David A. McDonald
(editor)

Servicios públicos en el Sur Global

Mirada crítica a nuevas formas de gestión

CLAVE INTELECTUAL

Primera edición: enero de 2015
Título original: *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*

Copyright © David A. McDonald 2014
Spanish Translation Copyright © Municipal Services Project
Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South
was first published in 2014 by Zed Books Ltd, London

© De esta edición, Clave Intelectual, S.L., 2015
C/ Velázquez 55, 5.º D - 28001 Madrid - España
Tel. (34) 91 781 47 99
editorial@claveintelectual.com
www.claveintelectual.com

No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento sin el permiso escrito de la editorial.

ISBN: 978-84-942073-7-2
Depósito legal: M-36558-2014
IBIC: KCR

Diseño de cubierta: Lucía Bajos - luciabajos@luciabajos.com
Composición: Medianil, S.L.
Impresión: CLM Artes Gráficas, S.L. (Madrid)

Impreso en España. *Printed in Spain*

ÍNDICE

Capítulo 1. La ambigüedad de lo público y los numerosos significados de la corporatización *(David A. McDonald)* 9

Capítulo 2. Una empresa de electricidad excepcional en una socialdemocracia atípica: el instituto costarricense de electricidad *(Daniel Chavez)* 47

Capítulo 3. Gobernabilidad híbrida del agua en Burkina Faso: la experiencia de la ONEA *(Catherine Baron)* 85

Capítulo 4. ¿Una primavera árabe para la corporatización? La empresa nacional de electricidad de Túnez *(Ali Bennasr y Eric Verdeil)* 119

Capítulo 5. La modernización y los límites del modelo de agua pública en Uruguay *(Susan Spronk, Carlos Crespo y Marcela Olivera)* 145

Capítulo 6. ¿Puede lo público sobrevivir a la corporatización? El caso de la TNB en Malasia *(Nepomuceno A. Malaluan)* 183

Capítulo 7. Cuasi público: distritos de agua en Filipinas *(Buenaventura B. Dargantes, Victor G. Chiong, Hedda P. Dargantes y Elsie B. Mira)* 221

Capítulo 8. Corporatización en el sector del agua en Europa: lecciones para el Sur Global *(Emanuele Lobina y David Hall)* 249

Capítulo 9. La corporatización está muerta… ¿larga vida a la corporatización? *(David A McDonald)* 279

Sobre el editor 293

Sobre los autores y autoras 295

Agradecimientos 299

TABLAS

Tabla 1.1. Lista de casos estudiados 34

Tabla 1.2. Criterios usados para evaluar la corporatización 36

Tabla 2.1. La situación del sector eléctrico en países que han adoptado reformas de mercado y en Costa Rica 56

Tabla 2.2. Capacidad de generación instalada en Costa Rica y porcentajes de generación por fuente (año 2010) 62

Tabla 5.1. Inversión media anual per cápita en suministro de agua y saneamiento en varios países latinoamericanos 148

Tabla 6.1. El «menú estándar» para la reforma eléctrica 185

Tabla 6.2. Objetivo del OPP en materia de propiedad del capital accionario en compañías, Malasia Peninsular, 1970 a 1990 190

Tabla 6.3. Comparativa del PIB per cápita y evolución de la pobreza, ASEAN-4 194

Tabla 6.4. Rendimiento del sector eléctrico en algunos países asiáticos, 1987 196

Tabla 6.5. Resumen del desempeño financiero de la TNB, 2007 a 2012 (el ejercicio fiscal finaliza el 31 de agosto) 201

Tabla 6.6. Comparativa del precio de la electricidad, ASEAN-4 (enero de 2012) 205

Tabla 6.7. Nuevas propuestas para la reforma del sector eléctrico 214

Tabla 7.1. Empresas de agua en Filipinas por tipo de gestión 227

GRÁFICOS

Gráfico 2.1. Porcentaje de acceso a servicios de electricidad en América Latina y el Caribe (año 2009) 58

Gráfico 2.2. Precio promedio de la electricidad en América Latina y el Caribe (consumo residencial, céntimos USD/kWh; año 2009) ... 59

Gráfico 3.1. Precios del agua en algunos países africanos (dólares) 110

Gráfico 6.1. Estructura de las autoridades del sector eléctrico en Malasia 199

Gráfico 6.2. Propuestas para la reforma del sector eléctrico aplicadas a la actual estructura de Tenaga 215

CAPÍTULO 1

LA AMBIGÜEDAD DE LO PÚBLICO Y LOS NUMEROSOS SIGNIFICADOS DE LA CORPORATIZACIÓN

David A. McDonald

Después de tres décadas de retórica a favor de las privatizaciones y en contra del Estado, la titularidad gubernamental y la gestión pública vuelven a estar de moda. Los Gobiernos están retomando el control de servicios que antes habían vendido o externalizado al sector privado, por lo que el número global de empresas públicas «de hecho ha aumentado» en todo el mundo desde la década de 1990 (Clò *et al*. 2013, 1). Incluso la cuna anglo-estadounidense de la privatización ha sido testigo de más procesos de internalización que de externalización en la última década, ya que los gestores públicos cada vez se sienten más frustrados con la calidad «inadecuada» y el escaso ahorro de costos de la privatización, sobre todo en sectores de servicios esenciales como el agua y la electricidad (Warner y Hefetz 2012, 318; véase también Cardwell 2013; Warner 2010).

La corporatización ha resultado ser uno de los modelos más populares de este interés renovado por la titularidad gubernamental. Las entidades corporatizadas, en ocasiones llamadas «agencias» o «paraestatales», son de propiedad y gestión plenamente estatales, pero cuentan con cierto grado de autonomía del Gobierno. Por lo general, tienen un régimen jurídico separado de otros proveedores de servicios públicos y una estructura corporativa parecida a las compañías privadas que cotizan en bolsa, como un consejo de administración. Las compañías de agua y electricidad son ejemplos habituales, aunque la práctica se

extiende a un abanico mucho más amplio de bienes y servicios, como aeropuertos, guarderías, universidades, bosques, hospitales, transporte y fabricación de productos (Aivazian *et al.* 2005; Bilodeau *et al.* 2007; Fink 2008; Meyer 2002; Moynihan 2006; Nelson y Nikolakis 2012; Oum *et al.* 2006; Preker y Harding 2003; Sumsion 2006; Zatti 2012).

El principal objetivo de la corporatización es crear compañías de plena competencia, con gerentes independientes que solo asumen responsabilidades por el funcionamiento de su propia organización, y donde todos los gastos e ingresos se contabilizan como si fuera una compañía autónoma. Con esta compartimentación de competencias –o «agencificación» como se llama muchas veces– se busca crear una mayor transparencia financiera, reducir las injerencias políticas y fortalecer la rendición de cuentas gerencial en entidades de servicio relativamente soberanas. También puede servir para potenciar la idoneidad en la obtención de préstamos y las calificaciones crediticias de las agencias, ya que se encuentran menos abrumadas por las complejas finanzas intragubernamentales.

Por otro lado, y de forma más controvertida, la corporatización se ha utilizado para crear culturas e ideologías del sector público favorables al mercado. Desde finales de la década de 1970, las empresas públicas corporatizadas se han gestionado cada vez más con principios de funcionamiento orientados al mercado, como los indicadores de rendimiento financializados, la fijación de precios que refleja los costos y la externalización competitiva. Estos cambios forman parte de una tendencia neoliberal más general hacia la denominada «nueva gestión pública», a menudo con la intención explícita de la privatización total una vez se haya alcanzado el potencial de ganancias de la entidad corporatizada (Hood 1991; McDonald y Ruiters 2012a; Moynihan 2006; Osborne y Gaebler 1992; Shirley 1999). Tal como apunta un analista con respecto a la corporatización de las compañías de propiedad estatal en China, «estas reformas representan una alternativa normativa para los países que desean reestructurar las empresas estatales sin recurrir a la privatización indiscriminada», con la ventaja añadida de preparar el terreno para una «posible privatización final»

(Aivazian *et al.* 2005, 791). La definición que aporta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) refuerza «esta trayectoria de comercialización, al afirmar que las empresas estatales autónomas no deberían tener el efecto de contradecir o desanimar a los países (…) a emprender cualquier política o programa de privatizaciones» (OCDE 2011, 10). En otras palabras: puede que la corporatización sea «pública» en la teoría, pero no lo es necesariamente en la práctica, lo cual plantea numerosos interrogantes sobre la esencia y el carácter de la titularidad estatal de servicios esenciales, y cómo se diferencia esto de los objetivos mercantilistas de otras formas más directas de participación del sector privado.

Sin embargo, no todos los procesos de corporatización se han desplegado con este imperativo comercial en mente. La estructura administrativa similar de las entidades corporatizadas esconde variantes materiales y corrientes filosóficas más diversas y sumergidas, desde la protoprivatización al bienestar distributivo, pasando por modelos contemporáneos de socialismo, algunos de los cuales han demostrado ser notablemente progresistas. En este sentido, la corporatización es poco más que un recipiente institucional en el que se pueden verter contenidos ideológicos muy variados.

Uno de los objetivos de este libro es comprender mejor las diversidades ideológicas de la corporatización y lo que podría constituir una forma de suministro de servicio público más progresista y orientada a la equidad. El acento de nuestro trabajo se sitúa en los servicios de agua y electricidad en países del Sur, pero las lecciones aprendidas tienen una relevancia geográfica y sectorial más amplia, y esperamos que contribuyan a un debate más general sobre esta importante tendencia internacional. El libro también responde a un intento de mejorar los datos empíricos sobre la corporatización en África, Asia y América Latina. En términos comparativos, no existe mucha literatura crítica sobre el tema en estas regiones, y lo publicado hasta la fecha tiende a ser incoherente en sus fundamentos conceptuales y metodológicos, por lo que es difícil comparar conclusiones entre distintos lugares y sectores.

El momento en que llega esta investigación también es significativo, teniendo en cuenta que las entidades corporatizadas se están extendiendo en todo el Sur, en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores. Estas entidades están especialmente presentes en las economías de mercado (el principal objeto de este volumen), aunque otros Estados socialistas contemporáneos, como Cuba y Venezuela, también han creado empresas públicas autónomas (Alvarez 2006; Benzing 2005; Bremmer 2009; Chavez y Goldfrank 2004). China es seguramente el país más activo en el frente corporatizador, ya que ha transformado miles de sus empresas estatales en agencias independientes (Aivazian *et al*. 2005; Ocko y Campo 1994; Ramesh y Araral 2010), aunque por motivos de logística la experiencia de la corporatización en ese país no se ha podido recoger en nuestro estudio empírico.

También nos interesa la corporatización porque son muchos los que la ven como una «alternativa a la privatización». Esto es algo que ocurre sobre todo en países del Sur donde la inversión del sector privado en servicios esenciales no se ha materializado tal como se esperaba y donde la resistencia a las privatizaciones ha sido fuerte (Hall *et al*. 2005; Mansfield 2007; Spronk 2007). La participación del sector privado en los servicios de África, Asia y América Latina no ha desaparecido, pero los Gobiernos y los asesores normativos como el Banco Mundial (World Bank) se muestran menos optimistas con respecto al potencial de la gestión y la inversión del sector privado en servicios básicos, especialmente en países con rentas más bajas, donde los riesgos de la inversión son altos (Bakker 2007; Bayliss 2002; Roland 2008). Como apuntan Ramesh y Araral (2010, 1): «Los Estados han vuelto, vacilantes, incluso a regañadientes, y por lo general se admite que no les queda otra opción que rescatar al mercado de sí mismo».

La corporatización no ha sido la única respuesta a este fracaso del mercado, pero es un fenómeno generalizado y podría convertirse en el modelo dominante para la prestación de servicios en el Sur en un futuro próximo, si es que no lo es ya. Las entidades corporatizadas

actualmente «constituyen el grueso de la esfera pública en muchos países de Europa Occidental», por lo que es vital comprender mejor «la gobernanza de este tipo cada vez más importante de organizaciones híbridas» (Kickert 2001,135; véase también Bach *et al.* 2012; Dan *et al.* 2012; Florio 2013; Pollitt y Talbot 2004).

Discernir qué es local y qué es global en esta tendencia representa otro gran reto. La corporatización presenta muchos rasgos universales, particularmente en su versión neoliberal, pero los distintos contextos sociales, políticos y económicos pueden dar lugar a realidades operacionales diversas. No existe un modelo de corporatización único ni un método de análisis simple para explicar cómo funciona (y cómo no). Puede que lo que se registre como un éxito o un fracaso en un lugar o sector específico se interprete de una forma muy distinta en otro. Con esto no se pretende renunciar a la idea de que existen normas u objetivos compartidos, sino más bien poner sobre la mesa la complejidad y la ambigüedad que rodean a la corporatización en la práctica. Más que ningún otro modelo de servicio público, la corporatización plantea cuestiones contradictorias y complejas sobre el significado de «lo público» y del carácter del Estado en el suministro de servicios esenciales en los países del Sur.

EL ESTADO DEL DEBATE

Un punto clave de nuestro estudio es la cuestión de si la corporatización puede entenderse como una forma progresista de suministro de los servicios públicos o, por el contrario, como un paso previo a formas más profundas de mercantilización. La literatura académica está dividida con respecto a este tema. Los autores y las autoras a favor de la corporatización tienden a loar la gestión basada en el mercado como una manera eficaz de despolitizar los servicios públicos y mejorar la eficiencia (Hood 1991; OECD 2005; Osborne y Gaebler 1992; Preker y Harding 2003; Shirley 1999). Los que se oponen presentan la corporatización como el proverbial lobo vestido con piel de cordero,

que ofrece una imagen de titularidad pública mientras realmente difunde la ideología de mercado e impulsa la acumulación corporativa; se trataría, en definitiva, de una forma de privatización sin los riesgos políticos y financieros asociados con la participación directa del sector privado (Blum y Ullman 2012; Gentle 2009; Magdahl 2012; Van Rooyen y Hall 2007).

Gran parte del debate se ha centrado en los países del Norte, pero la literatura sobre la corporatización en el Sur está igual de dividida. El Banco Mundial (World Bank) es probablemente el defensor de la corporatización más prolífico e influyente en este sentido, ofreciendo argumentos teóricos de por qué se debería poner en práctica e incentivos monetarios para desarrollar procesos de corporatización de entidades públicas en África, Asia y América Latina (Andres *et al*. 2011; Kessides 2012; Marin *et al*. 2010; Preker y Harding 2003; Shirley 1999; World Bank 2006).

Los detractores, por su parte, apuntan a los efectos especialmente perniciosos de la corporatización en los países de bajos ingresos, donde los proveedores estatales de servicios públicos pueden llegar a tener una orientación aún más comercial que sus contrapartes del sector privado, cortando el servicio a los hogares pobres, construyendo sistemas de acceso diferenciado a los servicios, persiguiendo implacablemente contratos del sector privado fuera de su país de origen, y valorizando nuevos códigos morales de conducta en torno a la idea de «la responsabilidad de pago» por los servicios orientados al mercado (Blum y Ullman 2012; Gentle 2009; Magdahl 2012; Van Rooyen y Hall 2007). Estas experiencias han convencido a muchos de que la corporatización es poco más que una treta para comercializar la prestación de servicios en el Sur, mientras se hace creer a la gente que ya se ha evitado la crisis de la privatización.

Y a pesar de todo, los estudios también ponen al descubierto ejemplos positivos de proveedores de servicios corporatizados en el Sur, en los que la equidad, la rendición de cuentas, la sostenibilidad y otros indicadores progresistas de «lo público» se toman seriamente, lo cual sugiere que no todas las entidades corporatizadas se crean del

mismo modo. Las investigaciones preliminares para los estudios de caso que se presentan en este volumen, por ejemplo, hallaron empresas corporatizadas que parecían haber nadado en contra de la corriente neoliberal en diversos grados, resistiéndose a adoptar formas mercantilizadas en la gestión pública. Los casos seleccionados no son los únicos ejemplos de este tipo en el mundo, pero ofrecen una visión detallada y comparativa de cómo y por qué algunos servicios corporatizados en el Sur han conseguido mantener una vocación pública menos comercializada y más orientada a la equidad.

En este sentido, los casos de este libro ponen de manifiesto que es necesario trascender la oposición dualista que inunda gran parte del debate sobre la reforma contemporánea del sector público, y que tilda a los modelos de *solo* «promover lo público» o de *solo* «otro medio para fortalecer el régimen neoliberal». Siguiendo a Newman y Clarke (2009, 132), intentamos ofrecer una lectura más matizada de lo que está sucediendo realmente sobre el terreno, identificando «las varias formas en que se está desarmando y volviendo a armar lo público».

Dicho esto, no podemos ignorar la constante –y determinante– influencia del mercado, sobre todo en los países del Sur donde el poder de las instituciones financieras internacionales y las corporaciones multinacionales sigue siendo desproporcionadamente fuerte en los círculos donde se formulan las políticas. La capacidad local de políticos, trabajadores, organizaciones comunitarias y otros grupos antimercantilización de luchar contra las reformas neoliberales es una realidad –y tiene una fuerza notable en algunos lugares–, pero incluso los ejemplos más sólidos de corporatización progresista en este libro revelan lo frágiles que pueden ser estas ideologías y prácticas alternativas, acosadas por las fuerzas comercializadoras desde fuera y desde dentro. Teorizar estas presiones neoliberales, sin abandonar el contexto y la agencia, es fundamental para comprender las posibilidades y las limitaciones de la corporatización sobre el terreno.

Nuestro estudio también se ha visto impulsado por la necesidad de contar con metodologías de investigación más explícitas y coherentes sobre la corporatización en el Sur. La literatura a favor de la corpora-

tización tiende a basarse en un estrecho conjunto de criterios de gestión centrados en las finanzas y que prestan poca atención a las cuestiones de equidad y asequibilidad. Las investigaciones contrarias a la corporatización, por otra parte, tienden a mostrarse críticas con estos miopes criterios financieros, pero no siempre concretan cuáles podrían ser las alternativas o cómo evaluarlas. Nosotros no pretendemos resolver estos retos metodológicos aquí, pero nuestros estudios de caso se benefician de un conjunto de herramientas analíticas más explícitas que se han utilizado en la investigación crítica comparativa sobre la corporatización hasta la fecha (más información sobre este tema abajo).

LA CORPORATIZACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

En algunos aspectos, el concepto y la práctica de la corporatización son tan antiguos como el Estado mismo. El Imperio aqueménida en Persia, por ejemplo, estaba dominado por empresas estatales que tenían cierta autonomía de los gobernantes políticos, estaban administradas como entidades «profesionales» y eran famosas por sus «eficiencias» (Farazmand 1996, 2-3). En otros regímenes antiguos y medievales se pueden observar patrones parecidos, con diversos grados de éxito. Suecia empezó a «desagregar estructuralmente la provisión y la producción de servicios públicos» ya en el siglo XVII, por ejemplo, y ha recurrido a versiones modificadas de este sistema desde entonces (Moynihan 2006, 1034).

También los soviéticos experimentaron con el modelo de corporatización, creando unas 750.000 empresas públicas autónomas mientras ostentaron el poder. La China comunista ha establecido más de un millón. Desde entonces, muchas de estas entidades se han vendido o externalizado al sector privado, pero algunas de las más grandes y estratégicas siguen funcionando como agencias públicas independientes en ambos territorios (Farazmand 1996; Painter y Mok 2010). Los

experimentos de «socialismo municipal», muy extendidos desde finales del siglo XIX hasta la década de 1940 en Europa y los Estados Unidos, también fueron testigo de una corporatización generalizada, en un momento en que las autoridades locales asumían servicios privados fragmentados y/o creaban nuevos servicios públicos como corporaciones autónomas. Todo tipo de entidades, desde plantas de gas a restaurantes, pasando por hospitales, operaban como una entidad pública corporatizada (Booth 1985; Graicer 1989; Radford 2003).

Incluso los Estados fascistas emplearon el modelo de la corporatización. En Italia, Mussolini creó el Instituto para la Reconstrucción Industrial (*Istituto per la Ricostruzione Industriale*), que «a fines de la década de 1930 (…) llevó a que el Estado italiano poseyera una mayor participación en la economía que cualquier otro país, exceptuando a la URSS» (Baker 2006, 229). Hitler emprendió iniciativas parecidas en Alemania, y construyó toda una serie de servicios públicos estatales con los que se buscaba mejorar al «pueblo» e impulsar el bienestar público (al menos de aquellas personas consideradas lo bastante «germánicas»). Se consideraba que el Estado era la mejor institución para supervisar las obligaciones morales del servicio público, entendido como algo fundamental para la generación y la protección de una sociedad buena y disciplinada (aunque los nazis estuvieron después entre los primeros en privatizar esas entidades públicas desde finales de la década de 1930) (Bel 2009; Guérin 1938; Schweitzer 1946).

En otras palabras, la creación de entidades de propiedad estatal pero con autonomía no es algo específico históricamente ni predeterminado ideológicamente, y la lógica para su creación ha variado de manera considerable según la época y el lugar. La característica que comparten es su cuadro casi independiente de burócratas profesionales a los que se les ha encomendado gestionar un conjunto definido de actividades, protegidas en cierto grado de una intervención política directa. Así, ya sea con el propósito de apoyar a una élite monárquica, impulsar una agenda racista, construir una sociedad socialista o promover ideologías de mercado, la creación de empresas públicas autónomas puede prestarse a objetivos políticos radicalmente distintos.

Incluso en el marco de las economías de mercado están en juego motivos diversos. Como ya hemos comentado, algunos responsables de políticas ven la corporatización como un primer paso hacia la privatización. Otros la ven como una oportunidad para comercializar servicios sin los riesgos políticos y económicos de la participación directa del sector privado. Otros mantienen un compromiso con modelos de Estado de bienestar de corte keynesiano, y aun otros entienden la corporatización como una forma de capitalismo de Estado.

Los casos recogidos en este libro ilustran estas eclécticas lógicas y motivaciones del mercado. La creación del Instituto Costarricense de Electricidad en 1949 surgió a partir del modelo de sustitución de importaciones que por entonces gozaba de gran popularidad en América Latina, y se ha ido reformando siguiendo las políticas socialdemócratas del Estado costarricense. El proveedor de electricidad en Túnez –Sociedad Tunecina de Electricidad y Gas (*Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz*)– fue fruto de la política de nacionalización que imperó tras la independencia, seguida por la rigurosa gestión pública durante el régimen autoritario de Zayn Al Abidin Ben Ali (y ahora está lidiando con los rápidos cambios que se conocen como «Primavera Árabe»). En Malasia, la compañía *Tenaga Nasional Berhad* se remonta a la creación de la Junta Central de Electricidad (*Central Electricity Board*, CEB por sus siglas en inglés) por parte de la administración colonial británica, también en 1949, y forma parte de una iniciativa de recuperación económica de posguerra para neutralizar la insurgencia comunista en las zonas rurales, modificada de nuevo en las décadas de 1980 y 1990 como respuesta a la transformación del paisaje político tras la independencia.

