

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR

OFICINA LA PAZ



AREA DE DESARROLLO

CURSO DE MAESTRIA EN PROYECTOS DE DESARROLLO

GESTION 1999-2001

**PARTICIPACIÓN PRIVADA, EQUIDAD Y EFICIENCIA
ECONÓMICA EN EL SECTOR ELÉCTRICO BOLIVIANO: EL
CASO DE LA TARIFA DIGNIDAD**

ALUMNO: ENRIQUE BIRHUETT GARCÍA

LA PAZ - BOLIVIA

2009

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR

OFICINA LA PAZ



AREA DE DESARROLLO

CURSO DE MAESTRIA EN PROYECTOS DE DESARROLLO

GESTION 1999-2001

**PARTICIPACIÓN PRIVADA, EQUIDAD Y EFICIENCIA
ECONÓMICA EN EL SECTOR ELÉCTRICO BOLIVIANO: EL
CASO DE LA TARIFA DIGNIDAD**

ALUMNO: ENRIQUE BIRHUETT GARCÍA

TUTOR: DR. FERNANDO MAYORGA UGARTE

LA PAZ - BOLIVIA

2009

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta por un periodo de 30 meses después de su aprobación.

Lic. Enrique Birhuett García

Fecha: 19 de Noviembre de 2009

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo explicar las causas que han dado lugar a la aparición de la Tarifa Dignidad en el año 2006 y que, como medida relacionada con la equidad, su financiamiento provenga enteramente del sector privado.

¿Cuál es la razón por la que las empresas eléctricas privadas hayan decidido apoyar la Tarifa Dignidad como una política de equidad y redistribución, siendo que ésta afectó su rentabilidad? ¿Cuáles han sido las razones en el contexto social y político que han motivado a las empresas del sector privado eléctrico asumir el rol de actor principal de una medida relacionada con la equidad?

Han transcurrido más de una década de la reforma del sector eléctrico (privatización-capitalización y liberalización del mercado) y es paradójico que después de tanto tiempo, sean recientes los planteamientos de los temas de equidad en el sector eléctrico, y que además, hayan sido asumidos por el mismo sector privado.

Muchos países como Bolivia han permitido la participación del sector privado en varios sectores como infraestructura y servicios y han aplicado políticas regulatorias con la finalidad de equilibrar la relación entre los consumidores y las empresas privadas. Pero también desde un inicio, muchos otros países habían incorporado medidas de corte social o de equidad con la finalidad de mitigar los efectos negativos de las privatizaciones principalmente sobre los pobres. Una de las medidas de mitigación más frecuentemente tomadas por estos gobiernos ha sido la existencia de tarifas reducidas o básicas para los sectores de menor consumo y más pobres.

Sin embargo, en el caso boliviano, las medidas de compensación y mitigación por efectos negativos de las privatizaciones y dirigidas hacia los segmentos sociales más pobres y vulnerables han sido aplicadas varios años después. El presente trabajo postula que la Tarifa Dignidad es resultado de un equilibrio entre los procesos de eficiencia económica promovidos por las reformas liberales y los procesos de equidad que se traducen a través de demandas sociales.

INDICE

Introducción.....	1
CAPITULO 1	4
HIPOTESIS Y METODOLOGIA DE TRABAJO.....	4
1. Hipótesis.....	4
2. Metodología de investigación.....	4
CAPITULO 2	7
MARCO TEÓRICO: EFICIENCIA ECONÓMICA Y EQUIDAD SOCIAL	7
1. Un marco general sobre eficiencia económica y equidad	7
2. Los conceptos de equidad	12
3. Las relaciones entre eficiencia y equidad.....	13
4. Participación privada en infraestructura.....	17
5. Eficiencia Económica, Equidad, normas e instituciones.....	21
6. De lo particular a lo general.....	23
CAPITULO 3	25
EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES	25
1. Los procesos de privatización en Bolivia y equidad.....	25
2. Evolución de las reformas en el contexto global	27
3. Periodo 1985-1993: implantación del neoliberalismo.	32
4. Periodo 1989-1993: la administración del 21060.....	35
5. Periodo 1993-1997: la capitalización	38
6. Periodo 1997-2002: la gestión de la capitalización	49
7. Periodo 2002-2005: el reformismo de la capitalización	52
8. El devenir del descontento de las Reformas.....	55
9. Equidad, el Programa de Gobierno de Evo Morales y el Plan Nacional de Desarrollo	62
10. La puesta en práctica del Programa de Gobierno: “Recuperar las empresas públicas para las mayorías nacionales...”	63
CAPITULO 4	67
LA TARIFA DIGNIDAD.....	67
1. Antecedentes de la Tarifa Dignidad.....	67
2. Las respuestas gubernamentales a las demandas de la población ..	70
3. La posición de las empresas de electricidad.....	72
4. Breve recapitulación y los resultados.....	80
CONCLUSIONES	86
Desarrollo y equilibrios entre equidad y eficiencia en Bolivia	89
¿Existe riqueza en Bolivia? Los subsidios del sector privado	91
BIBLIOGRAFIA.....	93

Introducción

El 21 de marzo de 2006, el Presidente Evo Morales Ayma en Palacio de Gobierno señalaba que: "...estamos acá como gobierno para servir... a la gente empobrecida por el modelo neoliberal... Y por eso, hemos tomado la decisión, de manera soberana, de implementar medidas para reducir el costo sobre consumo de energía eléctrica en nuestro país... a partir del Decreto Supremo 28653, se crea la Tarifa Dignidad para todos los sectores empobrecidos de bajos ingresos... También queremos informar que esta reducción de las tarifas del consumo de energía eléctrica no es subvencionada por el Estado boliviano, ni afectará a los que consumen más, sino afectará a los empresarios. Queremos reconocer una voluntad de los empresarios de las generadoras y distribuidoras de energía eléctrica... y no solamente queremos empresarios socios del Estado, del gobierno boliviano, sino fundamentalmente socios de la gente empobrecida de nuestro país."¹

Por otra parte, en esa ocasión, el gerente general de la empresa Guaracachi, la más grande del país con asiento en Santa Cruz, explicó que las empresas ayudarán de acuerdo a su capacidad económica al cumplimiento de la Tarifa Dignidad. Sus aportes serán prorrateados por la Superintendencia de Electricidad. En aquella ocasión, el ministro de Obras Públicas, Salvador Ric y en presencia del Presidente Evo Morales, firmó en representación del Gobierno un acuerdo de "alianza estratégica" con las 16 empresas eléctricas de generación, transporte y distribución que aceptaron subvencionar la disposición gubernamental durante cuatro años.²

Esta noticia no pasó desapercibida en el mundo internacional de los negocios. Es así que el periódico Business News Americas³ publicó la noticia al día siguiente de la firma de la medida, enfatizando la participación de las empresas privadas en la reducción de

¹ Agencia Boliviana de Información. ABI. PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EVO MORALES AYMA EN LA FIRMA DE CONVENIO "ALIANZA ESTRATEGICA GOBIERNO Y SECTOR ELECTRICO BOLIVIANO PARA LA APLICACION DE TARIFA DIGNIDAD". La Paz, 21 de marzo de 2006.

² EL DEBER, Santa Cruz de la Sierra - Bolivia, miércoles 22, marzo de 2006.

³ http://www.bnamericas.com/siteabout/about_esp.html

las tarifas del servicio eléctrico. Para hacer efectiva dicha rebaja, las empresas efectuaron compensaciones financieras entre las generadoras y distribuidoras de electricidad. Por ejemplo, ELECTROPAZ SA aportó mensualmente a la Tarifa Dignidad mediante dichas compensaciones con alrededor de Bs 410.000. La Tarifa Dignidad de Electricidad consistía en una rebaja de la factura del 25% para aquellos consumos menores a 70 kWh/mes en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) y menores a 30 kWh/mes en los Sistemas Aislados y en área rurales.

Este hecho tendría la posibilidad de ser interpretado desde varios puntos de vista en el contexto del Gobierno de Evo Morales. La explicación más tentadora que se pudo adoptar, para este caso en particular, fue aseverar que las empresas privadas del sector eléctrico, por no perder su situación en el mercado eléctrico boliviano y porque estaban "ganando mucho", prefirieron "sacrificar" ingresos, efectuando transferencias (subsidios) a determinados grupos sociales y con ello evitar o frenar una arremetida de nacionalizaciones establecidas en el programa de gobierno del Movimiento al Socialismo. Esta explicación podría resultar válida, sin embargo, sólo indica los efectos de la Tarifa Dignidad en el sector empresarial. Es decir, la situación de no perder una posición en el mercado eléctrico boliviano sería posterior a la medida y no a la inversa.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo habría impuesto esta medida a las empresas eléctricas fuera del marco de su Plan de Gobierno con la finalidad de mostrar que se pueden imponer restricciones al sector privado. Esta también podría ser otra explicación válida sobre la aparición de la Tarifa Dignidad, sin embargo, se trata de otra explicación más a través de sus efectos.

Para colocar todos los elementos de este proceso de forma correcta, diremos que la Tarifa Dignidad ha sido un efecto y cuyas causas se encuentran estrictamente en un antes y en un espacio mayor al del sector eléctrico, específicamente, en la evolución de los procesos de desarrollo que se sucedieron desde 1985 hasta antes del 21 de marzo del año 2006. El sector eléctrico es una formación social que si bien tiene sus propias características internas, está sometido a procesos sociales globales. En este sentido, diremos que la Tarifa Dignidad es un elemento constitutivo de equilibrio social y económico, de un conglomerado de elementos relacionados con el desarrollo de Bolivia.

El desarrollo de un país ha sido atribuido a fuerzas como el crecimiento económico basadas en las exportaciones, la globalización y en la liberalización del mercado. En

este sentido, muchos gobiernos han implementado medidas orientando las acciones de los agentes económicos y sociales en esa dirección. Sin embargo, dichas fuerzas han generado a la larga sus propios factores limitativos: la equidad, la identidad de lo local o la propia transformación del estado republicano liberal. Estos factores, como veremos más adelante, limitan los procesos de desarrollo basados en el puro crecimiento económico y en la liberalización del mercado, pero a su vez lo reorientan hasta convertirse en factores integrantes.

Estos factores limitativos, son generados⁴ por la propia sociedad con la finalidad de maximizar el número de beneficiarios de ese desarrollo. Esta es la esencia del presente trabajo: demostrar que la Tarifa Dignidad es uno de los resultados (efecto) del restablecimiento de equilibrios principalmente entre dos factores como son la eficiencia económica y la equidad.

Para demostrar lo anterior, el trabajo se ha basado en los datos existentes hasta antes del 21 de marzo del año 2006. Estos datos provinieron de los empresarios involucrados, las autoridades gubernamentales y de los usuarios. Los datos también fueron hallados en el Plan de Gobierno (elaborado mucho antes del 21 de marzo de 2006). Aunque en el trabajo se ha hecho referencia a algunos efectos que han sucedido posteriormente al 21 de marzo de 2006 en relación a la Tarifa Dignidad, esto fue realizado con la intención de comparar y dimensionar otras medidas de equidad.

⁴ Las sociedades tienden a institucionalizar estos factores a través de normas formales, como por ejemplo la equidad de género, el derecho de los pueblos indígenas, etc., que son traducidas en leyes e instituciones.

CAPITULO 1

HIPOTESIS Y METODOLOGIA DE TRABAJO

1. Hipótesis

La hipótesis del presente trabajo es la siguiente:

La forma que adoptó durante los últimos 20 años en Bolivia el crecimiento económico, como factor de desarrollo basado en la eficiencia económica, ha generado sus propias limitaciones que se han plasmado en las tendencias históricas recogidas por el gobierno de Evo Morales, las cuales incorporaron elementos vinculados a la equidad, provocando así tensiones entre crecimiento económico y equidad.

Las tensiones entre crecimiento económico y equidad no han sido uniformes en todos los sectores económicos. Para el caso específico del sector eléctrico, ambos factores se han equilibrado y han determinado el comportamiento de cada uno de los agentes económicos y sociales involucrados en la tensión. La Tarifa Dignidad sería la expresión de ese equilibrio permitiendo por una parte, la continuidad del marco normativo existente el cual apela a la eficiencia económica, y al mismo tiempo, satisfacer las demandas de equidad de los consumidores del servicio eléctrico.

Para interpretar todos los hechos, ha sido necesario buscar explicaciones sobre la naturaleza y la evolución que sufrieron las reformas denominadas neoliberales y con ello comprender el comportamiento del sector privado, así como las causas del surgimiento del proyecto político de Gobierno de Evo Morales.

2. Metodología de investigación

Para fines operativos y explicativos, se optó por la denominación "neoliberal" a toda aquella medida que se enmarcó en las recomendaciones del Consenso de Washington. Esta definición tiene la finalidad de englobar las tendencias orientadas hacia el mercado y de facilitar la comprensión de los fenómenos involucrados. "Neoliberal" por lo tanto, no es un juicio de valor en el presente trabajo sino un concepto operativo.

La existencia de una tensión permanentemente entre los usuarios de electricidad de determinadas regiones (áreas rurales y El Alto principalmente) y las empresas proveedoras de este servicio ha sido uno de los principales problemas que subsistió

durante varios años. La evidencia de esta tensión se encontró en las cartas y oficios que enviaron diferentes juntas vecinales y sindicatos agrarios al Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas entre los años 2000 al 2005 reclamando una revisión de las tarifas aplicadas. Otra evidencia fueron las ocupaciones que efectuaron diferentes usuarios a las instalaciones de algunas distribuidoras como ELECTROPAZ SA en La Paz y ELFEC en Cochabamba⁵.

Además se recopilaron otras evidencias de esta tensión como los testimonios de los bloqueos de carreteras efectuados por comunarios de la Provincia Inquisivi en demanda de la rebaja de tarifas del servicio eléctrico. Asimismo se analizaron las actas y convenios a los que arribaron pobladores y autoridades del Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas.

Otras evidencias que fueron recopiladas sobre la tensión usuarios versus empresas eléctricas estuvieron relacionadas con las soluciones que cada administración gubernamental intentó poner en práctica a través de normas y decretos supremos. Se entrevistó a ex autoridades del Viceministerio de Electricidad y Energías con la finalidad de recopilar puntos de vista sobre las soluciones planteadas, así como a personeros de la Cámara Boliviana de Electricidad.

Se buscaron datos sobre el origen de la Tarifa Dignidad a través de las entrevistas sostenidas con gerentes de las empresas eléctricas, principalmente de la empresa Hidroeléctrica Boliviana y de ELECTROPAZ SA, así como a través de entrevistas a la Cámara Boliviana de Electricidad y a los técnicos y responsables de la Superintendencia de Electricidad. Las entrevistas fueron efectuadas sobre un cuestionario previamente estructurado en relación a la hipótesis planteada.

La pregunta de investigación surgió de la siguiente forma: ¿por qué durante los años anteriores a 2006, la tensión empresas eléctricas – usuarios no encontró un cauce de solución y por qué durante el año 2006, bajo un nuevo contexto político, la solución encontrada se efectuó a través de un acuerdo y de transferencias (subsidios) provenientes del mismo sector privado?

Para responder a esta pregunta, se identificaron dos variables interdependientes para que sean analizadas y busquen responder a las preguntas planteadas: la eficiencia económica y la equidad.

⁵ Archivo Ministerio de Hidrocarburos y Energía. Gestiones 1998 a 2005.

Se definió Eficiencia Económica como la relación óptima entre insumos y objetivos a alcanzar y en el caso particular de la economía, la producción de objetivos a menores costos. Por otra parte se definió el término de Equidad como la igualdad de acceso a servicios y oportunidades que la sociedad pone a disposición de los individuos para que logren niveles de desarrollo "socialmente aceptables". Por una parte, la definición de Equidad necesariamente involucra valores que toda sociedad posee (como por ejemplo igualdad y justicia), pero al mismo tiempo, es imposible satisfacer todas las necesidades de los individuos por mucho que se promueva la igualdad. De ahí que es necesario delimitar los servicios y las oportunidades a aquello que es "socialmente aceptable". Entre las variables "socialmente aceptables" estarían el salario mínimo, la canasta básica alimentaria, el nivel de educación obligatorio, la renta de jubilación mínima, acceso a una cantidad mínima de agua y de electricidad, etc., oportunidades que todo individuo tiene derecho a acceder. Estas variables, a la larga se convierten en objetivos de desarrollo a medida que van consolidándose dentro de los procesos sociales.

Por otra parte, se revisó la evolución de las variables "eficiencia económica" y "equidad" a lo largo de los últimos 25 años para el caso boliviano y fueron enmarcadas en un contexto teórico que establecía una relación de mutua limitación entre ambas. El Gobierno de Evo Morales y el sector eléctrico actuaron y tomaron decisiones bajo las reglas que imponen las dos categorías estudiadas. La evidencia de ello se encontró en los términos del acuerdo concretado en marzo de 2006.

Se analizó una tercera variable de investigación que contextualizó las variables de eficiencia económica y equidad: el discurso y práctica de los sucesivos gobiernos nacionales que fueron electos en el periodo 1985 y 2006. En particular se buscó en el discurso del Gobierno de Evo Morales, plasmado principalmente en el Plan de Gobierno, los factores detonantes para que el sector privado eléctrico hiciera acuerdos en función de las políticas sociales y económicas de ese gobierno.

Finalmente, la existencia de las transferencias permanentes hacia los grupos sociales de bajos consumos de electricidad es la evidencia del equilibrio alcanzado entre los intereses del sector privado eléctrico y el Gobierno de Evo Morales.

CAPITULO 2

MARCO TEÓRICO: EFICIENCIA ECONÓMICA Y EQUIDAD SOCIAL

1. Un marco general sobre eficiencia económica y equidad

Es necesario colocar el problema de la equidad social en un marco general, como un compromiso de equilibrio con la eficiencia económica. Las medidas económicas y sociales relacionadas con la equidad requieren permanentemente de subsidios o de transferencias de recursos generados en la esfera de la eficiencia económica. Sin embargo, estos subsidios o transferencias económicas no tienen ningún efecto en los agentes económicos o en los precios que los incentiven a incrementar y retroalimentar la eficiencia económica y con ello el crecimiento.

De ahí que, en una sociedad con un alto grado de eficiencia económica (por lo tanto altamente competitiva y sin transferencias), se constituirá en una sociedad altamente inequitable o desigual debido principalmente a que el mercado exige de sus miembros altas tasas de productividad y altos grados de competencia. Los sectores que económicamente se van rezagando tienen pocas oportunidades de reconvertirse y encontrar nuevos empleos en los sectores más competitivos. Ello debido a que los mecanismos de reconversión requieren que los trabajadores se capaciten e incrementen sus destrezas, pero no existen suficientes transferencias para ello, es así que los trabajadores deben buscar otras oportunidades. Por otra parte, los sectores más competitivos no son lo que generan más empleos, al contrario, son sectores que a pesar de su crecimiento, la alta productividad obliga cada vez a prescindir sobre todo de la mano de obra que no tenga calificación.

Por otra parte, una sociedad que transfiere todos los excedentes hacia el campo de la equidad, resultará en una sociedad altamente igualitaria, sin embargo con una tendencia hacia los rendimientos económicos cada vez menores y por lo tanto cada vez menos competitiva. El gasto que el Estado destina como un mecanismo de redistribución de la riqueza, se convierte en una inversión principalmente dirigida al bienestar de la población, pero cuyo efecto es ocultar los costos reales de los servicios ofertados restando competitividad a varios sectores económicos.

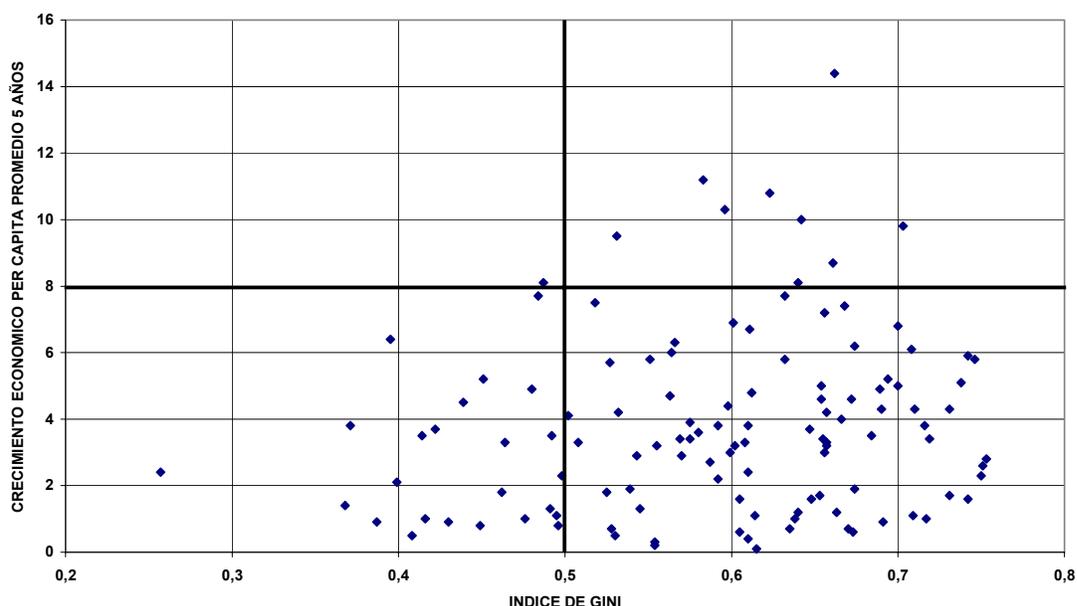
Por lo tanto, ninguna sociedad podrá ser al mismo tiempo económicamente eficiente (crecimiento económico con rendimientos crecientes) y poseer una altísima tasa de

equidad⁶ (un índice de Gini cerca a la unidad). Esta es la relación que se utilizará en el presente trabajo para explicar la aparición de la Tarifa Dignidad en el contexto del Gobierno de Evo Morales.

La mayoría de las sociedades actualmente no se encuentran en la frontera de sus capacidades máximas de eficiencia económica como tampoco en la frontera de su máxima capacidad distribucional de la riqueza acumulada. En el Gráfico 1 se muestra la posición de 120 países en relación al índice de Gini y la tasa de crecimiento per cápita.

Gráfico 1

CRECIMIENTO ECONOMICO PER CAPITA Y EQUIDAD



Fuente: Elaboración propia en base al World Development Indicators 2007

De acuerdo a dicho Gráfico, existen países con bajas tasas de crecimiento per cápita (entre 0 y 8%) y altas tasas de desigualdad (índice de Gini entre 0,2 y 0,5). En estos

⁶ En la actualidad existen varios estudios e hipótesis en relación al problema del crecimiento económico y de la equidad. Es así que estudios iniciales en los años 50 mostraron que el crecimiento económico traería a la larga una mayor equidad (teoría del rebalse) como así lo planteó Simon Kutnetz. Otros estudios, sobre todo promovidos por el Banco Mundial han mostrado que a una mayor desigualdad le corresponde un menor crecimiento económico. Finalmente, existen también estudios que muestra que para tener un crecimiento económico es necesario que en el inicio exista un cierto grado de inequidad, la cual irá mitigándose como efecto de una elevación “natural” del costo de la mano de obra como efecto de los rendimientos decrecientes del capital. (ver Gallo, Cesar. Crecimiento y Desigualdad: actualidad de una vieja paradoja. Revista Venezolana de Ciencias Sociales. No. 003/2003).

países, se podría concluir que la desigualdad es un factor que impide el crecimiento económico. También existen países con altas tasas de crecimiento (superiores al 8%) y con altas tasas de equidad (entre 0,5 y 0,8), confirmado el hecho que el crecimiento económico es directamente un efecto positivo de una mayor tasa de equidad. Sin embargo, la mayoría de los 120 países presentan índices de Gini superiores a 0,5 y menores a 1 (tendencia a una mayor equidad) pero tasas de crecimiento per cápita menores al 8% (crecimientos bajos a moderados). En este grupo de países, no existiría una relación directa y de causalidad entre crecimiento económico y la equidad.

De todas formas y en todos los casos, no existen países que simultáneamente sean altamente eficientes (competitivos) y altamente equitativos (índice cerca de la unidad).

Para el caso boliviano, entre 1999 y 2005, el índice de Gini se modificó de acuerdo al Tabla 1. Se puede observar que la brecha entre ricos y pobres habría disminuido a nivel nacional. Sin embargo, en el área rural, la diferencia entre ricos y pobres habría aumentado.

Tabla 1. BOLIVIA: INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA MENSUAL, 1999 - 2005			
INDICADORES	1999	2005	Delta anual
ÍNDICE DE GINI			
Bolivia	0,579	0,604	74%
Área Urbana	0,487	0,539	177%
Área Rural	0,647	0,619	-72%
RELACION EN PERCENTILES DE LA DISTRIBUCIÓN (En porcentaje)			
Percentil 90 / Percentil 10	40,28	33,18	-294%
Percentil 90 / Percentil 50	4,05	4,29	97%
Percentil 10 / Percentil 50	0,10	0,13	462%
Percentil 75 / Percentil 25	5,21	4,60	-194%
Percentil 75 / Percentil 50	2,05	2,11	47%
Percentil 25 / Percentil 50	0,39	0,46	275%

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - 2008

Entre el percentil 90 más rico y el percentil 10 más pobre, la brecha habría disminuido, en cambio, entre el percentil más rico y el percentil 50 (la "clase media") la brecha se habría incrementado. La misma situación se presenta cuando se compara el percentil 75 y el percentil 25 y cuando se compara el percentil 75 y el percentil 50. En todos los

casos, el percentil 50⁷ presenta un deterioro en relación a la distribución de la riqueza entre 1999 y el año 2005.

En general, el crecimiento del PIB en Bolivia, como una medida del grado de desarrollo, ha sido inestable y sin una clara tendencia hacia el crecimiento. Si se tomaría la correlación de crecimiento entre 1994 (periodo de las reformas) hasta el año 2006 (culminación del periodo "neoliberal"), la tendencia del crecimiento sería negativa (pendiente = - 0,008 con un factor de correlación muy bajo, $R = 0,063$)⁸.

Por lo tanto, existen dos factores que se han combinado en el caso boliviano y que van a explicar el desencanto de la población con las reformas implementadas: por un lado un deterioro del bienestar de la clase media y por otro lado una tendencia prácticamente negativa del crecimiento económico (la eficiencia económica).

En los hechos, las reformas en su conjunto no desembocaron en un crecimiento sostenido del país y en cambio, los aspectos redistributivos se deterioraron principalmente para el percentil 50. Pero sí se puede afirmar que hubo un desarrollo creciente por sectores específicos y por áreas geográficas específicas, pero no global a nivel nacional.

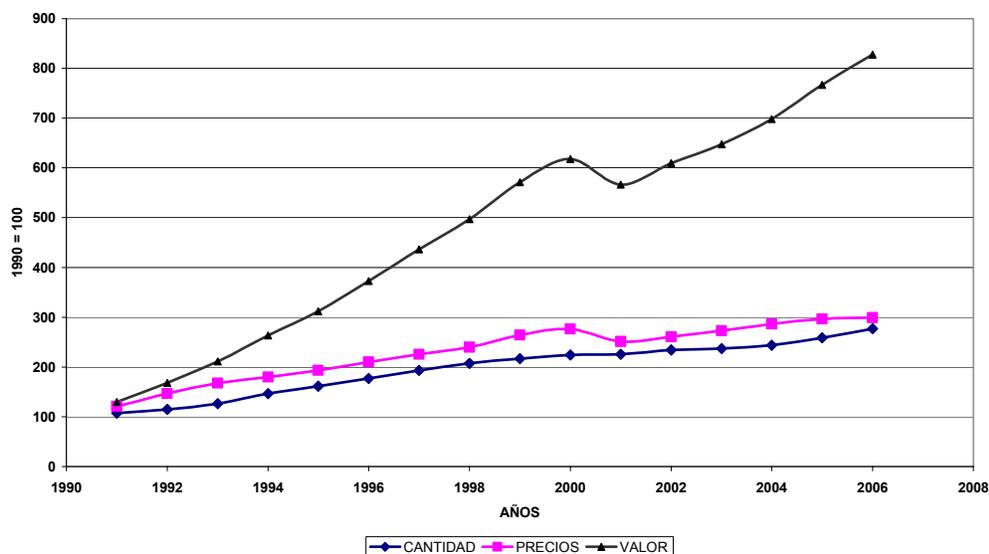
Sin embargo, específicamente el sector eléctrico ha tenido, a diferencia del comportamiento general del PIB, un crecimiento estable y constante tanto en cantidad, en precios y sobre todo valor (cuyo crecimiento es más del 800% para el año 2006 en relación a 1991) como se muestra en el Gráfico 2.

