan, según otros estudios, verdaderos problemas del movimiento obrero mexicano (De la Garza Toledo 2003), pero no constituyen, ni por asomo, las principales causas de los problemas financieros y operativos de las empresas públicas estatales, al menos en este caso.

En otros países, la tradicional relación de cordialidad entre el Estado y los trabajadores del sector energético se ha visto enormemente afectada por la corporatización de las empresas públicas. Uno de los ejemplos más evidentes de esa tendencia se observa en Colombia, donde una investigación de los impactos de la comercialización de los servicios públicos (Varela Barrios 2008) concluye que:

[En los años noventa] la relativa articulación de los sindicatos con las administraciones de las empresas públicas se rompió al implantarse la mercantilización como eje de la política pública en el sector. Y de una situación de relativa colaboración, o al menos de acuerdos pragmáticos, entre las cúpulas dirigentes y los sindicatos, se pasó a una situación de abierta confrontación. Los sindicatos de trabajadores radicalizaron sus posiciones políticas, desalojando del control a las fuerzas de tipo centrista, y enarbolaron banderas contestatarias contra el proceso de mercantilización de los servicios públicos.

Sostenibilidad

En lo que se refiere a la sostenibilidad ambiental, el historial de las empresas públicas no es necesariamente mejor que el de las empresas privadas. La mayoría de gobiernos latinoamericanos ha declarado su compromiso con el desarrollo de energías renovables, a menudo en el contexto de programas de electrificación rural desplegados con ayuda financiera del BID, el Banco Mundial y otras instituciones financieras multilaterales. En la práctica, sin embargo, el verdadero proceso de respaldo a la generación descentralizada de energía se está desarrollando de forma bastante poco sistemática, sin una estrategia a largo plazo ni una visión integral. Varias empresas públicas tienen planes para desarrollar sus propios proyectos en el campo de la energía eólica, solar, geotérmica y otros tipos de renovables, pero en general, el 'lavado verde' del sector energético se está convirtiendo en una nueva oportunidad de oro para el capital privado, con la rápida expansión de partenariados público-privados (PPP), que hemos dejado al margen de nuestra definición de 'alternativas a la privatización'. La corporación nacional de propiedad estatal Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), por ejemplo, anunció en mayo de 2009 el lanzamiento de una licitación para instalar 500 MW de nueva capacidad eólica, e inversores españoles anunciaron en junio de 2010 nuevos planes para la construcción de parques eólicos privados (mientras ejercían presión sobre el Gobierno para que incrementara las tarifas energéticas y asegurarse el rendimiento del capital invertido).

Si los gobiernos de la región realmente se preocuparan por la expansión de las energías renovables, se debería discutir y planificar debidamente la cuestión de cómo financiar su desarrollo. Los proyectos solares, por ejemplo, pueden ser menos contaminantes que otras formas de generación, pero son aún demasiado caros para ser desplegados a gran escala. La tecnología aún no está totalmente avanzada, se está desarrollando fuera de la región y, al menos durante algunos años, la electricidad producida con centrales solares será probablemente mucho más costosa. No obstante, hay indicios positivos en el papel proactivo que han empezado a desempeñar algunos gobiernos municipales; en la ciudad brasileña de São Paulo, por ejemplo, es ahora obligatorio que todos los edificios oficiales instalen paneles solares. El Gobierno brasileño, por su parte, también está contribuyendo a la ampliación de la alternativa solar al ordenar la instalación de paneles fotovoltaicos en los nuevos programas federales de vivienda.

Hay otras opciones de renovables, como los microproyectos hidroeléctricos, con menos probabilidades de desarrollarse en el futuro inmediato y a gran escala. Los microproyectos hidroeléctricos suelen necesitar líneas de transmisión y subestaciones adicionales que son caras, por lo que, a menudo, son inviables desde el punto de vista financiero. No está claro cómo promover la expansión de la microgeneración hidroeléctrica en América Latina sin solicitar fondos del turbio 'mecanismo de desarrollo limpio', un programa orientado al mercado que forma parte del Protocolo de Kioto y que se basa en el comercio de derechos de emisión de dióxido de carbono (Gilbertson y Reyes 2009) o de otros financiadores de dudoso prestigio.

En la región se tiene cada vez mayor conciencia de que los proyectos eólicos y solares son mucho más respetuosos con el medio ambiente que el carbón, el petróleo, el gas natural o las centrales nucleares (GTZ 2007). La producción eólica y fotovoltaica no necesita agua, conlleva muy pocas emisiones contaminantes y no genera residuos de largo plazo. No obstante, las iniciativas para desarrollar proyectos de energía verde están convirtiéndose muy rápidamente en objeto de una amplia oposición social. En la Patagonia chilena, por ejemplo, la nación mapuche ha librado una dura batalla contra los planes de Trayenko (una filial de la empresa noruega SN Power) y Endesa Chile para desarrollar proyectos hidroeléctricos y geotérmicos en sus tierras ancestrales, con el apoyo de organizaciones ambientales locales. Igualmente, la unidad mexicana de Acciona Energía (una compañía española) prevé construir tres parques eólicos en el estado sureño de Oaxaca, pero los campesinos y las comunidades indígenas de la zona se han mostrado reacios a ceder sus tierras. Las comunidades locales no se oponen a la energía renovable en sí; lo que temen son las externalidades negativas de esos proyectos, como el desplazamiento de habitantes y el acaparamiento de tierras. Si las energías renovables pasaran a ser una auténtica prioridad para las empresas públicas latinoamericanas —una perspectiva relativamente remota para muchas de ellas—, lo más probable es que el Estado deba enfrentar la misma hostilidad a la que ya están haciendo frente actualmente muchas empresas privadas en la región, a no ser que se organicen procesos adecuados de consulta y/o inclusión de las comunidades locales en la planificación y la ejecución de los proyectos.