En el sector del agua, nuestros estudios de caso incluyen a Obras Sanitarias del Estado, que fue transferida al Gobierno uruguayo desde una compañía privada británica en 1952 como pago parcial de las deudas de Gran Bretaña tras la Segunda Guerra Mundial, y ha sobrevivido a una dictadura, varios Gobiernos neoliberales y la actual coalición de izquierdas. En Filipinas, el carácter corporativo de los servicios de agua se estableció en 1955 con la proclamación de la Ley de

la República, por la que se creó la Autoridad Nacional de Aguas y Alcantarillado (*National Waterworks and Sewerage Authority*), que más tarde dio paso a un sistema más descentralizado, del que sería ejemplo la empresa Distrito de Agua de Leyte Metro (*Leyte Metro Water District*). Y finalmente, la Oficina Nacional de Agua y Saneamiento (*Office National de l'Eau et de l'Assainissement*) nació como proveedor corporatizado de servicios de agua en Burkina Faso con la nacionalización de una compañía privada en 1977, y ahora se encuentra muy influenciada por el Banco Mundial y otros donantes internacionales.

Ante tal diversidad, no tiene mucho sentido hablar de «la corporatización» como de un modelo único en las economías de mercado en el Sur; la Costa Rica de la década de 1940 guarda escaso parecido con la Malasia de la década de 1990 o la Burkina Faso de hoy en día. Un análisis simplista también esconde las numerosas formas en que responsables de políticas, gerentes y empleados y empleadas de entidades corporatizadas trascienden las grandes narrativas sobre la reforma del sector público, e ignora los distintos comportamientos en las corporatizaciones «realmente existentes».

En este sentido, el libro pone de relieve la heterogeneidad de las entidades corporatizadas en el Sur Global y ofrece ejemplos concretos del potencial para una vocación del servicio público que vaya más allá de los estrechos límites de la nueva gestión pública (para otros casos parecidos en Europa, véase Lobina y Hall, en este volumen). Los estudios de caso documentan cómo los funcionarios públicos pueden escapar a la lógica de la mercantilización (en diversos grados) y cómo la titularidad y la gestión públicas se pueden usar como una plataforma para impulsar una prestación de servicios relativamente equitativa y eficaz en una economía de mercado global.

Y sin embargo, el libro también nos deja una nota de advertencia. En cada uno de los casos estudiados, poderosas fuerzas neoliberales se filtran por doquier, amenazando con socavar los avances progresistas en la provisión de servicios. Por más que algunos afirmen que la nueva gestión pública es cosa del pasado, o que el neoliberalismo más en general está en declive, lo cierto es que la corporatización sigue estan-

do muy influenciada por ambos. Reconocer y teorizar esta influencia es fundamental para comprender las limitaciones y las posibilidades de la titularidad pública en una economía global mercantilizada.

Igualmente importante es la necesidad de prestar atención a los problemas que plantean las formas «tradicionales» de suministro de servicios. Nuestros estudios de caso también revelan patrones de formas paternalistas y verticalistas de «bienestarismo» que poco tienen de participación pública. Con esto no pretendemos rechazar rotundamente estos modelos, pero no debemos ponernos nostálgicos con los sistemas de gestión pública de la era keynesiana, que en ocasiones han sido excluyentes y opacos, y han estado orientados a un productivismo ciego (Esping-Andersen 1990; Newman y Clarke 2009).

LA CORPORATIZACIÓN NEOLIBERAL

Pese a la diversidad que caracteriza a la corporatización, resulta útil trazar el perfil de lo que sostengo que es la forma más dominante de empresa pública hoy en día: la empresa corporatizada neoliberal. Como sucede con cualquier tipología, no se pretende sugerir que existe un modelo neoliberal de titularidad pública único e ineludible, sino más bien destacar características y tendencias generales para entender mejor el contexto político, económico e ideológico más amplio en que está produciéndose la corporatización.

Un buen punto de partida sería el debate sobre las ventajas de la llamada «nueva gestión pública» (NGP) como concepto analítico. A pesar del extendido uso del término, algunos autores han señalado que la NGP es un concepto demasiado amplio y ambiguo como para tener alguna utilidad teórica. Hughes (2008, 3, 6), por ejemplo, tilda la idea de «mitología», arguyendo que el concepto no existe más que «a ojos de los críticos» y que «no tiene ningún sustento teórico, ninguna doctrina, ninguna agenda y ningún programa. Su única utilidad ha sido la de saco de boxeo para los académicos de la administración pública contrarios a la idea de la reforma de la gestión pública (…)

usado más para asustar que como algo que es real y se puede analizar (…) Sería mejor no usar este término en absoluto».

Hughes afirma también que no existen ejemplos paradigmáticos de la NGP y que este enfoque no ha impregnado de forma tan profunda ni uniforme el pensamiento y la práctica del sector público como sugieren algunos de sus críticos. Los casos de este libro confirman esta idea, al igual que otros estudios en otros lugares del mundo, dejando claro que «el tipo ideal» de NGP no existe en la práctica (Nor-Aziah y Scapens 2007; Pollitt 2006).

Pollitt y Bouckaert (2011, 11, 14-15) coinciden con este planteamiento, refiriéndose a la NGP como «una especie de espejismo». Para ellos, la NGP ya es historia, y la tendencia más reciente en el ámbito de lo público sería la de «los modernizadores» –como Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos y Suecia–, que «ponen mayor énfasis en el Estado como *la* fuerza integradora irreproducible en la sociedad, con una personalidad jurídica y un sistema de valores operacionales que no se pueden reducir al discurso del sector privado sobre la eficiencia, la competitividad y la satisfacción del consumidor (…) un servicio público distintivo» (*ibid*., 98-100; la cursiva es del original). Los países que aún practican la NGP –fundamentalmente un grupo anglonorteamericano que incluye al Reino Unido, los Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda– se presentan como actores anclados en el pasado y que siguen «viendo un rol importante para las formas y técnicas del sector privado en el proceso de reestructuración del sector público».

Aunque puede que sea cierto que «el núcleo duro» de la NGP ha perdido popularidad, las nuevas formas de administración pública no son tan distintas en esencia, y el neoliberalismo tiene una presencia mucho mayor de lo que apuntan estos autores. Muchas de las prácticas que Pollitt y Bouckaert identifican como «modernizadoras» podrían caracterizarse mejor como formas revisadas de la NGP: una modalidad más amable y menos agresiva de comercialización que otorga al Estado un rol más fuerte del que se reclamaba en las décadas de 1980 y 1990, pero que prácticamente no altera el compromiso de la admi-

nistración pública predominante con el proceso hacia la mercantilización y su fe en el mercado. Así, la NGP hipercomercializada de la época de Margaret Thatcher quizá haya perdido su supremacía, pero insinuar que sus ideales básicos sobre la eficiencia del mercado ya no dominan el discurso y la ideología sobre la gestión pública es sencillamente incorrecto.

Al igual que ha sucedido con el neoliberalismo más en general (Aalbers 2013; Harvey 2005; Peck 2010), la NGP ha experimentado cambios significativos, transformándose con los años para responder a sus propias contradicciones y limitaciones internas. Como ciertos aspectos de la NGP se han vuelto muy difíciles de defender frente a la resistencia a estos o su fracaso (por ejemplo, la privatización total, la plena recuperación de los costos o los drásticos recortes en el gasto), se han introducido modificaciones sobre estos temas (por ejemplo, en forma de asociaciones público-privadas, con medidores de prepago y programas de «autoayuda»). Precisamente una de las características definitorias de la NGP es esta naturaleza dinámica, capaz de modificar su lenguaje y sus modos de práctica en respuesta a las crisis, como variaciones sobre el *leitmotiv* original. Pero como reza el refrán, «el zorro pierde el pelo pero no sus mañas»; así, puede que el zorro de la NGP haya perdido el pelo, pero los objetivos de base de la titularidad pública mercantilizada siguen siendo muy potentes en los Gobiernos de todo el mundo aún hoy día.

Una revisión de lo que Pollitt (2002, 474) identificó hace unos años como las características más comúnmente aceptadas de la NGP revela lo poco que ha cambiado realmente: en los sistemas de gestión se ha pasado de «los insumos y los procesos» a la gestión basada en resultados; una constante tendencia de medir el desempeño priorizando indicadores y estándares basados en el mercado; una «preferencia por formas organizativas más especializadas, "livianas", "horizontales" y autónomas que por grandes burocracias jerárquicas y con múltiples propósitos»; y una «sustitución generalizada de relaciones contractuales o de tipo contractual por relaciones jerárquicas» que se traducen en el «uso de mecanismos de mercado o de tipo mercantil para la presta-

ción de servicios públicos». A pesar de que Pollitt sostiene que los Gobiernos han dado un paso adelante, estos rasgos siguen estando firmemente arraigados en la gestión pública, dando lugar a una constante tendencia hacia lo que más temía este autor: «Una expansión y disipación de la "frontera" entre los sectores público y privado» y un «giro en las prioridades, que valoran menos el universalismo, la equidad, la seguridad y la resiliencia, y más la eficiencia y el individualismo» (*ibid.,* 474).

En consecuencia, el renovado interés en «el Estado» esconde tanto como revela. Si las agencias públicas han dejado de ser ridiculizadas por los defensores del mercado es porque cada vez son más vistas como el vehículo ideal para la acumulación de capital privado, promoviendo los marcos institucionales y de infraestructuras para el crecimiento del mercado de una forma que no estaría al alance de la privatización. El neoliberalismo actual se basa tanto en John Maynard Keynes como lo hizo en Milton Friedman, percibiendo al Estado como el moderador esencial del carácter cíclico del mercado y como un intermediario de la reforma ideológica, haciendo que la actual moda a favor de la intervención estatal sea tan predecible como su inevitable giro hacia un discurso más propenso al *laissez-faire* una vez se hayan vuelto a estabilizar los mercados y se hayan restablecido los patrones de acumulación del capital (Aalbers 2013; Crouch 2009, 2011).

En este sentido, se podría decir que «ahora todos somos neoliberales» (Harvey 2005, 13), haciendo un guiño a la famosa frase del expresidente estadounidense Richard Nixon en la década de 1960 de que «ahora todos somos keynesianos»[1]. El lenguaje y las prácticas del

[1] La frase de Nixon fue de hecho tomada de una cita de Milton Friedman en la revista *Time* del 31 de diciembre de 1965 (content.time.com/time/magazine/article/0,9171,842353,00.html, consultado el 22 de julio de 2014). Más tarde, Friedman escribió una carta a la revista en que puntualizaba que su declaración original había sido: «En cierto sentido, ahora todos somos keynesianos; en otro, ya no lo es nadie» (content.time.com/time/magazine/article/0,9171,898916-2,00.html, consultado el 22 de julio de 2014).

neoliberalismo son ya tan hegemónicos que es prácticamente imposible encontrar algún Gobierno o agencia gubernamental que no haya adoptado sus principios. Las universidades y los hospitales públicos promocionan su «marca». Las ciudades presumen de su «espíritu emprendedor». Los países elaboran leyes que hablan de «clientes» en lugar de «ciudadanos» y «ciudadanas». La vocación y la evaluación del servicio público han cambiado de forma tan drástica en los últimos 30 años que ahora es difícil recordar cómo era y cómo sonaba una forma menos mercantilizada de suministro de los servicios públicos, por no hablar ya de volver a recuperarla (Newman y Clarke 2009).

La Suecia contemporánea ilustra bien este punto, con nada menos que un vocero promercado como *The Economist* (2013, 5), que la presenta como «el próximo supermodelo» de la gobernanza del sector público y señala, a modo de ejemplo, que «los suecos han hecho más que nadie en todo el mundo para abrazar la idea de los vales educativos de Milton Friedman» al mismo tiempo que el país parece ser de orientación estatista. Francis Fukuyama (2011), otro adalid del mercado, habla con entusiasmo de «alcanzar a Dinamarca» para explicar lo que entiende como la necesidad de un Estado fuerte y comprometido para poder ser competitivo en la economía global de hoy en día; este representa un viraje discursivo importante con respecto a su anterior retórica triunfalista sobre el fracaso del Estado y la superioridad de las fuerzas del mercado. Pero el hecho de que estas mismas voces sigan abogando por una mayor dosis de políticas neoliberales –como liberalización, desregulación, orientación a las exportaciones y medidas centradas en la inflación– indica que sería más apropiado hablar de *neo-neoliberalismo que de posneoliberalismo*, sirviendo para fortalecer y expandir el poder del neoliberalismo sobre un amplio espectro de actores normativos (Saad Filho y Johnston 2004).

Esto no significa que sea imposible escapar a estas visiones del mundo; todo lo contrario. Es inevitable que estas prácticas y narrativas neoliberales para la nueva gestión públicas se vean cuestionadas. Tal como revelan los mismos límites y contradicciones de las reformas del

mercado, surgen fuerzas alternativas para hacer frente a sus desigualdades. Por lo tanto, podemos admitir que «el imperativo de abrir los servicios públicos a los mercados y a los principios de carácter mercantil sigue siendo fuerte», y a la vez hacer hincapié en que «allí donde se estén creando mercados, existen otras voces y otros discursos que cuestionan la pertinencia de las relaciones de mercado, poniendo en tela de juicio que se sometan al lucro y no a las necesidades, apuntando al riesgo de corrupción y colusión, reivindicando la relevancia de otros valores aparte del valor de mercado, o insistiendo en la superioridad de la moral, la ética y la solidaridad frente al individualismo y el interés propio» (Newman y Clarke 2009, 75-76).

Estas voces son los *contrapúblicos* que surgen de los espacios contradictorios de la corporatización neoliberal (Olesen 2010), donde la lógica de la mercantilización está fuera de control y donde los sindicatos, los grupos comunitarios y (a veces) los burócratas están oponiendo resistencia. En la Sudáfrica del postapartheid, por ejemplo, instituciones corporatizadas como *Eskom* (electricidad) y *Rand Water* (agua) han demostrado ser entidades hipercomerciales, y han cortado el servicio a millones de hogares con bajos ingresos por infracciones de pago relativamente menores, han introducido medidores de prepago que limitan el acceso a los servicios, y han externalizado algunas actividades a empresas privadas. Estas agencias han sido blanco de protestas sostenidas por parte de grupos comunitarios que demandan una forma distinta de servicio público (Alexander 2010), pero su ambigua condición de «pública» ha confundido y dividido a la oposición entre los sudafricanos que por lo demás son contrarios a la privatización (para una discusión más detallada sobre el tema, véase el Capítulo 9 de este volumen).

Mantenerse alerta a estas tensiones en el ámbito de la nueva gestión pública es importante. No se encontrarán dos casos de corporatización neoliberal exactamente iguales, del mismo modo que tampoco se hallarán dos patrones idénticos de resistencia. Sin embargo, existen algunos potentes rasgos comunes en las formas de agencificación basadas en el mercado que dificultan la creación de un suministro

de servicios corporatizado equitativo y sostenible en una economía global de mercado. En este sentido, merecen especial atención tres grandes tendencias.

El proceso hacia la mercantilización

El acento de la corporatización neoliberal en el rendimiento monetario ha tenido unos efectos particularmente corrosivos sobre el carácter público de los servicios. La tendencia a fijar los salarios de altos cargos y otros estrechos incentivos pecuniarios según el desempeño propicia muchas veces un cambio en la vocación gerencial, que pasa a centrarse en los balances financieros a corto plazo, creando entidades de propiedad y gestión estatal que se comportan como compañías privadas, imitando el discurso y las prácticas empresariales del sector privado, y estableciendo sistemas de competencia que pueden servir para «vaciar» al Estado (Dunsire 1999; Stoker 1989; Taylor-Gooby 2000). Los resultados pueden ser una mayor sensación de comercialización, unos servicios con distintos niveles que responden a «la responsabilidad de pago» (más que a la capacidad de pago), y una agencia de servicio que satisface las demandas de una élite global cada vez menos radicada en un lugar concreto.

Como los conversos a una religión, los y las gerentes de entidades corporatizadas pueden adoptar técnicas, estilos y términos demasiado fervorosos con el mercado, dispuestos a impulsar políticas y acciones que ni siquiera compañías privadas osarían implementar (como los cortes generalizados del servicio de agua a familias con bajos ingresos). En ocasiones, este comportamiento se asume para impresionar a los superiores. Otras veces, la idea es proteger puestos de trabajo de la externalización o la privatización. Y cada vez más se da porque los gerentes creen en estos incentivos basados en el mercado (debido en parte a los hábiles programas de formación ofrecidos por organizaciones neoliberales como el Banco Mundial). Independientemente del motivo, el resultado ha sido un creciente énfasis en incrementar los

ingresos fijando precios que reflejen los costos y reduciendo los gastos mediante la externalización y a otras formas discretas de recorte de gastos.

El efecto político entre los usuarios y las usuarias del servicio puede ser igual de dramático. Los consumidores son vistos cada vez más (y se ven a sí mismos) como «clientes» en lugar de «ciudadanos», y los servicios, como mercancías que se venden y se compran como cualquier otro producto en el mercado, desvinculados de bienes públicos más amplios y ocultando los complejos arreglos sociales y laborales que se hallan tras su precio de intercambio (Clarke *et al*. 2007). Este último punto es ilustrado con los controvertidos debates sobre la fijación de precios que refleja los costos. Los gerentes públicos con orientación mercantil suelen aducir que la única manera de «valorar» realmente un servicio pasa por pagar su precio total. Usando una vez más el ejemplo de Sudáfrica, los responsables de políticas y burócratas del postapartheid han utilizado la condición pública de proveedores de servicios como *Eskom* y *Rand Water* como una especie de púlpito, desde el que arengar a los hogares más pobres sobre su «responsabilidad moral» de pagar los servicios, a pesar de que los precios del agua y la electricidad están muy sesgados a favor de las industrias y los hogares más ricos, y de que la calidad del servicio sigue siendo deficiente en la mayoría de zonas de menores ingresos. Se ha utilizado nada menos que la autoridad moral de Nelson Mandela para reprender a estos hogares por la llamada «cultura del impago», culpándolos de ser un obstáculo a las medidas para ampliar los servicios a un mayor número de «clientes».[2] Puede que este «factor Mandela» sea algo ex-

[2] Un buen ejemplo sería el discurso pronunciado por Mandela cuando se presentó la campaña *Masakhane* («Construyamos juntos») del Gobierno en 1995 y en el que, a pesar de las extendidas protestas por las crecientes tarifas y la mala calidad de los servicios básicos, manifestó: «Todos tenemos la responsabilidad de pagar por lo que usamos; de otro modo, las inversiones se evaporarán y los proyectos llegarán a su fin. Debemos garantizar que, como nación, podamos atender a los millones de personas que aún no tienen cubiertas las necesidades básicas» (véase Mandela 1995). Desmond Tutu realizó comentarios parecidos en la década de 1990, antes de empezar a cuestionar las políticas de recuperación de los costos en la década siguiente.

clusivo de la Sudáfrica del postapartheid, pero sirve para ilustrar el profundo alcance del pensamiento de la mercantilización en torno a servicios esenciales como el agua y la electricidad en agencias «públicas» de servicios.

La miopía

Por definición, todas las formas de corporatización crean compartimentos de actividad, pero esta tendencia se ve exacerbada con el neoliberalismo y su acento en unos estrechos criterios de rendimiento financiero. Con los modelos agregados «tradicionales» de administración pública orientada al bienestar, los proyectos de infraestructuras se solían articular en torno a departamentos de servicios públicos organizados horizontalmente. Con la llegada de la mercantilización neoliberal, estos se han separado jurídica y físicamente, y se les ha dicho que no «desperdicien» recursos en otros departamentos, contribuyendo así a un enfoque estrecho y miope en la planificación de servicios. Por ejemplo, las personas que trabajan en el ámbito del agua y el saneamiento a menudo toman decisiones sobre inversiones en infraestructura a largo plazo en sus propias unidades, independientemente de la planificación desarrollada en otras áreas como la salud pública o la gestión de residuos. En consecuencia, las entidades corporatizadas pueden funcionar en perfecto aislamiento, incluso aunque compartan el mismo edificio y equipamiento, y presten servicios en el mismo territorio.

Esta misma miopía se puede aplicar a los trabajadores y las trabajadoras. Obligados a operar en estructuras administrativas articuladas verticalmente, el personal de primera línea trabaja de forma aislada, a veces incluso organizado en sindicatos separados, dificultando así la coordinación y la solidaridad entre los distintos servicios públicos (lo cual, por supuesto, puede ser una estrategia neoliberal en sí misma). Estos sistemas gerenciales y contables están concebidos para revelar los costos «reales» del funcionamiento de un servicio, lo que permite a los

gerentes identificar áreas de pérdidas o ganancias financieras que, de otro modo, quedarían ocultos en los intrincados sistemas de contabilidad y mecanismos de subsidios cruzados de un sistema de producción y distribución más centralizado. En este proceso, la compartimentación de las funciones puede eliminar los beneficios sinérgicos que se pueden derivar de la planificación colectiva (Bollier 2003; Whincop 2003).

Los subsidios cruzados entre distintos sectores también se tornan difíciles en este contexto. En los casos en que los ingresos de un servicio pueden apoyar a otros servicios que no los generan, como bibliotecas o centros de atención primaria de salud, los gerentes se muestran ahora reacios a compartir recursos, y los funcionarios elegidos puede que ya no tengan competencias para demandar su transferencia. Las entidades corporatizadas se convierten en feudos, con muros de protección erigidos en nombre de la autonomía. La competencia dentro de, y entre, las unidades del servicio se valoriza, lo cual suele exigir que se desregule el control monopolista del Estado y se permita a varios proveedores de servicios competir entre sí para conseguir ser subcontratados en función del precio ofrecido.

El productivismo

La corporatización neoliberal también puede llevar a una fijación con el crecimiento. Sin duda, la expansión del agua y la electricidad es imperativa en muchos lugares, pero la fetichización del crecimiento distrae nuestra atención de los retos que plantea el sobreconsumo, por no mencionar la distribución tremendamente desigual de los servicios en África, Asia y América Latina. Las agencias corporatizadas de servicios tienden a comportarse como cualquier otra compañía privada en este sentido, fomentando la expansión del servicio en zonas industriales y barrios acomodados con la esperanza de que los ingresos se filtrarán para financiar la prestación del servicio en áreas más pobres, contribuyendo así al desarrollo de economías de consumo en masa.

Las infraestructuras de alta tecnología, a gran escala y en red son un elemento clave de esta mentalidad expansionista, y los análisis ambientales de costo-beneficio orientados al mercado se utilizan para justificar las ventajas de crear un servicio mayor en lugar de dividir o reorientar el existente. En este sentido, los servicios corporatizados forman parte de una maquinaria capitalista dirigida a «crear nueva infraestructura para el crecimiento económico orientado al mercado» (Brenner y Theodore 2002, 362).