⁷ Un síntoma del deterioro del bienestar de la clase media se tradujo en la existencia de una "generación sandwich" que había perdido los beneficios de la seguridad social basada en la solidaridad y que estaba obligada a ahorrar individualmente para acceder a la jubilación pero sin lograr acumular un mínimo de aportes que le permitan una vejez aceptable.

⁸ Varios economistas, entre ellos Joseph Stiglitz, atribuyen la inestabilidad del PIB a la inestabilidad de los mercados financieros como consecuencia de su liberalización. Ver en *Whither Reform, Towards a New Agenda for Latin America*. CEPAL 2002. Para el caso boliviano, además de la inestabilidad de los flujos financieros, el sector agropecuario ha sufrido fuertes variaciones (sequía de los años 1998 y 1999, fenómeno de El Niño en 2006) incidiendo negativamente en el crecimiento del PIB.

Gráfico 2

BOLIVIA: INDICE DE CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA POR AÑO



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. 2008.

Por lo tanto la contribución de este sector al crecimiento económico ha sido positiva, pero ésta representa apenas del 3,4% en promedio a la formación del PIB. Es un sector altamente dependiente de las fluctuaciones del sector financiero para la realización de sus inversiones⁹.

El propio sector eléctrico boliviano en su conjunto es un factor de desarrollo, y por lo tanto, responde a fuerzas internas económicas y sociales relacionadas con el desarrollo de país. Por otra parte, contar con consumidores urbanos y rurales con un alto grado de satisfacción también debería ser considerado como un resultado de los procesos internos del desarrollo.

De ahí la necesidad de este sector de modificar su comportamiento como ente corporativo y buscar en el Gobierno de Evo Morales un potencial aliado que le permita seguir invirtiendo.

En otras palabras, el sector eléctrico hasta fines del año 2005, se enfrentaba con dos problemas con los cuales debía lidiar: la inestabilidad de los mercados financieros

⁹ La tasa de rentabilidad del sector en la distribución de electricidad está regulada y prácticamente es constante, y ha sido fijada alrededor de 9,1% anual sobre el patrimonio de las empresas. Sin embargo, las tasas para la captación de capitales fluctúa enormemente, por lo cual, la rentabilidad neta es también fluctuante, lo cual afecta sus perspectivas de ganancia y de crecimiento.

resultado de la liberalización del mercado de capitales y por otra, el descontento creciente de la población hacia los procesos de privatización como consecuencia del deterioro del bienestar y del crecimiento de la desigualdad.

El primer problema no ha sido enteramente resuelto, sin embargo el Convenio firmado con el Gobierno de Evo Morales, en relación a mantener las concesiones y el marco legal sin modificaciones sustanciales, ha permitido parcialmente que el sector eléctrico cumpla sus obligaciones de pago de sus acreedores como así a sus accionistas.

Por otro lado, para evitar un mayor deterioro del bienestar social y con la finalidad de proteger las inversiones de una forma innovativa, el sector eléctrico privado prefirió renunciar a un pequeño porcentaje de sus ingresos brutos (el 1,6% en promedio) para financiar la Tarifa Dignidad y con ello detener parcialmente el descontento y desencanto de la población¹⁰.

2. Los conceptos de equidad

Con la finalidad de adoptar un concepto de equidad en el presente trabajo, se ha recurrido a revisar las diferentes concepciones existentes en la literatura. De forma general, existen dos concepciones sobre este concepto, una de ellas sostiene que equidad implicaba la reducción de la brecha entre ricos y pobres; la segunda, minoritaria, sostiene que equidad implica simplemente la reducción del número de pobres (sin tomar en cuenta si los ricos se hacen más ricos).

Otras corrientes han desarrollado el concepto de equidad como la reducción de las desigualdades sociales en sus múltiples manifestaciones. Es así que han puesto énfasis en la distribución de la riqueza, del ingreso y del poder político entre los ciudadanos así como la eliminación de toda forma de exclusión que impida participar a los ciudadanos de la riqueza (CEPAL, 2000). Estas corrientes de pensamiento terminaron relacionando el concepto de equidad con los modelos de desarrollo y de crecimiento que las sociedades habían adoptado hasta el presente. Concluyeron que una sociedad es más equitativa si se asume como objetivo esencial del desarrollo la vigencia plena de los derechos económicos (empleo e ingreso mínimo), sociales (acceso a la educación, la salud, la justicia y al poder político) y culturales (desarrollo de su propia identidad, idioma y valores).

¹⁰ En muchos países, las inversiones privadas ya sean nacionales o extranjeras son protegidas por grupos armados como en el caso de Nigeria, Sierra Leona o Haití. Sin embargo, los costos de protección a las inversiones pueden ser inclusive más altos que lo que puede significar la Tarifa Dignidad.

En el presente trabajo, el concepto de equidad adoptado ha sido relacionado con la esfera social y con la reducción de las brechas económicas, sociales y de participación ciudadana, sin que necesariamente estos aspectos estén íntimamente relacionados con los modelos de desarrollo implementados¹¹. Sin embargo, se han mostrado evidencias que los niveles altos de inequidad frenan el desarrollo económico (Birdsall, 2002), sobre todo en aquellos países que presentan niveles de institucionalidad muy débiles.

Es importante remarcar también que el crecimiento económico (o eficiencia) y la equidad como categorías sociales por sí solas no lograron compatibilizar las exigencias del desarrollo económico y las condiciones necesarias para una consolidación de regímenes democráticos. El crecimiento económico siempre ha convocado a la competencia y a la productividad y consideró a todos los miembros de la sociedad como lo suficientemente capaces para producir y crecer. Sin embargo, en la realidad, existe una diversidad de situaciones entre los miembros de la sociedad en las cuales no todos están en condiciones de producir y no todos los miembros de la sociedad comparten las mismas competencias y habilidades para competir. Para equilibrar esta situación, se han venido generando mecanismos de compensación y de redistribución (principalmente a través de transferencias y subsidios) que a la larga limitan el crecimiento económico, pero no lo anulan. Es por ello, que ambas categorías terminan limitándose entre sí.

3. Las relaciones entre eficiencia y equidad

Existen corrientes de pensamiento que sostienen que para seguir creciendo a elevados ritmos, es necesario mantener altos niveles de concentración de la riqueza ya que de esa forma se asegura una alta eficiencia económica y se promueve la inversión y el ahorro. A su vez, se afirma que el sólo hecho que la economía crezca vigorosamente beneficia a los pobres al crearse más empleos y al destinar mayores recursos fiscales a los programas sociales.

Otras corrientes de pensamiento socioeconómico afirman que el problema de la equidad no reside tanto en la estructura distributiva del ingreso como en el no aprovechamiento de las oportunidades existentes o en la no creación de nuevas oportunidades para todos. Por ello, ponen mucho énfasis en la educación como mecanismo para aprovechar mejor de las oportunidades que brinda el crecimiento

¹¹ Más adelante se mostrarán las tensiones existentes entre “equidad” y “crecimiento económico” y cuya resolución es un máximo de Pareto.

económico. Este pensamiento se basa en un hecho empírico que corresponde a la alta correlación existente entre el ingreso económico del jefe del hogar y el nivel educativo adquirido.

Finalmente, existen corrientes que sostienen la necesidad de corregir las “deformaciones” distributivas sin afectar la estructura del mercado ya que éste es considerado como el mecanismo asignador de recursos más eficiente. Dichas corrientes otorgan roles al Estado como el mecanismo de redistribución de la riqueza más idóneo en pro de los sectores más vulnerables.

Todas estas concepciones expresan de forma directa la tensión existente entre la eficiencia económica que lleva a un crecimiento de la riqueza y la equidad entendida como la redistribución de la riqueza para que la población, en su conjunto, alcance un cierto nivel de derechos u oportunidades “socialmente aceptables”. Los logros y oportunidades que la población alcance se convertirán a la larga, la medida del nivel de desarrollo alcanzado por un determinado país.

La mayoría de los análisis técnicos de los procesos de privatización demuestran resultados positivos, resultados que además han contribuido a una estabilización de los indicadores macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, crecimiento económico, tasa de cambio y tasas de interés bancarias)¹². De forma general, los procesos de privatización han contribuido a una mayor eficiencia económica. Sin embargo, se ha constatado que un proceso de descontento, desconfianza y desencanto ha ido ganando a la población no solamente boliviana, sino en todos aquellos países donde se han producido procesos de privatizaciones, principalmente de los servicios básicos¹³. Se han generado mayores desigualdades, muchos trabajadores han perdido su empleo, la seguridad social se ha debilitado y los precios de los servicios se han elevado. De forma general, los procesos de privatización han tenido efectos distributivos negativos en la población.

A continuación se hace un recuento de forma general de los posibles efectos que las privatizaciones han tenido sobre la equidad tomando como parámetros de análisis la

¹² El premio Nóbel de Economía 2001, Joseph E. Stiglitz afirma que las privatizaciones en América Latina han sido un fracaso ya que no trajeron el crecimiento esperado, introdujo una inestabilidad enorme en los flujos de capital (capitales golondrina) y redujo la capacidad del Estado para reequilibrar las fuerzas que debilitaron a los más pobres. *Whither Reform Towards a New Agenda for Latin America*. J.E. Stiglitz, 2003 en CEPAL Review 80.

¹³ Inclusive algunos procesos de privatización ya ni se produjeron como el caso del agua en Bolivia.

distribución de los bienes, la tasa de retorno del trabajo, la tasa de retorno de los bienes de capital, los precios y el acceso al servicio y finalmente, los efectos fiscales.

En relación a la propiedad y distribución de los bienes, la privatización de las empresas públicas ha sido equivalente a una reconcentración de la propiedad. Los aspectos subyacentes a la equidad están relacionados con dos aspectos, el precio al cual se venden los bienes a privatizarse y la participación de la población en la renta de dichos bienes. Si el precio de venta de las empresas públicas está por debajo del precio real, en el largo plazo, la sociedad en su conjunto resentirá efectos negativos sobre la equidad ya que se producirá una diferencia en la tasa de retorno a favor de los nuevos dueños por encima del promedio de la tasa de retorno sobre los bienes de los consumidores. Si bien, la privatización puede estar diseñada de forma que exista una participación de los beneficios e involucrando efectos positivos sobre la equidad, en el caso boliviano, a través del Bonosol, el resultado de redistribución y reconcentración de la propiedad es el mismo: pocas acciones de alto valor en pocas manos y muchas acciones de pequeño valor en muchas manos.

La privatización cambia la tasa de retorno promedio sobre uno de los bienes como es el trabajo, de forma que se afecta directamente la distribución del ingreso de los ciudadanos. Es así que los trabajadores con menos grados de competencias individuales tendrán más probabilidad de perder su trabajo o más dificultades de encontrar uno nuevo que los trabajadores que poseen mayores grados de especialización. En el caso de las empresas privatizadas, el incremento de la eficiencia laboral conlleva a que los trabajadores que no cuentan con especializaciones técnicas pierdan su puesto de trabajo, afectando directamente sus ingresos¹⁴. En este punto, es importante señalar que varios políticos que apoyaron las políticas de privatización, argumentaron durante las campañas electorales que la privatización es un elemento importante que contribuye al crecimiento y expansión económica y por lo tanto los trabajadores deberían poder ingresar al mercado laboral independientemente de sus condiciones iniciales e inclusive encontrar mejores fuentes de trabajo. Años después de producida las privatizaciones en Bolivia, la evidencia muestra una alta migración de ciudadanos a Europa por no encontrar fuentes de trabajo.

¹⁴ En el caso boliviano, una medida que se implementó para mitigar las pérdidas de empleo fue adelantar las jubilaciones o que los trabajadores compren acciones en la empresa privatizada.

La privatización modifica la tasa de retorno sobre los bienes de capital, es así que si la empresa privatizada es más eficiente que cuando era empresa del estado, la tasa de retorno del capital inicial va a crecer, lo cual se traduce en nuevos empleos y salarios más altos. De forma inversa, los nuevos dueños podrían dismantelar los bienes de capital generando una sustracción del valor global del capital de la sociedad y con ello provocar la pérdida de empleos y de ingresos.

La privatización afecta los precios de los servicios de forma diferenciada sobre los grupos de diferentes ingresos. Si existe un incremento en la competencia y en la eficiencia de las empresas privatizadas, ello debería traducirse en una caída de los precios lo cual beneficia a la sociedad en su conjunto. Inversamente, los precios post privatización podrían elevarse si los precios previos a la privatización no eran los reales o si las entidades de regulación presentan debilidades en su trabajo de reguladores o si se establecen nuevos monopolios privados. Por otro lado, la privatización puede mejorar el acceso a los servicios por medio de planes de expansión o inversamente, las empresas privatizadas pueden ignorar algunos potenciales mercados de consumo y evitarse de servir por no existir la obligación.

Por otra parte los precios y el acceso están íntimamente relacionados. Los precios post privatización que los consumidores deben pagar por los servicios pueden o no tomar en cuenta el acceso a todos los potenciales consumidores que aún no poseen el servicio, así como la calidad del servicio. El precio es infinito para aquel ciudadano que no tiene acceso al servicio eléctrico, asimismo dado un precio nominal acompañado de una baja calidad del servicio implica precios reales más altos. De forma general, los incrementos de la calidad del servicio han sido bastante notorios luego de efectuado el proceso de privatización, sin embargo, la universalización del acceso ha sido bastante limitada.

Del lado de la equidad, los ideólogos de las privatizaciones han argumentado que mantener artificialmente los precios bajos de los servicios como un mecanismo para proteger a los consumidores no funciona. Para ello se requieren transferir subsidios, los cuales benefician a los segmentos sociales más acomodados de la población. La fuente de los subsidios impone mayores costos a otras áreas de la economía, costos que muchas veces pesan más que los beneficios de esa política de protección a los consumidores. Los implementadores de las privatizaciones establecieron la necesidad de dejar que las empresas privadas de servicios operaren maximizando su retorno y

utilizar otros mecanismos para proteger el bienestar de los consumidores y los niveles aceptables de redistribución del ingreso tales como la regulación y los impuestos.

Las políticas basadas en ofrecer los servicios como la electricidad bajo mecanismos de maximización del retorno provoca una tendencia hacia el alza de los precios del servicio y por lo tanto tienen un efecto negativo en los grupos sociales más pobres, ya que para éstos, el servicio de electricidad tiene un peso relativo más grande en sus presupuestos que aquellos hogares más acomodados.

Por otro lado, aún si el servicio de electricidad se expandiera hacia los más pobres a través de las inversiones privadas, muchas veces estos potenciales consumidores, no están en capacidad de pagar los costos iniciales de conexión que ya significan una barrera al acceso. Si aún así logran conectarse, están obligados al consumo de un mínimo de electricidad cuyo costo las más de las veces es mayor que lo que gastaban en velas, pilas o mecheros afectando negativamente el efecto distributivo de la expansión del servicio.

Resumiendo, los procesos de privatización están directamente relacionados con la eficiencia económica y entran en contradicción con cualquier medida redistributiva en la sociedad. Las pérdidas de empleo y la prácticamente nula reposición de empleos decentes, el poco apoyo al microcrédito, el deterioro del medio ambiente, el crecimiento de la inseguridad ciudadana, el debilitamiento de las redes sociales de protección (seguros sociales de salud, vejez y desempleo) son medidas que corresponden al campo de la equidad y del Estado, incluyendo todas aquellas medidas necesarias para facilitar la movilidad social a través de la educación y de la formación de capital físico y humano.

4. Participación privada en infraestructura

Durante los años 90, muchos países como Bolivia¹⁵ han permitido la participación del sector privado en varios sectores como infraestructura y servicios y han aplicado políticas regulatorias con la finalidad de equilibrar la relación entre los consumidores y las empresas privadas. Pero también desde un inicio, muchos otros países habían incorporado medidas de corte social o de equidad con la finalidad de mitigar los efectos negativos de las privatizaciones principalmente sobre los pobres como en Chile y

¹⁵ El Perú, Colombia y el Ecuador compartieron los mismos equipos asesores del Banco Mundial en sus respectivos procesos de privatización durante la primera mitad de los años 90.

Colombia. Una de las medidas de mitigación más importantes tomadas por estos gobiernos ha sido la existencia de tarifas reducidas o básicas para los sectores de menor consumo y más pobres. A pesar de los principios económicos¹⁶ establecidos en los marcos regulatorios que señalaban que “se paga por lo que se consume” y que “a mayor consumo, menor precio unitario”, dichos gobiernos implementaron tarifas con precios unitarios muy bajos para esos sectores.

Es importante recordar que para los servicios públicos como la electricidad, el agua y las telecomunicaciones, donde se presentan monopolios naturales en algunos eslabones, la eficiencia económica significa dos cosas: i) que, dados los costos de producir un bien, los consumidores están adquiriendo el mismo al mínimo precio posible (eficiencia asignativa); y ii) para una demanda determinada, las empresas están produciendo al mínimo costo posible (eficiencia productiva).

¿Por qué los procesos de desarrollo liberales involucraron la participación privada en servicios de infraestructura? La motivación por la cual se decidió intentar atraer al sector privado en los servicios como la electricidad se explica por una mejor comprensión del impacto de la infraestructura en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sumada a las urgentes necesidades de inversión y la escasez de financiamiento público.

Existen varios estudios sobre los impactos de las privatizaciones en los cuales se han efectuado evaluaciones sobre varios indicadores antes y después de la privatización (A. Luis, et al., 2006). Los indicadores más analizados fueron precios, productividad, cobertura y calidad del servicio¹⁷.

En estos parámetros se analizó en cada caso las tendencias expresadas como tasas de crecimiento. De ese modo, si la evidencia muestra un aumento, por ejemplo, de la productividad laboral después de la privatización, pero ese aumento es igual respecto a antes de la privatización, se concluye que no hubo un impacto.

¹⁶ Artículo 3, inciso a) de la Ley de Electricidad del Bolivia No. 1604 de 21 de diciembre de 1994.

¹⁷ Existen también estudios, que han tratado de demostrar por ejemplo que como consecuencia de la privatización de los servicios de agua potable, la incidencia de enfermedades gastrointestinales disminuyó dramáticamente o que, al contar con un servicio eléctrico privado de alta calidad, la población se beneficiaba de ahorros en la comida ya que ésta podía conservarse en los refrigeradores domésticos por más tiempo. En la realidad, este tipo de correlaciones son muy difíciles de demostrar porque intervienen muchas variables entre los factores que se quiere relacionar.

Es así que en el caso boliviano, la calidad del servicio, la productividad laboral y los precios han tenido tasas de crecimiento mayores que antes de la privatización como se muestra en la Tabla 2. En cambio, el número de empleados y las pérdidas en distribución ha presentado tasas de decrecimiento menores que antes de la privatización. En la cobertura del servicio no ha habido ningún impacto.

Tabla 2. Tendencias de crecimiento después de la privatización para ELECTROPAZ SA	
Indicador	Relación respecto antes de la privatización
Calidad del servicio	En Aumento
Precios	En Aumento
Productividad laboral	En Aumento
Número de empleados	En Disminución
Pérdidas en distribución	En Disminución
Cobertura	Igual

Fuente: Foster Vivien et al. Op. Cit.

La calidad del servicio y las pérdidas en distribución de electricidad tienen un impacto positivo en los consumidores. Sin embargo, para recibir mejores niveles de calidad del servicio y sin pérdidas, es necesario hacer inversiones lo cual es consistente con la tendencia a la elevación de los precios. A mayor calidad del servicio (menos interrupciones y menos variaciones de voltaje) los precios son mayores. A su vez, para evitar una mayor elevación de los precios, las empresas eléctricas han optado por incrementar la productividad laboral y en consecuencia, disminuir también el número de empleados. Como se puede observar, los resultados de estos indicadores son consistentes entre sí.

Mientras que la tendencia de los precios no suba más allá de la capacidad de pago de la población, se podría concluir que los impactos de las privatizaciones del sector eléctrico en Bolivia, han sido positivos en general¹⁸.

A pesar de los resultados descritos, la opinión sobre la participación privada en infraestructura muestra un rechazo bastante general en América Latina. Más aún, los intentos recientes de privatización han sido paralizados debido a fuertes protestas sociales. La «Guerra del Agua» en Cochabamba en el año 2000 fue el caso más conocido de rechazo de elevación de tarifas y por ende a la politización de los servicios.

¹⁸ En el caso de los comunarios de Miguillas, los precios de la electricidad subieron más allá de la capacidad de pago de esa población y por ello los reclamos. El mismo fenómeno ha sucedido en el Alto. De ahí los reclamos en procurar una reducción de los precios de la electricidad.

Hay razones válidas para explicar la divergencia entre la realidad y la percepción social de las privatizaciones. Esta percepción por otra parte ha empezado a afectar al mismo sector privado ya que de alguna u otra forma se siente amenazado en los nuevos contextos políticos actuales¹⁹.

Los motivos que generan críticas al proceso de privatización/capitalización tiene una fuerte relación con los siguientes aspectos: la forma en que se realizaron las transacciones (transparencia del proceso, manejo de los recursos y carencia de apoyo económico y social a los afectados), deficiencias regulatorias, excesiva rentabilidad de los operadores, aumentos en las tarifas, dificultades en el acceso para los sectores más pobres, despido de trabajadores, las renegociaciones de las concesiones.

Sin embargo, el común denominador parece ser el elemento distributivo y social, aspectos relacionados con el diseño e implementación de los programas de privatización/capitalización.

En el caso de Miguillas y por tratarse de un área rural, los pobladores no cuentan con los mismos niveles de calidad del servicio que en las áreas urbanas. Por lo general, las áreas rurales son las más afectadas por cortes intempestivos de electricidad y por fuertes variaciones del voltaje. Una de las razones de esta situación es que la misma normativa de calidad del servicio para el área rural es más "flexible"²⁰ que para las áreas urbanas. Por lo tanto, existen ciudadanos que no gozan de uno de los beneficios de los procesos de privatización/capitalización, que es contar con buenos niveles de calidad del servicio de electricidad.

La otra debilidad de las privatizaciones está relacionada con los programas sociales para los sectores que no tienen la suficiente capacidad de pago para acceder al servicio.

En el caso boliviano, hasta el año 2004, nunca se había considerado en el sector eléctrico la implementación de tarifas sociales, u obligaciones de prestación universal del servicio, o programas de apoyo a los sectores más pobres para lograr la conexión.

El énfasis que se puso tanto por parte de las políticas del gobierno como las mismas empresas privadas, fue orientado al aumento del consumo. Es así que los mayores

¹⁹ Para el año 2008, Uruguay, Paraguay, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia cuentan con gobiernos de tendencia izquierdista con fuertes oposición al liberalismo.

²⁰ Reglamento de Calidad del Servicio Decreto Supremo No. 26607 del 22 de abril de 2002.

consumos, sobre todo de la categoría residencial, gozan de menores precios unitarios y de mejores niveles de calidad del servicio. Ésta es, quizás, la más importante y genuina explicación del rechazo popular.

Por otro lado, en el diseño de la reforma del sector eléctrico boliviano, en general se priorizaron las consideraciones fiscales. Es decir que ya no sea el Estado quién financia este servicio y más bien apuntar a una mayor eficiencia en el desempeño del sector en el largo plazo. El beneficio para el Tesoro General de la Nación es la reversión del flujo de caja: los egresos hacia las empresas públicas se convirtieron en ingresos vía impuestos pagados por las empresas privatizadas.

Para garantizar una estabilidad de largo plazo, las concesiones se diseñaron con largos periodos de exclusividad (40 años), riesgos muy bajos para el operador y pocas obligaciones de prestar servicios universales.

Una forma de reducir los riesgos del operador fue permitir indexar los precios de la electricidad al dólar y al índice de precios al consumidor (IPC). Al mismo tiempo, la obligación de las empresas para conectar nuevos usuarios está circunscrita a los 100 metros de las líneas de baja o media tensión²¹. Bajo estas condiciones, los consumidores son quienes absorben prácticamente los riesgos de las empresas a través de la flotación de los precios en relación al dólar y al IPC, generándose una asimetría en la participación de los beneficios y de las pérdidas entre proveedores de servicios y consumidores.

5. Eficiencia Económica, Equidad, normas e instituciones

De forma general, las categorías Eficiencia Económica y Equidad son categorías estrechamente relacionadas con los procesos de desarrollo de un país involucrando a distintos sectores de la sociedad pero en calidad de “ganadores” o de “perdedores”.

Esta es la base a partir de la cual las categorías anteriormente mencionadas se construyen y se limitan. Dependiendo de la forma que cada gobierno determine sus prioridades en relación a la Eficiencia Económica o a la Equidad, existirán grupos que terminan adquiriendo beneficios (los ganadores) y a su vez, otros grupos que se sentirán negativamente afectados (los perdedores). Estos últimos demandarán mayor

²¹ Reglamento de Licencias, Licencias Provisionales y Concesiones. Decreto Supremo No. 24043 del 28 de junio de 1995.

participación, fortalecerán sus organizaciones o promoverán la necesidad de adoptar medidas que eviten permanecer en el campo de los "perdedores".

Por otra parte, la existencia de "ganadores" y "perdedores" expresa en sí la existencia de conflictos y que a su vez conlleva necesariamente a una resolución de dichos conflictos en el mediano o largo plazo hasta lograr un equilibrio. La expresión o medida objetiva de la resolución de los conflictos es el equilibrio y a su vez implica la construcción de instituciones y de normas que regulan y limitan las ventajas de los "ganadores" sobre las de los "perdedores".

Dichas instituciones y sus correspondientes normas se construyen a partir de procesos históricos, en los cuales la persistencia y la desaparición del conflicto dependerán de las condiciones específicas históricas de cada caso.

En la mayoría de los casos, por lo menos en las sociedades democráticas con una amplia participación social, los mecanismos dispuestos para lograr los equilibrios y generar los factores limitantes entre Eficiencia Económica y Equidad se expresan a través de la representación política, la protesta o la capacidad para acordar pactos. Estos son los instrumentos de implementación de equilibrios.

Las categorías Eficiencia Económica y Equidad que han sido estudiadas en el presente trabajo, están dotadas de una fuerza imperativa hacia la sociedad. Cuando una de ellas se la impone al conjunto de ciudadanos, es decir, cuando una de ellas ejerce una acción coactiva sobre todos los miembros de la sociedad, genera en contraposición aquella categoría que tienda a limitarla. Estas estructuras, al igual que los fenómenos sociales, son independientes de los individuos y ejercerán sobre ellos conductas y formas de pensar y de sentir (maneras de hacer y de ser) específicas para enfrentar la situación de "ganadores" o "perdedores".

Como se mencionó anteriormente, uno de los componentes importantes de las medidas neoliberales fue la introducción del concepto de Eficiencia Económica. Esta, a su vez, exigió de los individuos altos niveles de competencia para que puedan sostenerse en el mercado.