Y aunque la energía hidroeléctrica se suele presentar como ‘renovable’, en el horizonte se dibuja una siniestra amenaza social y ambiental con un posible retorno a la era de las grandes represas, con gobiernos y empresas públicas que vuelven a respaldar con entusiasmo varios proyectos en distintas etapas de desarrollo. Este tipo de megaproyectos generan una gran resistencia entre un amplio abanico de organizaciones cívicas, tales como el Movimiento de Afectados por Represas (MAB), la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos (REBRIP) y el Programa Cono Sur Sustentable, que han documentado la destrucción de sistemas medioambientales, la pérdida de patrimonio cultural y el desplazamiento y empobrecimiento de comunidades (Larraín y Paz Haedo 2008). En Brasil, el Gobierno ha aprobado la construcción de la megacentral hidroeléctrica de Belo Monte, con una capacidad de 11,3 GW, que se alzarán en las márgenes del río Xingu, en el estado amazónico de Pará. Eletrobras contará con una participación del 15 por ciento en el consorcio que construirá y gestionará la represa, que está formado por 15 socios brasileños y extranjeros, tanto públicos como privados. En Colombia, la corporación pública Isagen ya ha comenzado a construir la represa de Sogamoso, con una capacidad de 820 MW, que se espera que esté operativa en diciembre de 2013. Mientras tanto, la EPM, propiedad de la ciudad de Medellín, firmó recientemente un acuerdo con el Instituto para el Desarrollo del Estado de Antioquia (IDEA) para construir el proyecto de HidroItuango, con una capacidad de 2,4 GW, que se espera que empiece a funcionar en 2018. Éstos son

sólo algunos ejemplos de grandes proyectos en distintas fases de planificación o ejecución en toda la región.

Otro factor que limita la sostenibilidad ambiental de las empresas públicas es el renovado interés en la opción nuclear. Antes de que se produjera la catástrofe de Fukushima en Japón, en marzo de 2011, Brasil había insinuado que reactivaría su programa atómico, después de haberlo suspendido durante años, con planes –comentados en los medios pero sin confirmación del Gobierno– de construir hasta ocho centrales nucleares en las próximas dos décadas. Argentina había anunciado que estaba estudiando una posible ampliación de su capacidad existente, y Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela estaban también sopesando opciones similares. La nueva fascinación de la región por la energía nuclear podría significar abrir otra puerta al sector privado, ya que también se ha estudiado la idea de pequeños reactores de gestión privada capaces de suministrar energía hidroeléctrica a zonas remotas. Hasta la fecha, todos los generadores nucleares de la región son de titularidad y gestión estatal, pero debido a los problemas que plantean en términos de medio ambiente, seguridad y repercusiones sociales no se presentan en estas páginas como una ‘alternativa’.

Finalmente, una de las tendencias positivas hacia una dirección sostenible está en la expansión de una serie de iniciativas gubernamentales centradas en un uso más racional y sostenible de la energía eléctrica, que se están desplegando en un marco general de programas de eficiencia energética (CEPAL et al 2009). El Gobierno ecuatoriano, por ejemplo, ha puesto en marcha el Plan de Acción de Energía Sostenible para Ecuador (PAES), concebido originalmente como una forma de contrarrestar una prolongada sequía, y que consiste en varias medidas para promover la eficiencia e incrementar el suministro, a través, entre otras cosas, de un mayor apoyo a la generación eólica. Otro buen ejemplo es el de Cuba, donde la revolución energética que arrancó en 2006 ha ayudado a convertir a la isla en un celebrado modelo de desarrollo sostenible, con un consumo de energía per cápita equivalente a una octava parte del estadounidense y, al mismo tiempo, presentando unos niveles de acceso a los servicios de salud y educación, y una esperanza de vida comparables a los de los países industrializados más ricos (Guevara-Stone 2009).