¿UN FUTURO PROGRESISTA?

Pero basta ya de puntos negativos. Aunque este libro busca dar una señal de advertencia sobre la corporatización neoliberal, también es un intento de entender cómo y por qué algunas entidades corporatizadas han conseguido suministrar servicios públicos relativamente progresistas y otras no. Ninguno de nuestros estudios de caso ha escapado totalmente de las garras de la nueva gestión pública, pero ofrecen pruebas concretas de las posibilidades de las entidades públicas autónomas que priorizan objetivos que van más allá de la recuperación de los costos y la mercantilización.

En el caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el compromiso con el servicio público tiene una larga historia, arraigada en la naturaleza socialdemócrata del Estado costarricense. Durante décadas, el ICE ha sido una de las compañías gestionadas de forma más eficiente en toda América Latina, ya fueran públicas o privadas. Las características específicas y la evolución histórica del «modelo solidario» son fundamentales para comprender el alcance y las perspectivas de esta forma particular de corporatización. El ICE ha ocupado un lugar importante históricamente en la configuración de la identidad social nacional, y ha sido definido por condiciones políticas, sociales y económicas concretas. Los ciudadanos y las ciudadanas de Costa Rica son conscientes de las contribuciones del Estado al desarrollo nacional y han resistido a intentos previos de privatizar empre-

sas públicas. El ICE, en particular, es visto como un motor esencial del progreso económico y social, y ha sido una pieza clave de algunas de las movilizaciones sociales más importantes del pasado.

Nuestro otro estudio de caso en América Latina viene de Uruguay. Obras Sanitarias del Estado (OSE) lleva más de 60 años prestando servicios de agua de calidad, asequibles y casi universales a la población del país. OSE ha alcanzado una de las tasas de cobertura de agua y saneamiento más altas en la región, y los uruguayos consideran que es motivo de orgullo nacional haber sido el único país del continente que no se vio afectado por la epidemia de cólera que estalló a fines de la década de 1990. El personal sindicalizado de OSE también participa en la toma de decisiones en cierto grado y se considera que la compañía funciona por lo general de forma eficaz, transparente y eficiente.

Los estudios de caso de Asia y África no son tan alentadores, pero no dejan de ir en contra de la corriente de unas poderosas tendencias neoliberales. En Malasia, analizamos al proveedor de electricidad *Tenaga Nasional Berhad* (TNB), de propiedad y gestión estatal y que, al igual que muchas empresas de electricidad en Asia, se consolidó bajo el control del Estado después de la Segunda Guerra Mundial. La TNB ha introducido cierta participación del sector privado, pero ha conseguido resistir a buena parte de la presión neoliberal para desagregar y comercializar el servicio, algo que sí ha afectado a las empresas eléctricas en otros lugares del continente. Para la TNB, los objetivos públicos han seguido siendo prioritarios en la toma de decisiones, y ha contado con un Gobierno central fuerte que ha realizado importantes inversiones en la expansión y la equidad del servicio a largo plazo. El acceso está mejorando y la calidad del servicio es, en general, buena.

En Filipinas, examinamos a la compañía Distrito de Agua de Leyte Metro (*Leyte Metro Water District,* LMWD), que se ha beneficiado de una iniciativa nacional para crear sistemas de agua con mayor coherencia institucional. La LMWD ha establecido asociaciones con otros proveedores de servicios públicos y comparte activamente recursos y conocimientos dentro del sector público. También se ha

tomado seriamente la sostenibilidad ambiental y la gestión de las cuencas, y en cierta medida también las cuestiones de equidad, entendiendo que el agua es un servicio esencial para reducir la pobreza en la región.

El norte de África nos brinda otro tipo de historia de la corporatización, como se demuestra en nuestro estudio del proveedor estatal de electricidad de Túnez, el cual se benefició de grandes inversiones durante el régimen autocrático de Zayn Al Abidin Ben Ali, pero que sufría también de corrupción y falta de transparencia. El proveedor se enfrenta ahora a presiones para democratizar las estructuras de gobernanza. Sin embargo, el compromiso con la prestación estatal de los servicios aún impera en el sector público, y ha contribuido a una extensa cobertura y una considerable capacidad eléctrica.

El África subsahariana, por otro lado, no ha gozado, en general, de los mismos niveles de inversión en el desarrollo de recursos humanos o infraestructuras para crear proveedores de servicios públicos sólidos. El hecho de que la mayor parte de los Estados subsaharianos sigan sometidos a instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, dificulta aún más que puedan romper el molde neoliberal. Y a pesar de todo, incluso en uno de los países más pobres y áridos del mundo, Burkina Faso, encontramos un proveedor de servicios de agua corporatizado que ha luchado contra la privatización y está gestionado por (algunos) gerentes que trabajan para mantener una fuerte vocación pública en la prestación del servicio.

Estas no son las únicas entidades corporatizadas propúblicas en el Sur Global hoy día –ni necesariamente las mejores–, pero demuestran el potencial de la corporatización no neoliberal. Aprender de sus puntos fuertes (y flojos) nos ayudará a entender mejor las posibilidades de desarrollar procesos de corporatización progresistas en el futuro, y los errores del pasado.

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

En el resto del capítulo presentamos una panorámica de las metodologías que hemos empleado para la evaluación de cada caso. Y es que si pretendemos afirmar que las empresas públicas pueden ser más «progresistas» de lo que sugiere la típica corporatización basada en el mercado, es fundamental contar con un método de investigación que permita realizar un estudio transparente y comparativo entre diferentes lugares y sectores.

Los casos de este libro se tomaron de un estudio anterior sobre «alternativas a la privatización» en los sectores del agua, la electricidad y la salud en África, Asia y América Latina (McDonald y Ruiters 2012b). Lo que sigue es un resumen de los métodos usados en esa labor de investigación, actualizados y modificados para dar cabida a las singularidades de la corporatización.

Nuestro punto de partida era incluir estudios de caso de los tres continentes para dar al libro una referencia comparativa lo más amplia posible, con candidatos seleccionados de los ejemplos más prometedores de formas «progresistas» de corporatización hallados durante nuestro ejercicio inicial de identificación (véase la Tabla 1.1). Como no es de extrañar, la mayoría de los candidatos potenciales se encontraban en América Latina, donde el establecimiento de proveedores de servicios municipales y autónomos fue parte de la expansión del Estado desarrollista, a principios y mediados del siglo xx, y donde en los últimos 10 a 15 años se ha producido un período de experimentación extenso y concertado con políticas públicas «costneoliberales» de la mano de los Gobiernos de la nueva izquierda (Cameron y Hershberg 2010; Chavez y Goldfrank 2004; Weyland *et al.* 2010).

Como ya se ha comentado, en África y Asia resultó más difícil identificar ejemplos progresistas de corporatización; el África subsahariana sería la región más desoladora en este sentido, como lo ilustra el comprometido ejemplo de Burkina Faso en este volumen (véase también Bayliss y Fine 2007; McDonald 2009; Pigeon 2012). Sin em-

bargo, estas regiones siguen estando profundamente inmersas en las luchas y los debates contra la privatización, y muestran un creciente interés en las posibilidades de las opciones propúblicas para la prestación de servicios.

En lo que se refiere a los sectores, los estudios de caso se limitaron a la provisión de agua y electricidad, en parte porque estos servicios se prestan de manera relativamente fácil a la compartimentación corporatizada (debido a su condición de «monopolios naturales» con claros flujos de ingresos y gastos), y en parte porque son servicios esenciales que han sido el foco de importantes debates sobre la corporatización y la privatización en el pasado. En consecuencia, se dan resultados con un fuerte carácter sectorial, exclusivos del agua y la electricidad, pero se espera que las conclusiones sean relevantes para toda aquella persona interesada en tendencias parecidas también en otros sectores, como la atención de la salud, la educación, las telecomunicaciones y el transporte.

TABLA 1.1
LISTA DE CASOS ESTUDIADOS

Sector del agua	Sector de la electricidad
Leyte Metro Water District – Filipinas	*Instituto Costarricense de Electricidad* (ICE) – Costa Rica
Obras Sanitarias del Estado (OSE) – Uruguay	*Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz* (STEG) – Túnez
Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) – Burkina Faso	*Tenaga Nasional Berhad* (TNB) – Malasia

Los investigadores y las investigadoras de los casos proceden de una red de académicos y activistas que trabajan sobre las reformas de los servicios públicos, en colaboración con el Proyecto Servicios Municipales (MSP), muchos de los cuales participaron ya en el ejercicio ini-

cial de identificación[3]. A los equipos de investigación se les dieron los mismos criterios de referencia, y se les pidió, entre otras cosas, que presentaran la historia de la entidad corporatizada, una evaluación de su desempeño, un análisis de hasta qué punto se puede considerar que la empresa es un modelo de corporatización «progresista» y si la experiencia sería trasladable a otros lugares y sectores.

El trabajo de campo consistió en una revisión de la literatura primaria y secundaria, y de documentación gubernamental, así como en entrevistas con responsables de políticas, gerentes, sindicatos de trabajadores y trabajadoras, asociaciones comunitarias, ONG, donantes, políticos y movimientos sociales. Todos los investigadores contaban con experiencia previa en el país o municipio en cuestión, y todos tenían una fuerte conexión con las partes vinculadas con la entidad corporatizada, lo que garantizó un acceso amplio y representativo a la documentación y a las personas entrevistadas.

Otra característica destacable de la investigación fue el marco normativo utilizado para evaluar el rendimiento de la empresa. A diferencia de los estrechos datos financieros y estadísticos que utilizan para los estudios de la corporatización organizaciones neoliberales como el Banco Mundial, nosotros usamos un conjunto más amplio de indicadores cualitativos y cuantitativos, que ya habíamos empleado en nuestra labor de investigación previa (para más detalles sobre este tema, véase McDonald y Ruiters 2012c). El objetivo era establecer un conjunto general de principios universales para evaluar el desempeño de una determinada unidad de servicio corporatizada, y a la vez tener en consideración las diferencias contextuales.

La selección de los criterios no debería sorprender a las personas familiarizadas con los debates en torno a la privatización y la corporatización. Muchos de ellos son simplemente una revisión de los criterios de evaluación neoliberales, pero ampliando las estrechas miras

[3] Para más información, véase el sitio web del Proyecto Servicios Municipales (MSP): www.municipalservicesproject.org.

de la contabilidad de costo-beneficio en un intento por evaluar mejor principios como la transparencia, la eficiencia social y la asequibilidad. También usamos criterios que son exclusivos de los servicios públicos, como «vocación de servicio público» y «solidaridad», y optamos por criterios (como la equidad) con un significado lo bastante flexible como para dar cabida a variaciones de interpretación. El objetivo era cuestionar o descartar las estrechas interpretaciones neoliberales del éxito, como serían las ideas de eficiencia altamente mercantilizadas, que pueden limitar las discusiones sobre el rendimiento a restringidos indicadores financieros y excluir importantes factores cualitativos como la discriminación y la dignidad (Spronk 2010).

Estos criterios normativos se resumen en la Tabla 1.2. No todos los puntos se examinaron en profundidad ni se analizaron todos los puntos en cada caso, pero los análisis de las entrevistas y de la literatura se basaron en los mismos indicadores de referencia básicos, dando lugar a un conjunto relativamente exhaustivo y transparente de datos para su uso comparativo entre los diferentes estudios de caso.

TABLA 1.2
CRITERIOS USADOS PARA EVALUAR LA CORPORATIZACIÓN

Equidad	• ¿Es equitativa la disponibilidad del servicio para distintos grupos sociales? • ¿Son equitativas la calidad y la cantidad del servicio? • ¿Son equitativos los precios? • ¿Está la equidad formalizada, legalizada o institucionalizada de algún modo?
Participación en la toma de decisiones	• ¿Son adecuados el alcance y la profundidad de la participación? • ¿Es la participación equitativa? • ¿Está la participación formalizada, legalizada o institucionalizada de algún modo? • ¿Es sostenible el modelo de participación?
Eficiencia	• ¿Se suministra el servicio de forma eficiente desde el punto de vista financiero? • ¿Se realizan las inversiones adecuadas en el mantenimiento a largo plazo? • ¿Socavan las mejoras en eficiencia otros posibles resultados positivos? • ¿Tienen en cuenta las medidas en eficiencia a otros servicios y/o niveles de gobierno?

Calidad del servicio	• ¿Es buena la calidad general del servicio? • ¿Está mejorando la calidad?
Rendición de cuentas	• ¿Rinden cuentas los proveedores del servicio ante los usuarios finales? • ¿Está la rendición de cuentas formalizada, legalizada o institucionalizada de algún modo?
Transparencia	• ¿Entiende el público general los mandatos operativos del proveedor del servicio? • ¿Se comunican con regularidad al público las decisiones sobre la prestación del servicio? • ¿Está la transparencia formalizada, legalizada o institucionalizada de algún modo?
Calidad del lugar de trabajo	• ¿Participan los trabajadores de primera línea en la formulación de políticas del servicio? • ¿Reciben los trabajadores prestaciones y salarios justos? • ¿Cuenta el servicio con el número adecuado de trabajadores para garantizar la calidad, la seguridad y la sostenibilidad? • ¿Existen buenas relaciones entre los trabajadores de primera línea, los gerentes y los usuarios finales del servicio? • ¿Existe equidad entre trabajadores?
Sostenibilidad	• ¿Se dispone de suficientes recursos financieros para garantizar la continuidad de un buen servicio? • ¿Cuenta la entidad del servicio con suficiente apoyo político en distintos niveles de gobierno? • ¿Utiliza el servicio los recursos naturales de una forma sostenible?
Solidaridad	• ¿Ayuda el servicio a promover la solidaridad entre trabajadores, comunidad, burócratas, políticos, ONG y usuarios finales? • ¿Ayuda el servicio a promover la solidaridad entre diferentes sectores de servicio? • ¿Ayuda el servicio a promover la solidaridad con otros niveles del Estado?
Etos público	• ¿Ayuda el modelo a crear/construir un etos público más sólido en torno al suministro del servicio? • ¿Fomenta el modelo la reflexión y el diálogo sobre los conceptos de titularidad y control públicos? • ¿Se opone explícitamente el modelo de servicio a la privatización y la comercialización?

Cabe destacar que no estábamos buscando ejemplos «perfectos» de corporatización. Ningún proveedor de servicios puede cumplir de forma realista con todos los criterios normativos esbozados aquí, y lo que se podría considerar importante en un lugar y momento determinado (por ejemplo, la participación de la comunidad o el acceso a la información), puede que lo sea menos en otro. En otras palabras, no existe una única fórmula de evaluación ni un simple manual que garantice el éxito.

Los neoliberales, por el contrario, adoptan un enfoque metodológico muy diferente para evaluar los servicios públicos, al argüir que todo comportamiento humano se guía en última instancia por un interés propio que responde a las señales del mercado. Puede que exista cierta variedad en la forma en que las personas producen y consumen un servicio, pero la automaximización se entiende como un factor clave de todas las conductas humanas, y conceptos como la utilidad marginal se usan como un indicador universal para explicarlo todo, desde «la disposición de pagar» a la creación de «espíritu emprendedor» (Becker 1992; Dasgupta *et al.* 2009; para una crítica, véase Fine 2001). Basándose en esta lógica, los investigadores neoliberales ven una conducta egoísta detrás de cada acción, lo cual les permite sostener que las señales del mercado constituyen la única forma de medir con precisión la satisfacción de un servicio.

En el otro extremo, los analistas postestructuralistas rechazan cualquier noción de normas universales, viéndolas como «erróneos patrones del pensamiento ilustrado, incapaces de adaptarse a *un mundo de incomunicabilidad* y diferencia cultural irreconciliable» (Harvey 2000, 86). Se estima que las percepciones del agua y las formas locales de producción de la energía son demasiado distintas de un lugar a otro como para ser objeto de un método de evaluación sistemático, o como para ser reproducidas en otros sitios, por lo que sería imposible utilizar cualquier idea de evaluación universal.

Nuestro objetivo, en cambio, ha sido intentar construir un puente dialéctico entre universales y particulares, empleando amplios objetivos globales (como la equidad y la rendición de cuentas) que, al mis-

mo tiempo, dan cabida a la diferencia, reconociendo que las grandes generalizaciones tienden a estar llenas de tensiones culturales y políticas (véase Harvey 2000, 83-93, 246-255). Por lo tanto, nuestros criterios normativos están concebidos como un punto de referencia para la investigación, no como un principio inamovible. El objetivo ha sido permitir una evaluación basada en el contexto, que reconozca las normas locales pero no haga un fetichismo de las diferencias. Puede que la importancia espiritual del agua varíe de un lugar a otro, por ejemplo, pero la meta de un acceso justo, equitativo y asequible al agua para todas las personas debería verse como algo no negociable, propiciando que se abra un debate sobre los diferentes mecanismos para alcanzar esa meta y hasta qué punto se podría considerar «exitosa». Con esto en mente, podemos comparar mejor los pros y los contras de las experiencias de corporatización en lugares tan diversos como Uruguay, Túnez y Malasia, y podemos observar la variedad de circunstancias que ha permitido que algunas empresas de servicios corporatizadas sean relativamente progresistas mientras otras se ven capturadas por la lógica del mercado. También podemos ver por qué las buenas experiencias de corporatización no son tan fácilmente trasladables como quieren hacernos creer organizaciones como el Banco Mundial, y por qué el molde neoliberal, pese a su gran poder, nunca podrá determinar por completo el comportamiento humano.

Al fin y al cabo, no existen soluciones mágicas para crear servicios corporatizados progresistas. Las infraestructuras de red, como el agua y la electricidad, son extremadamente complejas y requieren un uso intensivo de capital, y tienen un impacto en los entornos naturales y son construidos durante décadas (o siglos en algunos casos) en un contexto de rápido aumento de la demanda y de cambio constante de las tecnologías de producción. Descubrir qué funciona en un lugar y momento determinados exige flexibilidad en la investigación.

Finalmente, el libro incluye un análisis de la corporatización en la Unión Europea (UE). El capítulo de Lobina y Hall, que ofrece más una visión general que un estudio de caso, presenta comparaciones muy útiles de la diversa y larga historia de la corporatización en la UE,

destacando sus formas «fuertes» y «flojas», y comparando estas experiencias con los casos de África, Asia y América Latina. Incluso aquí, en la cuna del Estado del bienestar, podemos ver lo difícil que puede resultar mantener incluso una modesta vocación pública en los servicios públicos, lo que da una idea de lo complicado que es resistir las tendencias neoliberales. Pero la experiencia genera innovación, y es precisamente en la UE donde observamos algunas de las alternativas a la privatización más progresistas y pioneras que se están desarrollando hoy día, con lecciones que pueden ser de utilidad para los países del Sur.

REFERENCIAS

Aalbers, M. B. (2013) «Neoliberalism is dead... long live neoliberalism!», *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3): 1083-1090.

Aivazian, V. A., Y. Ge y J. Qui (2005) «Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization?», *Journal of Corporate Finance*, 11(5): 791-808.

Alexander, P. (2010) «Rebellion of the poor: South Africa's service delivery protests – a preliminary analysis», *Review of African Political Economy*, 37(123): 25-40.

Álvarez, J. (2006) «Privatization of state-owned agricultural enterprises in post-transition Cuba», *Problems of Post-Communism*, 53(6): 30-45.

Andres, L., J. L. Guasch y S. L. Azumendi (2011) «Governance in state-owned enterprises revisited: the cases of water and electricity in Latin America and the Caribbean», World Bank Policy Research Working Paper Series, Washington, DC: World Bank.

Bach, T., B. Niklasson y M. Painter (2012) «The role of agencies in policy-making», *Policy and Society*, 31(3): 183-193.

Baker, D. (2006) «The political economy of fascism: myth or reality, or myth and reality?», *New Political Economy* 11(2): 227-250.

Bakker, K. (2007) «The "commons" versus the "commodity": alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the Global South», *Antipode*, 39(3): 430-455.

Bayliss, K. (2002) «Privatization and poverty: the distributional impact of utility privatization», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4): 603-625.

Bayliss, K., y B. Fine (2007) *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on electricity and water*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Becker, G. S. (1992) «The economic way of looking at life», Conferencia en memoria de Alfred Nobel, 9 de diciembre, www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1992/becker-lecture.html, consultado el 7 de noviembre de 2013.

Bel, G. (2009) «Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany», *Economic History Review*, 63(1): 34-55.

Benzing, C. (2005) «Cuba – is the "special period" really over?», *International Advances in Economic Research*, 11(1): 69-82.

Bilodeau, N., C. Laurin y A. Vining (2007) «Choice of organizational form makes a real difference: the impact of corporatization on government agencies in Canada», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 119-147.

Blum, D., y C. Ullman (2012) «The globalization and corporatization of education: the limits and liminality of the market mantra», *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 25(4): 367-373.

Bollier, D. (2003) *Silent Theft: The private plunder of our common wealth*, Londres: Routledge.

Booth, D. E. (1985) «Municipal socialism and city government reform: the Milwaukee experience, 1910-1940», *Journal of Urban History*, 12(51): 225-235.

Bremmer, I. (2009) «State capitalism comes of age: the end of the free market?», *Foreign Affairs*, 40-55.

Brenner, N., y N. Theodore (2002) «Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism"», *Antipode*, 34(3): 349-379.

Cameron, M. A., y E. Hershberg (eds.) (2010) *Latin America's Left Turns: Politics, policies, and trajectories of change*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

Cardwell, D. (2013) «Cities weigh taking over from private utilities», *New York Times*, 13 de marzo, www.nytimes.com/2013/03/14/business/energy-environment/cities-weigh-taking-electricity-business-from-private-utilities.html? pagewanted=1&_r=0&ref=dianecardwell, consultado el 14 de marzo de 2013.

Chavez, D., y B. Goldfrank (2004) *La izquierda en la ciudad: participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona: Icaria.

Clarke, J., J. Newman, N. Smith, E. Vidler y L. Westmarland (2007) *Creating Citizen-consumers: Changing publics and changing public services*, Thousand Oaks, CA: Sage Press.

Clò, S., C. del Bo, M. Ferraris y M. Florio (2013) «Mapping public enterprises in the new millennium: a participatory research database», Documento presentado en la conferencia «Public Enterprises in the 21st Century» organizada por CIRIEC International, Berlín, 14-15 de febrero.

Crouch, C. (2009) «Privatised keynesianism: an unacknowledged policy regime», *British Journal of Politics and International Relations*, 11(3): 382-399.