Los "perdedores" del juego de la competencia, en su mayoría, no fueron aquellos individuos que no desearon competir y que pusieron resistencia a las medidas neoliberales. Una manifestación de que la sociedad en su conjunto no rechaza la competencia, es la existencia de un vasto sector informal de pequeños productores y

comerciantes que cotidianamente compiten. No es intención de este trabajo hacer una descripción de este sector, pero vale la pena mencionar que el 77% del total de trabajadores se encuentran en el sector informal (Landa, 2007) y que los grados de competencia, innovación y competitividad no tienen límites. Es también sintomático que el sector microfinanciero alimenta y se alimenta de este sector. Por lo tanto, en el sector informal también se establecen normas e instituciones relacionadas con la Eficiencia Económica.

Es importante comprender que la competencia exige mayores niveles de educación y de habilidades adquiridas, así mismo exige conocimientos especializados y muchas veces altos grados de profesionalización. En una sociedad como la boliviana, con altos grados de desigualdad respecto a estos parámetros, muchos individuos no se encuentran con las posibilidades reales de competir y es cuando empiezan a aparecer "los perdedores", quienes para no quedar en ese campo generarán procesos, normas e instituciones que les permita salir de esa situación.

6. De lo particular a lo general

La evolución de la organización de la sociedad y por lo tanto de su desarrollo, ha venido generando varias categorías para explicar su funcionamiento como Estado, Sociedad, Mercado, Eficiencia Económica, Equidad, Crecimiento, Propiedad Privada, Competitividad, Comunidad, Nación, Globalización, Identidad, Cultura, Justicia, etc.

Estas categorías presentan las siguientes características; i) se basan o reflejan instituciones sociales lo cual involucra principalmente normas de comportamiento, ii) alguna de ellas surgen como contrapesos ya que se constituyen en factores que limitan a otras buscando equilibrar intereses, expectativas y principalmente la redistribución de la riqueza entre los diferentes miembros de la sociedad, iii) son a su vez fenómenos que resultan de procesos históricos y por lo tanto sus características esenciales cambian con el tiempo, iv) varias de entre ellas están en directa relación con los procesos de desarrollo económico y social de cualquier país.

Entre uno de los ejemplos más estudiados sobre equilibrios entre estas categorías es el de Estado y Mercado. Existen corrientes que postulan una intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios que prácticamente anularía la existencia de un Mercado y a su vez, existen corrientes que postulan todo lo contrario. En la realidad, estas categorías solamente expresan la necesidad de la existencia de equilibrios

(institucionales y de roles) que permitan la coexistencia de intereses de los grupos sociales que participan en cada una de las esferas de la sociedad.

Otro ejemplo bastante estudiado ha sido el referido a los fenómenos de Globalización y Nación. La transnacionalización de los capitales, la eliminación de las barreras que frenen el intercambio comercial y la formación de mercados globales ha llevado a varios sectores sociales a reivindicar la vigencia de identidades locales y de sus correspondientes formas organizativas como una forma de limitar la aparición de mercados globales que incrementen los niveles de competitividad hasta desplazar a los más agentes económicos más débiles.

La lista de estas contraposiciones que se equilibran y se limitan entre sí puede resultar bastante larga: Desarrollo y Medio Ambiente, Bien Público y Bien Privado, Crecimiento e Igualdad, Competitividad y Comunidad, Mercado y Estado, etc.

El estudio presentado en este trabajo tratará de mostrar un proceso concreto de búsqueda de equilibrio entre dos categorías como Eficiencia Económica y Equidad con la finalidad de comprender los mecanismos de desarrollo y del crecimiento para el caso de Bolivia.

CAPITULO 3

EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

1. Los procesos de privatización en Bolivia²² y equidad

De forma general, se ha evidenciado que los resultados de los procesos de las privatizaciones²³ han incrementado sustancialmente la eficiencia económica de los servicios públicos como la electricidad. Las empresas privatizadas redujeron sus costos y sus pérdidas, incrementaron la productividad por trabajador así como la calidad del servicio y principalmente, la hicieron confiable y continua. Todo ello ha sido una contribución directa al desarrollo económico no solamente del sector sino de la sociedad en su conjunto.

En contraste, la población tuvo la percepción que los procesos de privatización de los servicios públicos en general no fueron transparentes, que afectaron principalmente a los trabajadores y a los más pobres en sus derechos. Además que han beneficiado a un grupo social haciéndolos más ricos (Birdsall, 2002). La opinión general de la ciudadanía latinoamericana sobre los beneficios de las privatizaciones ha venido cayendo desde el 41% en 1998 al 21% en el 2003 con un repunte hasta el 31% para el año 2005²⁴. Sin embargo, para el año 2007, este repunte había alcanzado sólo el 35%²⁵.

En el caso particular de Bolivia, las privatizaciones de las empresas estatales han estado relacionadas con los ajustes estructurales y de estabilización macroeconómica. Existen evidencias empíricas que muestran que sus resultados han sido positivos (Barja, 1998). Es así que por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones antes de la capitalización, Bolivia apenas contaba con 250.000 líneas telefónicas en servicio, altas cotas de demanda insatisfecha y con la densidad telefónica de 3 por cada 100

²² De acá en adelante, la palabra capitalización será sustituida por privatización de las empresas públicas. Aunque existen diferencias sustanciales entre ambos procesos, lo importante es reconocer que la administración y gestión de las empresas capitalizadas se encuentran en manos privadas. El precio de las acciones cotizadas en la Bolsa de Valores dependerá de su gestión.

²³ En el estudio realizado en 66 países, por Megginson and Netter .2001(:380) concluyen que “...privately-owned firms are more efficient and more profitable than otherwise comparable, stateowned firms...”

²⁴ Informe Latinobarómetro 2005 – Instituto Latinoamericano de Opinión. 2005.

²⁵ Informe Latinobarómetro 2007 – Instituto Latinoamericano de Opinión. Noviembre, 2007.

habitantes. Para el año 2007, existían 3,1 millones de líneas telefónicas entre fijas y móviles con una densidad de 33 líneas por cada 100 habitantes²⁶.

Sin embargo, las privatizaciones en el sector eléctrico, consistentes en el traspaso de los bienes estatales al sector privado y en la liberación del mercado, han generado durante estos años desequilibrios sobre todo en los grupos sociales más pobres.

Por ejemplo, en el año 2006, aún el 33% de la población boliviana no tenía acceso al servicio de electricidad y por otra parte, la población de bajos consumos (que coincide con la más pobre) pagaba hasta Bs 1,5 por cada kWh, cuando los sectores de mayores consumos pagaban solamente entre Bs 0,56 y 0,60 por cada unidad de energía consumida²⁷. Por otro lado, la inversión per cápita total directa extranjera acumulada hasta el año 2006 alcanzó a los \$US 760²⁸. Si los inversionistas pensaron recuperar esta cantidad en un plazo de 10 años, significaba que la población debería pagar hasta \$US 0,20 por día solamente por concepto de capital. Si un 30% de la población boliviana en el año 2006 aún vivía con menos de un dólar por día, los 20 centavos de dólar de pago solamente a la inversión significaron un peso relativamente alto en la disponibilidad de ingresos. Es evidente que esta presión sobre los bajos ingresos ha contribuido a la formación de las percepciones negativas en la población sobre los procesos de privatización.

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Evo Morales señalaba, en relación al sector eléctrico, que: *"...El modelo neoliberal, impuesto por las reformas del sector eléctrico en los años 90, no ha logrado efectos significativos en la cobertura del servicio eléctrico, el crecimiento de la infraestructura eléctrica ni en la calidad del suministro, particularmente, en los sistemas aislados y las zonas periurbanas y rurales..."*²⁹. De forma que, en su discurso escrito, el Gobierno de Evo Morales retomó la percepción general de la población en su conjunto sobre las reformas y las privatizaciones. Además añadió, como propuesta de cambio, *"...restablecer el rol protagónico y estratégico del Estado en el desarrollo de la Industria Eléctrica, con el*

²⁶ Superintendencia de Telecomunicaciones. Estadísticas. 2007.

²⁷ "Encuesta sobre conocimientos, hábitos, usos y necesidades en electrificación y telecomunicaciones" Análisis socioeconómico y demográfico de la encuesta. Elaborado por CIES Internacional para el Proyecto IDTR. Septiembre de 2003.

²⁸ INE. 2007. Inversión Extranjera Directa 1996-2005 nacional y por departamento.

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo. Sector Eléctrico. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006.

*objeto de garantizar el suministro eléctrico, asegurando el acceso universal a este servicio en forma sostenible y con equidad social..."*³⁰.

Pero, en el caso del sector eléctrico, el Gobierno de Evo Morales había logrado implementar una medida relacionada con la equidad social antes de "*restablecer el rol protagónico y estratégico del Estado*", con la particularidad que dicha medida no afectó el modelo de acumulación en el sector eléctrico, así como tampoco la composición de la propiedad privada. Por otra parte, el Gobierno no tuvo la necesidad de asignar recursos públicos para beneficiar a la población de bajos recursos y bajos consumos.

De forma general, al analizar este hecho concreto, se pudo advertir la existencia de discrepancias entre los discursos esgrimidos por el Gobierno de Evo Morales (muchas veces radicales) y las prácticas o acuerdos que este gobierno llegó a concretar.

Para alcanzar a implementar la Tarifa Dignidad, el gobierno no requirió poner en práctica su discurso radical (expresado en su Plan de Gobierno 2006-2010), sino efectuar un acuerdo con el sector privado en el marco de sus políticas de desarrollo (expresadas en otro documento como es el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2025).

2. Evolución de las reformas en el contexto global

Durante los años 80, el proceso de transnacionalización de las economías fue cada vez más notorio ya que predominó la tesis de que el crecimiento económico para países como Bolivia, atrapado en el pozo de la pobreza de crecimiento nulo (Adelman, 1999), dependería de su reinserción en el mercado internacional. Esta reinserción requería que el sector exportador sea altamente competitivo y para ello, el estado debería dejar de intervenir en el mercado y liberalizar las transacciones comerciales.

Paralelamente, tanto en el sector eléctrico como en otros sectores, el desarrollo tecnológico de la producción y la globalización de las decisiones económicas se habían convertido en factores dominantes. De ahí también surgió la necesidad de insertar las economías latinoamericanas, en particular la boliviana, al mercado mundial con la esperanza de modernizar la producción de bienes y servicios y así lograr más altos niveles de desarrollo económico y social.

Este hecho coincidió con otros factores internos en Bolivia como la persistente existencia de un estado que arrojaba anualmente fuertes déficits fiscales. Una de las

³⁰ Ibid.

fuentes del déficit fiscal se identificaba en el hecho que el estado era productor de bienes y de servicios y que, al verse obligado a subsidiarlos, a la larga, sus costos y sus ingresos no lograban equilibrarse, traspasando las pérdidas a la deuda externa y con ello a la sociedad en su conjunto³¹.

De ahí surgió la necesidad de transferir las empresas estatales al sector privado, haciendo que estas industrias y servicios cuenten con administraciones eficientes y el negocio sea efectivamente rentable³². Sin embargo, en el caso boliviano, se puso mucho énfasis en que sean los capitales extranjeros que inviertan en las empresas estatales.

Este proceso de transnacionalización de la economía boliviana fue promovido e implementado bajo un marco ideológico que se caracterizó por la adecuación de la economía nacional a las posibilidades de inversión extranjeras directas, con la finalidad de absorber tecnología, capital y con ello mayor productividad.

Los argumentos principales que se esgrimieron para promover estos cambios estructurales fueron:

1. La necesidad de una reforma económica que tienda a estabilizar los procesos económicos, propiciando una adecuada inserción en la economía mundial, lo que suponía la modernización de la gestión empresarial, la superación de los proteccionismos existentes y la competitividad.
2. Promover procesos de recuperación y crecimiento económico.
3. Reasignar roles y responsabilidades al sector público y al sector privado en la producción de bienes y servicios, así como reasignar derechos y obligaciones a los ciudadanos.

Los objetivos de esas reformas estuvieron orientados principalmente a que el Estado en el mediano y largo plazo ya no acumule más los altos niveles del déficit fiscal que se habían presentado en las décadas anteriores. Dichos objetivos no se orientaron de

³¹ Estas medidas parecerían tener un efecto en la equidad, sin embargo, se convierten en altamente inequitativas.

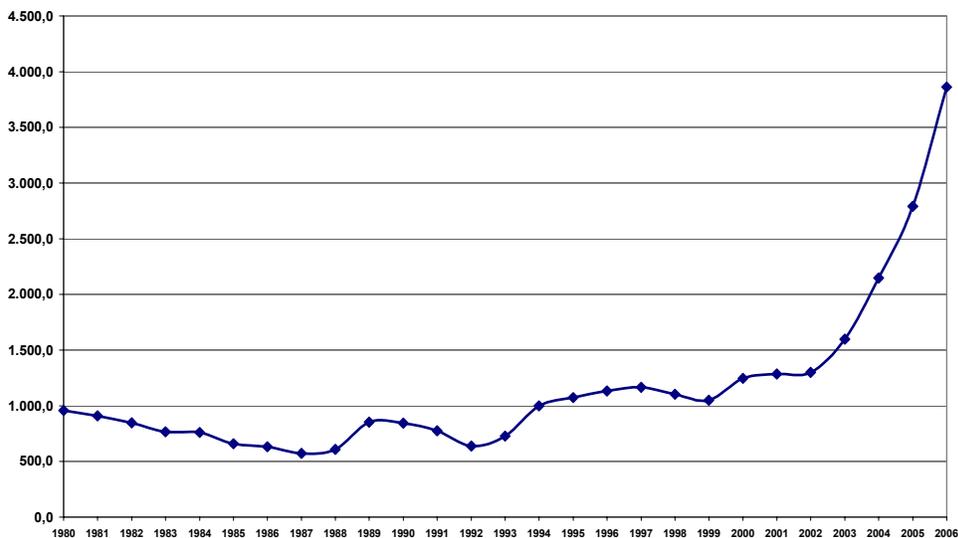
³² Es importante remarcar que Bolivia tomó las primeras medidas de ajuste estructural en el año 1985 con la implementación del Decreto Supremo 21060. El Consenso de Washington fue formalizado recién el año 1987 como consecuencia de las medidas que países como Bolivia venían implementando en materia de economía política. El Consenso de Washington más parece una síntesis de los acontecimientos que ya venían suscitándose y que luego sería “globalizado” o propuesto como una fórmula a aplicarse en toda economía nacional.

forma explícita y consciente hacia el logro de metas como el crecimiento económico sostenido, la equidad social o la preservación del medio ambiente. Las reformas lograron un equilibrio fiscal, un control de la inflación y un crecimiento casi sostenido de las exportaciones como se puede apreciar en los siguientes gráficos.

En los Gráfico 3, 4 y 5 se muestran las tendencias de las exportaciones, la inflación y el déficit fiscal como porcentaje del PIB. En el caso boliviano, los efectos de las reformas hasta el año 2005, son evidentes en relación a esos parámetros.

Gráfico 3

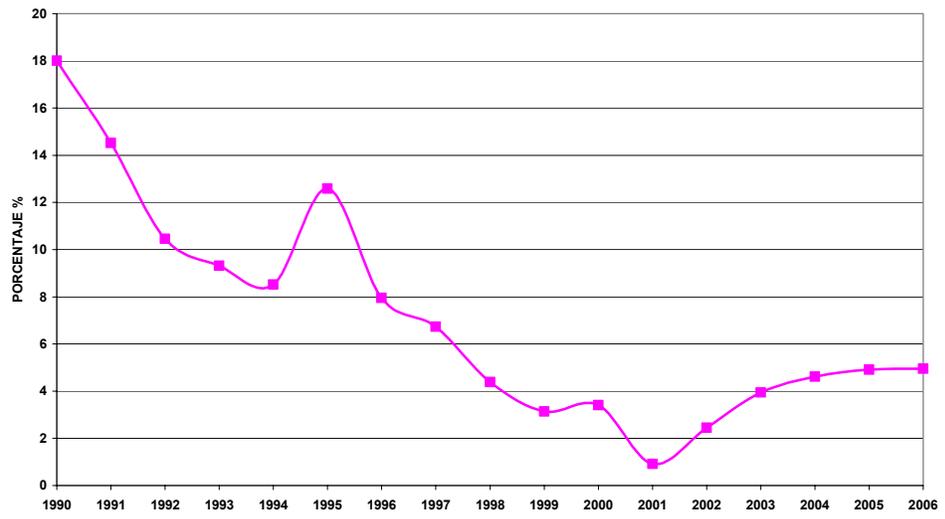
EXPORTACIONES EN MILLONES DE \$US (FOB)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. 2007

Gráfico 4

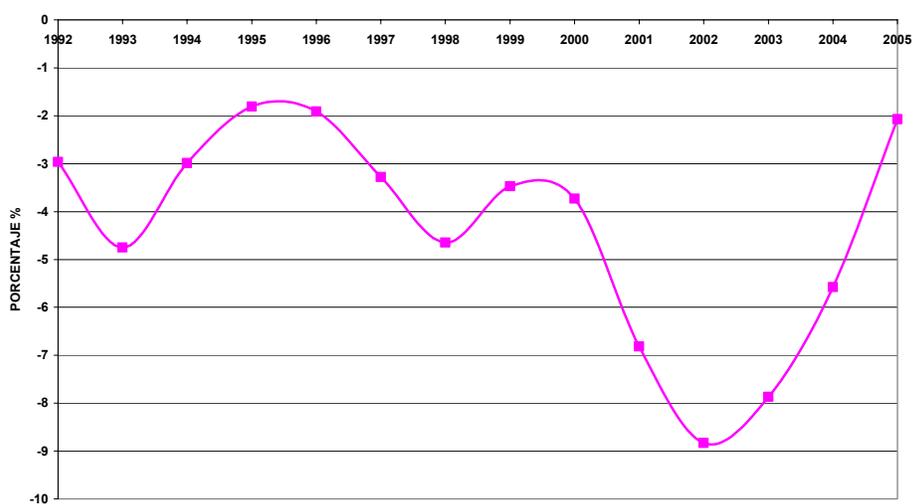
INFLACION ANUAL ACUMULADA



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. 2007

Gráfico 5

DEFICIT/SUPERAVIT TOTAL PIB



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. 2007

Efectivamente, las exportaciones crecieron y la inflación así como el déficit fiscal se mantuvieron en bajos niveles. En resumen, las reformas denominadas neoliberales lograron alcanzar sus objetivos: mantener una fuerte disciplina fiscal, priorizar el gasto público, mantener un tipo de cambio competitivo y finalmente liberar el comercio y atraer la inversión extranjera.

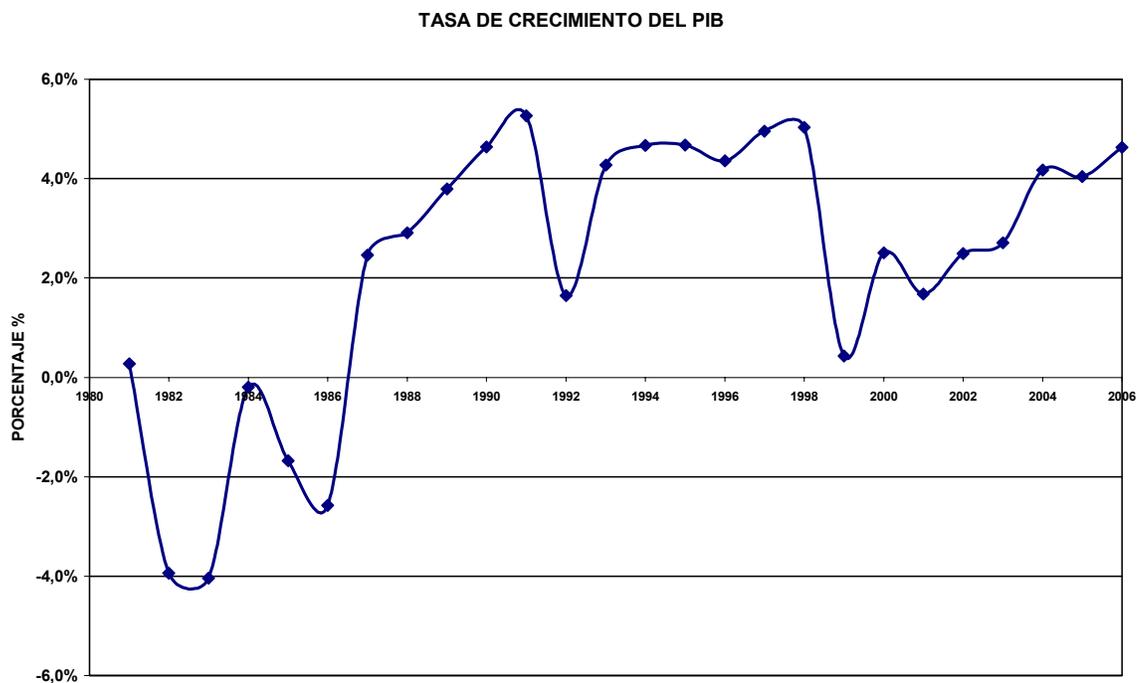
En resumen, en el periodo 1985 – 2005 se produjeron procesos políticos, económicos y sociales cuyos resultados han transformado del Estado boliviano. Estos procesos se caracterizaron por la adopción de una economía de mercado, el desplazamiento del Estado de productor a normador, la modernización de varias instituciones que rigen la relación Estado-Sociedad como los sistemas de regulación y la defensoría del pueblo, la realización de una reforma parcial del Poder Judicial y la implementación de un proceso de descentralización administrativa y de participación de los ciudadanos en el cual se acentuó y promovió la participación local. Sin embargo, como veremos más adelante, este proceso estuvo bastante desvinculado de la equidad social y económica para los ciudadanos.

Sin embargo, para el caso boliviano, una primera explicación evidente fue que el PIB no era un buen indicador del "bienestar" de la población, ya que solo una parte de su crecimiento iba en beneficio de la población. Las exportaciones y/o la inversión privada

fueron motores que determinaron el crecimiento económico del PIB. Sin embargo, ninguno de estos factores recayó directamente en la expansión del consumo personal y con ello sobre su bienestar.

Una de las características del crecimiento del PIB en Bolivia fue su volatilidad, lo cual sí influyó sobre el malestar de la población, porque cada fluctuación hacia la baja contribuyó a gestar inseguridad y expectativas negativas, que retrasaron las posibilidades de recuperación económica y generaron más pesimismo. En el Gráfico 6 se muestran las fluctuaciones del PIB de Bolivia desde 1981 a 2006.

Gráfico 6



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. 2007

Como se puede observar en el Gráfico 6, el crecimiento del PIB entre 1981 a 1987 fue negativo, y posteriormente a las medidas de la NPE, éste creció con tasas positivas. Sin embargo, desde 1987 dichas tasas de crecimiento han sido fluctuantes con periodos cortos de estabilidad o crecimiento sostenido.

3. Periodo 1985-1993: implantación del neoliberalismo.

El 6 de agosto del año 1985 se inició una nueva gestión de gobierno (MNR-Dr. Víctor Paz Estenssoro) como consecuencia de un largo proceso de deterioro económico y político provocado por un modelo de economía basado en el Estado-productor³³. Esa gestión gubernamental fue respaldada mediante una alianza entre los dos partidos políticos con mayor representación en el parlamento (MNR-ADN)³⁴. Ello con la finalidad de apoyar el programa de estabilización económica expresado en el Decreto Supremo 21060. La alianza partidaria confirió a la gestión del Dr. Víctor Paz Estenssoro un mandato muy amplio y el gobierno logró los consensos necesarios para frenar principalmente la inflación.

La política económica implementada se denominó la Nueva Política Económica (NPE) y se caracterizó por dos aspectos independientes entre sí: a) una liberalización de los mercados de bienes y de capitales, pero sin afectar el mercado de tierras y, b) una disminución muy significativa de la participación del gobierno central en la economía como por ejemplo en la fijación de precios, en la captación de los ingresos³⁵ y la decisión de las inversiones³⁶. La NPE se basaba en la teoría económica neoclásica que postulaba que las naciones se enriquecerían con el comercio libre a través de una especialización en la producción, en aquellos rubros competitivos. Ello provocaría que aquellos rubros menos rentables desaparecieran y que los trabajadores migraran hacia aquellos más rentables.

La liberalización de los mercados de bienes y de capitales obligó a las empresas estatales (electricidad, petróleo, minería, telecomunicaciones, transporte ferroviario y transporte aéreo) a modificar de forma sustancial sus costos de producción. Ello implicó el despido de trabajadores y la racionalización de los insumos. Los precios resultantes, ajustados por lo general a los precios internacionales, provocaron una radical disminución del déficit fiscal del Estado y con ello, una reducción de la inflación.

³³ El Estado tenía a su cargo empresas de ferrocarriles, aeronavegación, telecomunicaciones, producción de alimentos, producción de hidrocarburos y electricidad entre otras.

³⁴ Todas las gestiones gubernamentales hasta el año 2006 se apoyaron en sucesivos “pactos por la democracia” efectuados entre partidos con representación parlamentaria.

³⁵ Los ingresos del estado se efectivizarán a través de la reforma impositiva y será principalmente esa la vía de captación de ingresos fiscales.

³⁶ En el Decreto Supremo 21060 no se había planteado la privatización de las empresas estatales, pero sí el desmembramiento de muchas de ellas, como por ejemplo, de la Corporación Minera de Bolivia y el traspaso de pequeñas empresas de bienes a las Corporaciones Regionales de Desarrollo con la finalidad de librarlas al mercado.

En el caso del sector eléctrico, esta situación obligó a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE³⁷) a firmar contratos de rendimiento³⁸ entre el Estado y sus ejecutivos, bajo los cuales, esta empresa se comprometía a equilibrar permanentemente sus ingresos y egresos. Esta situación le resultó favorable ya que hasta el año 1993, ENDE fue sujeto de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y del Banco para el Desarrollo de Alemania³⁹.

El restablecimiento del principio de autoridad fue también otro de los puntos centrales de programa político del gobierno del Dr. Víctor Paz Estenssoro, es decir, generar condiciones de confianza y credibilidad entre los agentes económicos. Es así que se empezaron a mencionar las frases "gobierno eficiente" y "gobierno eficaz". Gracias a esta confianza, el gobierno anunció un programa de reactivación a mediados de 1987 que contenía políticas de promoción de las inversiones y las exportaciones, así como mecanismos de supervisión bancaria con amplios poderes de regulación. A fines de 1987 se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE) para atender los problemas de desempleo y pobreza creados por la crisis y la subsecuente estabilización⁴⁰.

La concepción de la NPE no era ajena a los cambios que se habían producido en el seno del pensamiento económico y político en medios académicos norteamericanos y europeos, y en las muy influyentes organizaciones internacionales de cooperación financiera⁴¹. Con la NPE los partidos políticos como el MNR, MIR y ADN se alinearon con las concepciones «minimalistas» del papel del Estado y fue transmitida a través de un discurso tecnocrático, inspirado en valores como eficiencia, productividad y lucha contra la corrupción. Finalmente, con un Estado achicado se reduciría el juego de

³⁷ ENDE fue creada en 1962 y siempre mostró una administración eminentemente empresarial, manejada con criterios técnicos y con una estabilidad laboral muy importante (6 gerentes generales en 30 años).

³⁸ En 1993, el Gobierno de Sanchez de Lozada evaluó los Contratos de Rendimiento de ENDE, los cuales habían alcanzado los siguientes resultados: 100% cumplida la meta de productividad, 130% cumplida la meta de pago de deuda, 115% cumplida la meta de reducción de costos operativos y 110% cumplida la meta de utilización de la capacidad instalada. (:27) En Bolivia, Restructuring and Capitalization of Electric Supply Industry, Energy Sector Management Program (ESMAP-The Worldbank). September. 1995.

³⁹ Con dichos créditos se amplió la capacidad de generación de Corani, se construyeron varias líneas de transmisión y se ejecutó el proyecto La Paz – Caranavi. Por otro lado, los bancos bi y multilaterales, a partir de 1989 (año de la Declaración del Consenso de Washington) dejaron de hacer préstamos que estuviesen orientados a fortalecer a las empresas estatales y a su producción.

⁴⁰ Esta es una de las pocas medidas tomadas en la época relacionada con los aspectos de equidad y de la red de protección social.