Ética pública

En un artículo que se centra en los partenariados público-públicos (PUP) en el sector del agua, Boag y McDonald (2010) analizan el significado del concepto de ‘lo público’ y presentan una serie de cuestionamientos que son también muy pertinentes para analizar las tendencias actuales en el sector eléctrico latinoamericano. El artículo, en concreto, advierte sobre el ensalzamiento ciego de la propiedad del Estado (o de la ‘comunidad’) sin examinar con más detalle cómo se configuran realmente las entidades ‘públicas’, los incentivos y las limitaciones que enmarcan sus actuaciones, y la forma en que se relacionan con objetivos más generales del servicio público. En pocas palabras, los autores aluden a tres peligros concretos que surgen de la corporatización:

- el deterioro y la sustitución de los principios tradicionales del sector público, como la priorización de los objetivos de eficiencia por encima de la equidad y la asequibilidad;
- la adopción de mecanismos y prácticas de mercado importados del sector privado, “tales como la licitación competitiva, el análisis de costo-beneficio, la indexación de tarifas, los salarios basados en el rendimiento y las inversiones en función de la demanda”, y el correspondiente abandono de “principios como la planificación integrada, la subvención (cruzada) [y] la toma de decisiones en función de la oferta” (14); y
- el cambio en la perspectiva ética, que pasa a priorizar el equilibrio económico y la reducción de pérdidas financieras.

Teniendo en cuenta el actual escenario regional, está claro que la corporatización es un fenómeno que socava en efecto el valor de muchas de las empresas públicas mencionadas en este capítulo como ‘alternativas’. La retórica preponderante de los reformistas de la región desde mediados de los años noventa, inspirada en la experiencia de Nueva Zelanda y otros países que reformaron sus servicios públicos siguiendo los principios de lo que se conoce como ‘nueva gestión pública’, defiende que, cuanto más se exponga a las empresas públicas a la gobernanza del mercado, menor será la confusión y los solapamientos entre las responsabilidades y tareas políticas y administrativas, y, por tanto, se dará mayor eficiencia y eficacia, y menor corrupción y clientelismos. En la práctica, sin embargo, la corporatización socava muchas veces los procesos de supervisión y rendición de cuentas, ya que las empresas públicas redefinidas tienen menos vinculaciones con el Gobierno, el Parlamento y la sociedad en general. Esto afecta incluso a aquellas empresas públicas que han logrado situarse en cuanto a la eficiencia y la equidad, como la UTE en Uruguay. En una entrevista concedida a la prensa argentina (López San Miguel 2009, 7), Eleuterio Fernández Huidobro, figura destacada de la izquierda uruguaya, ex comandante guerrillero, ex senador y actual ministro de defensa, manifestaba que :

Hay empresas que nos hacen creer que son públicas, pero han sido privatizadas. Cuando llegamos al gobierno nos dimos cuenta [en 2004] (...). La UTE, la empresa de energía eléctrica, no está al servicio del país, sino al de sus gerentes. Es una empresa pública entre comillas.

Por un lado, este tipo de declaraciones alude a una muy válida y preocupante tendencia extendida en toda la región (la excesiva ‘profesionalización’ de la gestión pública, que lleva a situaciones en que los funcionarios y legisladores gubernamentales elegidos ejercen un control menor o nulo sobre los administradores de empresas públicas), pero, por el otro, pueden resultar injustas e injustificadas.⁵

Las características específicas y el alcance de la corporatización de las empresas públicas en la región se relacionan con la historia y cultura política concretas de cada país. Mientras que algunos Estados basados en una estructura de clases menos polarizada, sistemas políticos más robustos y tradiciones democráticas –Uruguay y Costa Rica serían los casos más claros– han desarrollado un determinado estilo

de gestión pública que entiende a las empresas públicas como instrumentos para el desarrollo económico y social, al servicio de objetivos políticos bien definidos, hay otros países donde los vínculos entre las empresas públicas y el sistema institucional y la sociedad son mucho más débiles. Con el auge de gobiernos nacionales progresistas en América Latina, cada vez son más los países que tienden hacia el primer grupo, con lo que aumentan las posibilidades de que las empresas públicas anteriormente abandonadas o corporatizadas se conviertan en verdaderas alternativas al suministro de servicios impulsado por el mercado, como componentes de un proyecto más general que aspira a la liberación y el desarrollo nacionales.

Una de las preguntas fundamentales en el actual período de transición —en algunos casos concretos, al menos al nivel discursivo, de transición *hacia el socialismo* (Raby 2006)— es si los valores y los procedimientos asociados con la antigua gestión de las empresas públicas se ajustan a los objetivos y los valores de los gobiernos de nueva izquierda. En Venezuela, por ejemplo, los sindicatos han criticado duramente a la actual administración de Corpoelec (electricidad), Cantv (telecomunicaciones) y otras empresas públicas por mantener la vieja estructura burocrática de épocas pasadas, como un gran número de cuadros directivos ‘heredados’ de las compañías privadas que estaban al mando antes de que el Gobierno socialista de Hugo Chávez las nacionalizara. Aunque algunas de estas críticas se fundamentan en evidencias objetivas, los críticos más radicales tienden a olvidar que ‘Roma no se construyó en un día’ y que sería impensable dismantelar toda una cultura corporativa en apenas unos meses (el proceso de nacionalización de las dos empresas venezolanas mencionadas finalizó a mediados de 2007).