– (2011) *The Strange Non-death of Neo-liberalism*, Londres: Polity Press.
Dan, S., S. Jilke, C. Pollitt, R. Van Delft, S. Van de Walle y S. Van Thiel (2012) «Effects of privatization and agencification on citizens and citizenship: an international comparison», COCOPS Policy Paper, febrero, www.eerstekamer.nl/id/vj45ispjadtf/document_extern/effects_of_privatization_and/f=/vj45it0u3itp.pdf, consultado el 27 de febrero de 2013.
Dasgupta, P., S. Goyal, K. G. Mäler, R. Putnam e I. Serageldin (2009) «A matter of trust: social capital and economic development», en J.Y. Lin y B. Pleskovic (eds.), *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*, Washington, DC: World Bank, pp. 119-56.
Dunsire, A. (1999) «Then and now: public administration, 1953-1999», *Political Studies*, 47: 360-378.
Economist, The (2013) «More or less», 2 de febrero, p. 5.
Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
Farazmand, A. (1996) *Public Enterprise Management: International case studies*, Londres: Greenwood Press.
Fine, B. (2001) *Social Capital versus Social Theory: Political economy and social science at the turn of the millennium*, Londres: Routledge.
Fink, L. (2008) «Corporatization and what we can do about it», *History Teacher*, 41(2): 229-233.
Florio, M. (2013) *Network Industries and Social Welfare: The experiment that reshuffled European utilities*, Oxford: Oxford University Press.
Fukuyama, F. (2011) *The Origins of Political Order: From prehuman times to the French Revolution*, Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
Gentle, L. (2009) «Escom to Eskom: from racial Keynesian capitalism to neoliberalism (1910-1994)», en D. A. McDonald (ed.), *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the power grid*, Londres: Earthscan, pp. 50-72.
Graicer, I. (1989) «Red Vienna and municipal socialism in Tel Aviv 1925-1928», *Journal of Historical Geography*, 15(4): 385-402.
Guérin, D. (1938) «Fascism and big business», *New International*, 4(10): 297-300.
Hall, D., E. Lobina y R. de la Motte (2005) «Public resistance to privatisation in water and energy», *Development in Practice*, 15(3/4): 286-301.
Harvey, D. (2000) *Spaces of Hope*, Berkeley: University of California Press.
– (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
Hood, C. (1991) «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69(1): 3-19.
Hood, C., y G. Peters (2004) «The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-282.
Hughes, O. (2008) «What is, or was, New Public Management?», Documento presentado en la «12th International Research Society for Public Manage-

ment Annual Conference» (IRSPM 12 2008), Brisbane, 26-28 de marzo, www.irspm2008.bus.qut.edu.au/papers/documents/new%20pdf/Hughes%20-%20What%20is%20or%20was,%20New%20Public%20Management%20-%20IRSPM2008.pdf, consultado el 12 de enero de 2013.

Kessides, I. N. (2012) «The impacts of electricity sector reforms in developing countries», *Electricity Journal*, 25(6): 79-88.

Kickert, W. J. M. (2001) «Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies», *International Public Management Journal*, 4(2): 135-150.

Magdahl, J. O. (2012) *From Privatisation to Corporatisation: Exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*, Oslo: FIVAS, Association for International Water Studies.

Mandela, N. (1995) Speech at the launch of the Masakhane campaign, Marconi Beam, Koeberg, 25 de febrero, www.sahistory.org.za/archive/nelson-mandelas-speech-launch-masakhane-campaign-marconi-beam-koeberg-25-february-1995, consultado el 2 de febrero de 2013.

Mansfield, B. (2007) «Privatization: property and the remaking of nature–society relations – Introduction to the Special Issue», *Antipode*, 39(3): 393-405.

Marin, P., M. Fall y H. Ouibiga (2010) «Corporatizing a water utility: a successful case using a performance-based service contract for ONEA in Burkina Faso», Washington, DC: World Bank, openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10507, consultado el 15 de marzo de 2013.

McDonald, D. A. (ed.) (2009) *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the power grid*, Ciudad del Cabo: HSRC Press.

McDonald, D. A., y G. Ruiters (2012a) «Cuidado con lo que pides: alternativas estatales a la privatización», en D. A. McDonald y G. Ruiters (eds.), *Alternativas a la privatización: la provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria, pp. 179-204.

– (eds.) (2012b) *Alternativas a la privatización*: *La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria.

– (2012c) «Sopesando las opciones: consideraciones metodológicas», en D. A. McDonald y G. Ruiters (eds.), *Alternativas a la privatización: la provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria, pp. 23-51.

Meyer, H. D. (2002) «The new managerialism in education management: corporatization or organizational learning?», *Journal of Educational Administration*, 40(6): 534-551.

Moynihan, D. P. (2006) «Ambiguity in policy lessons: the agencification experience», *Public Administration*, 84(4): 1029-1050.

Nelson, H. W., y W. Nikolakis (2012) «How does corporatization improve the performance of government agencies? Lessons from the restructuring of state-owned forest agencies in Australia», *International Public Management Journal*, 15(3): 364-391.

Newman, J., y J. Clarke (2009) *Publics, Politics and Power: Remaking the public in public services*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Nor-Aziah, A. K., y R. W. Scapens (2007) «Corporatisation and accounting change: the role of accounting and accountants in a Malaysian public utility», *Management Accounting Research*, 18(2): 209-247.

Ocko, J., y L. Campo (1994) «Focus on the corporatization process in China», *Duke Journal of Comparative and International Law*, 5: 145-147.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2011) «Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas», París: Oficina de Publicaciones de la OCDE.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005) «OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises», París: OECD Publishing.

Olesen, T. (2010) «Conclusion: transnational counterpublics and democracy», en T. Olesen (ed.), *Power and Transnational Activism*, Nueva York: Routledge, pp. 252-261.

Osborne, D., y T. Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.

Oum, T. H., N. Adler y C. Yu (2006) «Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports», *Journal of Air Transport Management*, 12(3): 109-121.

Painter, M., y K. H. Mok (2010) «Reasserting the public in public service delivery: the de-privatization and de-marketization of education in China», en M. Ramesh, E. Araral Jr y X. Wu (eds.), *Reasserting the Public in Public Services: New public management reforms*, Nueva York: Routledge, pp. 137-158.

Peck, J. (2010) *Constructions of Neoliberal Reason*, Nueva York: Oxford University Press.

Pigeon, M. (2012) «Del fiasco a DAWASCO: la remunicipalización de los sistemas de agua en Dar es Salaam, Tanzania», en M. Pigeon, D. A. McDonald, O. Hoedeman y S. Kishimoto (eds.), *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*, Ámsterdam: TNI, pp. 50-73.

Pollitt, C. (2002) «Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform», *Public Management Review*, 3(4): 471-492.

– (2006) «Performance management in practice: a comparative study of executive agencies», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.

Pollitt, C., y G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., y C. Talbot (eds.) (2004) *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Londres y Nueva York: Routledge/Taylor and Francis.

Preker, A. S., y A. Harding (2003) *Innovations in Health Service Delivery: The corporatization of public hospitals*, Washington, DC: World Bank.

Radford, G. (2003) «From municipal socialism to public authorities: institutional factors in the shaping of American public enterprise», *Journal of American History*, 90(3): 863-890.

Ramesh, M., y E. Araral (2010) «Introduction: reasserting the role of the state in public services», en M. Ramesh, E. Araral Jr y X. Wu (eds.), *Reasserting the Public in Public Services: New public management reforms*, Nueva York: Routledge, pp. 1-16.

Roland, G. (ed.) (2008) *Privatization: Successes and failures*, Nueva York: Columbia University Press.

Saad Filho, A., y D. Johnston (eds.) (2004) *Neoliberalism: A critical reader*, Londres: Pluto Press.

Schweitzer, A. (1946) «Big business and private property under the Nazis», *Journal of Business*, 19(2): 99-126.

Shirley, M. M. (1999) «Bureaucrats in business: the roles of privatization versus corporatization in state-owned enterprise reform», *World Development*, 27(1): 115-136.

Spronk, S. (2007) «Roots of resistance to urban water privatization in Bolivia: the "New Working Class", the crisis of neoliberalism, and public services», *International Labor and Working Class History*, 71: 8-28.

– (2010) «Water and sanitation utilities in the global South: re-centering the debate on "efficiency"», *Review of Radical Political Economics*, 42(2): 156-174.

Stoker, G. (1989) «Local government for a post Fordist society», en J. Stewart y G. Stoker (eds.), *The Future of Local Government*, Basingstoke: Macmillan, pp. 141-171.

Sumsion, J. (2006) «The corporatization of Australian childcare: towards an ethical audit and research agenda», *Journal of Early Childhood Research*, 4: 99-120.

Taylor-Gooby, P. (2000) *Risk, Trust and Welfare*, Houndsmill: Macmillan.

Van Rooyen, C., y D. Hall (2007) «Public is as private does: the confused case of Rand Water in South Africa», MSP Occasional Paper no. 15, Ciudad del Cabo: Municipal Services Project.

Warner, M. E. (2010) «Reversing privatization, rebalancing government reform: markets, deliberation and planning», en M. Ramesh, E. Araral Jr y X. Wu (eds.), *Reasserting the Public in Public Services: New public management reforms*, Nueva York: Routledge, pp. 30-48.

Warner, M. E., y A. Hefetz (2012) «Insourcing and outsourcing», *Journal of the American Planning Association*, 78(3): 313-327.

Weyland, K., R. L. Madrid y W. Hunter (eds.) (2010) *Leftist Governments in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.

Whincop, M. J. (ed.) (2003) *From Bureaucracy to Business Enterprise: Legal and policy issues in the transformation of government services*, Aldershot: Ashgate.

World Bank (2006) «India: long-term energy issues I. Post-2003 Electricity Act – power sector challenges and options», Washington, DC: World Bank, documents.worldbank.org/curated/en/2006/05/16344139/india-long-term-energy-issues-post-2003-electricity-act-power-sector-challenges-options, consultado el 15 de enero de 2012.

Zatti, A. (2012) «New organizational models in European local public transport: from myth to reality», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83: 533-559.

CAPÍTULO 2

UNA EMPRESA DE ELECTRICIDAD EXCEPCIONAL EN UNA SOCIALDEMOCRACIA ATÍPICA: EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD

Daniel Chavez

Costa Rica es un ejemplo sobresaliente de suministro eficiente e igualitario de servicios públicos. El país ha asegurado el acceso a la electricidad, el agua, la salud y la educación a todos los sectores sociales y todas las regiones del país, con indicadores notables de equidad, calidad, asequibilidad, etos público y sostenibilidad ambiental. Desde su fundación en el año 1949, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la empresa responsable de la provisión de servicios de energía y telecomunicaciones, se ha convertido en uno de los pilares de un peculiar Estado de bienestar y de un modelo solidario de desarrollo que figura entre los más avanzados del mundo en términos de progreso social.

Durante muchas décadas, el ICE ha sido una de las compañías gestionadas de forma más eficiente en toda América Latina, ya fueran públicas o privadas. Las características específicas y la evolución histórica del «modelo solidario» que tanto enorgulleció a los costarricenses hasta hace poco son clave para comprender los significados, el alcance y las perspectivas de la corporatización en este país centroamericano.

Nuestra investigación se centró en la creación, la expansión y la constante transformación de la provisión pública de electricidad en Costa Rica. Para ello, era necesario realizar un análisis en profundidad de la economía política de la energía en Costa Rica y del lugar espe-

cial que el ICE ha ocupado históricamente en la configuración de la identidad nacional. El supuesto básico es que el perfil institucional del ICE, su evolución y sus impactos han sido moldeados por condiciones políticas, sociales y económicas muy específicas y difíciles de replicar en otros países del Sur. La ciudadanía costarricense es consciente de la significación del Estado en la economía y en la sociedad y ha resistido diversos intentos de privatización de las empresas públicas. El ICE, en particular, es percibido como un motor esencial del desarrollo y ha estado en el centro de las movilizaciones sociales más importantes de las últimas décadas.

El carácter público del ICE, sin embargo, no tiene ninguna garantía, y por ese motivo también examinamos las presiones para la reforma neoliberal que hostigan a esta entidad corporatizada desde dentro y fuera del país.

UNA SOCIALDEMOCRACIA ATÍPICA

Los investigadores académicos y los teóricos del desarrollo a menudo se refieren a Costa Rica como un país modelo. Servicios básicos como el agua, la salud y la educación son accesibles para todos los sectores de la población y el índice nacional de esperanza de vida, 79,3 años al nacer, el más alto en América Latina, ubica a Costa Rica por encima de los Estados Unidos y de países europeos como Dinamarca, la República Checa y Polonia. El relativamente modesto Producto Interior Bruto (PIB) nacional, alrededor de 10.500 dólares estadounidenses en paridad de poder adquisitivo per cápita, hace que su alto nivel de desarrollo social sea aún más notable (PNUD 2011).

Las raíces del Estado de bienestar en Costa Rica se establecieron a finales de la década de 1940, después de una fugaz guerra civil que concluyó con un pacto consensuado entre las principales fuerzas políticas del país. El sendero socialdemócrata que el país recorrió en el período posterior fue influenciado por el paradigma desarrollista prescrito por la Comisión Económica para América Latina y el Ca-

ribe (CEPAL), que proponía una fuerte intervención estatal en la economía, la promoción de la industrialización por sustitución de importaciones, la implementación de políticas sociales integrales de cobertura universal y una moderada reforma agraria (Bulmer-Thomas 1987, Wilson 1998). A pesar de su relativo éxito, el modelo socialdemócrata ha sido cada vez más cuestionado por los propulsores del neoliberalismo en el gobierno desde hace tres décadas (Haglund 2011; Seligson 2002; Wilson 1994).

Entre las décadas de 1950 y 1980, y en particular durante el clímax del período de Estado empresario (véase Sojo 1984), el aparato estatal se convirtió en el elemento catalizador de la economía de Costa Rica. El Estado operaba empresas en una amplia variedad de sectores, que iban desde la producción de aluminio y azúcar hasta la energía y las telecomunicaciones, los servicios financieros y los seguros, los servicios de agua y las refinerías de petróleo (Rovira Mas 1989). En ese contexto, el ICE adquirió un rol sustancial. Se ha señalado (Hoffmann 2007, 11) que el ICE:

> No solo era la compañía monopolio del Estado para la generación de energía y el suministro de electricidad, sino también para el sistema de telecomunicaciones del país; una combinación prácticamente única en todo el mundo. Proporcionaba los recursos energéticos necesarios para los planes de desarrollo e industrialización dirigidos por el Estado que comenzaron en la década de 1950, y cumplía una función social fundamental al invertir grandes sumas en la promoción constante de un sistema inclusivo geográfica y socialmente para la provisión de electricidad. Como la electricidad era una preocupación clave para todos los sectores de la sociedad, *el ICE se convirtió en probablemente la institución más emblemática del modelo de desarrollo costarricense.* [La cursiva es nuestra.]

Al igual que lo acontecido en otros países de América Latina, la inserción de Costa Rica en el mercado mundial se basó originalmente en la producción de materias primas agrícolas. En la década de 1920, Costa Rica se caracterizaba por un magro crecimiento económico, una legislación laboral limitada, un mercado interno reducido, una débil industrialización y un sector agrícola estructurado en torno a

cultivos de exportación, básicamente café y bananas (Bulmer-Thomas 1987). Fue bajo estas circunstancias que se produjo la reorientación inicial de los servicios públicos.

Durante las décadas de 1930 y 1940, el activismo social en ascenso obligó al Estado a adoptar un papel más activo en la economía y mediar en las relaciones capital-trabajo, lo que tornó más difícil para la clase capitalista agraria definir la agenda política. El Partido Comunista de Costa Rica (PC), fundado en 1931, «logró la unificación exitosa de segmentos urbanos y rurales étnicamente diversos, trabajadores del campo y obreros fabriles, aportando nuevas habilidades organizativas a los campesinos sin tierra» (Shin y Hytrek 2002, 470). Al mismo tiempo, otras fuerzas sociales –el clero, intelectuales liberales, trabajadores de cuello blanco, pequeños empresarios rurales y urbanos– temerosas del fortalecimiento del comunismo promovieron la creación de nuevas organizaciones políticas y cívicas, como el Partido Social Demócrata (PSD) y organizaciones cívicas como la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, vinculada a la Iglesia católica.

En 1940, Rafael Calderón Guardia, un político partidario de la doctrina social-cristiana apoyado inicialmente por la conservadora oligarquía cafetalera, fue elegido presidente. El Gobierno, basándose en una alianza poco ortodoxa entre el Partido Comunista, los sindicatos y algunos segmentos del clero, fomentó varias reformas sociales. El presidente alcanzó un amplio apoyo entre los pobres, pero una coalición formada por terratenientes del campo, industriales, oficiales militares conservadores y los sectores más tradicionalistas de la iglesia se opuso firmemente a sus políticas reformistas.

En 1948, Calderón Guardia fue derrotado y la Junta Electoral proclamó el triunfo, por estrecho margen, de un candidato conservador. El Parlamento anuló el resultado y Calderón Guardia asumió el poder, pero poco después tuvo que enfrentar una insurrección liderada por José *Pepe* Figueres, un cultivador de café y líder del PSD. El ejército costarricense y los combatientes comunistas se sumaron al bando del Gobierno.

El muy peculiar proceso político ulterior arraigó la socialdemocracia en Costa Rica de una manera difícilmente replicable en otros países. Después de un breve estallido de violencia, que causó aproximadamente 2.000 muertos, la guerra civil concluyó con impactos significativos en términos de cambio institucional y social. En un período de menos de dos años, bajo el liderazgo de Figueres, la Junta Revolucionaria y la Asamblea Constituyente aprobaron varias leyes que dieron forma a la evolución política y económica del país en el resto del siglo, incluyendo la nacionalización de la banca privada, la consolidación y ampliación de la legislación social y laboral aprobada en años anteriores, la abolición del ejército, y lo que no es menos importante, la creación del ICE. Tales acciones afectaron los intereses de las fracciones más tradicionales de la burguesía agraria y beneficiaron a las fracciones más modernas del capital vinculadas al sector industrial emergente, los pequeños y medianos productores agrícolas y los trabajadores del sector público. Los cimientos del proceso que ha sido caracterizado como «la vía costarricense» (véase Vargas 2005) habían sido establecidos. Tras la «revolución» de 1948:

> El movimiento sindical se debilitó y se dividió, el poder de las élites conservadoras se redujo y los socialdemócratas estaban preparados para convertirse en la clase culturalmente hegemónica en el período posterior a 1950. Así, con el retorno a la democracia formal en el año 1950 y la legislación social consolidada en el entramado constitucional (por ejemplo, la Ley de Seguridad Social, el código laboral y la legislación impositiva) se instituyó la base institucional del régimen socialdemócrata post-1950. (Shin y Hytrek 2002, 473)

Entre 1948 y la década de 1970, esta hegemonía socialdemócrata se fortaleció. Con Figueres otra vez como presidente entre 1970 y 1974, el papel del Estado se amplió aún más con la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), un inmenso holding industrial de propiedad y control principalmente estatal (con el 67% de las participaciones). Al mismo tiempo, el Gobierno promovía extensos programas de lucha contra la pobreza (Jiménez Gómez 2009).

Durante la mayor parte del período de posguerra la sociedad costarricense se benefició de un período de crecimiento económico prolongado y de políticas sociales de avanzada. No obstante, en el contexto de la recesión mundial de la década de 1980 y el agotamiento de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina, crecientes necesidades energéticas, una caída en el precio internacional del café y problemas relacionados al acceso a divisas, las élites económicas y políticas comenzaron a presionar por un cambio radical. Los Gobiernos de la década de 1980 y 1990 introdujeron nuevas medidas orientadas al mercado, que incluyeron recortes en el gasto público, la venta de empresas del grupo CODESA, la liberalización del comercio y la eliminación de subsidios a productos agrícolas.

Sin embargo, las políticas neoliberales aplicadas en Costa Rica fueron más graduales y menos brutales que en otros países de América Latina (Mesa-Lago 2003), en parte debido a las características peculiares de un sistema institucional basado históricamente en la negociación y la búsqueda de consensos entre diferentes fuerzas políticas y sociales, y en parte debido a la especial importancia que Costa Rica llegó a tener como un ejemplo que las organizaciones internacionales hegemónicas podían exhibir como una alternativa a los proyectos revolucionarios de izquierda surgidos en otros países de América Central.

LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE ELECTRICIDAD EN COSTA RICA

La historia de la electricidad en Costa Rica se inició en 1884, cuando se instaló el primer generador. La planta, con una capacidad de unos 50 kilovatios (kW), proveía la energía necesaria para el alumbrado público en la ciudad capital, San José, y cubría las necesidades particulares de unas pocas familias de altos ingresos. En las tres décadas siguientes, otras compañías privadas entraron en el creciente mercado de la electricidad (Jiménez Gómez 2009).

A mediados de 1920, el sector privado ya no era capaz de hacer frente a la progresiva demanda de energía. La capacidad total instalada en 1927 ascendía a 10.820 kW, procedentes de tres empresas proveedoras: la Compañía Nacional Hidroeléctrica, la Compañía Nacional de Electricidad y la Compañía, de Tracción y Alumbrado de Costa Rica. En 1928, las tres empresas fueron adquiridas por la *American and Foreign Power*, la filial local de la firma estadounidense *Electric Bond and Share Company* (EBASCO), dando lugar a la creación de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL). El control del mercado por una sola empresa, la limitada cobertura de la red (un puñado de ciudades y pueblos en el Valle Central) y la baja calidad de los servicios generó un descontento generalizado (Rodríguez Argüello 2000).

Entre 1928 y 1929, el Parlamento aprobó una ley que nacionalizó la energía que se produciría utilizando los recursos hídricos bajo dominio público y creó una nueva agencia estatal responsable de la regulación y la eventual generación energética: el Servicio Nacional de Electricidad (SNE). En los años siguientes, la demanda continuó creciendo, pero los operadores privados no invirtieron en el mantenimiento y la ampliación de los servicios (Fernández Robles 1985; Rodríguez Argüello 2000). En la década de 1940 la situación ya era crítica.

En el período que siguió a la guerra civil de 1948, la Asamblea Constitucional aprobó una transformación radical del sector eléctrico. En el año 1949 se promulgó el Decreto Ley N.° 449, con el que se creó el ICE. El instituto fue puesto a cargo de la provisión de la energía necesaria para la expansión y la modernización de los sectores agrícola e industrial y de la provisión de servicios de electricidad asequibles para todos los sectores de la población (Fallas y Álvarez 1997). El primer artículo del Decreto establecía que el ICE era responsable del «desarrollo racional de las fuentes productoras de energía física que la Nación posee, en especial los recursos hidráulicos». También encomendaba al ICE la labor de «encauzar el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica con el fin de fortalecer la economía nacional y promover el mayor bienestar del pueblo de Costa Rica». El segundo

artículo detallaba los objetivos principales del instituto, incluyendo: «Procurar la utilización racional de los recursos naturales y terminar con la explotación destructiva y desperdiciada de los mismos» y «conservar y defender los recursos hidráulicos del país, protegiendo las cuencas, las fuentes y los cauces de los ríos y corrientes de agua» (Junta Fundadora de la Segunda República 1949, 1).