⁴¹ El Consenso de Washington (1989) no fue más que el resultado de las políticas económicas que los propios países latinoamericanos ya venían implementado desde principios de los años 80. (J. Stiglitz: Wither Reform? Towards a new Agenda for Latin America. CEPAL Review, 2003).

influencias de los grupos de presión, que veían en el gobierno la mejor manera de captar partes más grandes en la distribución del ingreso nacional.

Es importante remarcar que el núcleo de la NPE era “el sinceramiento de los precios” bajo una concepción “ideal” de la economía⁴² e independiente de la propiedad de las empresas. Como consecuencia de dicho “sinceramiento de precios”, las empresas estatales que no podían cubrir sus costos de producción tuvieron que ser cerradas como las empresas mineras. En el núcleo de la NPE propuesto en el Decreto Supremo 21060 no estaba contemplado ningún proceso de privatización, aunque a la larga, la NPE había puesto las bases para ello. Por otra parte, “el sinceramiento de los precios” abarcó la liberalización de la mano de obra. Los trabajadores fueron sometidos a la libre oferta y demanda de su fuerza laboral⁴³.

4. Periodo 1989-1993: la administración del 21060

En las elecciones de mayo de 1989, los tres partidos que sustentaban puntos de vista afines a la NPE: el MNR, la ADN, y el MIR, obtuvieron 65% del voto popular. Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR ganó la primera mayoría, siendo seguido muy de cerca por Hugo Bánzer de ADN y, un poco más lejos, por Jaime Paz Zamora, del MIR, quien resultó electo como resultado de la alianza MIR-ADN (el Acuerdo Patriótico).

Durante la campaña electoral Jaime Paz Zamora había prometido, aunque muy vagamente, que cambiaría la NPE⁴⁴. Sin embargo, a los pocos meses de haber sido electo, anunció con otro decreto supremo (el D.S. 22407 del 11 de enero de 1990) que continuaría y profundizaría las reformas neoliberales⁴⁵.

En 1991, cuando gobernaba el Acuerdo Patriótico (MIR-ADN) se mencionaba que:

"Los logros más importantes de esta gestión son una estabilidad económica consolidada que se refleja en bajo déficit fiscal, inflación anual inferior al 15% y

⁴² El mercado ideal se refiere a un mercado sin “externalidades” definidas como “impactos que genera un actor económico y que sufren otros y que el mercado no devuelve perjudicando al actor que los originó”.

⁴³ Estos hechos son los que provocan en los sectores sociales inseguridad y desaliento y por ello, tienden a acumular fuerzas para revertir esas tendencias.

⁴⁴ Se acuñó la frase: “...relocalizar el 21060...”

⁴⁵ El MIR para la campaña de 1989 pretendió ir en contra del 21060 así como el Acuerdo Patriótico (Banzer) en 1997 pretendió ir en contra de la capitalización. Como resultado de ello, el modelo neoliberal fue siendo poco a poco diezmado desde adentro. Al parecer la misma derecha en Bolivia no compartía enteramente las corrientes economicistas de la libertad de precios. Una medida implementada por Banzer (1997-2001) que aún pesa al Tesoro General de la Nación es la asignación de subsidios a la gasolina, diesel y Gas Licuado de Petróleo, medida que definitivamente iba en contra del “sinceramiento de los precios”.

un crecimiento próximo al 4% del PIB, el más alto desde hace una década. En contraste, se mantienen indicadores preocupantes de desempleo, salario mínimo nacional de 32 dólares mensuales, un grado global de desnutrición, morbi-mortalidad infantil y materna que colocan a Bolivia poco más arriba de Haití, y en general una política social que funciona muy poco o simplemente no funciona.⁴⁶”

Los aspectos que preocupaban a la mayoría de la población como el empleo, el salario, la nutrición ya presentaban en esa época desequilibrios bastante acentuados. Se reconocía que las políticas sociales no funcionaban. Sólo habían pasado 6 años de la implantación de las medidas neoliberales a través del Decreto Supremo 21060.

Este fenómeno fue denominado como la “bonanza macroeconómica y el malestar microeconómico” o parafraseando a Jurgen Schuldt (Schuldt, 2004), el divorcio entre “la economía de Bolivia” y la “economía de los bolivianos”, fenómeno persistente hasta el año 2005.

Las medidas económicas tomadas desde 1985 como parte de la Nueva Política Económica habían efectivamente traído consigo estabilidad macroeconómica, sin embargo existía también una fuerte tendencia hacia un distanciamiento más grande entre ricos y pobres. Contar con un PIB en crecimiento, una inflación controlada en bajos niveles y un proceso de exportación en crecimiento (variables macro económicas) deberían ser suficientes para el bienestar social.

Por otro lado, el presidente Paz Zamora dio a las privatizaciones la más alta prioridad en su agenda de reformas. Promulgó la Ley No. 1330 del 24 de abril de 1992, en la cual se autorizaba a las instituciones, entidades y empresas del sector público enajenar los bienes, valores, acciones y derechos de su propiedad y transferirlos a personas naturales y colectivas nacionales o extranjeras, o aportar los mismos a la constitución de nuevas sociedades anónimas mixtas. Durante su gestión se privatizaron empresas como por ejemplo el Hotel Sheraton, la fábrica de aceites de Villamontes y algunos ingenios azucareros. Por otra parte, los recursos netos obtenidos por la venta de las empresas públicas departamentales fueron destinados a proyectos de inversión e infraestructura económica y social de los departamentos.

⁴⁶ Carlos Mesa. Bolivia. Municipales 91. Neoliberalismo vs. Populismo. NUEVA SOCIEDAD Nro.117 ENERO- FEBRERO 1992 , PP. 15-19.

Ninguna de las empresas consideradas estratégicas (electricidad, petróleo, minería, telecomunicaciones y transportes) durante su gestión fue privatizada. Sin embargo, se efectuó una importante reducción del gasto público en relación al PIB, el cual pasó de un promedio de 44,9% (gastos corrientes y de capital) en 1980-81 a 2,76% en 1990. Por otro lado, se incrementó el desempleo como consecuencia de los despidos masivos en la minería y de los recortes del gasto público que afectaron enormemente a dos sectores relacionados con la equidad social que son educación y salud. En salud, la disminución fue mucho menos importante porque la cooperación internacional vino a suplir la falta de recursos nacionales como se muestra en Tabla 3.

Tabla 3. Aportes de la Cooperación Internacional a través de la Inversión Pública en Educación y Salud (en millones de \$US)		
Año	Educación	Salud
1987	3,2	5,4
1992	7,8	22,6

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Al final del periodo 1989 – 1993, Bolivia presentaba una economía con un mercado abierto a las importaciones y a los flujos de capital. Las variables macroeconómicas como la inflación, el déficit fiscal, las tasas de interés y el tipo de cambio se habían estabilizado. Se habían generado las condiciones económicas y políticas mínimas para avanzar hacia un proceso de cambio del rol del Estado. El siguiente paso sería desprender del estado las empresas públicas que producían bienes y servicios y convertir el estado en un estado-normador.

5. Periodo 1993-1997: la capitalización

La propuesta de capitalización de las empresas estratégicas y la generación de 500.000 empleos permitieron al exministro de Planeamiento del Gobierno de Víctor Paz Estenssoro, Gonzalo Sánchez de Lozada, acceder al poder en 1993, no sin antes asegurar nuevamente una democracia pactada. En este caso, el MNR, MBL, MRTK y UCS conformaron el bloque de alianza política que permita el grado de gobernabilidad necesaria para llevar adelante las reformas.

El 6 de agosto de 1993, Gonzalo Sanchez de Lozada asumía el mando de la nación con un programa de gobierno denominado “Plan de Todos”. Los principales lineamientos de dicho programa estaban orientados a una reforma total del rol del Estado con la finalidad de completar el programa de ajuste estructural iniciado en 1985.

Se trataba de asegurar que las políticas económicas sintetizadas en el Consenso de Washington⁴⁷ se consoliden en Bolivia y con ello evitar en el largo plazo, nuevas crisis económicas.

⁴⁷ Se entiende por Consenso de Washington un listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington DC. La lista incluye: disciplina fiscal, prioridad del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, del tipo de cambio, del comercio exterior y de la inversión extranjera directa, privatización y desregulación de los precios.

La promulgación de la Ley de Capitalización y de nuevas leyes sectoriales, así como la creación de un Ministerio de Capitalización, hicieron posible la participación del capital privado, sobretodo extranjero, en las principales empresas estatales estratégicas bajo dos condiciones: i) efectuar inversiones por lo menos igual o más que el valor en libros de cada empresa en un plazo máximo de siete años y ii) asumir la responsabilidad de la administración de las nuevas entidades capitalizadas.

El diagnóstico⁴⁸ que se hizo en 1993 del sector eléctrico en particular fue el siguiente:

- *Bolivia dispone de suficientes recursos energéticos para atender la demanda interna, entre ellos, el potencial hidroeléctrico alcanza a los 45.000 MW mientras que la demanda no sobrepasa los 700 MW.*
- *El crecimiento anual de la demanda de electricidad se mantuvo en el 7%, mientras que la población creció anualmente a 2,2%. Se esperaba que esta tasa de crecimiento se mantenga igual en los subsiguientes 10 años.*
- *La mayoría de las empresas eléctricas suministraba electricidad a precios moderados (por debajo de la media en América Latina) y de forma confiable. Este monto en promedio era de \$US 0,02/kWh mientras que el promedio en América Latina era de \$US 0,05/kWh.*
- *Los precios del servicio eléctrico no reflejaban los costos reales y en el largo plazo, los precios no cubrirían la recuperación de las inversiones. Al tratarse de inversiones estatales, éstas terminarían por no ser recuperadas, lo cual se traduciría en una forma de subsidio a los consumidores.*
- *La tasa anual de rentabilidad del sector eléctrico en su conjunto era de 3,5%, mientras que el promedio en América Latina era del 7%⁴⁹.*
- *El requerimiento de inversiones para el periodo 1994 a 2000, en generación de electricidad fue de \$US 340 millones. Hasta ese entonces, el financiamiento provino del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco para el Desarrollo de Alemania.*

⁴⁸ Bolivia. Reestructuring and Capitalization of the Electric Supply Industry: An outline for change. Energy Sector Management Program (ESMAP - The Worldbank). September 1995.

⁴⁹ En el caso de ENDE, ésta empresa presentaba una rentabilidad del 4.1% anualmente en 1993. Sin embargo, en el mediano plazo hubiera estado condenada a tener pérdidas por asfixia financiera.

- *El sistema de regulación estaba a cargo de la Dirección Nacional de Electricidad, dependiente del Poder Ejecutivo. Esto producía un conflicto ya que el Poder Ejecutivo era responsable de efectuar las inversiones y al mismo tiempo regular los precios de la electricidad.*
- *El sistema eléctrico estaba estructurado de tal forma que era imposible que nuevas compañías de electricidad puedan entrar en el mercado boliviano, principalmente en la generación, y donde más inversión se requeriría. La Empresa Nacional de Electricidad tenía el monopolio de la generación y al mismo tiempo, era responsable del despacho de la electricidad. Por lo tanto, cualquier otro actor en el mercado estaría desfavorecido ya que ENDE despacharía primero su producción.*
- *Las pérdidas en el sector eléctrico, durante el periodo 1984 a 1993 tendieron a crecer del 10% al 16%. Para evitar las pérdidas, también era necesario hacer más inversiones en el incremento de la capacidad de distribución y de transmisión.*

Es evidente que las empresas públicas que funcionaban bajo estas características no tendrían ninguna posibilidad de sobrevivir en el corto y mediano plazo. Es por ello, que existió también en la población un sentimiento que las reformas eran deseables y por ende que eran factibles políticamente.

Durante las elecciones de 1993, se abrió "la ventana de la oportunidad" al ganar el MNR dichas elecciones con un plan concreto de privatizaciones.

Las expectativas que despertaron en 1993 las reformas de las empresas públicas se focalizaron en los siguientes aspectos de la oferta electoral⁵⁰:

- *Atraer nuevas inversiones para revitalizar las empresas estatales mediante la participación privada.*
- *Eliminar los monopolios estatales en los sectores estratégicos con la finalidad de incentivar la competencia y beneficiar a los consumidores.*
- *Distribuir entre los bolivianos la propiedad de las empresas capitalizadas con la finalidad de promover la participación ciudadana en los beneficios obtenidos por estas empresas.*

⁵⁰ Ibid.

- *Mejorar el desempeño económico nacional con expectativas en el crecimiento económico como consecuencia de las inversiones extranjeras directas.*
- *Ampliar la oferta laboral la cual se concretaría en la generación de 500.000 nuevos empleos, como consecuencia de las inversiones y del crecimiento económico.*
- *Modernizar el Estado con la finalidad de modificar su relación con la Sociedad y de transformar su rol en la organización de la nación.*

El 21 de marzo de 1994 se promulgó la Ley de Capitalización No. 1544. El artículo 2 de dicha ley señalaba lo siguiente:

ARTICULO 2.- Autorízanse y apruébanse los acuerdos requeridos para la conversión en sociedades de economía mixta de acuerdo a disposiciones en vigencia, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Metalúrgica Vinto, que especifiquen como aportes del Estado el valor en libros de patrimonio de dichas empresas⁵¹.

Como resultado de este proceso, las empresas capitalizadas fueron la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), el Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Este proceso permitió captar algo más de \$US 1.670 millones de dólares, los cuales deberían ser invertidos durante los años 1995 a 2002. Se encargó al Ministerio de Capitalización el cumplimiento de los compromisos contraídos.

La primera empresa pública sometida al programa de capitalización-privatización fue la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE). En 1993, esta empresa poseía una capacidad eléctrica de generación de 469.5 MW en total de los cuales 134.2 MW correspondían a hidroelectricidad y 335.3 MW a generación térmica (gas y diesel) y participaba con el 72% de la producción nacional de electricidad. El 28% restante estaba en manos de la Compañía Boliviana de Energía Eléctrica (COBEE).

⁵¹ El Lloyd Aereo Boliviano fue capitalizado a través del Decreto Supremo No. 24098 del 25 de Agosto de 1995 ya que esta empresa era una sociedad de economía mixta ya existente.

La estructura del sector de energía eléctrica, antes del proceso de capitalización, estaba conformada de la siguiente forma⁵²:

- Existían dos empresas, una pública e integrada por generación y transmisión para la provisión de energía eléctrica a cada principal ciudad del país (ENDE) y otra COBEE igualmente integrada por generación y transmisión para la provisión de electricidad a Oruro y La Paz.
- Existían varias empresas privadas encargadas de la distribución: COBEE en La Paz y Oruro. CRE en Santa Cruz, ELFEC en Cochabamba, CESSA en Sucre, SEPSA en Potosí.
- Una red eléctrica denominada el Sistema Interconectado Nacional (SIN) la cual no incluía a Cobija, Trinidad y Tarija.

Para iniciar el proceso de privatización/capitalización, las autoridades bolivianas de ese entonces optaron por dividir ENDE en cuatro empresas, tres de generación y una de transmisión con la finalidad de limitar la participación de una sola empresa por más del 35% en la capacidad del SIN. Las primeras fueron adjudicadas en junio de 1995 y conllevaron un plan de inversiones por 140 millones de dólares los que se invertirían entre 1995 y 2002.

La división de ENDE en tres empresas generadoras (Corani S.A., Guaracachi S.A. y Valle Hermoso S.A.) tenía la finalidad de crear condiciones de competencia en la generación de electricidad. La transmisión correspondería a un monopolio natural y por lo tanto estaría sujeto a regulación.

Específicamente, la Empresa Eléctrica Corani S.A. fue adjudicada a Dominion Energy, Inc. (Estados Unidos), la que se comprometió a invertir 58.8 millones de dólares en ella. A la vez, la Empresa Eléctrica Guarachi S.A fue capitalizada por Energy Initiatives Inc. (Estados Unidos), con un aporte de 47.1 millones de dólares. Finalmente, la Empresa Eléctrica Valle Hermoso S.A. recibirá 33.9 millones de dólares del consorcio Constellation Energy (Estados Unidos).

La parte de la transmisión fue privatizada mediante la venta de los activos a capitales españoles por un monto de \$US 60 millones.

⁵² En Gover Barja, David Mckenzie and Miguel Urquiola. Chapter 4: Bolivian Capitalization and Privatization: Approximation to an Evaluation. Sin fecha. Center for Global Development.

Las principales razones que llevaron al Gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada a efectuar esta transformación en el sector eléctrico fueron las siguientes:

- La escasez de financiamiento por parte del Estado para nuevas inversiones. Si bien ENDE, en ese entonces, era sujeto de crédito de varias entidades bi y multilaterales, éstas fueron cambiando sus políticas de préstamo y no otorgarían más financiamientos a las empresas públicas, aspecto que asfixiaría tarde o temprano a esta empresa. Por otro lado, siendo una empresa pública, no encontraría tampoco financiamiento internacional privado ya que no cotizaba en ninguna bolsa de valores.
- La necesidad de disminuir el déficit público suprimiendo cualquier tipo de subsidio al sector eléctrico y liberar estos recursos para asignarlos a otros gastos públicos.
- Incrementar la captación de ingresos para el Estado a través de la venta de los activos del sector y principalmente a través de la reforma tributaria⁵³ que se había efectuado años anteriores.

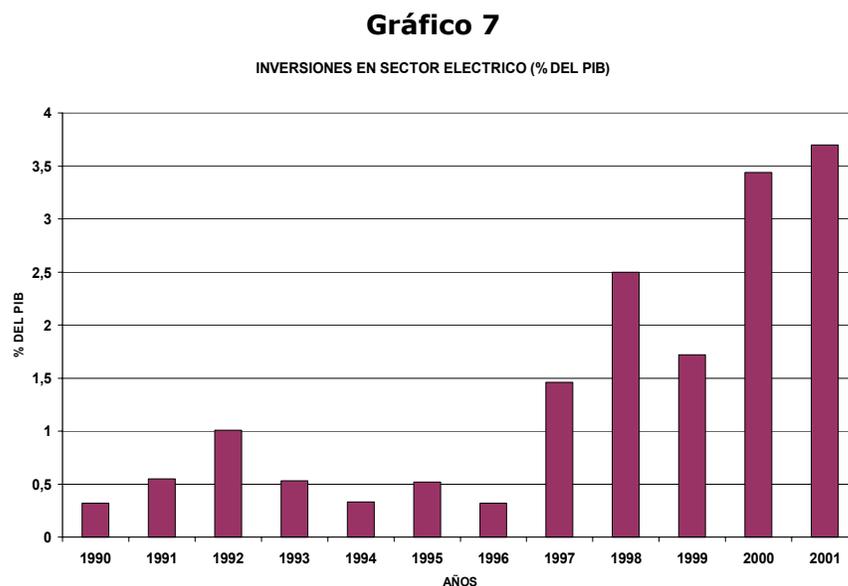
A cambio se esperaba que la capitalización/privatización tengan los siguientes resultados:

- Una elevada competencia en la generación de electricidad beneficiando a los usuarios con precios cada vez más bajos.
- Una provisión de electricidad segura y confiable al menor costo bajo estándares de calidad del servicio, facturación y atención al cliente.
- Seguridad en la recuperación de las inversiones, principalmente de los monopolios naturales a una tasa de rentabilidad fijada por el propio mercado internacional.
- Cambios y mejoras en la tecnología de generación y distribución.
- Atención permanentemente al crecimiento de la demanda.
- Señales permanentes de precios reales.
- Regulación del servicio para proteger a los usuarios en caso de presencia de monopolios naturales.

⁵³ En 1986, el Gobierno de Bolivia puso en marcha una reforma total del sistema tributario remplazando un régimen impositivo basado en un sistema de gravámenes por otro que tenía como pieza central el impuesto al valor agregado sobre el consumo. Para ello se promulgó la Ley de Reforma Tributaria No. 843.

La capitalización de ENDE tuvo los siguientes efectos, primeramente la capacidad de generación eléctrica creció de 650 MW en 1993 a 960 MW para 1997 y a 1.480 MW para el año 2007, con una tasa de crecimiento promedio de 9% anual, en segundo lugar, se incrementó el número de empresas generadoras de 4 a 11 empresas con diferentes capacidades de generación ya sea hidroeléctrica o termoeléctrica, incrementando con ello los niveles de competencia y finalmente, las inversiones para atender el crecimiento de la demanda han ascendido a \$US 60 millones anualmente.

En el Gráfico 7 se puede apreciar el efecto de la capitalización sobre las inversiones realizadas antes y después de la misma en el sector eléctrico como porcentaje del PIB⁵⁴.



Fuente: Superintendencia de Electricidad. Estadísticas. 2007

La capitalización de ENDE estuvo matizada por varios factores particulares durante el proceso de diseño que se llevó a cabo entre 1993 y 1995. Primeramente, el proceso

⁵⁴ Elaboración propia sobre datos de la Superintendencia de Electricidad - 2004

fue concebido haciendo énfasis en su aspecto técnico, lo cual circunscribió la discusión a expertos y no generó un debate más amplio sobre el proceso.

La elaboración de la Ley de Electricidad, del Sistema de Regulación y de sus reglamentos, al privilegiar el componente técnico, dejó por fuera de la discusión a diversos sectores como a la Sociedad Boliviana de Ingenieros, a las Universidades Públicas y sobre todo a las Juntas Vecinales, cuyos miembros serían los beneficiarios de las reformas. En este sentido, nunca se contrastaron los posibles efectos de la reforma del sector eléctrico sobre aspectos como la equidad, la cobertura o el acceso al servicio, sobre todo en áreas rurales y periurbanas.

Como consecuencia de lo anterior, no se incorporaron en el proceso de capitalización varias medidas y mecanismos que atiendan⁵⁵ las demandas permanentes de la población como por ejemplo, la ampliación de los servicios de electricidad a las áreas rurales y periurbanas, la mejora del servicio en las poblaciones intermedias, el uso eficiente de la electricidad y la utilización de energías renovables como medio para mitigar los efectos en el medioambiente. Ninguno de estos aspectos fue incorporado en el proceso de capitalización como tareas para el sector privado o para el sector público. Estas tareas, en su conjunto, hacían que los “paquetes de capitalización” hubieran sido menos “atractivos” para la inversión extranjera ya que efectivamente, afectaban las tasas de rentabilidad.

Solo las demandas de electrificación rural, en la Ley de Electricidad resultante, fueron asignadas como única y exclusiva responsabilidad del Estado, principalmente en financiarlas y desarrollarlas sin la participación del sector privado. Es así que el Artículo 61 de dicha Ley señala que “...*el Estado tiene la responsabilidad de desarrollar la electrificación en poblaciones menores y en el rural que no pueda ser atendida exclusivamente por la iniciativa privada...*”⁵⁶. Por lo que la población sin servicio eléctrico, en áreas “no rentables”, quedó a expensas de la disponibilidad de recursos públicos⁵⁷ o dicho de otro modo, las demandas de la población fueron consideradas como “fallas del mercado” y donde el Estado debería intervenir.

⁵⁵ En la actual Ley de Electricidad No. 1604, en el Capítulo Disposiciones Finales se hace mención a la obligación del Estado a atender estas demandas sin afectar ni hacer participar al sector privado.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ En el 2008, la inversión requerida para dotar de electricidad a un usuario en el área rural asciende a \$US 1.300 a \$US 1.500. Para lograr que los 500.000 hogares rurales puedan tener acceso a la electricidad se requieren \$US 750 millones de inversión pública sólo en el sector eléctrico.

Por otro lado, la reforma del sector eléctrico no había previsto ninguna medida de mitigación para enfrentar otras consecuencias negativas de la capitalización-privatización como la elevada concentración de la riqueza en pocas manos, el despido de los trabajadores de las empresas capitalizadas y el incremento diferenciado de tarifas y con ello, atenuar la acción de los “descontentos”. Por ejemplo, nunca se anticiparon medidas para aplicar tarifas “sociales” a los sectores más pobres con la finalidad de evitar reacciones negativas o contar con un plan de contingencias para sostener el servicio en los sistemas aislados como Trinidad, Riberalta, Guayaramerín y Cobija entre otros. Las pocas medidas de mitigación introducidas serían también de responsabilidad exclusiva del Estado.

Sin embargo, en el artículo 6 de esta Ley de Capitalización, se propuso una medida distributiva relacionada con la equidad social pero que no se encontraba en la esfera del sector eléctrico y fue la siguiente:

ARTICULO 6.- Autorizase al Poder Ejecutivo a transferir a título gratuito, en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría, las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta que hubiesen sido capitalizadas del modo establecido en el artículo cuarto de esta Ley. Esta transferencia de acciones queda exenta del pago de todo impuesto.

Aunque el beneficio no fue universal ya que sólo alcanzaba a todos aquellos bolivianos que hayan cumplido los 21 años al 31 de diciembre de 1995, fue una medida que tuvo un impacto positivo sobre uno de los sectores más vulnerables de la sociedad como son los ancianos que no tuvieron acceso al seguro social o a la jubilación.

"Considerando este efecto multiplicador, y utilizando la información sobre la distribución de los ingresos que proporciona la encuesta de hogares del INE, puede estimarse que el Bonosol de \$US 94 millones, como el pagado el 2005, pudo generar un aumento en el ingreso real de todos los hogares superior en promedio al 1,3 por ciento. De acuerdo a mis estimaciones, resulta que ese aumento ha sido proporcionalmente mucho mayor en los grupos de menores

ingresos, pues representa un aumento del 14% para el quintil inferior. Es indudable que el Bonosol contribuye de manera relevante a la equidad social.”⁵⁸

Sin embargo, también se ha señalado que el Bonosol:

“...no han tenido grandes resultados en la reducción de la pobreza. Hasta el año 2007 fueron transferidos más de 5 mil millones de bolivianos a un promedio de 400 mil adultos mayores de 65 años por año, no obstante la incidencia de la pobreza extrema entre 1999 (40.7%) y el 2006 (37.7%) se redujo sólo en 3 puntos porcentuales, aproximadamente a un ritmo de 0,44% por año.”⁵⁹

En realidad, el objetivo del Bonosol fue generar una red de protección social para un sector altamente vulnerable como son los ciudadanos de la tercera edad y no necesariamente contribuir a la reducción de la pobreza o de satisfacer necesidades básicas de la población como acceso a la salud, educación, agua potable, electricidad o vivienda.

En resumen, se puede constatar que el proceso de reforma del sector eléctrico no incorporó políticas concretas relacionadas con la equidad o el acceso al servicio. Como vimos antes, la reforma del sector eléctrico estuvo más relacionada con aspectos de las reformas de ajuste estructural (Consenso de Washington) que con la visión de país que se hubiera deseado en ese momento⁶⁰. Se buscó principalmente capital internacional para mantener la salud económica del sector en el largo plazo y con ello, asegurar la satisfacción de los nuevos requerimientos de electricidad que, en el caso boliviano, son crecientes. Es decir, la evolución de las reformas generó varios problemas sin resolver y que estuvieron germinando durante el mismo proceso de implementación de dichas reformas y que no fueron previstos. Luego esos problemas desembocaron en la caída del segundo régimen de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

Durante el proceso de privatización-capitalización, ningún mecanismo de participación y control social fue implementado. A cambio se crearon las Superintendencias

⁵⁸ En Roberto Laserna. Maldito Bonosol. Los Tiempos. 13 de marzo 2006.

⁵⁹ En Datos y Hechos Mecanismo Departamental de Control Social de La Paz - Boletín Electrónico No. 1 Año 5 (25 Enero de 2008) – Página 1

⁶⁰ La reforma del sector eléctrico sudafricano, en el año 2002, impuso metas de desarrollo económico, equidad y medio ambientales, cuyos efectos a cuatro años de su implementación ya pueden evaluarse como positivas. Es decir que las reformas más dependen de los objetivos impuestos que de los métodos empleados. Citado en Nancy Birdsall “Privatization Reality Check-Distributional effects in Developing Countries”.