Algunos de los ejemplos más claros de corporatización se pueden observar en Colombia. La compañía eléctrica nacional, ISA, seguida por varias empresas municipales, promovió el llamado proceso de democratización accionaria, que permite que personas particulares posean una parte de la empresa pública como si se tratara de una oportunidad más de negocio. Aunque el Estado sigue siendo el accionista mayoritario, la presidencia de la junta de directores se concede a accionistas minoritarios. Los defensores de la corporatización apuntan al hecho de que la organización Transparency International ha elogiado a la empresa ISA como ejemplo de corporación responsable, además de convertirse en una de las compañías más prósperas de la región desde el punto de vista financiero, como se reflejaría con la ampliación de su cartera a Bolivia, Ecuador y Perú (Millan 2006).

Además, presentar a las empresas públicas como una alternativa viable a la mercantilización no equivale a presuponer que siempre están libres de corrupción. Incluso algunos de los mejores ejemplos de gestión pública eficiente pueden verse manchados. En Costa Rica, por ejemplo, estalló una crisis política en octubre de

5. En este caso específico: (a) los directores de la UTE rinden cuentas ante el Estado y la sociedad, y operan siguiendo el plan de acción establecido por el Gobierno nacional; y (b) el pueblo uruguayo se ha movilizadado en numerosas ocasiones, mediante plebiscitos y referendos, para defender el carácter público de la UTE y de otras empresas públicas, expresando una fuerte identificación y satisfacción con las empresas estatales del país (Oria Giordan 2006).

2004, cuando un exdirector del ICE apareció en la prensa nacional admitiendo que altos funcionarios de la empresa, así como un expresidente del país, habían recibido un suculento soborno de la corporación transnacional francesa Alcatel en 2001 (Artavia Araya 2008).

Más allá de sus limitaciones y vicios, la fortaleza del 'Estado empresario', a pesar de décadas de intensas presiones internas y externas a favor de la privatización, es notable. En México, a pesar de varios intentos para liberalizar el sector eléctrico, el fuerte simbolismo de la CFE y (hasta 2009) de LyFC como iconos de un gran Estado heredado de la Revolución Mexicana actuó como una barricada contra las propuestas legislativas en esa dirección. En Uruguay, partiendo del potente legado ideológico del Estado del bienestar construido por el presidente José Batlle y Ordoñez a principios del siglo XX, se han utilizado mecanismos de democracia directa para rechazar la privatización de prácticamente todas las empresas públicas. En Costa Rica, la compañía que constituye la pieza clave del sistema nacional de electricidad y telecomunicaciones, el ICE, ha demostrado ser extraordinariamente resiliente, en gran medida debido a la oposición a las reformas neoliberales de múltiples sectores de la sociedad.

Cooperación y solidaridad internacional

A diferencia del sector del agua en América Latina, donde han surgido algunas PUP muy prometedoras (véase el capítulo 15), varios de los emergentes partenariados público-públicos en el sector energético tienen como principal motivación el lucro y no la solidaridad. La integración regional es hoy día un gran desafío, especialmente en el Mercosur. Ya se han establecidos estrechos vínculos entre varias empresas públicas del bloque mediante acuerdos intergubernamentales binacionales, y el avance de la integración es percibido como una forma de evitar los frecuentes déficits energéticos que afectan a la mayoría de los países de la región. En este sentido, se pueden prever dos posibles escenarios: (1) que transnacionales energéticas privadas tomen la iniciativa en este proceso, conectando los distintos países en que están operativas actualmente; y (2) que las mayores empresas eléctricas de propiedad estatal se expandan a países vecinos y/o pongan en marcha nuevas formas de asociación con otras empresas públicas.

Eletrobras está buscando activamente nuevas oportunidades comerciales en la región. De hecho, ya ha anunciado una serie de proyectos fuera de Brasil, mientras que el BNDES (uno de sus principales accionistas) ya está financiando nuevos proyectos energéticos en otros países. El expresidente Lula da Silva ha declarado en varias ocasiones que aspira a ver que Eletrobras se convierta en la Petrobras (la autoridad estatal de la energía de Brasil, una de las diez mayores compañías petrolíferas del mundo) del sector eléctrico. La analogía pone directamente en tela de juicio el potencial 'alternativo' de Eletrobras, ya que Petrobras ha sido acusada de comportarse a escala internacional como cualquier otra corporación transnacional privada, preocupada fundamentalmente por los beneficios y demostrando poca consideración por la sostenibilidad social o medioambiental (León 2008).

Otro claro ejemplo de la expansión con fines lucrativos de algunas empresas estatales más allá de sus fronteras se encuentra en la participación de la mexicana CFE, la colombiana ISA y la costarricense ICE en el polémico Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). El SIEPAC es una iniciativa comercial encabezada por la corporación española Endesa en asociación con varias empresas públicas, que consiste en instalar una red de transmisión eléctrica que interconectará a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (Martin 2010). El programa ha sido criticado por numerosas organizaciones no gubernamentales, que apuntan a las repercusiones sociales, ambientales y políticas de una iniciativa muy costosa que se está llevando adelante sin un verdadero debate o consulta pública.