En este marco, se esperaba que el ICE se desarrollara rápidamente y se mostrara ambicioso en su planificación. En 1952, el Plan Nacional de Electrificación propuso como meta la cobertura total del servicio en el Valle Central, donde residía el 65% de la población del país. El ICE también pasó a ser responsable de extender los servicios a localidades donde el abastecimiento de electricidad estaba en manos de gobiernos municipales. Según las estadísticas de la época, solo el 55% de la población del país estaba por entonces cubierta por la red (Jiménez Gómez, 2009).

En un primer momento, el ICE se dedicó a fortalecer los servicios existentes, para luego invertir de forma constante en la expansión. En las décadas de 1960 y 1970, en particular, el Estado construyó grandes proyectos hidroeléctricos –La Garita, 1958; Río Macho, 1963; Cachí, 1966; y Tapantí, 1972– y amplió la red nacional hasta cubrir prácticamente la totalidad del territorio nacional. A medida que la empresa pública se expandía, las empresas privadas y extranjeras abandonaban el mercado de Costa Rica, tomando el ICE el control de la CNFL como empresa subsidiaria. Por otra parte, durante la década de 1960, bajo la influencia del movimiento asociativo en los Estados Unidos, se consolidaron las cooperativas de electrificación rural, las que durante muchos años contaron con el apoyo del ICE para ampliar la cobertura de la red en las áreas geográficas que se les habían asignado.

LOS RESULTADOS DEL ICE

Durante más de seis décadas, el ICE ha demostrado poseer las capacidades técnicas, financieras y gerenciales para desarrollar uno de los

sistemas de electricidad más sostenibles, eficientes y equitativos del mundo. El sector eléctrico costarricense ha evolucionado en paralelo al progreso económico y social del país, logrando un reconocimiento internacional.

Cobertura y calidad de los servicios

Costa Rica tiene la mejor cobertura de servicios de electricidad de América Latina. Desde su creación, el instituto ha ampliado el acceso del 14% en 1949 a más del 99% en la actualidad (SIICE 2011). Entre 1985 y 1999, el sistema eléctrico nacional ha triplicado su capacidad, en línea con el crecimiento del PIB. A pesar de las limitaciones políticas impuestas a las actividades del ICE en los últimos años, el instituto ha sido capaz de responder a la creciente demanda de electricidad.

El sistema eléctrico nacional está compuesto por el ICE, el CNFL, dos empresas municipales y cuatro cooperativas de electrificación rural. La CNFL es una empresa pública controlada casi en su totalidad por el ICE (96% de la propiedad). Durante las últimas siete décadas, el CNFL ha centrado sus operaciones en la transmisión y la distribución de energía en San José y en la región metropolitana. Desde la liberalización del sector eléctrico, en la década de 1990, la CNFL también participa en la generación. En la actualidad, Costa Rica muestra importantes diferencias con los países que han realizado reformas de mercado más radicales en el sector eléctrico, como muestra la Tabla 2.1.

Las dos empresas de propiedad de los gobiernos locales, la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) se crearon con el objetivo de intervenir en la generación y la distribución de energía eléctrica a nivel municipal (Ley N.° 3.300/1964 y Ley N.° 5.889/1976). Las cuatro cooperativas –Coopeguanacaste, Coopesantos, Coopelesca y Coopealfaroruiz– se fundaron en 1963, con el propósito de distribuir energía eléctrica en comunidades rurales. Las

TABLA 2.1

LA SITUACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN PAÍSES QUE HAN ADOPTADO REFORMAS DE MERCADO Y EN COSTA RICA

Tipo de reforma	Países con reformas de mercado	Costa Rica
Privatización	La propiedad de los activos y las responsabilidades de gestión se han transferido desde el Estado al sector privado.	El ICE sigue siendo enteramente de propiedad del Estado, pero el Gobierno promueve la expansión del sector privado en las áreas de generación y distribución.
Desestructuración vertical (*unbundling*)	Funciones separadas (generación, transmisión, distribución y venta al por menor) han sido adjudicadas a diferentes empresas o unidades comerciales.	El ICE sigue existiendo como una empresa verticalmente integrada, pero compañías privadas activas en la distribución han sido autorizadas a participar en actividades de generación.
Mercado mayorista de la energía eléctrica	La electricidad ha pasado a ser una mercancía que puede ser comprada, vendida y distribuida de acuerdo a las reglas del libre mercado.	No existe un mercado mayorista.
Regulación	Tras la liberalización del sector eléctrico, la regulación está centrada principalmente en el cumplimiento de las reglas del mercado.	El sector eléctrico sigue estando altamente regulado y ha sido reforzado en los últimos años.
Provisión de servicios y subsidios	Los subsidios se han reducido y la cobertura de los servicios de electricidad tiende a priorizar las áreas y sectores sociales más rentables.	El sistema de tarifas del ICE se basa en subsidios cruzados que facilitan el acceso asequible a los servicios de electricidad a todos los sectores de la población.
Decisiones en el área de generación	Las decisiones referidas a la generación siguen las leyes de la oferta y la demanda en el mercado de la electricidad.	El ICE es la principal entidad responsable de la generación en respuesta a la demanda nacional de energía eléctrica.
Utilización de fuentes renovables de energía	El desarrollo de fuentes renovables en el sector eléctrico se basa en criterios del mercado.	El ICE sigue siendo el principal catalizador del desarrollo de fuentes renovables, sobre la base de la planificación normativa.

Fuente: Adaptado de Jiménez Gómez (2009)

cooperativas han formado un consorcio sin fines de lucro que también participa en la generación.

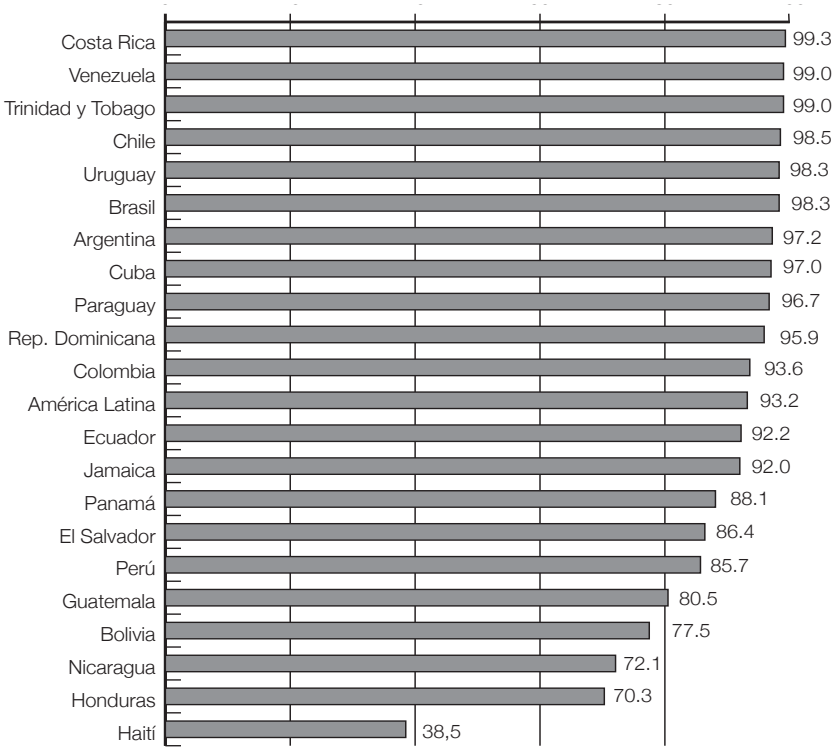
El sistema costarricense permite la participación en la generación de energía a empresas comerciales privadas. Las actividades y las tarifas de los proveedores comerciales son reguladas por el ente regulador y también pueden participar en asociaciones público-privadas a través de arreglos operativos de tipo BOT (construir-operar-transferir).

La entidad jurídica responsable de la regulación de los servicios de electricidad es la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), creada en 1996 (Ley 7.593) como el organismo a cargo de las responsabilidades anteriormente en manos del Servicio Nacional de Electricidad. La ARESEP es responsable de la regulación y la supervisión de los servicios abastecidos por los proveedores públicos y privados, incluyendo la fijación de precios y tarifas y el control de la calidad, la cantidad, la continuidad del suministro, y el otorgamiento de nuevas concesiones para la generación, transmisión o distribución de energía. El ICE es el único comprador en el país y es también propietario de las líneas de transmisión.

El modelo solidario costarricense ha logrado la cobertura más amplia de América Latina (véase el Gráfico 2.1), al haber invertido en proyectos socialmente rentables pero económicamente no ventajosos, tales como la extensión de servicios a zonas geográficamente alejadas o escasamente pobladas. En el año 2009, el consumo nacional de electricidad ascendió a 8.238 GW, de los cuales el ICE proporcionó el 40%; la CNFL aportó otro 40% y las cooperativas y empresas municipales el restante 20%. En términos de cobertura geográfica, el ICE es responsable de la provisión de electricidad en el 78% del territorio nacional (SIICE 2011).

En lo concerniente a capacidad de generación instalada, el papel del ICE es aún más significativo. En la actualidad, la capacidad nacional de generación asciende a 2.500 megavatios (MW), de los cuales el ICE controla el 81% (4% en manos de la CNFL). Al mismo tiempo, más de la mitad de los alrededor de 40.000 kilómetros de líneas de alta tensión han sido construidas por el instituto.

GRÁFICO 2.1.
PORCENTAJE DE ACCESO A SERVICIOS DE ELECTRICIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (AÑO 2009)



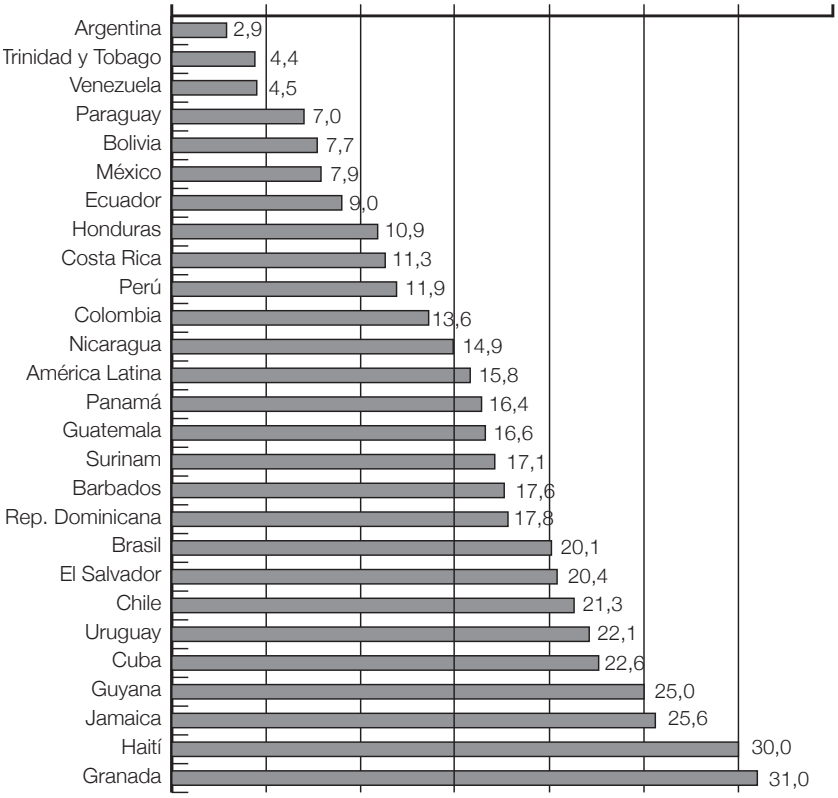
Fuente: IEA, 2011

Con referencia al costo de los servicios, el precio de la electricidad en Costa Rica sigue siendo más barato que en la mayoría de los países latinoamericanos, como muestra el Gráfico 2.2. Según los cálculos del ICE, utilizando como indicador el porcentaje del salario mínimo mensual que debe destinarse a pagar por un consumo residencial de 250 kW-hora (kWh), solo tres países de la región –Venezuela, Argentina y Paraguay, donde el costo de la electricidad ha estado congelado desde 2002– tienen precios más bajos. En Costa Rica, 250 kWh serían suficientes para satisfacer las necesidades mensuales de los hogares de bajos y medianos ingresos. El consumo promedio nacional en 2009

fue ligeramente superior a 224 kWh, y el 75% de los usuarios del ICE consumieron esa cantidad de energía o menos. En promedio, en otros países de América Latina, los usuarios tienen que dedicar el 14,6% del salario mínimo al pago de una cantidad equivalente de electricidad, mientras que en Costa Rica es necesario destinar solo el 7% de la misma unidad de ingresos (CENPE 2009).

GRÁFICO 2.2

PRECIO PROMEDIO DE LA ELECTRICIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CONSUMO RESIDENCIAL, CÉNTIMOS USD/KWH; AÑO 2009)



Fuente: OLADE, 2010

En cuanto a la calidad de los servicios, la inversión del instituto en la expansión y el mantenimiento de la red nacional se ha traducido en el sistema de electricidad más eficiente de América Latina. Según el sindicato de ingenieros, «la población costarricense, acostumbrada a un buen servicio eléctrico, es mucho más exigente, pues se considera que este servicio es un derecho fundamental al cual deben tener acceso todos los habitantes, independientemente de la ubicación geográfica, posición social o capacidad económica de los usuarios» (SIICE 2011, 19). En cuanto a la seguridad del abastecimiento, durante las últimas tres décadas Costa Rica sufrió solo un período de racionamiento, en 2007, en gran parte causado por el retraso en la construcción de la central hidroeléctrica de Garabito (porque el Gobierno neoliberal del momento no estaba dispuesto a aprobar la financiación del proyecto). Y a pesar de todas las limitaciones políticas recientes, el instituto ha logrado reducir la duración media de las (muy poco frecuentes) interrupciones en el suministro de servicios: de 21,1 horas en 2000 a 14,8 horas en 2009 (SIICE 2011).

Desde 1963, el instituto también se ha responsabilizado de la prestación de servicios de telecomunicaciones, los que hasta entonces habían estado en su totalidad bajo el control de corporaciones privadas extranjeras. Y «a pesar de que durante mucho tiempo las telecomunicaciones fueron percibidas como la hermana menor de la electricidad, también aquí la empresa ha logrado grandes avances en la extensión de la red a nivel nacional, aplicando el mismo patrón de inclusión geográfica y social que caracteriza a la red eléctrica» (Hoffmann 2007, 11). El instituto ha desarrollado una red de telefonía que cubre todo el país, la que también ha contribuido a la expansión de los servicios eléctricos. A pesar de que los dos sectores –telecomunicaciones y electricidad– son muy diferentes desde un punto de vista técnico, la planificación estratégica y la gestión de ambos segmentos se complementaban entre sí desde el punto de vista financiero. Dado que «el sector telefónico era más rentable, requería inversiones de menor cuantía y tenía una recuperación a más corto plazo que el sector eléctrico», fue posible que durante muchos años «el sector tele-

fónico internacional financiara parte de la expansión del sector eléctrico nacional y los programas de telefonía rural» (Jiménez Gómez 2009, 189).

Un estudio anterior de Hoffman (2007, 12) resume los principales logros del ICE en el sector de las telecomunicaciones:

> El ICE subsidiaba las tarifas para acceder al servicio telefónico y realizar llamadas locales, y promovía programas de extensión en las zonas rurales (…) En contraste con el enfoque prevalente durante décadas en la mayoría de los países del Sur, en Costa Rica no se concebía a las telecomunicaciones como un artículo de lujo destinado a las élites urbanas, sino como un componente esencial de la integración y el desarrollo nacional. Como resultado, Costa Rica goza de una de las redes de telefonía más densas y socialmente más equilibradas a nivel mundial[1].

Sostenibilidad ambiental

El ICE ha contribuido enormemente a consolidar la posición actual de Costa Rica como uno de los países líderes en la producción de energía limpia. La electricidad producida a partir de fuentes renovables ha sido durante mucho tiempo un componente esencial de la política energética. El desarrollo del país en esta materia no se puede explicar solo en función de la carencia de hidrocarburos o la amplia disponibilidad de recursos hídricos; de hecho, el potencial hidroeléctrico costarricense es mucho menor que el de varios otros países de América Latina. Asimismo, a diferencia de otros pequeños países del Sur que dependen casi por completo de la energía hidroeléctrica, Costa Rica ha desarrollado múltiples opciones en base a diversas fuentes renovables (SIICE 2011). Costa Rica también exhibe una intensidad de energía eléctrica relativamente baja en comparación con otros países (Ziesing 2012).

[1] Sobre la significación del ICE en el área de las telecomunicaciones, véase también Fumero Paniagua 2006; ITU 2006.

El compromiso con la utilización de fuentes renovables fue instituido en el propio decreto fundacional del ICE de 1949. La legislación posterior confirmó y profundizó la vocación ambientalista del instituto (Fernández Robles 1985). En 1953, la Ley 1657 estableció una reserva de energía hidráulica que garantizaba la protección de varias fuentes de agua utilizables para la generación de electricidad. En 1976, la Ley 5961 responsabilizó al ICE de la investigación, exploración y explotación de los recursos geotérmicos del país. En 1980, la Ley 6.449 declaró el interés del país en la promoción de la energía eólica, en particular en comunidades rurales aisladas de la red eléctrica nacional.

Como muestra la Tabla 2.2, la capacidad de generación instalada sigue dependiendo en gran medida de fuentes renovables: la energía de origen hidroeléctrico, geotérmico, eólico o biomasa representa más del 80% de la matriz eléctrica nacional. En términos de consumo, un impresionante 93% de la energía consumida en 2010 derivó de fuentes renovables, mientras que la electricidad térmica no renovable representó el 7% restante.

TABLA 2.2
CAPACIDAD DE GENERACIÓN INSTALADA EN COSTA RICA Y PORCENTAJES DE GENERACIÓN POR FUENTE (AÑO 2010)

Fuente	Capacidad de generación instalada	Energía generada
Hidroeléctrica	67%	76%
Geotermal	7%	12%
Eólica	5%	4%
Biomasa	2%	1%
Termal	19%	7%

Fuente: Adaptado de Jiménez Gómez (2011).

Sin embargo, según fuentes gubernamentales, la capacidad instalada no sería suficiente frente a la tasa actual de crecimiento de la economía y su alta dependencia del petróleo importado (De la Torre 2010).

Los críticos neoliberales han utilizado perversamente este argumento para reforzar su demanda de mayor liberalización. Como respuesta, el sindicato de ingenieros del ICE arguye que el verdadero problema del país reside en la demanda de hidrocarburos del sector del transporte, que consume aproximadamente el 80% de todos los productos derivados del petróleo que ingresan a Costa Rica. La electricidad solo representa el 20% de la energía consumida en el país, de la cual solo el 5% se produce con derivados petrolíferos (SIICE 2011).

A largo plazo, sin embargo, los impactos del cambio climático en el suministro eléctrico en América Central –una de las regiones del mundo que previsiblemente se verán más afectadas– son preocupantes (Ventura *et al*. 2011). La modificación del régimen de lluvias en el istmo es evidente desde hace ya varios años. En 2011, Costa Rica experimentó un ligero descenso en la producción de energía, a pesar de que la planta hidroeléctrica Pirrís fue inaugurada en septiembre de ese mismo año añadiendo 134 MW a la red; en consecuencia se tuvo que recurrir a más electricidad producida a partir de la quema de combustibles fósiles (*La Nación* 2012). Ante la creciente demanda energética, la discusión acerca del aprovechamiento del potencial geotérmico del país ha cobrado impulso. El problema es que a pesar de que varios estudios han demostrado que el perfil geológico de Costa Rica ofrece posibilidades auspiciosas, la mayoría de los lugares óptimos para la generación geotérmica se encuentran alrededor de volcanes en parques nacionales (Arias Molina y Chaves Mora 2012), dando lugar a un difícil dilema en el diseño de políticas públicas.

Calidad del lugar de trabajo y de las relaciones laborales

A lo largo de su historia, las juntas directivas del instituto han mantenido relaciones directas y abiertas con los trabajadores y las trabajadoras de la electricidad, representados por el Frente Interno de Trabajadores (FIT-ICE), una organización que amalgama a los ocho sindicatos principales de la empresa (ASDEICE, ANTTEC, ANTTEA, ACO-

TEL, AJEICE, SIICE, SITET y SIPROCEICE) y a los que los trabajadores están afiliados según su carrera profesional y área laboral.

Varios presidentes y ministros de Costa Rica han negociado en persona con los sindicatos del instituto y, cuando la integridad institucional del ICE fue amenazada en el pasado reciente, otros sindicatos se han unido en apoyo de la empresa y de sus trabajadores. En mayo de 2003, por ejemplo, la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), una de las entidades gremiales más grandes del país, organizó una huelga nacional en rechazo a la negativa de gobierno a liberar los fondos necesarios para desarrollar nuevos proyectos del ICE (*La Nación* 2003), demostrando el fuerte arraigo social del instituto.

El ICE también ha invertido cuantiosos recursos en la expansión de la capacidad técnica de sus trabajadores y trabajadoras, ofreciendo programas de capacitación para ingenieros, cuadros gerenciales y empleados técnicos y administrativos. El instituto también ha proporcionado becas para cursar estudios superiores y ha organizado visitas de estudio a otras empresas en el extranjero. Asimismo, ha incentivado la permanencia de los trabajadores, a través de sistemas de ahorro mutuo y fondos de garantías, a los que el ICE aporta otro 7% del salario mensual de cada empleado y que los trabajadores pueden usar como garantía en el momento de solicitar préstamos para la construcción o adquisición de su vivienda (Fernández Robles 1985; Wilde-Ramsing y Potter 2006).

El desarrollo de la capacidad técnica interna también ha contribuido al liderazgo del ICE en el campo de la energía renovable. El instituto ha desarrollado «habilidades técnicas atípicas en la mayoría de los países del Sur», generando ventajas competitivas en un contexto en el que «el acceso relativamente simple y barato a la tecnología necesaria para operar plantas de generación térmica ha determinado que otros países no se arriesguen a impulsar proyectos de energía renovable» (Wilde-Ramsing y Potter 2006, 73). Por otra parte, sus capacidades técnicas también le han otorgado un mayor grado de autonomía frente a intereses cortoplacistas, ya que han permitido el diseño de una estrategia energética nacional en lugar de tener que depender de empresas extranjeras para la realización de estudios prospectivos.