Sectoriales como entidades de "defensa de los consumidores" y que de forma "neutra", ejercían un control sobre las empresas, sobre todo las monopólicas (distribución de electricidad, agua y gas natural) para evitar el abuso sobre los consumidores.

La autorización para la conversión de las empresas públicas en sociedades de economía mixta abría, en particular para ENDE, el camino al incremento de capital (extranjero) de dichas sociedades. Con ello, el Estado dejaba de ser productor de bienes y servicios y trasladaba esa función al sector privado.

Con esas medidas, el estado cambió su rol de estado-empresario a estado-normador y regulador. Por lo tanto, también cambiaron las relaciones entre la sociedad civil y el estado. El estado se convirtió en un "árbitro regulador" de las relaciones entre empresas y consumidores y entre trabajadores y capitalistas. También se sentaron las bases para que el ciudadano pueda defenderse del Estado y se iniciaron las acciones para implementar la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, instancias relacionadas con las reformas del Poder Judicial.

Es importante señalar que el Estado no pudo deshacerse completamente de algunas empresas públicas, ello debido a diversas razones. En algunos casos, dichas empresas no hubieran podido sobrevivir sin la intervención estatal o, en otros como el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, el efecto de su desaparición hubiera tenido consecuencias muy negativas en la imagen de la propia capitalización. Es así que en tres sectores económicos como ferrocarriles, hidrocarburos y electricidad quedaron empresas "residuales": "ENDE residual" (con las plantas de Trinidad y Cobija), YPFB residual y ENFE residual. Cada una de estas empresas subsistirá hasta el año 2005 y serán el sustento para la refundación de cada una de ellas en el programa del Gobierno de Evo Morales

En realidad, al efectuar la división de las empresas eléctricas públicas para luego ser capitalizadas, los implementadores de la reforma del sector eléctrico se encontraron que las plantas generadoras de Trinidad y Cobija no podrían ser convertidas en empresas autónomas para luego ser capitalizadas debido a que ambas unidades funcionaban solamente con subsidios provenientes del Estado. Ningún capital privado hubiera asumido aportes de capital a estas plantas por su carácter deficitario.

Finalmente, cuando este periodo concluía, se dejaron varias dudas sobre los procesos de capitalización. Por ejemplo, en el sector de los hidrocarburos, la Ley No. 1731 (Ley

sobre Contratos de Riesgo Compartido), en su artículo noveno, estableció que los campos de gas natural en producción fueron clasificados como "existentes" si estaban en explotación hasta la fecha de promulgación de esa ley y "campos nuevos" aquellos que serían explotados después de esa fecha aunque hayan sido ya descubiertos. Ello implicaba que los campos nuevos como San Alberto y San Antonio ya no pagarían el 50% del precio del gas natural en boca de pozo como regalías sino solamente el 18%, aspecto que desató una larga discusión entre oficialistas y opositores y una desconfianza en la población. Por otro lado, el artículo 24 de la Ley No. 1689 (Ley de Hidrocarburos) expresaba que "quienes celebren contratos de riesgo compartido con YPFB para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos adquieren el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida". Ambas medidas, fueron interpretadas por la población como acciones contrarias a los intereses del país.

En general, la población boliviana dudó de la transparencia de los procesos de capitalización porque fueron implementados bajo un discurso tecnocrático y crearon la ilusión de una participación de los ciudadanos en las empresas a través del Bonosol⁶¹.

6. Periodo 1997-2002: la gestión de la capitalización

Hugo Banzer durante su campaña electoral utilizó un discurso que trataría de mostrarlo muy distante y crítico de la capitalización. Es así que propuso inclusive que, llegando al poder, revisaría cada uno de los contratos de capitalización. Al estilo de muchos de los partidos políticos, durante su campaña electoral, utilizó los tradicionales métodos "populistas" del discurso de las promesas y de los regalos (Archondo, 1999).

Sin embargo, una vez ganada las elecciones con un 22,26%, al igual que los gobiernos antecesores, debió reunir a cinco partidos políticos (ADN, MIR, UCS, CONDEPA, NFR), denominada la "Megacoalición", para garantizar un elevado grado de gobernabilidad. Es así que se conformó el "Acuerdo por Bolivia" al cual se sumarían también otros partidos como el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) y el Katarismo Nacionalista Democrático (KND).

⁶¹ El Bono Solidario (Bonosol) es una transferencia de efectivo a todos los bolivianos que hayan cumplido la edad de 65 años. Este beneficio fue establecido en 1997 como un pago anual de US\$ 248 por persona, de carácter vitalicio y que constituiría una fuente de ingresos para la gran mayoría de personas de la tercera edad sin ningún acceso al viejo sistema de pensiones.

La enorme diversidad de visiones y propuestas existentes en el “Acuerdo por Bolivia”, trajo consigo un problema: existía una fuerte ambigüedad en el seno de la alianza en relación a la capitalización. Desde que se inició la gestión de gobierno, fue muy difícil para la coalición entender el cambio que habían sufrido principalmente las instituciones del Poder Ejecutivo.

En el sector eléctrico, por ejemplo, la atención de las demandas de electrificación ya no se caracterizaba por la intervención directa del gobierno central. La descentralización y la Participación Popular habían asumido parte de la atención de estas demandas y se las canalizaba a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) o de las mismas Prefecturas y Gobiernos Municipales. En estas circunstancias, los gobernantes de la megacoalición muy difícilmente podrían cumplir con sus electores a quienes había prometido dotarles de electricidad porque los mecanismos que antes existían para ello, como por ejemplo, la Empresa Nacional de Electricidad, habían desaparecido. Para ese entonces, ya era necesario intermediar con las Prefecturas o con los Gobiernos Municipales para atender demandas de electricidad de la población. Es de ahí que las “obras” efectuadas para la población prácticamente no estarían más asociadas al nombre del gobernante de turno, sino al nombre del Prefecto o del Alcalde de turno. Una alternativa que los gobernantes de este periodo utilizaron para cumplir con sus electores fue la promulgación de varias leyes de “prioridad nacional” para dotar de electricidad a un sin fin de localidades⁶².

Otro aspecto que creó tensiones al interior del Poder Ejecutivo en el sector eléctrico fueron las relaciones entre el Viceministerio y la Superintendencia de Electricidad a consecuencia de la subida permanente de los precios. En 1998, por efecto de las inversiones que se realizaban en las empresas eléctricas, existía una elevación permanente de las tarifas eléctricas las cuales eran determinadas por la Superintendencia de Electricidad en base a los costos reales. Estas subidas dañaban la imagen del gobierno y despertaba críticas de varios sectores. Como los precios de la electricidad ya no podían ser fijados directamente por el Gobierno, a la larga tuvo que optar por una modificación de los Reglamentos de Precios y Tarifas del Sector Eléctrico, la creación de un Fondo de Compensación Tarifaria y fijar un precio relativamente bajo del gas natural destinado a la generación de electricidad. Esta

⁶² Superintendencia de Electricidad. Compendio de Normas del Sector Eléctrico. Página web: www.superele.gov.bo

actitud fue la evidencia que luego de más de un año de haber asumido el mando de la Nación, el Gobierno de Hugo Banzer aceptaba las nuevas reglas de juego y el nuevo armazón institucional dejado por el anterior gobierno. El Estado se había convertido en normador y regulador y bajo esas circunstancias, las demandas sociales se canalizaban por mecanismos institucionales existentes. En realidad, la gobernabilidad además de garantizar el mínimo de votos en el parlamento, debía apegarse al marco institucional hasta ese momento implantado.

Sin embargo, la democracia pactada creaba a su vez otro tipo de tensiones, las cuales iban poco a poco derivar en una parcelación del Poder Ejecutivo para cada partido político integrante. En el caso del sector eléctrico, éste se mantuvo los cinco años de gobierno bajo el control de ADN. Sin embargo, las manifestaciones cada vez más evidentes del "clientelismo" (Montaño, 1998) en el ejercicio del gobierno por parte de los partidos políticos cubrirían de dudas la gestión gubernamental, sombra que a su vez incrementó aún más la sensación de duda del mismo proceso de capitalización.

La relación directa que el Gobierno de Hugo Banzer estableció con la capitalización fue a través del destino de los recursos que fueron traspasados a las Administradoras de los Fondos de Pensión. Es así que el 15 de junio de 1998, promulgó la Ley de Propiedad y Crédito Popular como una alternativa ante la imposibilidad de cumplir con el Bonosol y ser sustituido por el Bolivida y la Acción Popular. Dicha Ley estableció que el 30% del dinero generado a partir de las empresas capitalizadas (unos 70 dólares por persona y por año) se destinaría a un primer Grupo (mayores de 50 años al 31 de diciembre de 1995) para el pago del Bolivida, que será "una Acción Popular Preferencial", y el 70% pasaría a un Segundo Grupo (mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995), quienes recibirían una Acción Popular. Esta Acción Popular serviría para como aporte inicial para la obtención de microcréditos. El valor promedio de la Acción Popular se situaba entre \$US 200 y \$US 400. Esta medida nunca terminó de implementarse ya que previamente, el gobierno se había propuesto regularizar la identidad de los ciudadanos a través del Registro de Identificación Nacional (RIN).

Entre el año 2000 a 2002, sucedieron varios otros acontecimientos, entre ellos Hugo Banzer renunció a la presidencia debido a su mal estado de salud y tuvo que dejar el gobierno al Vicepresidente Jorge Quiroga. Las protestas al modelo neoliberal se fueron canalizando hasta que estalló la Guerra del Agua en el año 2000. Ello fue consecuencia

de la privatización del servicio de agua en la ciudad de Cochabamba con la subsiguiente elevación de las tarifas.

Otro hecho que despertó más protestas y aglutinó a las fuerzas opositoras al modelo fue la intención de exportar el gas natural a México y California a través de un puerto chileno. Para ello se había conformado el consorcio Pacific LNG con alguna participación del Estado. El razonamiento que hacían los sectores opositores al negocio de exportación fue el siguiente: "Con un precio en boca de pozo de 0,60 centavos de dólar el millar de pies cúbicos y de concertarse una venta diaria de 30.000.0000 de metros cúbicos al día de gas natural, los ingresos anuales para el país por el 18% sumarían sólo \$US 41 '745.780, es decir, diez veces menos de los que YPFB, antes de la capitalización, entregaba anualmente al TGN"⁶³. Este proyecto sería retomado a través de las elecciones del año 2002 por el Gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada. Hasta ese momento, los pocos beneficios de la capitalización de las empresas públicas hacia la población, el incremento de la pobreza y la desocupación y la entrega de los recursos naturales con bajos retornos para el país en su conjunto habían generado un frente de protestas que poco a poco se fue aglutinando y acumulando fuerzas sobre todo en los sectores populares, principalmente en los habitantes de El Alto.

7. Periodo 2002-2005: el reformismo de la capitalización

Este periodo se caracterizó por dos fases, la primera comprendió el periodo de gobierno de Gonzalo de Sanchez de Lozada (agosto de 2002 a octubre de 2003) y la segunda, denominada "el reformismo del neoliberalismo" (Tapia, 2005) que abarcó el periodo de octubre de 2003 hasta fines de 2005, incluyendo los gobiernos de Carlos Mesa y Eduardo Rodriguez V.

Gonzalo Sánchez de Lozada fue reelecto en junio de 2002 con una débil mayoría (20,8%). La coalición resultante (alianza MNR-MBL-MIR-UCS-NFR) sólo logró reunir el 44,3% de los sufragios y se enfrentó con la oposición intransigente del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, que incrementó su votación de forma vertiginosa de una elección a otra, y del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) liderado por Felipe Quispe. El MAS y el MIP decidieron permanecer al margen de cualquier acuerdo político de gobierno y contribuyeron a una polarización del sistema partidario reflejada en la nueva composición del Congreso (Alenda, 2003).

⁶³ La Prensa del 1ro de Diciembre de 2001.

Por otro lado, esa gestión gubernamental, tras los 5 años de gobierno de la Megacoalición, se encontró con un sector eléctrico que había evolucionado bajo los lineamientos implantados en 1993, con precios "sinceros" y una oferta que satisfacía la demanda ampliamente como efecto de las inversiones realizadas.

Sin embargo, solamente el 33% de la población rural tenía acceso al servicio de electricidad, persistía el desequilibrio regional en el suministro de electricidad⁶⁴, no se había desarrollado ningún proyecto importante de exportación y existía un creciente descontento de la población contra el relativo alto costo de la electricidad en relación a sus ingresos, sobre todo en la ciudad de El Alto y en las pocas áreas rurales que contaban con este servicio.

Esta situación no era muy diferente en los otros sectores como telecomunicaciones, hidrocarburos, aeronavegación y ferrocarriles. Si bien existía un núcleo muy rentable para estas empresas de servicios, quedaba mucha población, sobre todo rural, excluida de poder contar con estos servicios⁶⁵.

En el segundo gobierno de G. Sanchez de Lozada existió una fuerte disposición para radicalizar el modelo neoliberal articulando la exportación del gas natural a México y a los Estados Unidos a través de Chile como una urgente necesidad para captar recursos para el Estado boliviano⁶⁶ y de la forma más rápida posible, lo que significaba monetizar las reservas de gas natural por adelantado.

Los magros retornos que la población percibió hasta ese momento como resultado de las exportaciones de gas natural, la presencia de Chile en un asunto relacionado con un recurso natural abundante, el desprestigio de los partidos políticos y las frustraciones de no lograr salir de la pobreza y de las desigualdades, fueron las fuerzas que se canalizaron en octubre del 2003 en la guerra del gas.

La respuesta represiva del Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada sólo fue una manifestación que entre la posición de población y de la sociedad en general ya no

⁶⁴ Pando, Beni y Tarija aún no hacen parte del Sistema Interconectado Nacional de Electricidad y por lo tanto presentan serias dificultades en el suministro de electricidad. En el caso de Santa Cruz, sólo el Area Integrada del Departamento hace parte del SIN.

⁶⁵ Por ejemplo, el Lloyd Aereo Boliviano dejó de atender con vuelos regulares poblaciones como Cobija, Riberalta y Guayaramerín una vez capitalizado.

⁶⁶ En el mes de febrero de 2003, Gonzalo Sánchez de Lozada intentó incrementar los impuestos a la población, lo cual terminó en un enfrentamiento entre policías y militares. La medida de incremento de impuestos ya representaba un síntoma que los recursos del Estado eran cada vez más exiguos.

existían puntos de negociación o de consenso. Las demandas de la población por una Asamblea Constituyente o por el Referéndum fueron consideradas por G. Sánchez de Lozada como reivindicaciones orientadas a provocar la caída del gobierno, hecho que se produjo el 17 de octubre de 2003. Se habían agotado todos los mecanismos de absorción de conflictos: la coerción y el accionar de partidos⁶⁷, como CONDEPA y UCS, que años anteriores desplegaron relaciones clientelares como respuesta a las demandas sociales y cuya consecuencia fue absorber los conflictos sociales, aunque temporalmente, ya no funcionaban más.

Desde el 17 de octubre de 2003, Carlos Mesa gobernó sin una mayoría parlamentaria estable, con un gabinete ministerial apartidista y sin oficialismo, (en muchos casos las políticas tuvieron que aprobarse mediante una alternancia de las alianzas con las diferentes bancadas), Si bien esta decisión tuvo en un principio la virtud de desactivar los conflictos sociales, los riesgos de ingobernabilidad fueron altos y se debieron a la polarización de la sociedad en torno a los grandes temas que figuraban en la agenda gubernamental: referéndum en torno a la exportación del gas, Ley de Hidrocarburos y Asamblea Constituyente.

Durante el periodo 2003 hasta fines de 2005, en el sector eléctrico se producen las primeras reformas importantes a los reglamentos de la Ley 1604 de Electricidad. Una de las primeras medidas tomadas en ese entonces fue estabilizar los precios de la electricidad y prácticamente congelarlos⁶⁸ atendiendo una de las demandas sociales planteadas por los movimientos sociales. Para ello se creó un Fondo de Estabilización Tarifaria, supervisado por la Superintendencia de Electricidad pero administrado por las empresas eléctricas. Este mecanismo permitió que los precios no se modifiquen más allá de una banda, acumulando unas veces a favor y otras veces en contra saldos de las variaciones de los precios⁶⁹.

También se promulgó el Reglamento de Electrificación Rural (Decreto Supremo No. 28567), como un mecanismo que incentive y facilite la expansión del servicio de

⁶⁷ Desde el año 1997, fue creciendo en la población un fuerte rechazo al accionar de los partidos políticos, es así que, durante la “guerra del agua” en Cochabamba, se podía leer en un afiche de la Coordinadora del Agua: “Asamblea Constituyente / Para la participación de la gente / Sin mediación partidaria / Para decidir el país / En el que queremos vivir”, Fernando Mayorga, *La Razón*, 8/10/2000.

⁶⁸ Más adelante se describirá en detalle este proceso.

⁶⁹ En la actualidad, el Fondo de Estabilización tiene una deuda hacia los productores de electricidad de aproximadamente \$US 10 millones y los deudores son los consumidores.

electricidad hacia las áreas rurales, ello como consecuencia de la brecha existente de la cobertura de este servicio entre áreas rurales y urbanas.

Se hizo el intento de construir una red eléctrica entre Caranavi y Trinidad con la finalidad de integrar por lo menos esta capital de departamento al Sistema Interconectado Nacional de electricidad, y finalmente, se tomaron algunas medidas para incentivar la exportación de electricidad hacia los países vecinos.

Estas acciones gubernamentales estaban orientadas a tratar de modificar las relaciones entre las empresas capitalizadas del sector eléctrico, los consumidores y el modelo de desarrollo que hasta ese momento se había adoptado. Ese modelo había privilegiado las áreas "rentables" dejando marginadas las áreas "no rentables" las cuales coincidían con las áreas rurales donde se encontraba la población indígena.

Regiones como Pando, Beni, Tarija y varias provincias de Santa Cruz no se habían beneficiado de las mejoras producidas en el suministro de electricidad y muchas de sus poblaciones solamente contaban con electricidad por algunas horas, por lo tanto no solamente la población indígena estaba excluida de los servicios de electricidad, sino también regiones como el oriente y el chaco boliviano.

Las reformas que se trataron de introducir en el proceso de capitalización, durante la gestión de Carlos Mesa, buscaron resolver las tensiones que hasta ese entonces se habían generado entre empresas y consumidores, entre empresas-gobierno y regiones y finalmente entre empresas-gobierno e indígenas (en su mayoría no consumidores de electricidad o de servicios de telefonía, etc.). Ninguna de las medidas fue lo suficientemente convincente y benéfica para superar la "agenda de octubre" consistente en "la nacionalización de los hidrocarburos, la realización de la Asamblea Constituyente y el juicio de responsabilidades contra el ex presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada". La imposibilidad de implementar estas tareas en el periodo 2003-2005 provocó un proceso de adelantamiento de elecciones y se dejó que las nuevas fuerzas sociales emergentes traducidas principalmente en el Movimiento al Socialismo, asuman el desafío de implementarlas.

8. El devenir del descontento de las Reformas

Como se señaló anteriormente, luego de más de una década del proceso de capitalización y privatización de ENDE (así como de las otras empresas estatales), se

fue generando un creciente descontento y desconfianza tanto del mismo proceso como de los efectos, a pesar que los resultados macro económicos fueron positivos.

Las percepciones negativas (Birdsall, 2002) por parte de la población y que fueron incrementándose respecto a las reformas del sector eléctrico fueron principalmente las siguientes:

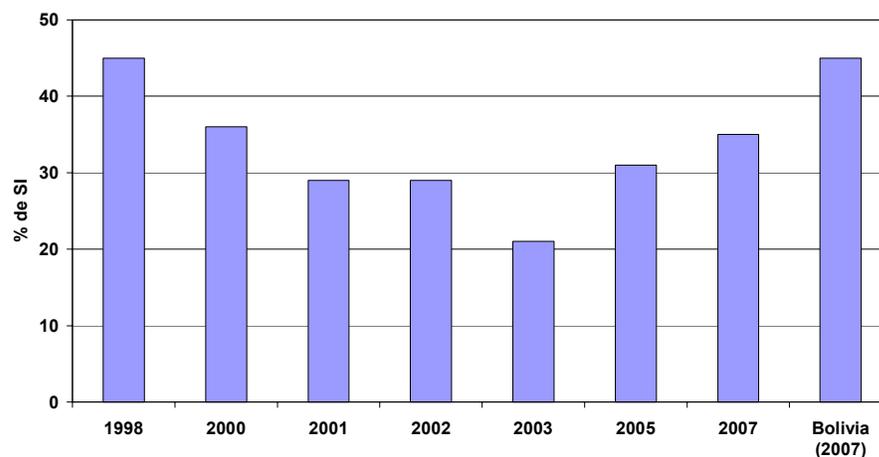
- *Los costos de servicio de electricidad demandaban una proporción cada vez más alta respecto del ingreso ya que estos costos estaban indexados y no así los ingresos que se debilitaban por la depreciación constante de la moneda boliviana.*
- *Muchas dificultades en el acceso al servicio sobre todo para las áreas rurales.*

Estas percepciones no fueron solamente expresadas por los bolivianos, sino también a nivel del continente latinoamericano, en el cual se habían llevado a cabo de una forma u otra, procesos de privatización de los servicios públicos.

Es así que en el año 2003, solamente el 21%⁷⁰ de los latinoamericanos pensaban que las privatizaciones de las empresas estatales habían sido beneficiosas para el país como se puede apreciar en el Gráfico 8. Aunque este porcentaje para el año 2007 subió al 35%, pero no supera aún el 45% del año 1998.

Gráfico 8

América Latina y Bolivia: ¿Las privatizaciones han sido beneficiosas para el país?



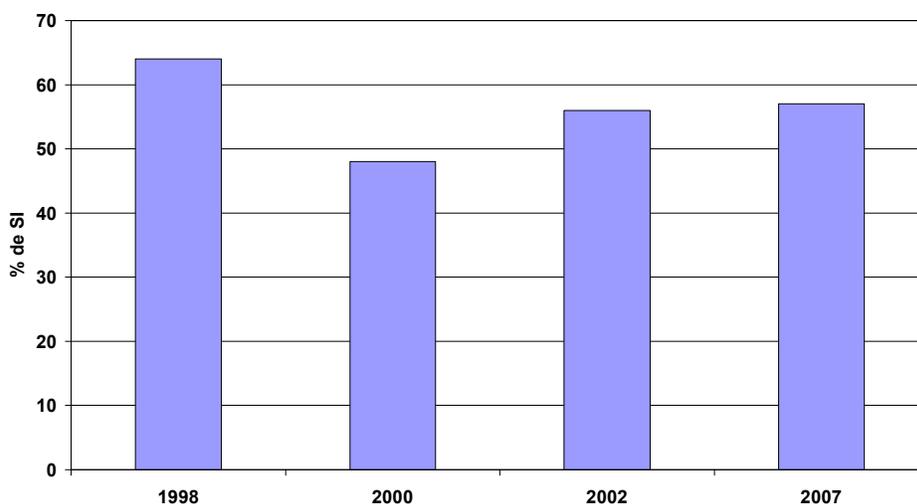
Fuente: Latinobarómetro. Informe 2007

⁷⁰ Latinobarómetro. Informe 2007.

En relación a la percepción de la economía de mercado, la evolución para el caso boliviano ha ido cambiando, como se muestra en el Gráfico 9, es así que en 1998, el 64% de los bolivianos percibía que era lo mejor para el país, en cambio al año 2000, esta cifra descendió al 48% y luego fue paulatinamente recuperándose hasta el año 2007.

Gráfico 9

Bolivia ¿La economía de mercado es lo mejor para el país?

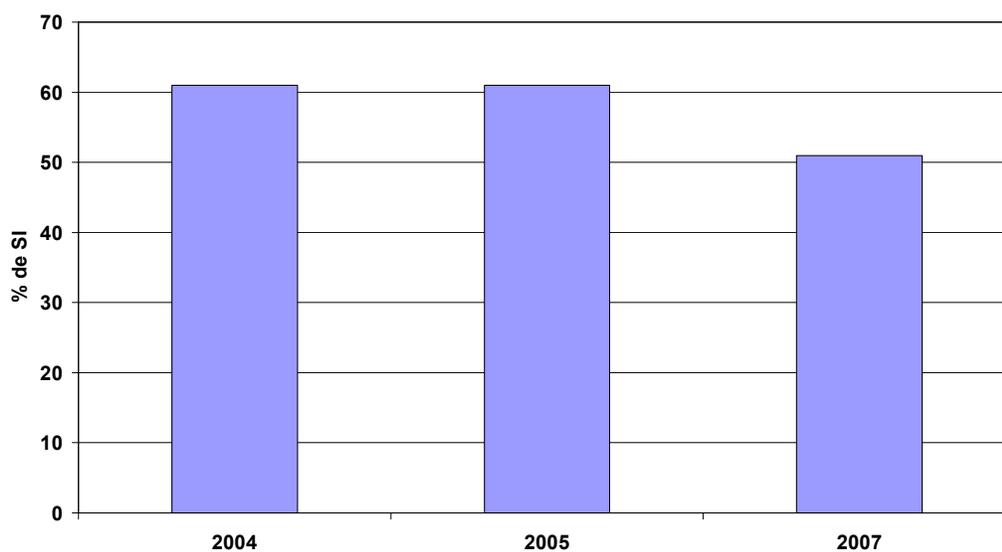


Fuente: Latinobarómetro. Informe 2007

Por otro lado, si bien la percepción sobre el rol de la empresa privada para el desarrollo de Bolivia se mantuvo constante entre el año 2004 y 2005, ésta tuvo una caída entre el año 2005 y 2007 como se aprecia en el Gráfico 10.

Gráfico 10

Bolivia . ¿La empresa privada es indispensable para el desarrollo del país?

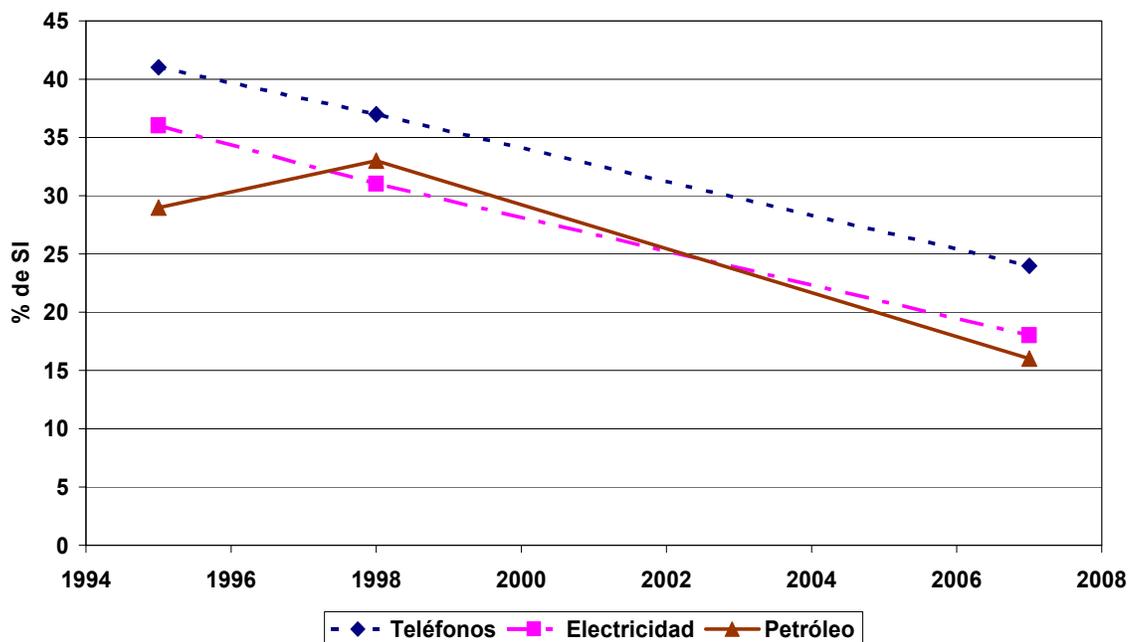


Fuente: Latinobarómetro. Informe 2007

Por otro lado, en los Gráfico 11 y 12 se puede apreciar que en relación a los servicios (hidrocarburos, telefonía y electricidad), la población latinoamericana percibió que éstos deberían estar más en manos del Estado que en manos privadas. Por otra parte, se puede apreciar que en 1995 menos del 41% de los latinoamericanos pensó que las actividades de estos servicios deberían estar en manos privadas. En cambio, más de 52% de los latinoamericanos siempre pensó que estos servicios deberían estar en manos del estado.