Transferibilidad

Estudios anteriores sobre la evolución del sector público en América Latina y otras regiones han intentado explicar por qué algunas empresas públicas son más eficientes que otras, y han cuestionado la replicabilidad de las más exitosas. Según el enfoque de la ‘nueva economía comparativa’, los factores que contribuyen a un mayor éxito están relacionados con características locales muy peculiares. Un estudio publicado hace algunos años (Djankov et al 2003), centrado en el impacto de distintos arreglos institucionales para el control social de prácticas de gestión, llama la atención sobre la importancia de los sistemas jurídicos locales, los patrones institucionales y las características culturales, que se resumiría en lo que los autores denominan –sin proponer una definición tangible– el ‘capital cívico’ y la ‘frontera de posibilidades institucionales’. Los autores sostienen que “un diseño institucional eficiente depende de las características concretas de cada país y sector, que sólo se pueden determinar empíricamente” (604).

Siguiendo esta lectura, se ha sugerido que aquellas sociedades con un ‘capital cívico’ más profuso tienden a lograr empresas públicas más sólidas y eficientes. En el contexto del sector eléctrico, eso explicaría por qué la sociedad de Antioquia, en Colombia, favoreció el desarrollo de las EPM, y por qué Costa Rica y Uruguay –que suelen citarse como los dos países latinoamericanos más democráticos, más avanzados socialmente y más fuertes institucionalmente– propiciaron el desarrollo del ICE y la UTE, respectivamente. Sin aceptar plenamente el argumento, bastante simplista, que ofrecen los artífices del concepto de ‘capital cívico’,⁶ nuestra propia investigación respalda la idea de que el contexto social, económico y político concreto en que se desenvuelve cada experiencia ha sido un importante factor que ha propiciado el desarrollo de empresas públicas fuertes y eficientes en los tres casos concretos antes mencionados. La experiencia de las EPM, en particular, muestra toda una confluencia de resultados positivos que es fruto de la sinergia de varios elementos: la renta generada por los recursos hidroeléctricos y los recursos humanos que han permitido que ésta sea debidamente explotada y desarrollada, y el estricto control ciudadano sobre la gobernanza de la compañía, que impediría la toma oportunista de su gestión por la clase política.

Otro de los factores que tampoco se debería minusvalorar al analizar la transferibilidad de cambios positivos en el sector eléctrico estatal es el profundo orgullo nacional asociado con algunas empresas públicas. En Costa Rica, estalló en el año 2000 el descontento popular –que se manifestó con bloqueos de carreteras y grandes manifestaciones en todo el país– como respuesta a una propuesta legislativa que habría privatizado, en última instancia, el ICE (Frajman 2009; Hoffmann 2007). Igualmente, el tamaño relativamente pequeño de Uruguay, su larga y fuerte tradición estatista y una sociedad relativamente igualitaria, además del uso generalizado de mecanismos de democracia directa (referendos y plebiscitos) para resolver conflictos sobre cuestiones de vital importancia para el país, ayudan a explicar las características y los ritmos de la inusitadamente tenaz defensa de la UTE y otras empresas públicas (Bergara et al 2006; Dubrovsky y Ruchansky 2010).

Conclusión

Aunque la alternativa más relevante al suministro impulsado por el mercado de electricidad en América Latina es la de la empresa pública, ninguna de ellas es ‘químicamente pura’ como alternativa a la privatización. No obstante, la región tiene una larga y rica tradición de empresas públicas exitosas y, a pesar de las presiones de los adalides del neoliberalismo para deshacerse de ellas, pocos países las han desmantelado por completo, creando en muchos casos una zona gris entre compañías que siguen estando sometidas a un severo control público y compañías totalmente privatizadas. La cuestión crucial en toda América Latina es cómo pueden los gobiernos y la sociedad civil ejercer un control político sobre las empresas públicas que están atravesando un proceso de corporatización, transformándolas en un instrumento efectivo para el desarrollo económico y social de forma sostenible y equitativa.

Para empezar a responder a esta cuestión, cabe apuntar que el aparato estatal es un sistema intrínsecamente contradictorio y donde se expresan diferentes intereses de clase. Esto significa que los administradores de empresas estatales se ven constantemente enfrentados a tensiones y dilemas para los que no hay fácil solución. Muchas empresas públicas responsables del suministro de servicios eléctricos en la región están ya muy corporatizadas, tras adoptar los principios básicos de la ‘nueva gestión pública’ y otras ideas de orientación mercantil que hacen que hoy sea difícil distinguirlas de las empresas privadas. Sin embargo, mientras las entidades públicas permanezcan bajo propiedad estatal, éstas deben seguir rindiendo cuentas ante el Gobierno y la sociedad –en teoría, al menos– y hay posibilidades de reivindicarlas como propias. Existe una conexión intrínseca entre la propiedad pública y el propósito de servicios públicos esenciales, como la electricidad, el agua, la educación y la sanidad, que se rompe en el momento en que éstos se privatizan.

6. El concepto de capital cívico se deriva del concepto de capital social, del que se ha hecho tanto uso y abuso. Para una discusión detallada sobre el perfil ideológico y las carencias del enfoque del capital social, véase Fine (2010).