Durante la década pasada, los trabajadores y las trabajadoras del ICE han organizado varias acciones sindicales en defensa del carácter público del instituto. En septiembre de 2011, el FIT-ICE encabezó una huelga de 24 horas contra los proyectos de liberalización debatidos en el Parlamento. Antes de la huelga, los sindicatos habían emitido una declaración pública en la que resumían la perspectiva sindical sobre las reformas de mercado (FIT-ICE 2011, 1):

> Quienes impulsan la privatización del sector eléctrico, no se detienen ante nada, mienten y amedrentan para lograr sus fines (…) Por el contrario, las organizaciones del ICE hemos demostrado técnica, profesional y políticamente, que todo lo dicho es mentira y que si al ICE se le permite cumplir con el desarrollo eléctrico nacional, conforme con su planificación, si se le permite acceder a recursos financieros sanos y si se le permiten tarifas eléctricas para cubrir los costos, el país tendría asegurada la atención de la demanda futura.

Solidaridad y ética pública en el sector de la electricidad de Costa Rica

Investigaciones previas han puesto de relieve que la capacidad del ICE para planificar a largo plazo y utilizar fuentes de energía renovables está asociada a la particular relación que el instituto ha establecido con la sociedad costarricense, apuntando a que «el arraigo de la empresa entre organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, intelectuales y la población en su conjunto le ha permitido constatar el interés de la sociedad en un suministro de electricidad limpio, sostenible e interno» y afirmando que «la competencia técnica del ICE, su carácter público y si independencia financiera ofrecen la autonomía y coherencia interna» necesarias para perseguir una visión de largo plazo» (Wilde-Ramsing y Potter 2006, 73).

Después de más de seis décadas, el apoyo público a la propiedad estatal y la gestión de los servicios de electricidad (y de telecomunicaciones) sigue siendo fuerte en el país, como revela una encuesta

anual de opinión pública realizada por la Universidad de Costa Rica. En el año 2000, en el apogeo de las movilizaciones sociales en defensa del instituto, el 72% de la población estaba en contra de la privatización del ICE; en 2011, después de muchos años de campañas mediáticas contra las entidades públicas financiadas por las cámaras empresariales, el 64% de los encuestados todavía expresaba la misma opinión (Poltronieri 2011).

Gran parte de la imagen positiva del instituto es producto de la existencia de una tecnocracia interna robusta, comprometida con la misión institucional y muy activa en la defensa y difusión de los logros de la empresa. Este grupo está integrado por personal profesional que opera con relativa autonomía técnica y de gestión. De acuerdo con la descripción proporcionada por un investigador local (Jiménez Gómez 2009, 327; la cursiva es nuestra), él mismo miembro de este grupo:

> Son funcionarios del ICE con diferentes niveles jerárquicos que forman parte del sector eléctrico, con conocimiento sobre el funcionamiento de éste. Circunscritos por lo general a la labor del ICE, que defienden la forma cómo el ICE ha llevado a cabo sus acciones, buscando mantener o mejorar la situación existente.

En general tienen como objetivo mantener el papel del ICE como actor relevante en el sector, como forma para asegurar la prestación de los servicios eléctricos con fuentes renovables bajo adecuados estándares de calidad y con solidaridad social. Además de defender sus beneficios como empleados (...). Las preferencias han estado asociadas hacia la participación pública preponderante en todas las cadenas de valor, fortalecer al ICE y dejarlo que pueda llevar a cabo las inversiones necesarias para abastecer la demanda, *por medio de un modelo solidario en donde la electricidad se vea como un servicio público y no como una mercancía*.

LA LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO ELÉCTRICO Y LA CORPORATIZACIÓN DEL ICE

El modelo costarricense de desarrollo ha estado sufriendo una crisis paulatina durante los últimos 40 años. Ya en la década de 1970, la economía nacional sufrió las consecuencias del creciente costo del petróleo y del deterioro de los precios del café y otros productos agrícolas. El primer acuerdo de estabilización firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1982 dio inicio a una fase prolongada de ajuste estructural. En las décadas de 1980 y 1990 el país se vio afectado por el aumento de la violencia política en los países vecinos, así como por la explosión de la crisis de la deuda latinoamericana. En tal contexto, los políticos conservadores y representantes de la élite económica comenzaron a presionar por un cambio orientado a la reducción del déficit fiscal, la desregulación, la privatización y la adopción de una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones (Rovira Mas 1989).

Desde mediados de 1980, una serie de Gobiernos neoliberales ha promovido reformas radicales en el modelo de solidaridad que había hecho posible la singular evolución de los servicios públicos en Costa Rica. El primer Gobierno de Óscar Arias (1986-1990) privatizó empresas públicas del grupo CODESA y habilitó la liberalización del sector financiero. Costa Rica experimentó una reforma del Estado más gradual (en comparación con la mayoría de los otros países latinoamericanos), pero que permitió acabar con los monopolios estatales en diversas áreas de la economía y aprobar nueva legislación dirigida a reducir los beneficios sociales (Cortés Ramos 2009).

A pesar de la fuerte oposición social a las políticas de mercado, las reformas neoliberales ya han debilitado las raíces del sistema eléctrico y cuestionado las competencias y las capacidades del ICE en particular. Los mecanismos más visibles utilizados para reformar el sector eléctrico han sido los siguientes (véase SIICE 2011):

- Presiones sobre el ICE para que genere un excedente financiero para reducir el déficit fiscal.

- Reducción de la capacidad del instituto para invertir en el desarrollo del sector eléctrico.
- Mayor control político en la planificación y gestión del sector eléctrico, y reducción de la autoridad del instituto para establecer tarifas apropiadas para el sector.
- Propuestas legislativas radicales, como el «combo eléctrico» (explicado con más detalle más adelante), dirigidas a privatizar la producción de energía.
- Campañas mediáticas agresivas y sistemáticas (financiadas por las cámaras empresariales) con el propósito de contrarrestar la imagen positiva del ICE en la opinión pública.

El consenso neoliberal contra el ICE

Las primeras reformas de mercado en el sector eléctrico se implantaron en la década de 1990, a partir de la aprobación de la Ley N.° 7.200/1990 y la Ley N.° 7.508 /1994, que ampliaron la participación del sector privado en la generación de energía. Sin embargo, la movilización social impidió la aplicación de los planes neoliberales más ambiciosos, tales como la desregulación del sector de telecomunicaciones a través de la concesión de servicios de telefonía móvil a la transnacional de matriz luxemburguesa *Millicom* en 1987. Tras una serie de protestas y de acciones judiciales emprendidas por los sindicatos del ICE, la Contraloría General de la República bloqueó el acuerdo y más tarde la Corte Suprema dictaminó que la concesión era inconstitucional.

La ofensiva neoliberal cobró impulso bajo otro Gobierno del Partido de Liberación Nacional (PLN), encabezado por José María Figueres Olson –hijo del padre fundador de la socialdemocracia costarricense, José *Pepe* Figueres– quien propuso desde su presidencia la privatización de una amplia gama de empresas públicas (Haglund 2006, 2011). Ante una gran oposición política y social, Figueres optó por buscar un acuerdo bipartidista con el Partido de Unidad Social

Cristiana (PUSC), dirigido por Rafael Calderón Fournier, hijo de Rafael Calderón Guardia. El resultado fue el pacto Figueres-Calderón de 1995, firmado por el presidente y su predecesor inmediato. El acuerdo simbolizó el fin de toda una era, ya que sus signatarios eran los vástagos de los principales dirigentes de las dos partes enfrentadas en la guerra civil de 1948, inaugurando así el Estado socialdemócrata costarricense.

Los dos partidos tradicionales acordaron impulsar la privatización del ICE, pero de forma encubierta. La opción elegida fue modificar su estructura interna y romper el monopolio del instituto en el sector de las telecomunicaciones habilitando la competencia privada. El proyecto inicial, enviado a la Asamblea Nacional en septiembre de 1996, propuso separar la gestión de los sectores de telecomunicaciones y electricidad, y leyes distintas para regularlos (Monge 2000). El Gobierno también creó un comité de expertos para el análisis de posibles soluciones a la deuda interna del país, que derivó en la publicación de un reporte con el apocalíptico título de «Mañana será tarde», en el que se recomendaba la privatización de las centrales eléctricas (Comisión para el Análisis de la Deuda Interna 1996). A pesar de que el comité había sido supuestamente creado para buscar soluciones al creciente déficit fiscal, «hubo un alto grado de sospecha en torno a las actividades de este grupo, ya que sus miembros podrían exagerar la gravedad de la crisis ante la posibilidad de obtener beneficios personales con la privatización del ICE» (Haglund 2006, 13). El PUSC de Calderón ganó las elecciones de 1998, y decidió seguir adelante con el paquete de reformas pendientes y envió la ley de electricidad al Parlamento para su aprobación legislativa.

La movilización contra el «combo eléctrico»

El 20 de marzo de 2000, la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto popularmente conocido como «el combo eléctrico». El Gobierno confiaba en que fusionar los proyectos de reformas en el sector eléc-

trico en un solo paquete aceleraría el proceso legislativo. En realidad, terminó siendo la estrategia política equivocada, ya que facilitó la convergencia de actores sociales muy diversos en una heterogénea coalición de resistencia al combo. Los sindicatos del ICE se retractaron de su tímido apoyo inicial y poco después otros gremios también expresaron su oposición, temerosos de que iniciativas legislativas similares pudieran afectar la seguridad del empleo y la cuantía de los beneficios sociales en sus propias áreas de trabajo. El movimiento estudiantil también manifestó su oposición a lo que ellos percibían como un componente de un programa mucho más amplio de reformas neoliberales. Los ambientalistas también se unieron al bloque opositor, preocupados por los posibles efectos del artículo 119, que autorizaba la construcción privada de nuevos proyectos hidroeléctricos en reservas naturales. En resumen, las movilizaciones emergentes en torno al combo fueron organizadas por «un movimiento social plural, multisectorial e intergeneracional, que fue apoyado activamente en diferentes regiones de todo el país», constituyendo «la lucha social más importante en la historia de Costa Rica en varias décadas» (Cortés Ramos 2009, 69).

Un sector social relevante en la movilización contra el combo fue el movimiento campesino. Preocupados por la caída de los precios internacionales, los productores y las productoras rurales habían organizado protestas en demanda de un mayor apoyo gubernamental, que luego se fusionaron con las manifestaciones callejeras en torno al combo. En el campo, en particular, «la apreciación del papel del ICE como una muy estimada entidad promotora del desarrollo y la integración social» fue determinante; y «fue en las áreas rurales donde la eventual privatización generó los mayores temores ante la posible pérdida de los aportes del ICE al desarrollo» (Hoffmann 2007, 17).

El combo dejó en evidencia los vínculos e intereses comunes que ensamblan a las diferentes fracciones de la clase dominante costarricense y que contaban con el apoyo de las asociaciones empresariales y de una amplia coalición de políticos neoliberales. Por otra parte, las movilizaciones confirmaron la percepción positiva de las empresas

estatales, y del ICE en particular, en la sociedad costarricense. A pesar de costosos anuncios contratados en la televisión y en la prensa, «la ciudadanía seguía percibiendo a términos tales como modernización y liberalización como meros eufemismos que trataban de ocultar el objetivo real de la privatización» (Cortés Ramos 2009, 69). Cuando las movilizaciones públicas no mostraron señales de amainar en abril de 2000, el Gobierno decidió retirar sus propuestas legislativas.

Así pues, las protestas consiguieron impedir la privatización del sector eléctrico –con lo que contribuyeron a la resistencia más general al neoliberalismo en el país– pero el debate está lejos de su fin, y el ICE no ha escapado a la tendencia mercantilizadora por completo.

La corporatización del ICE

Desde mediados de la década de 1990, el ICE ha sufrido un proceso interno de mercantilización que ha cambiado la estructura institucional y los marcos de gestión del instituto, preparando las condiciones para la futura competencia con operadores privados en un mercado liberalizado. A partir de 1996 el ICE comenzó a aplicar reformas internas que incluyeron «la definición de un plan estratégico, la implementación de una nueva estructura administrativa, la creación de perfiles de puestos y el levantamiento de competencias para la calificación del personal y selección de los niveles de jefatura» (Fumero Paniagua 2006a, 82). Otros objetivos, como el establecimiento de un nuevo sistema de remuneración basado en la productividad, nunca llegaron a implementarse por completo.

Una de las primeras y más cruciales reformas internas fue la separación administrativa y financiera de los sectores de energía y telecomunicaciones. Esa decisión, que fue presentada como un medio para maximizar el potencial de desarrollo de cada sector y aumentar la eficiencia general de la empresa, en la práctica derivó en mayores costos y en la pérdida de sinergias internas. La separación quedó incompleta en 1998, debido al cambio de Gobierno, pero «el híbrido

resultante hace más difícil la coordinación interna y, lejos de fortalecer al instituto, facilitó su desintegración» (Fumero Paniagua 2006a, 85).

En base a entrevistas con miembros de tres sindicatos[2], hemos reconstruido analíticamente el proceso iniciado hace dos décadas y que continúa hasta el presente. Las cinco subgerencias existentes previamente se fusionaron en solo dos (energía y telecomunicaciones) y todos los procedimientos internos tuvieron que emigrar a una nueva estructura administrativa con nuevos objetivos. Con el paso del tiempo, se creó una tercera unidad centrada en la prestación de apoyo gerencial y administrativo a los dos sectores, restableciendo en cierto grado la estructura anterior, pero muchos de los vínculos internos para entonces ya habían sido cortados.

En una entrevista realizada a Fabio Chávez (presidente de ASDEICE) en mayo de 2011, el líder sindical afirmaba que:

> La reestructuración interna supuestamente permitiría desarrollar una nueva visión estratégica basada en los principios del mercado, pero durante algunos meses o años no hubo claridad ni sobre los roles ni sobre las responsabilidades de cada unidad. Muchos servicios y funciones internas se fragmentaron, lo cual llevó en ocasiones a situaciones de competencia en lugar de la cooperación al interior del Instituto. El ICE también tuvo que hacer frente a la duplicidad de recursos y la falta de coordinación entre el sector energía y el sector telecomunicaciones, lo cual cuestionaba todo el sentido de la reforma, la que se suponía iba a dar lugar a mejoras de eficiencia y eficacia que no se concretaron.

Otra cuestión muy criticada por los sindicatos y los investigadores locales ha sido el énfasis puesto en la externalización o tercerización de servicios en las áreas de limpieza, alquiler de oficinas, centros de llamadas, seguridad, reparación y mantenimiento de equipos y capacitación del personal, entre otras. Incluso servicios estratégicos como la

---

[2] Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía (ASDEICE), Asociación Nacional de Trabajadores y Técnicos en Energía y Comunicaciones (ANTTEC) y Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE, RACSA y CNFL (SIICE).

instalación y reparación de líneas de energía y de telecomunicaciones fueron subcontratados a empresas privadas. En gran medida, la dependencia de contratos externos fue percibida por los nuevos administradores como una forma de cumplir con la demanda de excedentes presupuestarios y de reducción de costos internos que llegaba constantemente desde el Ministerio de Hacienda. La tercerización, sin embargo, en muchos casos condujo a mayores costos en lugar de ahorros.

La corporatización también incluyó una convocatoria a los trabajadores del ICE para beneficiarse de la jubilación anticipada, mientras que otros fueron invitados a abandonar el instituto para crear nuevas empresas privadas y vender sus servicios al ICE para hacer el mismo trabajo que realizaban hasta entonces como funcionarios. Quienes se acogieron al esquema de movilidad laboral fueron precisamente aquellos funcionarios que por sus competencias técnicas contaban con mejores posibilidades de inserción en el mercado laboral privado nacional o extranjero. De esta forma, «el ICE pagó millonarios estímulos para deshacerse de sus mejores y más experimentados técnicos y profesionales» (Fumero Paniagua 2006a, 88). Por otra parte, la contratación indirecta de personal a través de tercerizaciones derivó en otros problemas, en particular, la pérdida paulatina de la identificación con el ICE.

El debate actual en torno a la liberalización del sector eléctrico

Los reformistas neoliberales siguen reclamando la liberalización, la desregulación y la eventual privatización del sector eléctrico. Sus argumentos fueron resumidos en la exposición de motivos de la Propuesta 17.812, enviada al Parlamento en agosto de 2010, donde se destacan supuestos problemas: (a) la vulnerabilidad externa del país a cambios en el mercado mundial de la energía, debido a la dependencia creciente de combustibles fósiles importados; (b) inversiones insu-

ficientes, con riesgos evidentes de apagones y de deterioro de la calidad de los servicios; (c) la composición no competitiva del sistema eléctrico costarricense, que dificultaría la inversión; y (d) una correlación inapropiada entre la demanda y la oferta, que impediría a los grandes consumidores dedicarse a la autogeneración de energía.

Argumentos similares ya se habían expuesto en 2007, cuando el entonces presidente, Óscar Arias, declaró que se había producido un período de crisis energética por la incapacidad del ICE para realizar las inversiones necesarias en la generación de energía y por «prejuicios ideológicos» en contra de la participación del sector privado en el sector eléctrico (Mayorga 2007). La página editorial de *La Nación* del 29 de enero retrataba al ICE como una «burocracia técnica y administrativa con costos innecesarios para el usuario». Los principales culpables, desde la perspectiva del periódico conservador, eran los sindicatos del ICE. La solución propuesta era aprobar lo antes posible la ley de modernización del ICE y normas conexas, «con el objetivo de permitir que el sector privado coadyuve con el esfuerzo nacional de suministrar energía abundante, a mejores precios y razonablemente limpia» (*La Nación* 2007). Tanto el diagnóstico del problema como las soluciones propuestas por los defensores del mercado ignoraban una obvia paradoja: la crisis energética había sido catalizada por el proceso previo de liberalización que había concedido el acceso de los operadores privados al agua para la generación de energía, con la condición de que el ICE se vería obligado a comprar esa energía a tres veces su costo de producción.

Durante 2009, dos proyectos concretos de liberalización se presentaron a la Asamblea Legislativa –la Ley General de Electricidad y la Ley de *Fortalecimiento* y Modernización de las Entidades Públicas del *Subsector Electricidad*– para luego ser unificados en un proyecto único (Expediente N.° 17.666). El objetivo principal de esta iniciativa es la liberalización total del sector eléctrico. La justificación destaca la necesidad de asegurar un suministro confiable de energía, basado en la «eficiencia» y la «competencia» que se lograrían con la entrada de proveedores privados de energía en el mercado nacional.

También existe un proyecto menos ambicioso, la Ley de Contingencia Eléctrica (Expediente N.° 18.093) de 2011, centrado en la ampliación de la cuota de generación privada. Esta propuesta autorizaría a proveedores privados a vender electricidad directamente a grandes consumidores, entendidos como aquellos con necesidades de energía iguales o superiores a un megavatio, y les permitiría exportar sus excedentes al mercado regional centroamericano. El proyecto también aumenta el límite para la generación privada, de 20 a 30 MW y expande la cuota para la generación paralela del 15% a 25%.

El riesgo del retroceso

Un detallado análisis comparativo del sector eléctrico en la región centroamericana publicado hace una década presentaba un panorama muy sombrío –en el que Costa Rica era la única y brillante excepción– y apuntaba que el sector sería testigo de «menores inversiones privadas efectuadas bajo condiciones de mercado y sin la protección del Estado o de contratos específicos; el aumento de las pérdidas técnicas y no técnicas en la mayoría de los países; la débil expansión de la electrificación rural; el incremento notable de las emisiones contaminantes por un parque de generación con mayor participación de centrales termoeléctricas; la drástica reducción de la participación de fuentes nuevas y renovables (con excepción de Costa Rica); la alta concentración en la estructura del segmento de la distribución y la incipiente competencia en los mercados mayoristas» (CEPAL 2003, 90). Diez años después, las reformas de mercado actualmente en debate en la Asamblea Nacional podrían significar que Costa Rica retroceda de su posición como el sistema de electricidad con mejores resultados de la región. Los principales desafíos que enfrenta el ICE se resumen en los siguientes pasajes de una entrevista que realizamos a Leonel Fonseca, ex director general de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), en mayo de 2011:

> Los planes que algunos grupos amigos del mercado presentan hoy como modelos para la reforma del sector eléctrico podrían destruir la esencia de un sistema que enorgullece a los costarricenses. Quienes acusan al ICE de ser ineficiente son los mismos grupos e individuos que han estado estrangulando su capacidad financiera durante los últimos seis Gobiernos (…) . Nuestros ciudadanos son muy conscientes de tres cosas. En primer lugar, que el ICE logró la electrificación de más del 99% del país; en segundo lugar, que el ICE produce energía de primera clase, con fuentes renovables; y tercero, que la electricidad se suministra a precios asequibles y con criterios de solidaridad, ya que si usted vive en la ciudad y tiene un buen ingreso está subsidiando a los pobres que viven en zonas rurales.
>
> No debemos olvidar que la ofensiva contra el ICE se intensificó en el año 2004, cuando el sector eléctrico pasó a estar controlado por asesores muy bien pagados de la UCCAEP [la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada] (…) Lo que quieren es vender electricidad a los grandes consumidores, incluyendo grandes empresas como *Intel*, *Holcim* y Cemex.Y los grandes consumidores quieren tener la libertad de producir su propia energía o importarla de otros lugares, sin verse obligados a comprarle al Estado, e incluso exportar cualquier excedente. Eso crearía un gran desequilibrio en la generación de energía, obligando al ICE a invertir en más capacidad de generación para poder responder a potenciales crisis energéticas, mientras el sector privado se beneficia de ese desequilibrio.

Otro motivo de preocupación es la reconfiguración de las alianzas y los programas políticos que se ha producido en las últimas dos décadas. El PLN ha pasado de ser el partido que había promovido el desarrollo de Costa Rica como un Estado de bienestar a ser el principal defensor de los intereses del gran capital, una transformación que ha desconcertado a gran parte de su electorado tradicional. La reciente serie de Gobiernos del PLN ha priorizado las demandas de los sectores económicos emergentes hacia una mayor liberalización y desregulación de la economía. Costa Rica está sufriendo un deterioro de su sistema político que demuestra de manera más explícita que nunca antes la convergencia de intereses de las élites políticas y económicas (Vega Carballo 2008).

La identidad y los intereses de los reformadores neoliberales se explicitaron en agosto de 2010, cuando se lanzó una costosa publicación de 92 páginas con el funesto título de *Costa Rica se apaga*. Co-

editada por una revista de negocios y la escuela de negocios más prestigiosa de la región, con financiación del sector privado, la publicación presentó los argumentos a favor de reformas neoliberales radicales, prediciendo el inevitable colapso del sector eléctrico de no instituirse la liberalización (*El Financiero* e INCAE 2010).