Gráfico 11

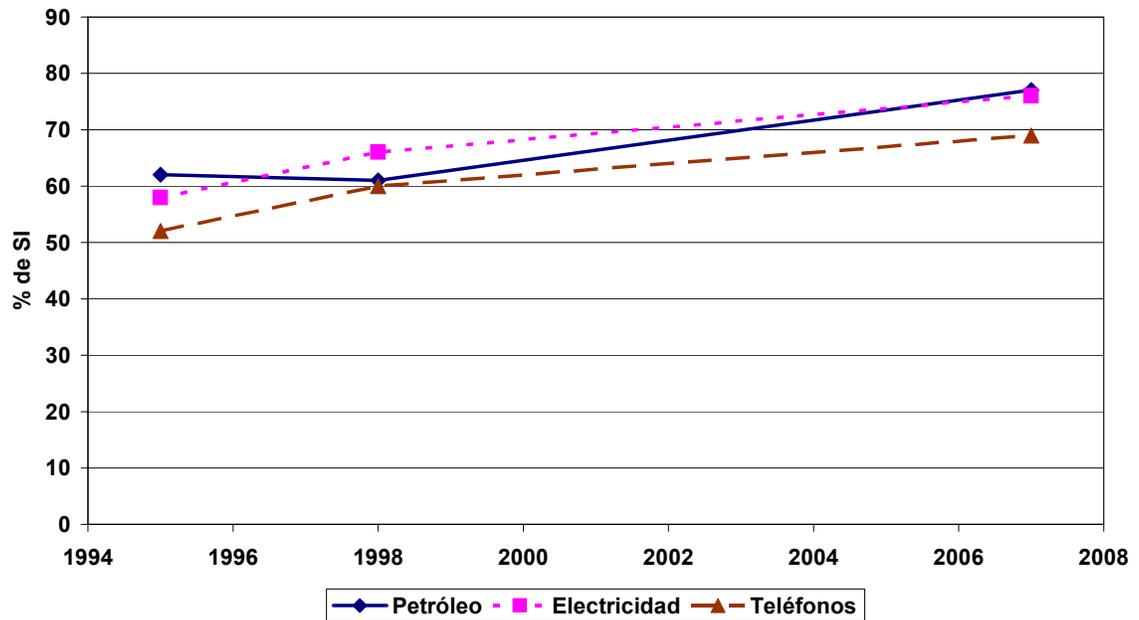
América Latina: Actividades que deben estar en manos privadas



Fuente: Latinobarómetro. Informe 2007

Gráfico 12

América Latina: Actividades en manos del Estado



Fuente: Latinobarómetro. Informe 2007

La evolución de estos parámetros durante estos últimos años lleva a la conclusión que la población de América Latina percibe a la economía de mercado como parcialmente beneficiosa (más del 50%), pero que el sector privado no es indispensable en el desarrollo del país y que los servicios, como electricidad, deberían estar en manos estatales.

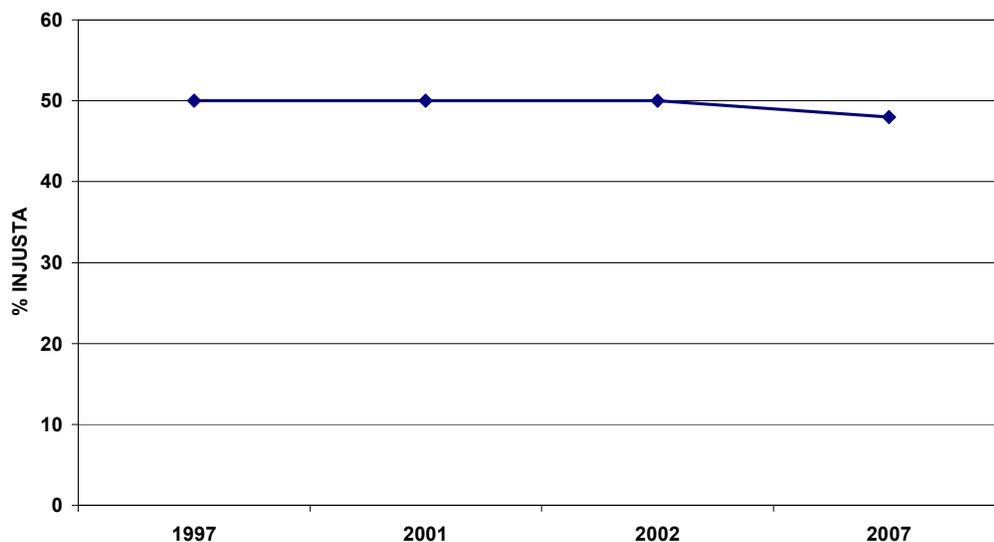
"...En conclusión sobre las actitudes hacia la economía, podemos decir que los latinoamericanos no rechazan la empresa privada, ya que una mayoría de 56% dice que es indispensable para el desarrollo del país, y 52% cree que la economía de mercado es lo más conveniente para el país, pero están desilusionados de ésta como único sistema para ser desarrollado (47%). La ausencia de solución a los problemas los ha hecho mirar al estado para demandar soluciones. La demanda de más y mejor estado se muestra en una serie de indicadores de manera simultánea... Sin que los ciudadanos conozcan el consenso de Washington, y sin que entiendan en qué consiste, claramente

...sus postulados han quedado sobrepasados, porque hay más demanda de estado y menos demanda de mercado para encontrar el desarrollo...⁷¹

En relación a la distribución de la riqueza (equidad), el Informe 2007 del Latinobarómetro concluye en relación al Gráfico 13:

Gráfico 13

América Latina: Cuán justa es la distribución de la riqueza



Fuente: Latinobarómetro. Informe 2007

"...Es contundente en mostrar una línea completamente plana a lo largo de la década respecto de que la distribución de la riqueza es injusta. Uno de cada dos latinoamericanos piensa así. Es más, se puede decir que si se compara con el año 1997 hace exactamente una década, en un año especialmente emblemático porque América Latina creció 2% en ese año, justo antes de la crisis asiática, vemos que las opiniones sobre la distribución de la riqueza tiene una diferencia de sólo 3 puntos con entonces (78% y 75%, respectivamente al sumar muy injusta e injusta). La disminución de la pobreza, la mayor educación, ni el crecimiento han hecho cambiar esa opinión...⁷²

⁷¹ Latinobarómetro. Informe 2007.

⁷² Op.Cit.

9. Equidad, el Programa de Gobierno de Evo Morales⁷³ y el Plan Nacional de Desarrollo⁷⁴

En el documento del Programa de Gobierno de Evo Morales se señala la necesidad de resolver los desequilibrios y brechas que se habían generado durante los 15 últimos años en el plano social. La descolonización y la eliminación de los principios liberales de la economía han sido dos de los principales pilares del discurso del Movimiento al Socialismo. Para poner en práctica ese discurso, el MAS planteó como núcleo central de su acción, el control por parte del Estado de aquellos sectores estratégicos que generan importantes ingresos como hidrocarburos, electricidad, minería, y telecomunicaciones.

Como consecuencia de lo anterior, ese gobierno incorporó en su Plan de Gobierno procesos de nacionalización de las empresas privadas como un medio para alcanzar objetivos de equidad a través de la redistribución de riqueza.

También dicho gobierno utilizó medidas no institucionalizadas pero permanentemente llevadas a la práctica como por ejemplo la participación directa de los movimientos sociales en la toma de decisiones gubernamentales, y con ello, la incorporación de las demandas de varios sectores sociales que hasta ese entonces estuvieron excluidos en las decisiones gubernamentales.

A diferencia de otros partidos políticos formales, el Movimiento al Socialismo ha obedecido desde sus inicios los lineamientos provenientes de sus bases sociales organizadas y ha estado dispuesto a no separarse de ellas. Una vez que el MAS accedió al poder, de forma regular se fueron realizando reuniones de concertación con miembros de los movimientos sociales absorbiendo principalmente las demandas sociales. Este mecanismo de concertación, para el caso específico del Movimiento al Socialismo, llevarían inevitablemente al Gobierno a implementar, fijar y concentrar sus acciones en medidas directas de equidad.

En la esfera de la equidad, el Gobierno de Evo Morales, consideró al área social como:

"...elemento sustantivo de la reciprocidad y la redistribución del excedente nacional que potencia y fortalece la capacidad de los actores y el territorio; al mismo tiempo, genera desarrollo socio comunitario pleno, sano, creativo,

⁷³ Movimiento al Socialismo. Programa de Gobierno. Corte Nacional Electoral. 2005

⁷⁴ Ministerio de Planificación del Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo. 2006.

proactivo, con valores e identidad, con capacidad proyectiva, con esperanza y con capacidad transformadora; y orienta la construcción y reproducción de la equidad. Establece un escudo de protección y movilización que garantiza cerrar las injustas brechas y organiza en torno al horizonte de dignidad, para erradicar toda forma de exclusión, discriminación y violencia que se traducen en extrema pobreza.”⁷⁵

Por otro lado, el Gobierno de Evo Morales estableció la relación de la equidad con el crecimiento económico dejando de:

“Considerar a lo social como “variable de ajuste” de las políticas de crecimiento económico y se reconstituirá como función del Estado, otorgándole a éste el rol de promotor y protagonista para generar condiciones de equidad, contribuyendo al logro del Vivir Bien. Ello supone considerar la política social como una inversión y no como un gasto.”⁷⁶

Para conseguir este propósito, el Plan Nacional de Desarrollo propuso desarrollar varias políticas sociales entre las que se destacan la revalorización de los derechos de las personas y grupos sociales, la acción afirmativa para los sectores excluidos, la valoración de los saberes y conocimientos locales entre otras.

10. La puesta en práctica del Programa de Gobierno: “Recuperar las empresas públicas para las mayorías nacionales...”

El Programa de Gobierno de Evo Morales en relación a las empresas públicas señalaba que:

“...El Estado boliviano requiere recuperar las empresas públicas del sector estratégico de la economía y de servicios, para ponerlas a disposición de las mayorías nacionales. Para los bolivianos, los sectores económicos estratégicos continúan siendo el control de las comunicaciones, los ferrocarriles, la explotación de los minerales de valor especial y metales preciosos, los hidrocarburos y el gas, el control aeroportuario, la ejecución de un plan y una política energética puntual, la mecanización en la explotación del agro y el aprovechamiento de la biodiversidad...”⁷⁷.

⁷⁵ Ministerio de Planificación del Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo. 2006.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Programa de gobierno y Estatus del MAS-2005. Corte Nacional Electoral.

Para alcanzar estos objetivos, dicho gobierno implementó medidas como el Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos así como la recompra de las refinerías y de las acciones que le permitan una participación del 51% en todas las empresas capitalizadas del sector petrolero.

El efecto inmediato de estas medidas fue el incremento de los ingresos del Estado, ya no solamente vía los impuestos, sino vía el control total de las empresas denominadas estratégicas.

En relación al sector eléctrico, el Plan Nacional de Desarrollo contempló el resurgimiento y fortalecimiento de la Empresa Nacional de Electricidad ENDE, como un mecanismo de participación del Estado en este sector, principalmente con la finalidad de universalizar el acceso al servicio eléctrico y exportar electricidad a los países vecinos. Es así que en el Plan mencionado anteriormente se señala que la propuesta de cambio deberá:

*"Restablecer el rol protagónico y estratégico del Estado en el desarrollo de la Industria Eléctrica, con el objeto de garantizar el suministro eléctrico, asegurando el acceso universal a este servicio en forma sostenible y con equidad social. Asimismo, se ejercerá soberanía sobre los recursos y fuentes de energía eléctrica, generando seguridad energética para atender el mercado interno y externo, con transparencia en todas las acciones que desarrolle el Estado"*⁷⁸.

Para alcanzar el propósito mencionado, el Gobierno propuso implementar cuatro medidas en el sector eléctrico⁷⁹:

- *Desarrollar Infraestructura Eléctrica para Atender las Necesidades Internas y Generar Excedentes con la Exportación de Electricidad.*
- *Incrementar la Cobertura del Servicio Eléctrico en el Área Urbana y Rural para Lograr la Universalización del Servicio de Electricidad*
- *Contar con Soberanía e Independencia Energética.*
- *Consolidar la Participación del Estado en el Desarrollo de la Industria Eléctrica con Soberanía y Equidad Social.*

⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006.

⁷⁹ Ibid.

Las metas que el Gobierno quiso alcanzar en el sector eléctrico se expresaron también en el Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma:

"Interconectar el país y exportar electricidad a los países vecinos, consolidando a Bolivia como el centro energético de la región, con soberanía y seguridad energética, con mayor participación del Estado en la expansión de la infraestructura eléctrica y en las exportaciones de electricidad. Lograr la universalización del servicio de electricidad en el área urbana y alcanzar una cobertura del 70 por ciento en el área rural, así como el desarrollo de fuentes energéticas renovables para incrementar la oferta de generación y así, garantizar la seguridad energética"⁸⁰.

La orientación del Plan y por ende, del Gobierno, se centraron en dos aspectos, por un lado, el fuerte acento en consolidar la participación del Estado en el desarrollo de la industria eléctrica y por otro lado, lograr la universalización de este servicio a todos los habitantes también como una medida de equidad.

La participación del Estado como productor y/o distribuidor de electricidad tendría sentido si esta participación desplazaría completamente la participación del sector privado quien efectuaba esas tareas. Una participación parcial solamente colocaría al Estado como un competidor más en el sector eléctrico. Por lo tanto, la participación estatal en el sector eléctrico debería a la larga desembocar en una nacionalización.

Por lo tanto, el Plan de Gobierno apuntó a una nacionalización del sector eléctrico, que en términos prácticos significaba traspasar las acciones de los bolivianos a ENDE y comprar lo necesario de las acciones de las empresas capitalizadas de generación para tener el control de las mismas. La nacionalización de las empresas de distribución no hubiera tenido el mismo camino que las de generación, ya que hubiera sido necesario comprar más del 50% de las acciones de estas empresas para asegurar el control de las mismas.

Todos estos elementos que conforman la nueva estructura de poder en Bolivia, han provocado un cambio sustancial de comportamiento en el conjunto del sector privado, unos han optado por la confrontación al nuevo régimen y otros por procesos de negociación con él.

⁸⁰ Ibid.

CAPITULO 4

LA TARIFA DIGNIDAD

1. Antecedentes de la Tarifa Dignidad

El 21 de diciembre de 1994 se promulgó la Ley de Electricidad No. 1604 con la finalidad de reformar el sector eléctrico. Se impulsó la participación del sector privado y se establecieron condiciones de competencia asegurando niveles mínimos de calidad del servicio. Esta norma obligó a las empresas eléctricas a dividirse en generadoras, transmisoras y distribuidoras sin que exista una vinculación patrimonial entre ellas.

Una de las empresas eléctricas que a esa fecha generaba y distribuía electricidad y que por lo tanto estaba integrada verticalmente era la Compañía Boliviana de Energía Eléctrica, COBEE. Esta empresa, conformada con capital privado, producía electricidad en el Valle de Zongo, muy cerca de la ciudad de La Paz y en Miguillas, localidad situada en la provincia Inquisivi del Departamento de La Paz y la distribuía en las ciudades de Oruro y La Paz. Esta compañía se estableció oficialmente en la ciudad de La Paz el 10 de julio de 1925 y sus dueños fueron empréstitos canadienses.

Cuando inició sus operaciones estuvo a cargo de tres servicios importantes principalmente para la ciudad de La Paz: la energía eléctrica, los tranvías y los teléfonos. El servicio de tranvías fue atendido hasta 1950 y el de los teléfonos hasta 1953, mientras que la atención del servicio de energía eléctrica fue creciendo de manera constante hasta la actualidad.

Su estructura permaneció invariable hasta el año 1994, cuando se iniciaron los procesos de capitalización y privatización de la empresa generadora y transmisora de electricidad estatal, la Empresa Nacional de Electricidad. Este proceso iba a afectar a COBEE, principalmente en su estructura como generadora y distribuidora. La nueva Ley de Electricidad, promulgada a fines de 1995, no le permitió seguir siendo una empresa que genere y distribuya simultáneamente electricidad, por lo cual COBEE estuvo obligada a escindirse en dos y vender a terceros la parte correspondiente a la distribución.

En 1994, periodo en el cual el gobierno de ese entonces inició el proceso de privatización del sector eléctrico, varias comunidades aledañas a la planta hidroeléctrica de Miguillas ya contaban con el servicio de electricidad, la cual era suministrada directamente por COBEE. A diferencia de otras comunidades rurales tanto

en los Departamentos de La Paz y Oruro, la localidad de Miguillas no solamente disponía de electricidad sino que también recibía este servicio a precios muy bajos directamente de COBEE.

Una vez que la Ley de Electricidad entró en vigencia, en enero de 1996 COBEE debió vender la parte de la distribución de electricidad⁸¹. Capitales españoles (IBERDROLA SA) compraron la distribución de COBEE y se formaron dos empresas: la Empresa de Electricidad de La Paz (ELECTROPAZ SA) y la Empresa de Fuerza y Electricidad de Oruro (ELFEO). Desde ese momento, los comunarios de Miguillas empezaron a ser atendidos por ELFEO y ya no más por COBEE.

Uno de los efectos inmediatos que resintieron los comunarios de Miguillas fue una elevación, aunque no significativa en ese momento, del costo del servicio eléctrico. Cuando COBEE distribuía y facturaba el servicio eléctrico, el costo del servicio era relativamente bajo. Sin embargo con las nuevas disposiciones, las empresas de distribución estaban obligadas a cobrar el costo real del servicio. Por otra parte, la Ley de Electricidad No. 1604 permitía que las tarifas estén ajustadas al Índice de Precios al Consumidor así como indexadas al dólar. La combinación de ambos factores elevó las tarifas desde 1995 a 2005 en un 165%⁸².

Los comunarios de Miguillas, así como muchos consumidores de las áreas rurales y periurbanas, se caracterizaban por tener consumos de electricidad muy bajos. En muchos casos, las empresas eléctricas de distribución no lograban cubrir sus costos operativos de distribución de electricidad en las áreas rurales y periurbanas y prácticamente estaban obligadas a elevar los precios de la electricidad. Como efecto de ello, en las áreas rurales y periurbanas, que no presentaban consumos significativos de electricidad, existió permanentemente una presión para elevar los precios de la electricidad.

El 29 de mayo de 2004, en la localidad de Miguillas se produjo un inesperado bloqueo de caminos así como la toma física de la planta de generación eléctrica de COBEE. Los comunarios de Miguillas y de otras zonas aledañas solicitaban la presencia de las autoridades gubernamentales. Se había presentado el siguiente problema: las facturas

⁸¹ El Decreto Supremo No.25630 del 24 de diciembre de 1999 autorizó a la Superintendencia de Electricidad a otorgar licencias de generación a la empresa COBEE. En el caso específico de Miguillas, dicho D.S. dio un plazo de 24 meses para la presentación de estudios de factibilidad de nuevos proyectos hidroeléctricos que la empresa se proponía desarrollar en esa región.

⁸² Instituto Nacional de Estadísticas: Bolivia: Índice de Consumo de Energía Eléctrica por Año, 1991 – 2006

de electricidad oscilaban entre Bs 90 y Bs 150 por hogar, siendo que el consumo no había aumentado significativamente y no sobrepasa en la mayoría de los casos los 30 a 40 kWh/mes. Los consumidores de Miguillas ya no podían pagar mensualmente estos montos. Por otra parte, la no cancelación de las facturas obligaba a la empresa ELFEO a cortar el suministro de electricidad, tal como estaba establecido en las normas vigentes.

El bloqueo de caminos y la toma de la planta de generación duraron 5 días hasta el día 2 de junio de 2004, fecha en la cual se llegó a un acuerdo transitorio que permitió la suspensión de las medidas de presión. Uno punto de los acuerdos fue que las facturas serían nuevamente revisadas y que hasta ese momento no habrían cortes de electricidad en los hogares que no hayan cancelado el servicio correspondiente.

El 26 de agosto de 2004, se firmó un convenio entre las autoridades representativas de la Provincia Inquisivi, el Viceministerio de Electricidad y la Superintendencia de Electricidad. En dicho convenio, las autoridades de gobierno se comprometieron a revisar las tarifas eléctricas y adecuarlas en una categoría denominada "Tarifa Social" dentro de la estructura tarifaria de ELFEO. El Viceministerio de Electricidad también se comprometió a entregar a los comunarios los documentos de respaldo sobre los ingresos, los egresos y las inversiones efectuadas en las plantas de generación eléctrica de Miguillas, Angostura, Choquetanga y Carabuco pertenecientes a COBEE.

La razón por la cual los comunarios solicitaron al Viceministerio esta documentación fue consecuencia de la explicación que dieron dichas autoridades durante las negociaciones efectuadas. Los funcionarios gubernamentales habían manifestado en ese entonces que los precios de la electricidad tenderían a subir paulatinamente debido a las inversiones que la empresa había venido efectuando durante los últimos años.

Los comunarios aseguraban que en la planta de Miguillas no se había realizado ninguna inversión de magnitud que justificara una subida de tarifas y por lo tanto requerían pruebas tangibles sobre las inversiones efectuadas en dicha planta. Argumentaron que los equipos de la planta de generación de Miguillas estaban completamente depreciados⁸³, y que hasta esa fecha, no se había efectuado ninguna ampliación en la

⁸³ En la Resolución Administrativa No.232 del 21 de mayo de 1999, la Superintendencia Sectorial señaló que COBEE había incumplido en Miguillas la obligación de adecuación de su concesión vigente a las disposiciones de la Ley de Electricidad, conforme a lo dispuesto por el art. 69 de esta ley y que existía

capacidad de generación o mejoras en la cuenca, por lo tanto no existiría ningún justificativo por el cual las tarifas tuvieron que incrementarse.

Lo acontecido con los comunarios de la provincia Inquisivi del Departamento de La Paz se había venido reproduciendo de alguna manera en la ciudad de El Alto y en los valles de Cochabamba, especialmente con los regantes y en distintos lugares del país entre los años 1999 y 2003.

Los precios del servicio eléctrico fueron permanentemente controversiales y motivaron principalmente a las dirigencias de las juntas vecinales, así como a las organizaciones campesinas y rurales a llevar adelante un largo proceso de reclamos y demandas ante el Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas y que se inició a principios del año 2000. Las demandas estuvieron orientadas principalmente a congelar el costo del servicio de electricidad (al igual que los derivados de los hidrocarburos). Durante los años 2002 a 2003, estos reclamos fueron esporádicos y puntuales y no lograron algún efecto que modifique la situación de precios altos.

Sin embargo a partir de febrero del año 2003, este proceso de reclamos se volvió persistente y sistemático⁸⁴ y la demanda explícita de las organizaciones sociales, como las Juntas de Vecinos y los sindicatos campesinos, fue la inmediata reducción o rebaja de las tarifas del servicio eléctrico y ya no solamente un congelamiento de las mismas. Esta demanda, a partir de ese año, fue parte de otras demandas de las organizaciones sociales tanto del área urbana como rural en relación a los servicios básicos como el agua y las telecomunicaciones.

2. Las respuestas gubernamentales a las demandas de la población

Hasta el año 2003, nunca existió una respuesta a las demandas esporádicas y dispersas de la población en relación a las tarifas del servicio eléctrico. Una de las primeras respuestas a las demandas de las juntas vecinales así como de los dirigentes campesinos fue dada por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada durante su segundo periodo presidencial (2002-2003). Su propuesta fue crear un sistema de subsidios cruzados entre regiones denominado Valor Agregado de Distribución (VAD)

especulación en la ejecución del Proyecto Miguillas, favorecida por el mantenimiento de la indefinición para la adecuación de la concesión de COBEE.

⁸⁴ La FEJUVE de El Alto no promovió ningún paro o bloqueo al respecto. Inició un largo proceso inclusive legal para conseguir una rebaja en las tarifas eléctricas.

mediante el Decreto Supremo No. 27030 de mayo de 2003⁸⁵. Así, las regiones con mayores consumos y que correspondían a las ciudades podrían subsidiar los costos operativos de distribución de las regiones con menores consumos.

Esta medida prácticamente no tuvo ningún efecto por lo menos en el departamento de La Paz. En cambio en el departamento de Santa Cruz, como consecuencia de esta medida, muchas de las localidades capitales de provincia y varias áreas rurales se beneficiaron de una rebaja de tarifas. La Cooperativa Rural de Electricidad de Santa Cruz (CRE) generó un sistema de subsidio cruzado entre las áreas urbanas y rurales del departamento distribuyendo de una forma más equitativa los costos del servicio eléctrico. Por otra parte, esto fue posible porque la CRE atendía tanto las áreas urbanas como rurales del Departamento de Santa Cruz y por lo tanto, distribuir los costos operativos entre diferentes clientes.

La razón por la cual en La Paz no tuvo ningún efecto el Valor Agregado de Distribución se debió a la estructura de distribución de la electricidad existente en este departamento. Existen varias empresas eléctricas distribuidoras en este Departamento, por ejemplo, ELECTROPAZ SA atiende solamente las áreas urbanas y es la más grande de las distribuidoras del departamento, mientras que las otras empresas eléctricas de distribución como EMPRELPAZ, ELFASA, SEYSA, EDELSAM y otras atienden solamente las áreas rurales. Al no existir una vinculación entre las áreas rurales y urbanas a través de una misma empresa de distribución como el caso de Santa Cruz, nunca fue posible generar condiciones para implementar un subsidio cruzado. Para que ello hubiese sido posible en el Departamento de La Paz, hubiera sido necesario que las medianas y pequeñas distribuidoras rurales sean absorbidas por ELECTROPAZ SA, asunto inaceptable para dichas empresas.

A principio de 2005, la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto solicitó al Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas que se anule el “cargo fijo”⁸⁶. El “cargo fijo” es un costo relacionado con la capacidad de la empresa para poner a disposición de los consumidores permanentemente el servicio de electricidad, se consuma o no electricidad. Este costo está establecido en la Ley de Electricidad 1604 y

⁸⁵ El reconocimiento aunque tímido de admitir subsidios cruzados en un modelo económico basado en la eficiencia y la competencia fue una de las evidencias que la aplicación de las reformas como fueron concebidas iban a requerir de ajustes y cambios, muchos de ellos inclusive sustanciales.

⁸⁶ El “cargo fijo” se refiere a los costos que representan para la empresa tener el servicio disponible independientemente del consumo.

surgió como parte de las reformas efectuadas, respondiendo a los principios económicos del servicio.

El gobierno de Carlos Mesa⁸⁷ atendió la demanda de las Juntas Vecinales de El Alto eliminando el "cargo fijo" mediante el Decreto Supremo No. 28146, de mayo de 2005. El reclamo se basaba en el hecho que muchos hogares principalmente de El Alto, se ausentaban de esta ciudad temporalmente por tener aún fuertes vínculos con las áreas rurales y con la actividad agropecuaria correspondiente. Por lo tanto, durante varios meses, muchos domicilios en El Alto se encontraban deshabitados y por lo tanto no se consumía electricidad. Sin embargo, la distribuidora mensualmente emitía las correspondientes facturas cobrando el "cargo fijo". Si no se pagaba este monto, se cortaba el servicio al cabo de un mes de plazo.