Como hemos observado, muchas empresas públicas han estado funcionando bajo la continua amenaza de la privatización y/o sujetas al abandono de gobiernos, partidos políticos e incluso sindicatos, lo cual ha desembocado en el deterioro o el estancamiento de la prestación de servicios. Ante tal situación, se hace evidente la necesidad de concentrarse en fortalecer las entidades públicas existentes, incluso aquellas actualmente corporatizadas, utilizando todos los medios prácticos y normativos disponibles, en particular más estudios críticos y apoyo intelectual a campañas organizadas por sindicatos y otras organizaciones sociales. Al mismo tiempo, es necesario trabajar para concienciar y cambiar la mentalidad de administradores públicos, organizaciones de usuarios, sindicatos y otros actores pertinentes, intentando que se muestren más abiertos a modificar sus antiguos enfoques y replantearlos de nuevo, empezando por recuperar la ética del servicio público y otorgar un mayor papel a los trabajadores en la administración diaria y la planificación a largo plazo del sector energético.

Otro tipo de servicios públicos se está fraguando en América Latina. Lamentablemente, en el sector eléctrico no es aún tan visible como en el del agua, pero hay precedentes positivos y buenas perspectivas para su futuro desarrollo. El nuevo tipo de convergencia entre los gobiernos de 'nueva izquierda' y los intereses y las propuestas de movimientos sociales, grupos comunitarios e investigadores comprometidos señala que reivindicar el Estado es hoy una opción viable y relevante en la región. Además, experiencias como las del presupuesto participativo en Brasil, Uruguay y otros países latinoamericanos (Chavez y Goldfrank 2004; Chavez 2004; Goldfrank y Andrew 2009), las mesas técnicas de agua, energía y telecomunicaciones en Venezuela, y otras innovaciones en políticas públicas basadas en la participación ciudadana, han demostrado que los 'conocimientos populares' arraigados en la experiencia pueden ser tan importantes y necesarios como los de los 'expertos' a la hora de reconstruir los servicios públicos en la región. Hay una masa crítica de nuevas y buenas ideas que ya está al alcance de los responsables políticos y los administradores del sector público que buscan enfoques democráticos a la gestión pública específicos para los retos que plantea el suministro de energía, y que ponen en tela de juicio las ya no tan novedosas ideas de la 'nueva gestión pública'.

Si los procesos de reconstrucción y desarrollo en los países gobernados por fuerzas de la 'nueva izquierda' o 'progresistas' evolucionan en una dirección positiva, la reorganización de las empresas públicas podría también responder a presiones externas, como ha pasado anteriormente en la región. Durante las últimas dos décadas, muchos países latinoamericanos adoptaron las recetas neoliberales sobre cómo se debería organizar y gestionar (o desmantelar) una empresa pública simplemente porque éstas se habían convertido en la doctrina dominante. En estos momentos, se está desplegando en la región otra tendencia isomórfica y la expansión de nuevos modelos progresistas para la gestión de servicios públicos en países gobernados por la nueva izquierda podría traducirse en la extensión de un clima ideológico contrahegemónico y crear presiones hacia reformas similares y cambios estructurales más profundos en toda la región.

No todo en la situación actual de las empresas públicas de América Latina es positivo, progresista o constituye una verdadera alternativa a la mercantilización. Queda aún mucho margen de maniobra para introducir mejoras y cambios, pero las opciones disponibles no implican dar marcha atrás en la historia hasta la 'era dorada' del desarrollo de las compañías públicas de propiedad estatal, ya que las condiciones objetivas y subjetivas que reinaban entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado ya no existen. No obstante, las experiencias de varias compañías nacionales y subnacionales de toda la región demuestran que las empresas públicas pueden conformar, sin ninguna duda, una alternativa real y viable a la privatización del sector energético. El buen o mal rendimiento en la prestación de servicios eléctricos está muy relacionado con el compromiso político de administradores y trabajadores, así como con los recursos de los que disponen para desempeñar sus tareas. El rendimiento, al fin y al cabo, y contrariamente a lo que llevan defendiendo durante más de tres décadas las voces neoliberales, no es algo que venga determinado por el carácter de la propiedad y la gestión en términos de lo privado frente a lo público.