Otra entidad muy activa en los recientes debates recientes en torno al ICE ha sido la Asociación Costarricense de Productores de Electricidad (ACOPE), afiliada a la UCCAEP, presionando a favor de la total liberalización del sector a nivel nacional y regional, exigiendo que se les permita vender energía a otros países centroamericanos. En términos generales, las asociaciones empresariales han estado promoviendo reformas mixtas, con algunos sectores que plantean demandas más radicales –y proponen, por ejemplo, la plena privatización del ICE– y otros que expresan una posición más moderada o por un cambio gradual.

Los argumentos teóricos que sustentan las propuestas neoliberales han sido expresados por organizaciones como el INCAE y la Academia de Centroamérica, un centro de investigación privado que durante las últimas dos décadas ha aportado muchos de los funcionarios que ocupan puestos estratégicos en la administración pública y en el sector privado. La Academia ha tenido una influencia significativa en el diseño de políticas públicas, al ser «el grupo con pensamiento más homogéneo, objetivos más claros y con mayor capacidad de influir (…) en sectores relevantes de la sociedad, como los políticos y los empresarios» (Jiménez Gómez 2009, 325).

Focos de resistencia

En la vereda de enfrente, los sectores sociales y políticos que estuvieron en la vanguardia de las manifestaciones de 2000 contra el combo son en general los mismos que hoy expresan su oposición a las reformas de mercado. En una entrevista que tuvimos en mayo de 2011 con Gerardo Fumero, ingeniero del ICE, afirmó:

> Se nos ha acusado de intentar demonizar al sector privado, pero solo estamos resistiendo la imposición de la agenda neoliberal. No estamos en contra del sector privado por sí mismo, pero en este país nadie puede negar que, con el fin de garantizar la prestación de servicios básicos a todos los ciudadanos (…), la existencia de entes estatales autónomos como el ICE es esencial. Para preservar y expandir nuestro nivel de desarrollo necesitamos empresas públicas eficientes y bien gestionadas, con una visión clara, y capaces de hacer planificación estratégica a largo plazo.

El pilar fundamental de esta resistencia sigue estando constituido por los sindicatos del ICE, los cuales han sido en gran medida la cara pública del instituto desde finales de la década de 1990. Los sindicatos del ICE han tenido que lidiar con fuertes campañas mediáticas dirigidas por los principales diarios del país, que han exhibido a los trabajadores como el supuesto obstáculo a vencer en el camino a la modernización de la economía nacional en general y del sector eléctrico en particular.

La heterogénea coalición de movimientos sociales que surgió durante las manifestaciones del año 2000 se ha debilitado. La izquierda costarricense (una mezcla heterogénea de grupos marxistas, nacionalistas y socialdemócratas) es anémica en términos de política institucional, pero es relativamente influyente entre los estudiantes y los profesores de las universidades, y sigue oponiéndose a las reformas mercantiles y defendiendo el Estado democrático social. Las organizaciones ambientalistas también forman parte de la coalición informal que apoya al ICE debido a su preocupación por la mercantilización de la naturaleza, a pesar de mantener sus críticas al instituto ante el impacto real o esperado de los proyectos de generación eléctrica del ICE en comunidades indígenas y áreas protegidas.

Otros grupos de base comunitaria, incluyendo sectores vinculados a la Pastoral Social de la Iglesia Católica, también se oponen a la liberalización del sector eléctrico porque:

> Fueron precisamente muchas de estas comunidades las más afectadas por una serie de proyectos de generación hidroeléctrica, en su mayoría privados, en donde las afectaciones en sus entornos culturales productivos y sociales (…) buscaron minimizar los costos sin internalización de las externalidades negativas que estaban generando (Jiménez Gómez 2009, 323).

En el Parlamento, la resistencia a la liberalización del sector eléctrico está representada por los legisladores de centro-izquierda del Partido Acción Ciudadana (PAC) y el más pequeño y más izquierdista Frente Amplio (FA). Varios dirigentes del PAC son cuadros socialdemócratas escindidos del PLD.

CONCLUSIONES

Retomando la idea del título: el ICE es una empresa pública excepcional en una atípica socialdemocracia en crisis. En consecuencia, tanto el significado concreto como el grado de mercantilización en el futuro están muy condicionados por factores nacionales difícilmente encontrados en otros países. A pesar de la persistente ola neoliberal, Costa Rica ingresó al siglo xxi preservando los rasgos primordiales de un tipo de Estado y una matriz de empresas públicas que siguen estando muy presentes en los debates actuales sobre el futuro del ICE y otras empresas públicas. Los valores predominantes se basan en una fuerte presencia del Estado como planificador, supervisor, regulador y proveedor directo de servicios públicos, en base a principios de equidad y de justicia social, principios muy arraigados en el funcionamiento de los organismos gubernamentales y en amplios sectores de la sociedad. En el país pervive una gran confianza social en las instituciones estatales y apoyo a estas.

Durante las últimas seis décadas, la evolución de los servicios de electricidad ha sido en gran medida desarrollada en oposición a intereses comerciales privados, a diferencia de lo que se ha observado en la mayoría de los países del Sur. Nuestra investigación confirma los resultados de otros estudios que habían concluido que en contraste con la incrustación del ICE en la sociedad costarricense, sus lazos institucionales con las élites empresariales del país han sido históricamente débiles (Wilde-Ramsing y Potter 2006, 74). Se necesitan más investigaciones para determinar las condiciones concretas que dieron lugar a la peculiar «incrustación social» del ICE y otras empresas esta-

tales costarricenses. El estudio de la empresa de agua OSE, incluido en este volumen, muestra que se pueden encontrar condiciones parecidas en Uruguay, otro país con una socialdemocracia atípica.

Será preciso realizar más investigación sobre la posible evolución de los lazos institucionales del ICE con las élites empresariales en los próximos años, considerando que el sector de las telecomunicaciones ya ha sido completamente liberalizado desde 2011 y que las propuestas de reforma que actualmente se debaten en el Parlamento conducen al sector eléctrico hacia un destino similar. Las investigaciones futuras sobre las empresas públicas de Costa Rica también deberán considerar el hecho de que el Estado en este país ha sido más benevolente que en otros lugares de América Latina, pese a la entusiasta adopción del paradigma neoliberal por los últimos Gobiernos.

Para finalizar, entendemos que las perspectivas del ICE no son necesariamente sombrías. Los ciudadanos y las ciudadanas de Costa Rica ya han demostrado que están dispuestos a tomar las calles para defender los servicios públicos y su modelo de desarrollo solidario, del que el ICE sigue siendo con mucho la institución más emblemática.

REFERENCIAS

Arias Molina, O., y R. Mora Chaves (2012) «Energías renovables. Geotermia de baja entalpía: Experiencias exitosas y potencial en Costa Rica», Presentado en el IV Congreso Nacional de Energía, San José, Costa Rica, 15 de febrero.

Asamblea Legislativa (2010) Ley General de Electricidad. Expediente Número 17.812, *La Gaceta Digital*, 1 de septiembre, p. 3.

Bulmer-Thomas, V. (1987) *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambdrige: Cambridge University Press.

Centro Nacional de Planificación Eléctrica (CENPE) (2009) «Solicitud de ajuste ordinario de tarifas eléctricas», San José: CENPE y Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003) *Evaluación de diez años de reforma en la industria eléctrica del Istmo Centroamericano*, México, DF: CEPAL.

– (2010) *Centroamérica. Estadísticas del subsector eléctrico, 2010,* México, DF: CEPAL.

Comisión para el Análisis de la Deuda Interna (1996) «Mañana será tarde», San José: Ministerio de Hacienda.

Coopeléctricas, Coopealfaroruiz, Coopeguanacaste, Coopesantos and Coopelesca (2010) «Proyecto de Ley: Ley General de Electricidad», San José: Coopeléctricas.

Cortés Ramos, A. (2009) *Coyuntura y política en Costa Rica*, San José: Ediciones Perro Azul.

De la Cruz, V. (1981) *Las luchas sociales en Costa Rica: 1870-1930*, San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

De la Torre, T. (2010) *Hacia un nuevo modelo energético para nuestro país*, San José: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINET).

El Financiero e INCAE. (2010) «Costa Rica se apaga: país debe emprender labores urgentes para garantizar energía en el futuro», San José: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, INCAE Business School.

Fallas, C., y F. Álvarez (1997) *El ICE y la electrificación en Costa Rica*, San José: Instituto Costarricense de Electricidad.

Fernández Robles, J. A. (1985) *Un siglo de actividad eléctrica en Costa Rica. 1884-1984*, San José: Librería e Imprenta LIL.

Frente Interno de Trabajadores del ICE (FIT-ICE) (2011) «Por la defensa de la seguridad eléctrica de Costa Rica y del ICE», San José: FIT-ICE.

Fumero Paniagua, G. (2006a) «Reformas internas en el ICE durante los últimos 10 años», *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica* (111-112): 81-90.

– (2006b) *El Estado Solidario frente a la globalización. Debate sobre el TLC y el ICE*, San José: Zeta Servicios Gráficos.

Haglund, L. (2006) «Hard-pressed to invest: The political economy of public sector reform in Costa Rica», *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, *3*(1): 5-46.

Haglund, L. (2011) *Limiting resources: Market-led reform and the transformation of public goods*, University Park, PA: Penn State Press.

Hoffmann, B. (2007) «Why reform fails: The "politics of policies" in Costa Rican telecommunications liberalization», GIGA Working Papers, Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA).

International Energy Agency (IEA) (2011) *World energy outlook 2011*, Londres: IEA.

International Telecommunications Union (ITU) (2006) «World telecommunication/ICT indicators database», Ginebra: ITU.

Jiménez Gómez, R. (2009). «Análisis del proceso de formulación de políticas

para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción de fuentes renovables», Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica, San José.

– (2011) «La provisión de electricidad como servicio público: la experiencia del ICE», Presentado en el Seminario Internacional «Alternativas a la Privatización de los Servicios Públicos y Políticas Sociales» organizado por el Transnational Institute y el Municipal Services Project, noviembre, Montevideo, Uruguay.

Junta Fundadora de la Segunda República (1949) «Decreto Ley 449. Reglamento para la creación del Instituto Costarricense de Electricidad», San José: Junta Fundadora de la Segunda República.

La Nación (1996) «Lío por proyectos relacionados con ICE. Figueres niega pugna de intereses», 11 de octubre, www.nacion.com/ln_ee/1996/octubre/11/pagina04.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.

– (2003) «Sindicatos anuncian huelga general a partir del lunes», 30 de mayo, www.nacion.com/ln_ee/2003/mayo/30/ueconomia-la9.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.

– (2007) «Editorial. Dependencia de energía térmica», 29 de enero.

– (2012) «Editorial. Contingencia eléctrica», 25 de febrero.

Mayorga, A. (2007) «Arias aboga porque empresa privada pueda generar más energía eléctrica», *La Nación,* 1 de mayo. www.nacion.com/ln_ee/2007/mayo/01/ultima-sr1082568.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.

McDonald, D. A., y G. Ruiters (eds.) (2012) *Alternativas a la privatización: la provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria.

Mesa-Lago, C. (2003) *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative policy and performance. Chile, Cuba, and Costa Rica*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Monge, R. (2000) «La economía política de un intento fallido de reforma en telecomunicaciones», en R. Jiménez (ed.), *Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica*, San José: Academia de Centramérica, pp. 273-318.

Noguera, Y. (1996) «Déficit rondará el 2%. Habrá que negociar con FMI, dice Herrero», *La Nación*, 15 de junio, www.nacion.com/ln_ee/1996/junio/15/pagina08.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.

Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) (2010) *Energía en cifras 2010*, Quito: OLADE.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011) *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*, Nueva York: PNUD.

Poltronieri, J. (2011) *Proyecto de investigación estructuras de la opinión pública: Encuesta de opinión pública XXIII – 2011, Panorama global*, San José: Universidad de Costa Rica.

Rodríguez Argüello, P. (2000) *Desarrollo y regulación de los servicios públicos en*

Costa Rica, San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica (ARSEP).

Rojas Bolaño, M. (1986) *Lucha social y guerra civil en Costa Rica. 1940-1948*, San José: Editorial Alma Mater.

Rovira Mas, J. (1989) *Costa Rica en los años '80*, San José: Editorial Porvenir.

– (ed.). (2001) *La democracia de Costa Rica ante el siglo xxi*, San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Seligson, M. A. (2002) «Trouble in paradise? The erosion of system support in Costa Rica, 1978-1999», *Comparative Politics*, 37(1): 160-185.

Shin, G.-W., y G. Hytrek (2002) «Social conflict and regime formation. A comparative study of South Korea and Costa Rica», *International Sociology*, 7(4):459-480.

SIICE (2011) «Análisis del Proyecto de Ley General de Electricidad presentado por el Poder Ejecutivo. Expediente Número 17812», San José: Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE, Racsa, Filial CNFL y Proyectos (SIICE).

Sojo, A. (1984) *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, San José: Editorial Universitaria Centroamericana.

Urcuyo, C. (2005) *Reforma política y gobernabilidad*, San José: Editorial Juricentro.

Vargas, A. (2005) *La vía costarricense: volver al futuro y reencontrar el camino de la prosperidad, la equidad y la dicha*, San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

Vega Carballo, J. L. (2008) «Los Arias concentran demasiado poder del pastel nacional», *Semanario Universidad,* 24 de septiembre.

Ventura, V. H., J. Alvarado, M. E. Rojas y E. Torijano (2011) *Estudio sectorial regional sobre energía y cambio climático en Centroamérica*, México, DF: CEPAL.

Wilde-Ramsing, J., y B. Potter (2006) «Blazing the green path: renewable energy and state-society relations in Costa Rica». *The Journal of Energy and Development*, XXXII(1): 69-92.

Wilson, B. (1994) «When social democrats choose neoliberal economic policies: the case of Costa Rica», *Comparative Politics*, 26(2): 149-168.

– (1998) *Costa Rica: Politics, economics, and democracy*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Ziesing, H. J. (2012) «Perspectives of world energy and the impacts on energy policy», Presentado en el IV Congreso Nacional de Energía, 15 de febrero, San José, Costa Rica.

CAPÍTULO 3

GOBERNABILIDAD HÍBRIDA DEL AGUA EN BURKINA FASO: LA EXPERIENCIA DE LA ONEA

Catherine Baron

La gestión pública del agua potable ha sido criticada a menudo por sus pobres resultados, particularmente en el África subsahariana. Sin embargo, hay ejemplos de servicios públicos relativamente exitosos en la región, como el muy estudiado caso de la Corporación Nacional de Agua y Saneamiento de Uganda (*National Water and Sewerage Corporation*; Baietti *et al*. 2006). Otro caso menos documentado es el de la empresa nacional de agua y saneamiento de Burkina Faso, la Oficina Nacional de Agua y Saneamiento (*Office National de l'Eau et de l'Assainissement*, ONEA), prototipo de gestión pública eficaz de los servicios urbanos de agua, una alta productividad y un buen mantenimiento de la infraestructura.

Pero la búsqueda de la eficiencia por parte de la ONEA a través de la incorporación de nuevos principios de gestión pública ha hecho que sea difícil conciliar los objetivos económicos con el deseo expreso de promover políticas que favorezcan a las personas de bajos ingresos. Esta tensión se debe ver a la luz del contexto político-económico general de Burkina Faso, un país que se ha comprometido desde el principio con las reformas neoliberales y que depende en gran medida de la ayuda internacional. Si bien la ONEA lucha por seguir siendo pública, se enfrenta a una compleja gama de presiones a nivel local e internacional para realizar reformas.

El África subsahariana tiene una larga historia de asociaciones público-privadas en el sector del agua. Costa de Marfil ha optado por la asociación privada desde 1959, y en las últimas dos décadas 15 países de la región han experimentado con este tipo de asociaciones en el sector del agua (Fall *et al*. 2009). En Burkina Faso, el experimento privado tuvo una vida corta y el contrato de gestión firmado en 2001 entre el operador público, la ONEA, la compañía privada de abastecimiento de agua *Veolia* y la firma auditora *Mazars & Guérard* duró seis años. Una vez finalizado el contrato, el Gobierno decidió asumir el control operativo completo de la ONEA, pero mantuvo los principios de funcionamiento de la empresa.

En la actualidad, la empresa estatal es responsable de los servicios de agua potable y saneamiento en las zonas urbanas. Se encarga del tratamiento y la distribución de agua, la extensión de las redes, y el desarrollo de capacidades de las autoridades locales en las ciudades bajo su supervisión. Es el Gobierno central, a través del Ministerio de Agua, quien supervisa directamente el suministro en las zonas rurales.

Los indicadores oficiales de rendimiento de la ONEA sugieren que es «exitosa». Sin embargo, estas evaluaciones tienden a centrarse en indicadores técnicos y financieros, evaluados por la propia la ONEA, los ministerios, firmas consultoras (por ejemplo *Trémolet Consulting*) o los financiadores (por ejemplo AFD, Danida, GIZ, el Banco Mundial/WSP/PPIAF). Se ha publicado muy poca investigación crítica sobre el rendimiento de la ONEA desde su corporatización en 2007.

En este capítulo evaluamos si, como empresa pública, la ONEA defiende el acceso al agua como un servicio público. Se discuten los criterios de equidad, accesibilidad y calidad, teniendo en cuenta las poblaciones vulnerables, especialmente en los asentamientos informales, y ponemos en tela de juicio la voluntad política de mantener el agua bajo dominio público. Como en muchos otros países africanos, a menudo se imponen los principios neoliberales y las condicionalidades de los donantes; la ONEA, no obstante, conserva cierta autonomía. Analizamos cómo la normativa de la nueva gestión pública ha influido

en los ajustes organizativos de la ONEA, incluida en forma de indicadores de desempeño establecidos como parte del contrato entre el Estado y la empresa de agua. El ejemplo de la ONEA pone en evidencia las fronteras, a menudo borrosas, entre lo público y lo privado en las entidades corporatizadas.

Comenzamos con un panorama del sector del agua en Burkina Faso y el papel de la ONEA. A continuación, repasamos los criterios utilizados para evaluar su desempeño, con énfasis en la equidad y la participación. Nuestra evaluación se basa en una revisión bibliográfica de la ONEA y documentos oficiales del Estado, así como en alrededor de 30 entrevistas con representantes de la ONEA, varios ministerios, el sindicato del sector, grupos de consumidores, organizaciones no gubernamentales (ONG), pequeños operadores privados, residentes, así como agencias financieras multilaterales[1].

MACRORREFORMAS NEOLIBERALES Y AYUDA EXTERNA

En 2011, Burkina Faso obtuvo el puesto 181 entre 187 países por su nivel de «desarrollo» (Valfrey-Visser y Rama 2012). En 2007, el PIB per cápita se situaba en 268 dólares, a pesar del fuerte crecimiento económico promedio del 5,9% al año desde 1997 (AfBD y OECD 2008)[2]. La desigualdad seguía siendo una gran preocupación y se incrementaba en las zonas urbanas, incluyendo el acceso a las necesidades básicas, en particular de agua potable.

---

[1] Más específicamente: ONEA (incluido el exdirector general), la Dirección General de Recursos de Agua (DGRE por sus siglas en francés), el Ministerio de Vivienda, el sindicato del agua, la Asociación de Consumidores de Burkina Faso (*Ligue des Consommateurs du Burkina Faso*), ONG (entre ellas, *Eau Vive*, *WaterAid*), *Réseau Projection*, *Eau et Assainissement pour l'Afrique* (EAA), pequeños operadores privados, administradores de tomas de agua, algunos residentes que reciben agua de ONEA, el Banco Mundial, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD, en París y en Uagadugú), y personas del mundo académico.

[2] Todas las cifras expresadas en dólares se refieren a dólares estadounidenses (USD).

Ya en 1988 el país había participado en negociaciones con instituciones financieras internacionales para amortiguar la elevada deuda e impulsar el desarrollo, lo que llevó a una rápida liberalización económica. Muchas de las reformas fueron parte de los programas de ajuste estructural, los cuales demandaban la reasignación del gasto público hacia la reducción de la pobreza. Estos programas también introdujeron principios neoliberales de «buena gobernanza», especialmente los principios de la nueva gestión pública y las asociaciones público-privadas.

Recientemente, también se han ampliado los programas vinculados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Iniciativa para los países pobres muy endeudados. En 2010, el Gobierno adoptó una estrategia para el crecimiento acelerado y el desarrollo sostenible, proporcionando un marco para alcanzar sus metas con respecto a los ODM, con un especial acento en la creación de empleo a través de inversiones privadas y la diversificación de la producción de alto valor (Fonds Africain de Développement y PASCACAF 2011).

La orientación declarada de la ONEA está en línea con este programa de desarrollo y su sitio web identifica al sector privado «como un actor clave del desarrollo sostenible, que representa una alternativa ante la paulatina retirada del Estado». Pero en la práctica, la participación privada en el sector del agua se limita a un puñado de pequeños operadores privados que han incursionado en el mercado nacional (*PPI-Burkina Faso Hydro*, *Sawes* y *Sore & Frère*) (Valfrey-Visser y Rama 2012). Por otra parte, aunque las principales agencias de ayuda internacional han otorgado muy pocos préstamos no soberanos a las empresas públicas del país, la ONEA es una de las pocas excepciones, lo que refleja la confianza general de los donantes en este servicio público[3].

[3] Por ejemplo, la AFD otorgó un préstamo no condicionado de 18,5 millones de euros (con la cofinanciación del Banco Europeo de Inversiones) en 2007, acompañado de la concesión de dos millones de euros a ONEA para ampliar el proyecto de la represa de Ziga, que busca proveer de agua a Uagadugú, la capital del país.

El presupuesto nacional destinado al abastecimiento de agua y saneamiento (compuesto por fondos propios del Gobierno y compromisos de donantes intergubernamentales) ha aumentado considerablemente en la última década, pasando de 27,4 millones de dólares en 2001 a 61,6 millones de dólares en 2007 (WSP y UNICEF 2010, 16). Pero entre los donantes se observa una nueva tendencia a priorizar los préstamos por encima de las subvenciones (Coalition Eau 2010). Por ejemplo, mientras que la agencia de ayuda francesa, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), favoreció las subvenciones entre 2001 y 2009 (el 65% de su ayuda en el sector de agua y saneamiento para los países del África subsahariana, entre ellos Burkina Faso), ahora está ofreciendo principalmente préstamos para financiar la infraestructura relacionada con el agua a gran escala, especialmente en zonas urbanas (Coalition Eau 2010).

Muchas ONG, como *WaterAid*, *Eau Vive* y *SOS Sahel*, también tienen proyectos de agua en el país, principalmente en la creación de capacidades para el área rural, y en cierta medida en las zonas periurbanas. Su financiamiento proviene por lo general de la Unión Europea a través del Fondo para el Agua (2004, 2010), creando nuevas alianzas con actores públicos y pequeños operadores privados. Cabe señalar que el primer Foro Nacional del Agua de Burkina Faso se celebró en diciembre de 2011 para involucrar a los diversos actores del sector, 50 de los cuales representaron a Burkina Faso en el Foro Mundial del Agua en la ciudad francesa de Marsella el año siguiente.