La aplicación del Decreto Supremo que eliminó el "cargo fijo" no modificó los ingresos de las empresas eléctricas, ya que este rubro fue incluido directamente en los costos de comercialización de electricidad. En realidad, este costo también fue redistribuido entre los consumidores en función al nivel de su consumo, generándose un subsidio cruzado entre los grandes y pequeños consumidores, pero cuyo incremento no sobrepasó el 0,2%.

En el mes de septiembre de 2005, el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé trató de crear una "Categoría Solidaria" en la cual se encontrarían todos los pequeños consumidores y tendrían como beneficio una tarifa reducida. Esta medida tuvo que ser anulada ya que se basaba en la generación de un subsidio cruzado entre consumidores urbanos y rurales. Fue rechazada principalmente por el sector industrial sobre quien recaía prácticamente el peso de todo el subsidio. Se trataba de un "impuesto" del orden del 5 al 7% sobre la factura eléctrica y aplicada a todos los consumidores de electricidad con un consumo por encima de los 70 kWh/mes.

3. La posición de las empresas de electricidad

Todas las medidas adoptadas por los sucesivos gobiernos en relación a las tarifas eléctricas no tuvieron una reacción negativa en las empresas de distribución, más bien

⁸⁷ La Juntas Vecinales de El Alto, así como otros movimientos sociales, en mayo de 2005 ejercieron una presión muy grande sobre el gobierno de Carlos Mesa Gisbert ya que éste se habría alejado de la "Agenda de Octubre". Esta presión derivaría en su renuncia el 7 de junio de 2005, con una incertidumbre sobre la sucesión presidencial que en principio debió recaer en el Presidente del Congreso, Hormando Vaca Diez, sin embargo, la sucesión recayó sobre el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de ese entonces, Eduardo Rodríguez Veltzé.

su reacción fue indiferente. El Valor Agregado de Distribución o la eliminación del Cargo Fijo, no afectaron en absoluto los ingresos totales y por ende su rentabilidad. Las compensaciones de pérdidas se generaban mediante subsidios cruzados o mediante el traslado o integración de algunos costos en otros.

Sin embargo, como consecuencia de los sucesos de octubre de 2003 y los cambios de gobierno por la presión popular que demandaba "nacionalización", en agosto de 2005, las empresas eléctricas privadas ya sean distribuidoras, generadoras o transmisoras de electricidad se adherieron a un proceso empresarial denominado "Responsabilidad Social Corporativa"⁸⁸. La finalidad de este proceso fue promover buenas relaciones entre las empresas privatizadas y/o capitalizadas y la sociedad civil. Esto debido a que las empresas eléctricas instaladas en Bolivia, muchas de ellas compuestas por capitales internacionales y que actuaban en un contexto global, dejaron al descubierto la existencia de vacíos legales o legislaciones muy débiles en relación a los efectos y control de los impactos sociales, económicos y ambientales que las empresas eléctricas producían en sus entornos inmediatos. Sin embargo, las empresas por propia iniciativa, y como una forma de compensar dichos efectos por lo general negativos, implementaron políticas hacia las comunidades de su entorno tratando de atenderlas en sus demandas más básicas. Estas acciones se denominaron políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Este concepto incorporó un conjunto de prácticas, estrategias y sistemas de gestión empresariales que perseguirían un nuevo equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental y creando una imagen positiva de las empresas⁸⁹.

La responsabilidad social corporativa fue más allá del cumplimiento de las leyes y las normas, dando por supuesto su respeto y su estricto cumplimiento a aspectos éticos. En este sentido, la legislación laboral y las normativas relacionadas con el medio ambiente fueron el punto de partida de la responsabilidad social corporativa. El

⁸⁸ La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es la forma de conducir los negocios de las empresas y se caracteriza por tener en cuenta los impactos que todos los aspectos de sus actividades generan sobre sus clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medioambiente y sobre la sociedad en general.

⁸⁹ Cada empresa posee un conjunto único de públicos interesados, cuyos intereses, expectativas y preocupaciones definen la responsabilidad social de la misma. La empresa no puede determinar por sí sola su relevancia social ni la contribución que debe hacer a la sociedad. Para contribuir con la sociedad y definir sus responsabilidades sociales específicas, la empresa debe vincularse y comprometerse activamente, consultando a sus públicos interesados acerca del comportamiento que esperan de ella. En Correa, Maria et al. Responsabilidad Social en América Latina. ECLAC. No. 85, Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

cumplimiento de estas normativas básicas no se correspondió con la Responsabilidad Social, sino con las obligaciones que cualquier empresa debiera cumplir simplemente por el hecho de realizar su actividad. Sería difícilmente comprensible que una empresa alegara actividades de RSC si no ha cumplido o no cumple con la legislación vigente para su actividad.

Las principales responsabilidades éticas de la empresa establecidas con los trabajadores y la comunidad fueron:

- Servir a la sociedad con productos útiles y en condiciones justas.
- Crear riqueza de la manera más eficaz posible.
- Respetar los derechos humanos con unas condiciones de trabajo dignas que favorezcan la seguridad y salud laboral y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores.
- Procurar la continuidad de la empresa y, si es posible, lograr un crecimiento razonable.
- Respetar el medio ambiente evitando en lo posible cualquier tipo de contaminación minimizando la generación de residuos y racionalizando el uso de los recursos naturales y energéticos.
- Cumplir con rigor las leyes, reglamentos, normas y costumbres, respetando los legítimos contratos y compromisos adquiridos.
- Procurar la distribución equitativa de la riqueza generada.

La RSC adquirió un carácter universal en la segunda mitad de los años ochenta, como consecuencia de casos como los de Bhopal⁹⁰ o Exxon Valdez⁹¹. Más recientemente, en la década de los noventa, la RSC se extendió al plano social, siendo paradigmáticos, por su impacto en este área, debido a los casos de Nike Corporation con la fabricación de zapatillas y balones en Indonesia utilizando niños⁹², Shell y su convivencia con el

⁹⁰ El 3 de diciembre de 2004, en la ciudad de Bhopal, India, la planta de Union Carbide lanzó a la atmósfera 42 toneladas de pesticidas causando la muerte de más de 2.000 personas y afectando a medio millón con problemas respiratorios.

⁹¹ El 24 de marzo de 1989, el petrolero Exxon Valdez derramó 37.000 toneladas de petróleo en Alaska afectando la vida marina en más de 2.000 km de costa.

⁹² En mayo d 2004, varias organizaciones europeas denunciaron la utilización de niños por parte de Nike Corporation en la fabricación de sus productos.

régimen dictatorial de Nigeria; o incluso Monsanto⁹³ y su terquedad en la producción de organismos modificados genéticamente.

Muchas de las empresa eléctricas bolivianas, principalmente las productoras de electricidad cuyas centrales de generación se instalaron en las área rurales, se dedicaron a construir escuelas o a dotar de alguna infraestructura básica en sus áreas de trabajo con muy poca coordinación con otras instancias como el gobierno municipal, la prefectura o el gobierno central.

Dichas empresas, en este cometido, destinaron recursos a “ayuda humanitaria”, “regalos de navidad” o “acción social”. Ellas habían comprendido que las tensiones sociales eran persistentes y que la Responsabilidad Social Corporativa podría ser una respuesta para bajar dichas tensiones, por lo menos, en la visión de sus directivos. Una forma de institucionalizar estas acciones fue la creación de varias “fundaciones de responsabilidad corporativa” con la finalidad de establecer relaciones con las comunidades rurales que se encuentran en las áreas de influencia de las empresas eléctricas⁹⁴.

A la fecha que Evo Morales asumió el mando de la nación el 22 de enero de 2006, las empresas eléctricas ya percibieron las tensiones entre las relaciones gobierno y las empresas eléctricas⁹⁵. Ello debido a dos razones, por una parte no iba a ser suficiente las acciones de Responsabilidad Social Corporativa que las empresas eléctricas habían venido realizando para posicionarlas en el nuevo contexto y por otra, el Programa de Gobierno de forma explícita planteaba una recuperación para el Estado de las empresas capitalizadas y privatizadas. Es así que el Programa de Gobierno⁹⁶ del Movimiento al Socialismo estableció que:

⁹³ Monsanto es una empresa que patenta semillas genéticamente modificadas para la producción de alimentos.

⁹⁴ Por ejemplo, la empresa Corani SA. La recolección de aguas en la represa, que lleva el mismo nombre, afecta a más de 40 comunidades rurales y actualmente dispone de una oficina que exclusivamente atiende las demandas de dichas comunidades. La empresa Hidroeléctrica Boliviana ha creado la Fundación Taquesi y que atiende las comunidades que se encuentran alrededor de la Mina La Chojlla y de la población de Yanacachi y Puente Villa.

⁹⁵ De acuerdo al testimonio de los entrevistados, la primera reunión entre los representantes gubernamentales del sector eléctrico y de la Cámara Boliviana de Electricidad fue bastante tensa. La nueva administración gubernamental, en esa ocasión, comunicó al sector privado eléctrico que la Superintendencia de Electricidad iba a desaparecer junto con el Sistema de Regulación Sectorial y que las tareas de regulación regresarían al Poder Ejecutivo. Esta señal fue contundente para determinar el curso de las relaciones entre el Gobierno y el sector privado.

⁹⁶ Programa de Gobierno 2006-2010 “Bolivia Digna, Soberana y Productiva para Vivir Bien” MAS-IPSP.

"Después de ocho años de capitalización de las cinco principales empresas públicas (ENTEL, ENDE, ENFE, YPFB y LAB), el desempeño de cada una de ellas fue diferente debido a las políticas empresariales impuestas por las transnacionales que están operando. Empero el rasgo común es que no colmaron las expectativas que se tuvo a nivel de los diseñadores de la política y en especial del conjunto de la población ya que existe la sensibilidad de despojo de las empresas y los excedentes económicos que hoy en día benefician en gran medida a las empresas extranjeras.

Por otro lado estas empresas capitalizadas estuvieron en la mira de la población porque hasta ahora no lograron obtener rentabilidades significativas en especial para cubrir las obligaciones vinculadas al Bonosol."

El Programa del Gobierno de Evo Morales señalaba que para hacer efectivo el propósito de recuperación era necesario la:

"...Nominación y elección de directores por parte del poder Ejecutivo y/o legislativo para que ejerzan derechos de propiedad en las instancias de decisión empresarial, previa transferencia de las acciones a favor del Estado boliviano, compra de acciones a los trabajadores y el uno por ciento de las acciones de las empresas extranjeras, de esta manera el Estado sería propietario del 51% del paquete accionario. Esta decisión requiere como requisito básico cambiar los Contratos de Capitalización y de Administración. Para tener legitimidad se sugiere convocar a un Referéndum Nacional."⁹⁷

Es importante remarcar que la recuperación de las empresas capitalizadas tenía por finalidad incrementar los ingresos del Estado y mejorar las obligaciones vinculadas al Bonosol tal como se señala en el Programa de Gobierno del Movimiento al Socialismo:

"Mediante este mecanismo el objetivo sería el de elevar las ganancias empresariales y los dividendos que le corresponde al Estado boliviano, además el de ejercer el derecho de propiedad."⁹⁸

Por otro lado, en el mismo documento se menciona lo siguiente en relación a las Superintendencias:

⁹⁷ Ibid,

⁹⁸ Ibid,

"Se eliminarán las Superintendencias, para ello se incorporará sus funciones, atribuciones y competencias a los diferentes ministerios. Las Superintendencia de Bancos e Entidades Financieras no forma parte de la eliminación y tendrá un tratamiento especial."⁹⁹

Por otra parte, a comienzos del año 2006, el Gobierno manifestó la intención de recuperar el rol de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), aspecto que fue corroborado en el Plan Nacional de Desarrollo. En dicho Plan, se implementaría una política consistente en:

"Consolidar la Participación del Estado en el Desarrollo de la Industria Eléctrica con Soberanía y Equidad Social: Refundación de ENDE para contar con una entidad fortalecida y renovada, que esté acorde con los desafíos del sector y los requerimientos del país, a través de un marco legal propuesto por el Poder Ejecutivo hasta el año 2007".¹⁰⁰

Todos estos elementos fueron interpretados por las empresas eléctricas como un cambio de situación, en la cual, prácticamente no tendrían cabida ni participación. La estrategia de recuperación de las empresas capitalizadas era consistente con la eliminación del modelo de mercado neoliberal ya que involucraba la refundación de ENDE, la eliminación de la Superintendencia de Electricidad, el traspaso de las acciones pertenecientes a los bolivianos al Estado, un nuevo marco legal para el sector eléctrico, la compra o nacionalización de las acciones necesarias para obtener el 51% de la propiedad de las empresas eléctricas capitalizadas y las nominaciones de los directores representantes del Poder Ejecutivo en las empresas recuperadas¹⁰¹.

Frente a esta situación, las empresas eléctricas habían decidido implementar mecanismos que protejan las inversiones más allá de la Responsabilidad Social Corporativa¹⁰² y readecuar su posición al nuevo entorno político y social.

Uno de los mecanismos adoptados para lograr estas readecuaciones, fue la negociación directa con el Gobierno de Evo Morales bajo una estrategia que consistió en involucrarse en el logro de los objetivos del Gobierno, sobre todo los relacionados con

⁹⁹ Ibid,

¹⁰⁰ Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006.

¹⁰¹ Programa de Gobierno 2006-2010 "Bolivia Digna, Soberana y Productiva para Vivir Bien" MAS-IPSP

¹⁰² A decir de uno de los directivos entrevistados, existirían dos formas de defender las inversiones: mediante la contratación de grupos irregulares como en muchos países del Africa o negociar permanentemente con los gobiernos democráticamente elegidos.

el sector eléctrico y expresado en el Plan Nacional de Desarrollo. A su vez, seguir atendiendo las necesidades sociales a través de los mecanismos de la Responsabilidad Social Corporativa. Bajo esta estrategia se tuvo la expectativa de lograr una estabilidad y seguridad jurídica¹⁰³ en el mediano plazo. Estas medidas podrían contrarrestar el proceso de nacionalización del sector eléctrico y frenar el control de las empresas capitalizadas a través de la compra de las correspondientes acciones.

El sector privado eléctrico planteó al poder ejecutivo del Gobierno de Evo Morales tres puntos que se consideraron fundamentales para su futuro:

- Si el Gobierno tenía como meta un crecimiento por encima del 6,3%¹⁰⁴ para la subsiguiente década, la demanda de electricidad debería crecer al doble, es decir al 12% ya que la relación entre crecimiento económico y consumo eléctrico, para el caso de Bolivia es prácticamente 2,0¹⁰⁵.
- Un crecimiento anual del 12% de la demanda de electricidad significaría la necesidad de duplicar la capacidad instalada de producción de electricidad de 1.000 MW para el año 2006 a 2.000 MW para el año 2015.
- Este crecimiento implicaría una inversión de por lo menos 1.500 millones de dólares en los 10 próximos años, a una razón de 150 millones de dólares por año.

El Plan Nacional de Desarrollo había previsto una inversión pública en el sector eléctrico de 229 millones de dólares¹⁰⁶ para el periodo 2006 a 2010, es decir un promedio de 45,8 millones de dólares por año. El Gobierno de Evo Morales reconoció que para mantener el crecimiento económico propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, se requerirían adicionalmente algo más de 105 millones de dólares, los cuales deberían provenir necesariamente del sector privado¹⁰⁷.

¹⁰³ El testimonio de uno de los directivos manifestó que al interior del sector privado se produjeron divergencias en relación a este punto. Algunos directivos sostenían que no debería hacerse nada y que serían las instancias jurídicas internacionales donde se dirimirían las divergencias con el Gobierno, otros en cambio sostenían mantener permanentemente un marco de negociaciones y acercamientos con el Gobierno.

¹⁰⁴ El País que Construiremos. Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006.

¹⁰⁵ El crecimiento anual del consumo de electricidad entre 1991 y 2006 ha sido del 8,9%. INE, mientras que el PIB creció en promedio al 4% anual.

¹⁰⁶ Programa de Inversiones 2006 a 2010. Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006.

¹⁰⁷ En el Programa de Gobierno del MAS se señala: "...la conformación de un Estado solidario y productivo que permita la convivencia con las empresas privadas, en torno a la materialización de los objetivos del nuevo patrón de desarrollo..." Programa de Gobierno 2006-2010 "Bolivia Digna Soberana y Productiva Para Vivir Bien". Corte Nacional Electoral.2005.

El sector privado encontró una razón estructural por la cual se debería efectuar un acuerdo con el Gobierno, en el cual, se mantengan las condiciones legales e institucionales que permitan la ejecución de las correspondientes inversiones y a su vez, se realicen acciones que respondan a las demandas de varios sectores de la población rural y periurbana frente al nivel de tarifas del servicio eléctrico.

La nueva actitud del sector eléctrico privado desembocó en la firma del Convenio "Alianza Estratégica del gobierno de Bolivia y las Empresas Eléctricas" firmado el 21 de marzo de 2006. Además, el acuerdo contempló una medida adicional social que consistió en aplicar una rebaja del 25% a los consumidores pobres y mantener vigente el marco legal e institucional del sector eléctrico. En la Cláusula Segunda (Antecedentes), dicho convenio señalaba lo siguiente: "...*Dentro de su Plan Nacional de Desarrollo, (el Gobierno) ha visto la necesidad de implementar tarifas eléctricas que protejan la economía de la población de menores recursos y al mismo tiempo brindar las condiciones para que el Sector Eléctrico boliviano se desarrolle sosteniblemente...*", "...*conscientes de su rol y responsabilidad social aceptan la propuesta del gobierno de financiar la implementación de la Tarifa Dignidad en el marco del presente convenio...*". Más adelante, en la Cláusula Cuarta se señalaba que: "...*El Supremo gobierno se compromete a respetar las concesiones y/o licencias otorgadas a las empresas generadoras, transmisoras y distribuidoras, que a la fecha cuentan con los contratos suscritos de conformidad a las normas legales correspondientes...*".

Por lo tanto, tanto las inversiones requeridas para atender la demanda de electricidad como la Tarifa Dignidad sólo eran factibles bajo el marco normativo existente¹⁰⁸, razón por la cual, las empresas solicitaron al Gobierno que se mantenga el sistema legal e institucional ya establecido en el marco jurídico del Sector Eléctrico¹⁰⁹.

La intención del sector privado de involucrarse en el Programa de Gobierno de Evo Morales fue una señal de un cambio en su comportamiento en términos de eficiencia económica y equidad. La estrategia adoptada por este sector y descrita anteriormente

¹⁰⁸ La distribución de los recursos necesarios para financiar la Tarifa Dignidad está basada en la participación competitiva de las empresas generadoras y distribuidoras en el Despacho de Carga. Esta entidad es responsable de la compra horaria de energía al menor precio, aspecto vital relacionado con el funcionamiento del sector eléctrico boliviano.

¹⁰⁹ Este aspecto está en contradicción con el Programa de Gobierno con el cual Evo Morales ganó las elecciones. En dicho Programa, se propuso la recompra de las acciones de las empresas capitalizadas por lo menos hasta el 51% a favor del Estado y una modificación de los correspondientes contratos de capitalización y/o privatización mediante referéndum.

contiene dos elementos que este trabajo ha pretendido discutir: el crecimiento económico planteado por el propio Gobierno y sustentado en la necesidad de inversiones para asegurar dicho crecimiento y por lo tanto, efectuadas en la esfera de la eficiencia económica y la equidad que se traduciría a través de la Tarifa Dignidad, como un mecanismo de redistribución para aliviar la situación de la población pobre.

Los elementos descritos anteriormente hicieron parte de la racionalidad del comportamiento de los agentes privados del sector eléctrico. Como tales, las categorías de eficiencia económica y de equidad ya habían sido internalizadas en las instituciones y reglas de este sector. Sin embargo, por las circunstancias históricas, estas categorías se encontrarían en algunos casos en equilibrio y en otros, simplemente desequilibradas.

En el presente caso, el planteamiento efectuado por el sector privado fue la evidencia que mostraba que este sector equilibró las categorías de eficiencia económica y equidad dentro de su estructura. La evidencia que además este sector privilegió el aspecto de la equidad fue el convenio suscrito el 21 de marzo de 2006 con el Gobierno de Evo Morales. En dicho convenio, el sector eléctrico privado no asumió una responsabilidad directa en relación a las inversiones requeridas.

4. Breve recapitulación y los resultados.

Algunas semanas antes de la posesión del nuevo gobierno, varios representantes de diversas organizaciones sociales, entre las que se cuentan a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Central Obrera Boliviana (COB), la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE de El Alto) expresaron su respaldo a Evo Morales y plantearon que en un plazo no mayor a 90 días éste debe empezar a brindar respuestas a las demandas del pueblo boliviano no atendidas durante años atrás.

El 22 de enero de 2006, Evo Morales asumió el cargo de presidente de Bolivia. Al día siguiente posesionó al equipo ministerial. Entre uno de sus ministros se encontraba un acaudalado empresario cruceño a cargo del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. Este Ministerio era el responsable de las políticas que debían implementarse en el sector eléctrico.

El 3 de febrero de 2006, fue nombrado el Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, responsable de llevar adelante las siguientes medidas: la refundación de

la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), incrementar la participación activa del Estado en la Industria Eléctrica y la recuperación de las empresas capitalizadas a favor del Estado. Entre sus primeras medidas, atendió la demanda planteada desde hace varios años atrás por la Federación de Juntas Vecinales de El Alto: una urgente reducción de las tarifas eléctricas.

El día 19 de marzo de 2006, luego de varias reuniones previas, los directivos de las diferentes empresas eléctricas se reunieron en la Cámara Boliviana de Electricidad para tomar la decisión final en relación al planteamiento de financiar la Tarifa Dignidad. Se pudo establecer que existían dos posiciones entre los directivos, quienes optaban por rechazar una reducción de las tarifas y quienes habían encontrado un mecanismo de compensar a los sectores más pobres con tarifas más bajas financiándolas en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa. Sin embargo, todos los directivos estaban conscientes que era necesario asegurar que el nuevo gobierno no cambie “las reglas de juego” refiriéndose al marco legal, dada todas las señales que hasta ese momento el Gobierno de Evo Morales había manifestado.

Los argumentos que llevaron a los directivos a pensar que se produciría un cambio de las reglas de juego no solamente se encontraban en el Plan de Gobierno, sino en la relación de fuerzas existente en el Parlamento¹¹⁰. Así como los pactos políticos efectuados principalmente en el primer gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada permitieron la aprobación de la Ley de Capitalización por mayoría parlamentaria y con ello la transformación del rol del Estado, los directivos de las empresas eléctricas estimaron que la misma situación podría producirse y que sería inevitable un proceso de estatización de las empresas capitalizadas en el marco democrático existente¹¹¹.

Como ya se mencionó anteriormente, el 21 de marzo de 2006, las empresas eléctricas privadas firmaron el Convenio de “Alianza Estratégica del gobierno de Bolivia y las Empresas Eléctricas”.

La presión desencadenada desde varios años atrás por la FEJUVE de El Alto y por otras organizaciones del área rural en relación a la búsqueda de la rebaja de tarifas culminó con una respuesta concreta por parte del gobierno de Evo Morales: la Tarifa Dignidad. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) señalaba que: “...Se consolidará la Tarifa Dignidad como instrumento de política sectorial para favorecer el acceso y el uso del servicio

¹¹⁰ Comunicación personal. Gerente General de la Cámara Nacional de Electricidad.

¹¹¹ Comunicación personal. Gerente General de la Cámara Nacional de Electricidad.

*público de electricidad a las familias de bajos ingresos, logrando el desarrollo equitativo y social del país*¹¹².

Ese mismo 21 de marzo de 2006, el gobierno emitió el Decreto Supremo No. 28653 estableciendo las condiciones bajo las cuales las empresas eléctricas financiarían la Tarifa Dignidad, beneficiando aproximadamente a alrededor de 450.000 hogares de los 1.200.000 de hogares que disponen de electricidad en Bolivia¹¹³ y cuyo resultado fue la rebaja en un 25% de las tarifas del servicio eléctrico.

De acuerdo a la Tabla 4, durante la gestión 2007, las empresas eléctricas privadas aportaron en promedio Bs 3,2 millones de bolivianos por mes para financiar la Tarifa Dignidad. Las empresas de distribución aportaron con el 42% y las de generación eléctrica con el 45% del total.

Tabla 4: Monto aportado por las empresas eléctricas. Promedio mensual (en Bs).		
APORTANTES	MONTO Bs	%
DISTRIBUIDORAS	1.379.637	42%
GENERADORAS	1.460.611	45%
TRANSMISORAS	411.824	13%
TOTAL	3.252.072	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Superintendencia de Electricidad

Para el cálculo de los aportes de las empresas a la Tarifa Dignidad, se tomó como base el porcentaje de los aportes al "cargo por costos del Comité Nacional de Despacho de Carga (CNDC)¹¹⁴".

En la Tabla 5 se muestra la distribución departamental de la Tarifa Dignidad. El Departamento de La Paz capta el 42,9% del financiamiento total, luego siguen Cochabamba con 21,3% y Santa Cruz con el 14,9%. Estos tres departamentos captan el 80% del financiamiento total de la Tarifa Dignidad. El 20% restante se reparte en los otros seis departamentos.

Tabla 5. Departamentos beneficiarios de la Tarifa Dignidad y montos desembolsados en Bs por mes
--

¹¹² Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación del Desarrollo 2006.

¹¹³ Superintendencia de Electricidad. Varias Resoluciones Administrativas. 2006.

¹¹⁴ El Comité Nacional de Despacho de Carga (CNDC) es la entidad responsable de la operación del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y de la Administración del Mercado Eléctrico de Generación de Bolivia. Fue creado en la Ley de Electricidad No. 1604.

DEPARTAMENTOS	MONTO EN Bs	%
PANDO	5.227	0,2%
TARIJA	44.642	1,4%
BENI	67.879	2,1%
CHUQUISACA	104.074	3,2%
POTOSI	225.810	6,9%
ORURO	230.393	7,1%
SANTA CRUZ	485.042	14,9%
COCHABAMBA	692.710	21,3%
LA PAZ	1.396.295	42,9%
TOTAL	3.252.072	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Superintendencia de Electricidad

De acuerdo a la Tabla 6, la Tarifa Dignidad representa el 1,6% (alrededor de 39 millones de bolivianos) de los ingresos brutos del sector eléctrico los cuales alcanzaron para el año 2007 más de 2.300 millones de bolivianos.

Tabla 6. Ingresos del sector eléctrico por venta del servicio, para la gestión 2007 (en Bs)	
ELECTROPAZ	659.584.000
CRE	935.696.120
ELFEC	444.646.810
ELFEO	145.541.050
CESSA	88.671.760
SEPSA	87.162.700
INGRESO BRUTO	2.361.302.440
EGRESO TARIFA DIGNIDAD	39.193.560
EGRESO/INGRESO	1,6%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Superintendencia de Electricidad

Los efectos de la Tarifa Dignidad no han sido evaluados en toda su extensión, aspecto que tampoco es objetivo del presente trabajo. Sin embargo, se puede adelantar que esta medida ha logrado que las Federaciones de Juntas Vecinales, sobre todo de El Alto y muchos otros sectores sociales, hayan dejado de presionar al gobierno en relación a los servicios públicos¹¹⁵, disminuyendo notablemente la tensión social desde la implementación de esta medida. Los sectores sociales que se han beneficiado de esta

¹¹⁵ Las medidas gubernamentales como la Tarifa Dignidad en el sector eléctrico, la facturación al segundo en el sector de telecomunicaciones y la salida de las empresas privadas de la provisión de servicio de agua potable y de alcantarillado hicieron parte de un paquete de políticas públicas, todas ellas apuntando a beneficiar a los usuarios mediante la rebaja de los costos de estos servicios.

política pública son los hogares de bajos ingresos y que se encuentran principalmente en las zonas periurbanas y rurales del país.