Referencias

- Andrés, L.A., M. Diop, y J.L. Guasch. 2007. "Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura", *Nueva Sociedad* 207: 113-129.
- Artavia Araya, F. 2008. "Decisiones públicas, beneficios privados. Consideraciones teóricas en torno a la corrupción", *Revista de Ciencias Sociales* 119: 13-26.
- Baer, W., y C. McDonald. 1998. "A Return to the Past? Brazil's Privatization of Public Utilities: The Case of the Electric Power Sector", *Quarterly Review of Economics and Finances* 38(3): 503-523.
- Bárcena, A., R. Grynspan y R. Lagos Escobar. 2009. "Foreword". En *Contribution of energy services to the Millennium Development Goals and to poverty alleviation in Latin America and the Caribbean*, Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), United Nations Development Programme (UNDP) y Club de Madrid.
- Barrett, P., D. Chavez y C. Rodriguez-Garavito (eds) 2008. *The New Latin American Left: Utopia Reborn*. Londres: Pluto Press.
- Bastidas Colinas, S. 2009. "¡Se fue la luz!", *El País*, Madrid, 12 de octubre.
- Belt, J. 2009. *The Electric Power Sector in Cuba: Potential Ways to Increase Efficiency and Sustainability*. Washington D.C.: United States Agency for International Development (USAID).
- Bergara, M., A. Pereyra, R. Tansini, A. Garce, D. Chasquetti, D. Buquet, y J.A. Moraes. 2006. *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes: the case of Uruguay*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Birdsall, N. y J. Nellis. 2002. *Winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatization*. Washington D.C.: Center for Global Development.
- Boag, G. y D. McDonald. 2010. "A Critical review of Public-Public Partnerships in Water Services", *Water Alternatives* 3(1): 1-25.

- Bouille, D. y N. Wamunkoya. 2003. "Power sector reform in Latin America", en N. Wamunkoya (ed) *Electricity Reforms: Social and Environmental Challenges*. Roskilde: United Nations Environmental Programme (UNEP).
- Brecha. 2010. "Evo nacionaliza y se enfrenta a sindicatos". *Brecha*, Montevideo, 7 de mayo.
- Brennan, J.P. 1995. "Industrial Sectors and Union Politics in Latin American Labor Movements. Light and Power Workers in Argentina and Mexico", *Latin American Research Review* 30: 39-68.
- CEPAL, OLADE, y GTZ. 2009. *Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y El Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Chavez, D. 2002. *Lights Off! Debunking the Myths of Power Liberalisation*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Chavez, D. 2004. *Polis & Demos. The Left in Municipal Governance in Montevideo and Porto Alegre*. Utrecht: Institute of Social Studies (ISS) y Shaker Publishers.
- Chavez, D. y B. Goldfrank (eds) 2004. *The Left in the City: Progressive and Participatory Local Governments in Latin America*. Londres: Latin America Bureau (2004).
- Checchi, D., M. Florio y J. Carrera. 2009. "Privatisation Discontent and Utility Reform in Latin America". *Journal of Development Studies* 45(3): 333-350.
- Cook, P. y Y. Uchida. 2008. "The Performance of Privatised Enterprises in Developing Countries", *Journal of Development Studies* 44(9): 1342-1352.
- Corporación Latinobarómetro. 2009. *Informe 2009*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- De la Garza Toledo, E.. 2003. "Mexican Trade Unionism in the Face of Political Transition", en L.A. Keister (ed) *Labor Revitalization: Global Perspectives and New Initiatives*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Dias Leite, A. 2007. *A Energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Djankov, S., E. Glaeser, R. LaPorta, F. Lopez de Silanes y A. Shleifer. 2003. "The new comparative economics". *Journal of Comparative Economics* (31): 595-619.
- Dubrovsky, H. y B. Ruchansky. 2010. *El desarrollo y la provisión de servicios de infraestructura: La experiencia de la energía eléctrica en Uruguay en el periodo 1990-2009*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fine, B. 2010. *Theories of Social Capital: Researchers Behaving Badly*. Londres: Pluto Press.
- Foster, V. y T. Yepes. 2006. *Is Cost Recovery a Feasible Objective for Water and Electricity? The Latin American Experience*. Washington D.C.: The World Bank.
- Frajman, E. 2009. "Information and Values in Popular Protests: Costa Rica in 2000". *Bulletin of Latin American Research* 28(1): 44-62.

- Gilbertson, T. y O. Reyes. 2009. *Carbon Trading. How it works and why it fails*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Goetz, A.M. y J. Gaventa. 2001. *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. Brighton: Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex.
- Goldemberg, J. 2009. "Renewable Energy in Latin America and the Caribbean". *Enerlac. Latin American and the Caribbean Energy Magazine* 1(1): 16-18.
- Goldfrank, B. 2007. "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting", en A. Shah (ed.) *Participatory Budgeting*. Washington D.C.: World Bank Institute.
- Goldfrank, B. y A. Schrank. 2009. "Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Contemporary Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research* 33(2): 443-462.
- GTZ. 2007. *Energy-policy Framework Conditions for Electricity Markets and Renewable Energies. 23 Country Analyses*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Division Environment and Infrastructure.
- Guevara-Stone, L. 2009. "La Revolución Energética: Cuba's Energy Revolution", *Renewable Energy World*, marzo.
- Hall, D. 2007. *Electricity companies in Latin America 2007*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- Hall, D., S. Thomas y V. Corral. 2009. *Global experience with electricity liberalisation*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- Hamaguchi, N. 2002. "Will the Market Keep Brazil Lit Up? Ownership and Market Structural Changes in the Electric Power Sector". *The Developing Economies* 40(4): 522-552.
- Hoffmann, B. 2007. *Why Reform Fails: The 'Politics of Policies' in Costa Rican Telecommunications Liberalization*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA).
- Kariuki, M. y J. Schwartz. 2005. *Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity. A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lanciotti, N.S. 2008. "Foreign Investments in Electric Utilities: A Comparative Analysis of Belgian and American Companies in Argentina, 1890-1960". *Business History Review* 82(3): 503-528.
- Larraín, S. y M.P. Haedo (eds) 2008. *Política Energética en América Latina: Present y Futuro. Críticas y Propuestas de los Pueblos*. Santiago: Programa Chile Sustentable.
- León, A. 2008. *Petrobras en Centroamérica: el caso de los agrocombustibles*. Ciudad de Guatemala: Centro de Estudios Políticos Alternativos (CEPA).
- López Maya, M. 2009. "La experiencia venezolana en la lucha por un servicio de agua potable y saneamiento encaminado a cubrir las necesidades de la población". *Umbral de América del Sur* (6): 115-126.