Aunque tampoco es objeto del presente estudio hacer una comparación con otras dos medidas de equidad (el Bono Juancito Pinto y la Renta Dignidad) que también han sido implementadas por el Gobierno de Evo Morales, es importante mostrar los matices en relación a la Tarifa Dignidad. En la Tabla 7 se muestra el marco legal correspondiente, la fuente de financiamiento, los beneficiarios, las medidas complementarias y principalmente el monto anual aproximado que estaría involucrado en cada medida.

Tabla No. 7 Medidas redistributivas del Gobierno de Evo Morales					
Medida y respaldo normativo	Fuente de Financiamiento	¿Cómo se logra?	Beneficiarios	Medida complementaria	Monto anual aproximado
Seguro Universal de Vejez y Gastos Funerarios - Ley No. 3791, D.S. 29399, D.S. 29400	30% del IDH más los dividendos de las empresas capitalizadas de la parte de los bolivianos. (Esta medida no afecta el fondo compensatorio de municipios y universidades)	El IDH fue establecido en la Ley de Hidrocarburos 3058. Afecta los ingresos de las petroleras independiente de la propiedad privada o estatal de las petroleras	Toda persona mayor de 60 años.	Se han transferido a YPFB las acciones de los ciudadanos bolivianos de las empresas capitalizadas.	Bs 1.600 MM
Bono Juancito Pinto 2006: D.S. 28899 2007: D.S. 29321	2006: YPFB con Bs 248,5 MM (nacionalización) 2007: YPFB con Bs 157 MM. COMIBOL con Bs 39,3 MM. TGN con Bs 97,4 MM.	Afecta la propiedad de los hidrocarburos (nacionalización) y afecta los ingresos de las petroleras invirtiendo transitoriamente la relación 18% - 82% del reparto de regalías.	Estudiantes con matrícula en escuela del Estado hasta el 8vo. grado.	Cada año se debe buscar la fuente de financiamiento.	En 2006: Bs 248,5 MM En 2007: Bs 293,9 MM
Tarifa Dignidad D.S. 28653	Empresas privadas del Sector Eléctrico	Afecta los ingresos de las empresas eléctricas sin afectar la propiedad.	Rebaja del 25% a todo consumidor con menos de 70 kWh/mes de consumo de electricidad.	Convenio con empresas eléctricas.	En 2007: Bs 39 MM

Fuente: Elaboración propia.

Por el monto involucrado, el Seguro Universal de Vejez y Gastos Funerarios (Renta Dignidad) ha sido la medida que exigió durante la gestión 2007 un esfuerzo económico importante.

Esta medida para ser efectiva, requirió un monto total de Bs 1.600 millones (equivalentes a \$US 215 millones) y fue financiada para esa gestión con los recursos generados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), impuesto contemplado en la Ley de Hidrocarburos No. 3058 del 17 de mayo de 2005. Este impuesto debe ser pagado tanto por las empresas estatales como por las empresas privadas, por lo cual el financiamiento del Seguro Universal de Vejez y Gastos Funerarios no ha necesitado de la nacionalización como mecanismo para obtener esos recursos¹¹⁶.

La segunda medida por su importancia en relación al monto involucrado anualmente de Bs 293,9 millones (\$US 40,1 millones) es el Incentivo a la Matrícula, Permanencia y Finalización del Año Escolar (Bono Juancito Pinto) creado por Decreto Supremo durante la gestión 2006. En el marco normativo de creación no se identifica una fuente permanente de financiamiento para este bono. Para la gestión 2006, la fuente del financiamiento fue los recursos captados a favor de YPFB como consecuencia del Decreto Supremo de Nacionalización de los Hidrocarburos (D.S. 28899). En cambio para la gestión 2007, las fuentes de financiamiento incluyeron además de YPFB, que siguió captando los recursos de la nacionalización, a la Corporación Minera de Bolivia y al Tesoro General de la Nación.

Finalmente se encuentra la Tarifa Dignidad con Bs 39 millones (\$US 5,4 millones) anuales de aporte que provienen exclusivamente de las empresas eléctricas. Este monto es relativamente modesto en relación a los montos involucrados en las otras medidas redistributivas. Esta medida no ha afectado la composición de la propiedad del sector privado eléctrico pero sí ha modificado los ingresos netos de este sector. El financiamiento de la Tarifa Dignidad estaría asegurado para el lapso de duración del convenio que es de cuatro años.

¹¹⁶ Si bien esta medida no es nueva ya que tiene al Bono Solidario (Bonosol) como su antecesor, el pago de este beneficio implicaba a la larga, la venta paulatina de un porcentaje determinado de las acciones perteneciente a los bolivianos, incrementando a favor del sector privado la propiedad de las empresas capitalizadas. Este aspecto definitivamente estaba a contra ruta de los procesos de nacionalización emprendidos por el Gobierno de Evo Morales.

CONCLUSIONES

En el caso particular estudiado, los principales elementos estructurales que aparecen alrededor de la tensión eficiencia económica-equidad son los siguientes:

- Un discurso gubernamental organizado ideológicamente en contra del libre mercado y de la concentración de la riqueza (sobre todo de la tierra), pero altamente pragmático en cuanto a medidas de aplicación sobre redistribución de la riqueza.
- Un acuerdo explícito entre el Gobierno que busca equidad y el sector privado eléctrico que busca eficiencia económica.
- La aparición de transferencias permanentes (subsidios) del sector privado hacia un determinado grupo social focalizado (los hogares de más bajos consumos de electricidad).

El surgimiento de un tipo de gestión gubernamental como la de Evo Morales, fuertemente basada en la redistribución y la equidad, fue el contrapeso de un proceso histórico que se inició a mediados de los años 80. El modelo de desarrollo predominante e implementado desde esos años se caracterizó por el despliegue de una economía de mercado priorizando la eficiencia económica de la sociedad, limitando la participación del Estado en la esfera de la economía e introduciendo conceptos de competencia a diferentes niveles de la sociedad.

La eficiencia económica, traducida en el logro de elevados niveles de productividad y de rentabilidad de la inversión, ha tenido como resultado en muchos lugares un crecimiento económico acelerado. Varios países, entre ellos Bolivia, implementaron estas políticas económicas de corte neoliberal con la finalidad de maximizar la eficiencia económica de los factores de producción de la sociedad. Se aplicó un modelo específico de producción y acumulación de la riqueza basado en las señales del mercado.

Para el caso boliviano, las medidas de eficiencia económica (capitalización y privatización de los servicios e infraestructura y liberalización de los mercados de capital), al no haber sido equilibradas de forma simultánea con medidas de equidad social, generaron condiciones de desigualdad en la sociedad y su evolución en el

tiempo, abrió brechas y tensiones sociales muy marcadas. Como se dijo en los capítulos anteriores, el propio modelo generó sus propios “ganadores” y “perdedores”.

En el caso específico del sector eléctrico, la reforma neoliberal trajo consigo capital de inversión para atender el crecimiento de la demanda de electricidad, introdujo niveles de competencia en la generación de electricidad para la fijación de los precios, logró que nuevas empresas eléctricas inviertan en el crecimiento del sector e implementó un marco normativo que definió las reglas de participación de las empresas involucradas.

Sin embargo, se evidenció que los servicios de electricidad no se habían expandido a muchas áreas rurales y que las tarifas que se pagaban excedían la capacidad de pago de una buena parte de la población (principalmente rural y periurbana). De forma general, las reformas neoliberales habían provocado un paulatino proceso de desempleo formal y de pérdida principalmente de los derechos laborales de los trabajadores. Todo ello se fue traduciendo poco a poco en un desencanto generalizado de las reformas neoliberales.

Por otra parte, el mismo modelo neoliberal, al limitar la participación del Estado en los procesos de producción y acumulación de la riqueza, no permitió detectar que los sectores sociales más vulnerables iban deteriorando sus condiciones de vida ya sea por no tener acceso a los servicios o por pagar precios que afectan su capacidad de pago. Con esta limitada participación en la producción y acumulación de la riqueza, el Estado no pudo resolver estructuralmente estos problemas, sino solamente introducir algunos cambios sin afectar principalmente el modelo de acumulación.

Los reclamos de la población, en particular, de los consumidores de electricidad de las áreas periurbanas y rurales, no fueron atendidos y canalizados hacia soluciones efectivas y más bien se intentó introducir reformas sin afectar principalmente los ingresos de las empresas privadas de electricidad. Por esta razón, los reclamos no atendidos y el desencanto con las reformas se fueron convirtiendo en factores de aglutinamiento que permitieron a los sectores “perdedores” apoyar un plan de gobierno que tenga como objetivo revertir la situación social y económica del país tomando medidas que limiten o eliminen los factores de enriquecimiento del capital privado y/o estén orientadas a la equidad social.

Por lo tanto, el modelo neoliberal, asentado exclusivamente en los principios de eficiencia económica, de todas formas no hubiera podido evolucionar más allá de un

cierto punto, ya que las brechas producidas por el mismo modelo se convirtieron en su propia limitación. Los sectores no beneficiarios de las reformas neoliberales como los indígenas-campesinos o los pobres periurbanos y rurales acumularon fuerzas desde principios del año 2000, hasta tomar la administración del Estado.

El gobierno instaurado desde el 22 de enero de 2006 tomó dos opciones para promover la redistribución de la riqueza: la nacionalización de los sectores estratégicos (como los hidrocarburos) y los acuerdos con el sector privado (como en el caso de la electricidad). El Bono Juancito Pinto es resultado de la primera opción y la Tarifa Dignidad de la segunda. Ambas son medidas redistributivas y que benefician principalmente a la población con bajos recursos.

Para implementar la Tarifa Dignidad, el sector privado debió ceder una parte de sus ingresos a favor de los hogares con menor capacidad de pago, pero al mismo tiempo, se aseguró la continuidad del marco normativo del sector. Bajo esas circunstancias, también se comprometió que efectuaría las inversiones necesarias para acompañar el proceso de crecimiento propuesto por el Gobierno de Evo Morales. Esta situación permitió una estabilidad en el sector eléctrico y en el año 2007, la potencia instalada en Bolivia siguió creciendo al 9% (equivalente a aproximadamente 59 MW/año).

Las bases del modelo neoliberal aún son necesarias para garantizar las inversiones que se requieren para satisfacer el crecimiento de las demandas de los servicios y que de cierta manera, el Gobierno de Evo Morales lo ha reconocido así al llegar a un acuerdo con el sector eléctrico y permitir inversiones privadas también en otros rubros (hierro del Mutún, cobre en Coro Coro y litio en el Salar de Uyuni). A su vez, el sector privado ha reconocido que se debería restablecer un equilibrio entre la eficiencia económica y la equidad al favorecer a los sectores de menos ingresos con la Tarifa Dignidad. Es muy probable que este equilibrio se mantenga inalterable, hasta que el Gobierno de Evo Morales sea capaz de captar recursos financieros para efectuar por su cuenta las inversiones requeridas en el sector eléctrico o, el sector privado no se haya involucrado de pleno en el desarrollo y crecimiento propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, las empresas eléctricas instaladas en Bolivia, en el año 2006, ya percibieron el desencanto de la población debido a los resultados de las políticas neoliberales y en respuesta a ello, fueron más allá de sus políticas de Responsabilidad Social Corporativa y aceptaron financiar la Tarifa Dignidad como una medida también considerada por este sector como redistributiva. Es evidente que bajo estas

circunstancias el sector privado ha logrado mantener un equilibrio entre sus beneficios y el bienestar de la sociedad.

Es necesario remarcar que la forma en que el Gobierno de Evo Morales adoptó la Tarifa Dignidad contenía un alto grado de pragmatismo: el beneficio para los sectores populares que sustentaban al gobierno sería prácticamente inmediato y con ello respondería rápidamente a la atención de las demandas, principalmente, de las Juntas Vecinales de El Alto. Por ello fue una de las primeras medidas de equidad implementadas (inclusive mucho antes que el Bono Juancito Pinto).

En el Plan de Gobierno de Evo Morales, la nacionalización estuvo muy relacionada con el discurso de la "recuperación y control de los sectores estratégicos y de los recursos naturales para el pueblo de Bolivia" y aparecía como un fin en sí mismo. Pero, en la práctica, para ese gobierno, la nacionalización no fue más que un medio, entre otros, para alcanzar determinados objetivos como la captación de recursos y redistribuirlos a través de diversos mecanismos como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad o el Bono Juana Azurduy de Padilla. En cambio, en el caso específico de la Tarifa Dignidad, se evidenció que también se pudieron implementar otros mecanismos de redistribución para beneficiar a la población sin la necesidad de recurrir a la nacionalización, sino recurriendo a las propias empresas privadas.

Desarrollo y equilibrios entre equidad y eficiencia en Bolivia

¿Es posible equilibrar los incentivos del crecimiento del capital privado con los intereses del Estado y su rol redistributivo?

Entre 1994 y 2006, se mostró en los capítulos anteriores que el sector eléctrico creció y principalmente logró abastecer la demanda interna de electricidad. Las inversiones necesarias para incrementar la capacidad de generación y distribución del servicio eléctrico se efectuaron y con ello, las predicciones del proceso de privatización iniciado en 1994 se cumplieron.

También se mostró que los incentivos existentes para que dichas inversiones se efectúen (como las tasas de interés, la racionalización de los insumos, la flexibilización laboral, el incremento de la eficiencia, etc.) tuvieron un efecto negativo en el conjunto de la sociedad generando tensiones sociales.

Si por un lado hubo crecimiento en la infraestructura del sector eléctrico, convirtiéndolo en un servicio continuo y confiable, lo cual efectivamente contribuyó al

desarrollo en general, los efectos negativos sobre la sociedad representaron un retroceso en términos de desarrollo social y económico. Basta recordar que los trabajadores perdieron derechos debido, por ejemplo, a políticas como la libre contratación.

Lograr un equilibrio entre la ganancia económica y la redistribución es posible y una pequeña evidencia de ello es justamente el pacto efectuado en marzo de 2006 entre el sector privado eléctrico y el gobierno del MAS del cual se derivan dos consecuencias directas: estabilidad en las reglas de juego para el sector privado eléctrico y mayor bienestar para los consumidores.

La condición de eficiencia económica no tiene en cuenta la equidad ni cuestiones redistributivas. Si fuera así se produciría una contradicción. Según ella, todos los individuos deberían ser considerados iguales (no importa si algunos de ellos disponen de U\$S 1 por día y otros de US\$ 1.000). Sin embargo, sin duda alguna, en un mundo con tremendas desigualdades, resultaría más "eficiente" mejorar la situación de un individuo que gana US\$ 1 por día aunque eso implique empeorar la situación del que gana U\$S 1.000 (ello se considera ineficiente económicamente).

En este marco, ¿cuál es exactamente el problema de "distorsionar precios relativos" en un contexto de tremendas distorsiones en los ingresos? La eficiencia, ¿debe ser la base de cualquier discusión sobre el tema de subsidios? ¿O lo importante debería ser diseñar un programa de subsidios lo más equitativo y aplicable posible, y acorde a las características particulares de cada sector? La Tarifa Dignidad es un subsidio pero cuya fuente de financiamiento es privada. En otros países como el Perú o la Argentina, la empresa regulada cobra tarifas por encima de los costos a los consumidores más ricos y tarifas por debajo de los costos a los consumidores más pobres. En este caso, el subsidio lo pagaba la demanda, específicamente los consumidores más ricos (cuya disposición a pago es alta), y, en el agregado esto resultó ser neutral para los ingresos de la concesionaria.

Desde 2006 al presente, el sector eléctrico boliviano no ha dejado de suministrar el servicio eléctrico en los términos establecidos en la normativa vigente desde 1994, así como tampoco ha dejado de hacer las inversiones necesarias y el consumo ha continuado en ascenso. Tampoco los subsidios provenientes de la Tarifa Dignidad han provocado distorsiones en el consumo.

Se puede decir que la contribución del sector eléctrico boliviano (en manos privadas) al crecimiento económico y al desarrollo ha continuado dándose, aún en un contexto político marcado por los programas de nacionalización de los sectores estratégicos. La Tarifa Dignidad en el largo plazo si aún está vigente, no afectará el crecimiento del sector ni limitará las inversiones a menos que el consumo de electricidad se contraiga enormemente lo cual se traduciría en una señal de decrecimiento económico.

Por lo tanto, crecimiento y equidad pueden encontrar puntos de equilibrio y promover un desarrollo bajo el cual se tome en cuenta las necesidades básicas de la población (a través de subsidios) y la necesidad de crecimiento económico (a través de las inversiones del sector privado).

Por otra parte, las transferencias o subsidios aparecen como una necesidad (y no una concesión) para financiar programas y proyectos que otorguen a la población en general igualdad de oportunidades "socialmente aceptables". Además estas transferencias no solamente pueden provenir del Estado, sino como en el caso estudiado, también del sector privado y además focalizados. Este hecho rebate además el postulado que el Estado debe jugar un rol monopólico en la redistribución de la riqueza.

¿Existe riqueza en Bolivia? Los subsidios del sector privado

Las transferencias del sector privado no necesariamente pueden circunscribirse a casos como la Tarifa Dignidad o la Responsabilidad Social Corporativa. Existen otras formas de transferencia todavía a ser implementadas las cuales son: a) otorgar mejores salarios a los trabajadores del mismo sector privado, b) promover su capacitación y entrenamiento, c) promover la apertura de mercados complementarios con los pequeños y medianos industriales, d) ceder nichos de mercado a las Pequeñas y Microempresas, e) proveer insumos a éstas y producidos industrialmente a mejores precios (entre ellos la electricidad), f) contribuir al seguro social de los trabajadores, etc.

Sin embargo, ¿existe en Bolivia suficiente riqueza para distribuir? La respuesta es sí. De acuerdo a los ingresos de la población boliviana se muestra que cada hogar es capaz de producir en promedio 11 Canastas Básicas Alimenticias (CBA) mensualmente (considerando que una familia requiere de 2,2 CBA por mes para sobrevivir en términos "socialmente aceptables"). Sin embargo, el primer quintil de hogares capta

apenas 0,9 CBA, mientras que el 5to quintil de hogares capta 34,4 CBA por mes. Con ello se quiere mostrar que en Bolivia existe la suficiente "reserva" de riqueza para enfrentar el problema de las desigualdades sociales. Finalmente, la Tarifa Dignidad como mecanismo de redistribución alcanza a beneficiar al 46% del universo de los consumidores de electricidad a nivel nacional, lo cual no es poco. Para muchos hogares, este beneficio representa un ahorro mensual hasta Bs 18, y el cual les permite contar con recursos para acceder a una garrafa de GLP.

BIBLIOGRAFIA

Adelman, Irma. (1999). *The role of government in economic development*. Working Paper No.890. University of Berkeley.

Alenda, Stephani. (2003). *Bolivia: la erosión del pacto democrático*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Año 18, No. 1-2, Universidad de Chile.

Andrés Luis, et. alt. (2006). *Evaluación del impacto de participación privada en infraestructura en América Latina*, Banco Mundial.

Archondo, Rafael. (1999). *Bolivia, el auge del multipartidismo*. Nueva Sociedad No. 167.

Bacon, R.W. and Besant-Jones, J. (2001). *GLOBAL ELECTRIC POWER REFORM, PRIVATIZATION AND LIBERALIZATION OF THE ELECTRIC POWER INDUSTRY IN DEVELOPING COUNTRIES*, Annual. Rev. Energy Environ. 2001. 26:331-359.

Gover Barja et al. (1998). *Bolivia Capitalization and privatization: Approximation to an evaluation*.

Barja, Gover et al. (S/F). *Chapter 4: Bolivian Capitalization and Privatization - Approximation to an Evaluation*. DISTRIBUTIONAL EFFECTS- Center for Global Development.

Barrios S., Franz Xavier. (2007) *¿Cómo moderar el péndulo boliviano? De las privatizaciones a la recuperación del Estado*, NUEVA SOCIEDAD 207 2007, ISSN: 0251-3552.

Besant-Jones, John E. (2006). *Reforming Power Markets in Developing Countries. What Have We Learned?* ENERGY AND MINING SECTOR BOARD DISCUSSION PAPER No . 19 The World Bank Group.

Birdsall, N. et Nellis, J. (2002). *Winners and Losers: Assessing the distributional in Developing Countries impact of privatization*, Center for Global Development WORKING PAPER NUMBER 6.

_____. (2007). *Inequality Matters Why globalization doesn't lift all*, <http://bostonreview.net/BR32.2/birdsall.html>.

_____. (s/f). *Chapter 1: Privatization Reality Check: Distributional Effects in Developing Countries*, DISTRIBUTIONAL EFFECTS - Center for Global Development.

Bouchard, Genevieve (Institute for Research on Public Policy) and Wake, Barbara. (2003). *One Size Does Not fit all. Contingency Theory Approach to Policy-Making*. A paper presented at the CPSA meeting (Public administration section)-Halifax, Nova Scotia, 2003

Chong, Alberto et Lora, Eduardo. (2000). *Evaluación de las privatizaciones en América Latina*, NUEVA SOCIEDAD 207 2007, ISSN: 0251-3552.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina (2000). *Equidad, ciudadanía y desarrollo*. Informe preparado para la 28ma sesión de la CEPAL.

Correa, Maria et al. (2004). *Responsabilidad Social en América Latina*. ECLAC. No. 85, Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

Cremer, Helmuth et al. (1998). *The Economics of Universal Service: Practice*. The Economic Development Institute of the World Bank.

- Dubash, Navroz K.(S/F). *EQUITY AND DEVELOPMENT*, Center for Global Development.
- Energy Sector Management Program (ESMAP-The Worldbank). (1995). *Bolivia. Reestructuring and Capitalization of the Electric Supply Industry: An outline for change*. The World Bank.
- Eslava Rincón, Julia et Puente Burgos, Carlos Artuo. (2003). *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Documento de Trabajo, ASS/ DT 003-03 - Centro de Proyectos de Desarrollo.
- Estache, Antonio. (2003). *On Latin America's Infrastructure Privatization and Its Distributional Effect*. World Bank and ECARES (Université Libre de Bruxelles).
- French-Davis, Ricardo. (2007). *El contexto de las privatizaciones y la situación actual Entre el Consenso de Washington y el crecimiento con equidad*. NUEVA SOCIEDAD 207 2007, ISSN: 0251-3552.
- Fleury, Sonia. (2004). *Ciudadanías, exclusión y democracia*. Nueva Sociedad 193, septiembre-octubre 2004,pp 62-75.
- Gallo, Cesar. (2003). *Crecimiento y Desigualdad: actualidad de una vieja paradoja*. Revista Venezolana de Ciencias Sociales. No. 003.
- Hoffman, Kelly et al.(2004). *El continente invertido*. Nueva Sociedad 193, septiembre-octubre 2004, pp 97-111.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2008). www.ine.gov.bo.
- Laserna, Roberto. (2006). *Maldito Bonosol*. Los Tiempos. 13 de marzo 2006.
- Latinobarómetro. (2005). *Informe 2005*. Instituto Latinoamericano de Opinión.
- Latinobarómetro. (2007). *Informe 2007*. Instituto Latinoamericano de Opinión. Noviembre, 2007.
- Lora, Eduardo. (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Inter-American Development Bank - Departamento de Investigación, Documento de trabajo No. 462.
- Martínez Peinado, Javier. (S/F). *CONCEPTO Y MEDICIÓN DEL DESARROLLO*.
- Mayorga, Fernando. (2003). *Avatares*. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia, CESU – UMSS.
- Mayorga, Fernando. (2008). *El Gobierno de Evo Morales: Cambio político y transición estatal*. CESU – UMSS.
- Mecanismo Departamental de Control Social de La Paz. (2008). *Datos y Hechos*. Boletín Electrónico No. 1 Año 5 (25 Enero de 2008) – Página 1.
- Medellín Torres, Pedro. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL División de Desarrollo Social políticas sociales 93 Santiago de Chile, julio de 2004.
- Megginson, J. and Netter (2001). A. *Private and Stateowned firms in the world*. World Bank Institute for Development.
- Mesa, Carlos (1992). *Bolivia. Municipales 91. Neoliberalismo vs. Populismo*. NUEVA SOCIEDAD Nro.117 ENERO- FEBRERO 1992, PP. 15-19

- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). *Plan Nacional de Desarrollo*. 2006.
- Montaño, Sonia. (1998). *Bolivia, Dictador se hace, no nace*. Nueva Sociedad, No. 157.
- Movimiento al Socialismo (MAS). (2005). *Programa de Gobierno 2006-2010 "Bolivia Digna, Soberana y Productiva para Vivir Bien"* MAS-IPSP.
- Nahón, Carolina. (2007). *Privatizaciones en América Latina y el Caribe - Un estado de la cuestión*. NUEVA SOCIEDAD 207 2007, ISSN: 0251-3552.
- Nellis, John. (2003). *Privatization in Latin America, Center for Global Development*. Working Paper 31.
- Oszlak, Oscar. (2000). *POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS: REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS*. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 Nº 2, Buenos Aires.
- Proyecto IDTR. (2003). *ENCUESTA SOBRE CONOCIMIENTOS, HÁBITOS, USOS Y NECESIDADES EN ELECTRIFICACIÓN Y TELECOMUNICACIONES*. Análisis socioeconómico y demográfico de la encuesta. Elaborado por CIES Internacional. Septiembre de 2003. Ministerio de Hidrocarburos y Energía.
- Petiteville, Franck. (S/F). *Tres rostros míticos del Estado en la teoría del desarrollo*.
- Rufin Babson, Carlos et al. (2004). *Sustainability of Regulatory Reform in Latin America: Unraveling Commitments*. Prepared for presentation at the 2004 Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management Washington, D.C., 6-8 November 2004.
- Schuldt, Jurgen. (2004). *Bonanza Macroeconómica y Malestar Microeconómico*. Apuntes para el estudio del caso peruano, 1988-2004, Lima: Centro de Investigación, Universidad del Pacífico.
- Sin referencia, *Planning Analysis: The Theory of Citizen Participation*. <http://darkwing.uoregon.edu/~rgp/PPPM613/class10theory.htm>, 2003
- Sin referencia, *Public Policy Defined*, sin año.
- Sin referencia, *Theoretical Models of Public Policymaking*, Sin año.
- Sin referencia, *The Economics of Universal Service: Theory*. The Economic Development Institute of the World Bank, 1998
- Stiglitz, J. (2003). *Wither Reform? Towards a new Agenda for Latin America*. CEPAL Review.
- Superintendencia de Electricidad. *Compendio de Normas del Sector Eléctrico*. Página web: www.superele.gov.bo
- Superintendencia de Telecomunicaciones. (2007). *Estadísticas*. 2007
- Tapia, Luis. (2005). Las cuatro derrotas del neoliberalismo. OSAL 157. Año VI, No. 17.
- Tooraj, Jamasb. (2002). *Reform and Regulation of the Electricity Sectors in Developing Countries*. CMI Working Paper 08 Massachusetts Institute of Technology - Center for Energy and Environmental Policy Research.
- Vallagarda, Signild. (2007). *Health inequalities: Political problematizations in Denmark and Sweden*. Institute of Public Health, University of Copenhagen, Denmark Critical Public Health, March 2007; 17(1): 45-56.

Wacziarg, Romain. (2002). *Una crítica del libro de William Easterly "The Elusive Quest for Growth (La elusiva búsqueda del crecimiento)"*. Journal of Economic Literature - Vol. XL (septiembre de 2002), págs. 907-918.

Yin-Fang Zhang, et al. (2002). *ELECTRICITY SECTOR REFORM IN DEVELOPING COUNTRIES: AN ECONOMETRIC ASSESSMENT OF THE EFFECTS OF PRIVATISATION, COMPETITION AND REGULATION*, Colin Kirkpatrick, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK and Yin-Fang Zhang & David Parker, Aston Business School, Aston University, Birmingham B4 7ET, UK.

Zimmerman, Hector J. (2003). *Reforma Política: Origen y actualidad de las Políticas Públicas*. CIUDAD POLITICA.