- López San Miguel, M. 2009. "Eliminamos pobreza pero aún falta (Interview with Eleuterio Fernández Huidobro)". *Página 12*, Buenos Aires, 11 de octubre.
- Mariscal, J. y E. Rivera. 2005. "New Trends in the Latin American Telecommunications Market: Telefonica and Telmex". *Telecommunications Policy* 29: 755-777.
- Marques, G.L.. 1997. *Restructuring the Brazilian Electrical Sector*. Washington D.C.: Instituto Cultural Minerva, The George Washington University.
- Martin, J. 2010. *Central America Electric Integration and the SIEPAC Project: From a Fragmented Market Toward a New Reality*. Miami: Center for Hemispheric Policy, University of Miami.
- Matos, V. 2010. "Plan Quinquenal. La UTE entre el carbón y el gas natural". *La Diaria*, Montevideo, 29 de junio.
- Millán, Jaime. 2006. *Entre el mercado y el Estado. Tres décadas de reformas en el sector eléctrico de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Neira, M. y V. Vandeweerd. 2009. "Foreword", en *The Energy Access Situation in Developing Countries: A Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa*, Nueva York, NY: United Nations Development Programme (UNDP) y World Health Organization (WHO).
- OLADE. 2008. *Informe de Estadísticas Energéticas 2007*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).
- Oria Giordan, S.E. 2006. "Referéndum y proceso de privatización de empresas públicas en Uruguay". Ponencia presentada al XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- Poveda, M. 2004. *Competencia en mercados energéticos. Una evaluación de la reestructuración de los mercados energéticos en América Latina y el Caribe*. Quito: Latin American Energy Organization (OLADE), Canadian Agency for International Development (ACDI-CIDA) y University of Calgary.
- Raby, D.L. 2006. *Democracy and Revolution: Latin America and Socialism Today*. Londres: Pluto Press.
- Ramesh, M, y E Araral. 2010. "Introduction: Reasserting the Role of the State in Public Services", en M Ramesh, E Araral, y X Wu (eds) *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*. Londres: Routledge.
- Reséndiz Núñez, D., ed. 1994. *El sector eléctrico en México*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez y Rodríguez, G. 1994. "Evolución de la Industria Eléctrica en México". En D. Reséndiz Núñez (ed.) *El sector eléctrico en México*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rondinelli, D.A. 2008. "Can Public Enterprises Contribute to Development? A Critical Assessment and Alternatives for Management Improvement". En *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities. Publication based on the Expert Group Meeting on Re-inventing Public Enterprise and their*

- Management*. 27-28 October 2005. Nueva York: United Nations. Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs.
- Rozas Balbontín, P. 2009. *Crisis económica y energética en América Latina: su impacto en las operadoras españolas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sheinbaum Pardo, C. 2009. "Ilegalidades y mentiras de la extinción de LFC". *La Jornada*, Ciudad de México, 16 de octubre.
- Tankha, S. 2010. "Lessons from Three Generations of Brazilian Electricity Reforms", en M Ramesh, E Araral, y X Wu (eds), *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*. Londres: Routledge.
- Tendler, J. 1968. *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thomas, S. 2009a. *Corporate policies in the EU energy sector*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- Thomas, S. 2009b. *Energy Planning in Brazil*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- UNDP y WHO. 2009. *The Energy Access Situation in Developing Countries: A Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa*. Nueva York, NY: United Nations Development Programme (UNDP) y World Health Organization (WHO).
- Valdes, J.G. 2008. *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Varela Barrios, Edgar. 2008. "El impacto de la mercantilización de los servicios públicos sobre las empresas estatales del sector". *Semestre Económico* 11(22): 91-109.
- Wilde-Ramsing, J. y T. Steinweg. 2010. *Down to the Wire. The Impact of Transnational Corporations on Sustainable Electricity Provision in Developing Countries: Case studies in Argentina and Peru*. Ámsterdam: SOMO, Centre for Research on Multinational Corporations.
- Zilocchi, G. 1998. "Autogestión social de obras y servicios públicos locales. Lo 'público no estatal' a partir de un estudio de caso en la ciudad de Córdoba, Argentina". En L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau (eds.) *Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Editorial Paidós.