METAS Y DESAFÍOS

Burkina Faso ha demostrado voluntad política para cumplir con las recomendaciones de las instituciones internacionales en lo que se refiere a la política del agua, al mismo tiempo que conserva cierta autonomía sobre cómo implementarlas. En el contexto de la iniciativa «Millenium Challenge», el Gobierno ha elaborado desde 2006 un nuevo enfoque programático. El marco de referencia es el Programa

nacional de acceso al agua potable y saneamiento (PN-AEPA por sus siglas en francés). El programa tiene como objetivo reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico para 2015. Se espera que todas las intervenciones en las zonas rurales y urbanas cumplan con este marco como condición para acceder a financiamiento internacional.

También se espera que el PN-AEPA fomente la participación de la sociedad civil y la coordinación de los esfuerzos en colaboración con las autoridades públicas. El diálogo se facilita mediante un proceso de revisión anual entre el Gobierno y sus socios de desarrollo y financieros. Este programa conjunto de monitorización reúne a todos los actores (Estado, ONEA, autoridades locales, las ONG, sociedad civil, sector privado, donantes) cada año para evaluar si se han alcanzado los objetivos.

Según estadísticas elaboradas por el PN-AEPA, Burkina Faso superó su meta de agua potable en zonas urbanas, alcanzando una cobertura del 80% en 2011, aunque el acceso rural solo se situó en el 58,5% y es poco probable que el país cumpla con el objetivo del 76% para 2015 (MAHRH 2012). Sin embargo, la medición de las tasas de acceso al agua es a menudo objeto de controversia, en tanto que las diversas fuentes de información utilizan diferentes métodos. Por ejemplo, el Programa Conjunto de Monitorización para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento OMS-UNICEF se centra en la mejora de la oferta (el acceso a fuentes mejoradas, como conexiones domésticas, fuentes públicas, pozos perforados, pozos excavados protegidos, manantiales protegidos y recolección de aguas pluviales), mientras que el Gobierno y la ONEA hacen hincapié en el «acceso razonable», que toma en cuenta las condiciones de acceso en términos de distancia, tiempos de espera y calidad de agua, por ejemplo. Otra cuestión es el hecho de que los asentamientos urbanos informales no se tienen en cuenta en estas estadísticas. Si consideramos que una gran parte de la población urbana de Burkina Faso vive en estas áreas (Fournet *et al*. 2008), las tasas de acceso al agua segura parecen poco fiables.

En cuanto al saneamiento, las estadísticas del Gobierno coinciden con las del Programa Conjunto de Monitorización OMS-UNICEF, pero con tan solo el 10% de cobertura en 2008, el país estaba lejos de alcanzar el objetivo del sector del 55% para 2015. Más aún, según datos recientes, mientras que la tasa de acceso a servicios de saneamiento en las zonas urbanas en 2011 era del 24%, en las zonas rurales era del 0,8% en 2010, lo cual revela una fuerte disparidad geográfica (MAHRH 2012). Al igual que en muchos países africanos, existe una brecha muy grande en la implementación en materia de saneamiento. Es solo recientemente que Burkina Faso se concentró en cuestiones de saneamiento, como lo demuestra la creación en 2008 de la Dirección General de Saneamiento de Aguas Residuales y Residuos Humanos (DGAEUE por sus siglas en francés), que depende del Ministerio de Agricultura y Agua (ahora Ministerio de Agua).

DESCENTRALIZACIÓN

En 2004, Burkina Faso adoptó un nuevo Código general de entidades territoriales que define el marco jurídico y normativo para la aplicación de su política de descentralización. Sin embargo, hasta el día de hoy esta regulación en el sector del agua continúa siendo muy centralizada y vertical. Hasta hace poco, el Ministerio de Agricultura y Agua establecía las regulaciones en materia de agua potable y saneamiento, y dirigía la implementación del PN-AEPA en las zonas rurales y urbanas. Para resolver la tensión creada al contar con un ministerio único que se ocupaba tanto de la agricultura como de la gestión del agua, se creó un nuevo Ministerio de Agua, Planificación Hidráulica y Saneamiento en enero de 2013. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también regulan el sector, aunque la asignación de responsabilidades no está muy clara.

En las zonas rurales ha tenido lugar cierta descentralización, bajo la iniciativa de la Dirección General de Recursos Hídricos (DGRE

por sus siglas en francés) y la DGAEUE y bajo la supervisión del Ministerio de Agua. Estos organismos identifican las necesidades, planifican las actividades, movilizan los fondos, orientan, coordinan las intervenciones, y desarrollan la gestión de proyectos y herramientas de monitorización. Esto se lleva a cabo en las zonas rurales por las 13 Direcciones Regionales de Agricultura, Agua y Pesca (DRAHRH por sus siglas en francés). Sin embargo, hay ambigüedad en el papel de la DGRE, al definir y aplicar normas al mismo tiempo a través de las estructuras del Estado recientemente descentralizadas.

La ONEA también está bajo la supervisión directa del Ministerio del Agua. Por lo tanto, la empresa se encuentra al mismo nivel que el DGRE en el organigrama, pero solo en relación con las zonas urbanas. Esta duplicidad en las funciones para la formulación de políticas es problemática en las zonas periféricas de las ciudades, sobre todo cuando los que alguna vez fueron pueblos se han integrado en las zonas urbanas como parte de la descentralización.

A nivel local, la descentralización (*communalisation* en francés) está avanzando gradualmente. La descentralización territorial se completó en abril de 2006 y las responsabilidades de los servicios de agua se traspasaron a los nuevos «municipios» rurales y urbanos (*communes*) en febrero de 2009. Cada municipio firma un contrato con el Gobierno central (a través de las DRAHRH) y es responsable de la planificación, el desarrollo de infraestructuras y la gestión de los servicios de agua y saneamiento en su área. Estos son designados como *maîtres d'ouvrage*, por cuanto la infraestructura les pertenece, y desarrollan sus propios planes de desarrollo comunales para el abastecimiento de agua y saneamiento bajo la supervisión de las DRAHRH. Los municipios pueden elegir entre diferentes modelos de gobierno: pueden optar por la gestión propia de servicios (como *régie*) o tener un contrato de concesión con la ONEA, pero la subcontratación a operadores privados se alienta en las zonas donde la ONEA no está involucrada. Como se verá más adelante, este último enfoque es sintomático de la expansión de la política neoliberal en el ámbito local a través de la descentralización.

Se supone que la descentralización de las estructuras de gobierno hará accesibles los servicios a los ciudadanos y las ciudadanas, y prestará apoyo técnico a las autoridades locales. Sin embargo, la mayoría de los municipios sufre la falta de recursos humanos, técnicos y financieros, lo cual les impide asumir con éxito sus nuevas responsabilidades y garantizar la sostenibilidad de la inversión. Quedan aún por establecer instrumentos financieros descentralizados apropiados, que combinen transferencias presupuestarias entre el Gobierno central y las autoridades locales, así como el desarrollo de recaudaciones locales. Esto ayuda a explicar por qué las ONG en Burkina Faso están ahora profundamente involucradas en programas de fortalecimiento de capacidades.

Existen también incoherencias en relación con el proceso de planificación de la infraestructura en los municipios. En principio, los municipios presentan sus necesidades de infraestructura a las DRAHRH basándose en las prioridades locales, independientemente del financiamiento (Valfrey-Visser y Rama 2012). Las DRAHRH compilan la información para transmitírsela a la autoridad central, que a su vez decide sobre el uso de fondos, no en función de las prioridades identificadas a nivel de la comunidad, sino en base a otras consideraciones (por ejemplo, el equilibrio regional) que rara vez se hacen explícitas a las *communes*. Estas últimas no llegan a conocer la asignación de fondos hasta que se inicia la aplicación. Más aún, el Estado cuenta con dos agencias separadas de implementación que deciden sobre las obras de infraestructura sin la participación de los municipios o las DRAH, agravando así las tensiones. Estos conflictos institucionales sobre la implementación representan una amenaza para la sostenibilidad de la política en el sector de agua.

BRECHAS ENTRE EL ENTORNO URBANO Y EL RURAL

En Burkina Faso, la gobernanza del agua y el saneamiento tienen lógicas diferentes dependiendo de la naturaleza del territorio que nos ocupe (urbano, semiurbano o rural), siendo el estado de las áreas se-

miurbanas el más ambiguo. Según el Código general de entidades territoriales, en el país se cuentan 351 municipios (*communes*), 49 áreas urbanas y 202 áreas rurales. Se define como entorno urbano una entidad territorial con al menos 25.000 habitantes. Una zona rural está conformada por pueblos con al menos 5.000 habitantes. Las áreas semiurbanas no están definidas en el código, pero el PN-AEPA y la DGRE utilizan el término para referirse a los territorios con una población de entre 2.000 y 10.000 habitantes.

Salvo algunas excepciones, en los centros urbanos con una población de más de 10.000 personas, la ONEA provee de agua a los usuarios domésticos, públicos y privados (industriales) en colaboración con los municipios. Como parte de su contrato con el Estado, la ONEA es responsable de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en 39 centros urbanos de todo el país. Por lo tanto, en realidad, la ONEA asume la expansión de la infraestructura solo en los centros urbanos en los que opera y si se consideran rentables, para evitar el debilitamiento de su balance financiero.

Aunque la tasa de urbanización es relativamente baja en Burkina Faso (22,7%), el crecimiento de la población es significativo y el número de habitantes de las ciudades se duplicó entre 1996 y 2006, hasta llegar a 2,8 millones de personas (Ouedraogo y Ripama 2009). Las dos principales ciudades concentran la mayor parte de la población, con el 46,4% de la población urbana en Uagadugú (la capital) y el 15,4% en Bobo-Dioulasso (Marin 2009). Se prevé que esta tendencia se mantenga debido a las tensiones políticas en la subregión, la migración rural, el cambio climático y la urbanización de las zonas rurales.

Uagadugú es una de las ciudades de más rápido crecimiento en África. Según el último censo, su población se estimaba en 1,3 millones de habitantes en 2006; en 2011, se presume que alcanzó los 2 millones. La población urbana está creciendo mucho más rápido que las economías locales, dando lugar a altas tasas de desempleo, la proliferación de asentamientos informales, la polarización social y la falta de acceso a servicios básicos como el agua potable. En 2009, aproxi-

madamente el 35% de las familias vivían en asentamientos informales (Boyer 2010) y la mitad de las viviendas estaban construidas con materiales precarios.

El tema de la tenencia de la tierra en la zona urbana está fuertemente conectada con el acceso al agua (Moisseev 2010, 33). Durante el régimen revolucionario de Thomas Sankara (1983-1987), se otorgaron grandes áreas de terrenos públicos para la construcción de viviendas, aliviando de esta manera la enorme presión de la demanda y reduciendo los precios de la tierra. Hoy la situación ha cambiado drásticamente, y la expansión urbana se caracteriza por la informalidad y los asentamientos no planificados (Boyer 2010). Pero como se indica en su contrato, la ONEA no tiene mandato para operar en estas áreas y no lo hace porque esos hogares se consideran insolventes. Más aún, las autoridades públicas se muestran reticentes a prestar servicios básicos en los asentamientos informales porque eso podría implicar reconocerlos como formales. En consecuencia, los hogares de estos barrios acceden al agua principalmente mediante la perforación de pozos financiados en su mayoría por ONG y donantes internacionales. Un ejemplo reciente es un nuevo proyecto financiado en parte por el Banco Mundial para proporcionar fuentes de agua o conexiones individuales a los hogares en cinco asentamientos informales de Uagadugú a través de pequeños operadores privados que tienen contrato con la ONEA.

LA HISTORIA DE LA ONEA

De proveedor colonial a monopolio estatal (1954-1994)

En las décadas que precedieron a la nacionalización del suministro de agua en 1977, la gestión del agua potable en el país, entonces llamado Alto Volta, era privada. En 1954, la compañía francesa *Énergie AOF* se convirtió en el primer proveedor de energía y agua al firmarse un acuerdo con el gobernador de la colonia. Después de la independen-

cia en 1960, el nombre de la empresa cambió a *Société africaine d'eau et d'électricité* (SAFELEC) y, posteriormente a *Société voltaïque d'eau et d'électricité* (VOLTELEC) en 1968.

En 1970, la responsabilidad de la gestión del agua y la electricidad se dividió, con la creación de la Sociedad Nacional del Agua (*Société Nationale des Eaux,* SNE), una empresa nacional de agua semipública encargada de la producción y distribución de agua en siete centros urbanos, mientras que el Estado supervisaría directamente el abastecimiento rural de agua. Con la firma del contrato entre el Estado y la SNE, esta última quedaba al cargo de «enmendar la gestión financiera del servicio, incluyendo una campaña para la recuperación de las facturas pendientes de pago e introduciendo cortes de agua sistemáticos a los deudores» (Jaglin 1995, 135). En 1975, la SNE optó por una política de conexiones privadas que facilitaría los pagos, sobre todo para los distritos del centro de Uagadugú. La empresa se benefició de esta medida, pero a expensas de las casetas públicas de agua y los barrios periféricos de bajos ingresos.

En 1977, el Gobierno decidió «corregir esta política sustituyendo la SNE por una institución pública, la Oficina Nacional del Agua (*Office National de l'Eau*, ONE), responsable de resolver la contradicción entre las limitaciones de la rentabilidad y las exigencias políticas de los servicios urbanos de agua potable» (Jaglin 1995, 135). En 1985, ONE se convirtió en la ONEA, al sumarse responsabilidades para el saneamiento, y más tarde se le otorgó la condición de 'entidad pública estatal de carácter industrial y comercial'. Como tal, la ONEA es ahora un monopolio estatal encargado del tratamiento y la distribución de agua.

Durante la década de 1980, la ONEA afrontó una difícil situación por la insuficiente oferta frente a la creciente demanda, sobre todo de los hogares de bajos ingresos. Además, el Gobierno se negó a subir las tarifas a partir de 1983, cuando Sankara llegó al poder con una agenda de izquierdas. La ONEA entonces adoptó una nueva política para pasar de un servicio que se ofrece a una minoría de usuarios a uno que promueve la creación de infraestructura en la comunidad (Jaglin 1995, 152).

La corporatización de la ONEA (1994-2001)

El contexto cambió radicalmente en la década de 1990, cuando la ONEA se sometió a un proceso de corporatización. Durante ese período, el sector privado se consideraba una fuente de financiamiento para las grandes inversiones de capital por medio del arrendamiento a largo plazo o los contratos de concesión. El Banco Mundial quiso implementar la participación del sector privado, especialmente en el sector agua (Blanc y Botton 2012). En Burkina Faso, las inversiones del Banco Mundial se iniciaron en 1993 en el sector urbano del agua, después de lo cual la ONEA pasó de ser un organismo cuasi público a una empresa pública de propiedad estatal con autonomía jurídica en noviembre de 1994. Entre la gerencia de la ONEA y el Gobierno se estableció una relación de actuación independiente, basada en contratos de desempeño trienales y con metas operativas explícitas (Marin *et al.* 2010).

Este período de transición se caracterizó también por el deterioro de las relaciones entre el Gobierno, la ONEA y los financiadores (véase World Bank 1999). Otro punto de discusión giró en torno a las tarifas, que no se habían ajustado desde principios de 1980 y que contribuyeron a importantes pérdidas financieras en la ONEA. Un estudio de 1990 financiado por el Banco de Desarrollo alemán (KfW) había recomendado aumentos de tarifas anuales para recuperar gradualmente los costos, y la ONEA posteriormente propuso una medida similar al Gobierno para el período 1997-2000. El aumento que el Gobierno aprobó estuvo muy por debajo de la solicitud inicial, y su implementación se retrasó hasta diciembre de 1997. En respuesta, el Banco Mundial y otros donantes insistieron en que la ONEA llevara a cabo otro estudio tarifario destinado a restablecer el equilibrio financiero. En una entrevista con la autora, Lamine Kouaté, exdirector general de la ONEA, afirma que este estudio se realizó en 2000 con el objetivo de determinar el costo a largo plazo del agua y proponer un ajuste gradual de las tarifas para alcanzar la recuperación total de costos.

El Banco Mundial (World Bank) también argumentó que «los futuros proyectos de Uagadugú para el suministro de agua deben asegurar que las capacidades operativas, comerciales y financieras de la ONEA se aborden de manera adecuada a través de un acuerdo institucional sólido que debe crearse con la participación de un operador privado» (World Bank 1999, 12). Tal como se explica a continuación, esto llevó a un contrato de servicio privado entre la ONEA y la multinacional francesa *Veolia*.

Contrato de servicio privado (2001-2007)

Desde 2000 se ha producido un incremento en la presión para posibilitar la participación del sector privado en el sector del agua en el país. El Gobierno se ha resistido a la privatización total, pero ha aceptado la participación limitada del sector privado allí donde la ONEA era ineficiente. Como señalan Ballance y Trémolet (2005, 45), las grandes necesidades de inversión y la baja capacidad de los residentes para pagar descartaron probablemente la venta de activos en cualquier caso. Pero el Gobierno también se mantuvo firme en su voluntad de mantener la gestión del sector del agua como parte del dominio público.

En 2001, la ONEA firmó un contrato de servicio por cinco años con un operador privado de agua internacional y una empresa consultora (*Veolia* y *Mazars & Guérard*). Este contrato terminó en 2007, luego de una prórroga de 18 meses del contrato original. Los objetivos eran promover la eficiencia de la ONEA mediante el fortalecimiento de su capacidad para gestionar las operaciones comerciales, financieras y contables. El contrato abordaba la mejora en la satisfacción de los clientes y la gestión financiera, con el establecimiento temporal de dos especialistas a tiempo completo desde el consorcio privado para actuar como directores adjuntos de los departamentos comerciales y financieros de la ONEA, así como la prestación de apoyo administrativo a corto plazo, sujeto a la aprobación de la ONEA. Los productos in-

cluían la instauración de un nuevo sistema de contabilidad y los módulos financieros operacionales correspondientes, la preparación de los balances financieros anuales de la ONEA, y la definición y la implementación de nuevos procedimientos de gestión comercial. Uno de los indicadores clave de rendimiento estaría relacionado con el cobro de facturas de clientes privados. El sistema de bonificaciones/sanciones para el consorcio privado se basó en el 5% de los ingresos del sector (Marin 2009, 34).

El impacto del contrato de servicio se analizaba en un informe del Banco Mundial (World Bank 2008, 19), que llegaba a las conclusiones siguientes:

- La contabilidad de la ONEA está en orden».
- La relación de cobro de facturas ha aumentado del 86% en 2001 al 95,4% en 2007; y el agua no contabilizada se ha estabilizado en un 18%, un porcentaje comparable al de los servicios de agua con mejor desempeño en el África subsahariana».
- El equilibrio financiero del sector urbano del agua se ha restablecido, y la ONEA es capaz de recuperar sus costos de operación y mantenimiento, y su contribución en efectivo al programa de gastos de capital (Capex) a partir de las facturas cobradas».
- Se ha producido un salto en el índice de productividad del personal, que superó con creces el objetivo de 230 conexiones por empleado inicialmente fijado para el año 2007 (la cifra se sitúa actualmente en 810 conexiones)».
- Una encuesta entre los usuarios de la ONEA en 2007 encontró que el 85% estaba muy satisfecho con su servicio de agua».

Teniendo en cuenta estas mejoras, los donantes vieron este contrato inicial como un primer paso hacia una asociación público-privada extendida. Pero esta no se ha materializado todavía, a pesar del compromiso general del Gobierno de Burkina Faso con la liberalización y la privatización. Entre 2005 y 2007, el Gobierno aplicó un progra-

ma de privatización de 10 empresas estatales (SONABEL, SONABHY, CBMP, CENATRIN, Hôtel Silmandé, BUMIGEB, CCVA, ONATEL, aeropuertos de Uagadugú y Bobo-Dioulasso). La ONEA fue la excepción y el Estado aplazó la decisión. Uno de los factores que explicaría este hecho podría estar relacionado con las preocupaciones por la limitada expansión de la cobertura de la red en zonas de bajos ingresos durante la vigencia del contrato (Ballance y Trémolet 2005).

El agua siempre ha sido considerada como un recurso estratégico en Burkina Faso, y el Gobierno se muestra reacio a renunciar al control del manejo del acceso y la calidad. Es esta visión la que llevó a la creación de la Ley Nº 002-2001/AN sobre la gestión del agua en 2001. Esta ley designa al agua como un bien común y reconoce la necesidad de garantizar la prestación pública. Sin embargo, aunque en la ley se habla de «servir al interés general» para justificar la importancia de un servicio público, los métodos de gestión privada también se citan como método preferencial de gestión (en particular en los pequeños centros urbanos).

Por otra parte, si bien la ONEA sigue siendo una entidad pública, se encaminó hacia la plena corporatización para «movilizar al personal en torno a una visión común de los objetivos corporativos y de gobernanza» (Banco Mundial -World Bank 2009, 12). Esto se logró a través de un Plan Estratégico Corporativo que se formuló con la participación del personal y el desarrollo de un «enfoque de apoyo a la calidad». Este último dio lugar a la certificación IS0 9001 de la compañía, la primera empresa pública de agua en la subregión en conseguir esta acreditación.

Los altos niveles de ayuda externa en Burkina Faso, en particular del Banco Mundial, pueden explicar estas opciones corporatizadoras, y las presiones van en aumento. Uno de los mayores desafíos que enfrentará la ONEA es la disponibilidad de agua en el contexto de un alto crecimiento urbano. Como resultado, se ha presentado un proyecto para construir una nueva represa (Ziga II) a un grupo de financiadores, entre ellos el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversio-

nes y la AFD. Las negociaciones están en curso, pero es muy probable que estos financiadores, una vez más, tengan la posibilidad de imponer condiciones.

LA ONEA HOY EN DÍA

Desde un punto de vista técnico-económico, la ONEA ha mantenido, e incluso mejorado, el nivel de rendimiento alcanzado en el marco del contrato de servicio privado que terminó en 2007. Pero ¿en qué medida ha alcanzado los objetivos sociales que hicieron parte de su mandato constituyente en la década de 1990? Las bajas tasas de conectividad siguen siendo una preocupación en algunas áreas y el país ha visto un incremento en las protestas contra los altos precios en las tarifas de agua desde 2008. En las entrevistas para este estudio se destacó la necesidad de que el Estado controle el precio del agua a niveles asequibles en un país donde la pobreza sigue estando muy extendida.

La respuesta del Estado parece estar en un modelo híbrido de gobernanza que adopta ciertos principios de la gestión privada, la eficiencia técnica y económica, así como los prototipos de criterios de desempeño promovidos por la nueva gestión pública, al mismo tiempo que mantiene una fuerte voluntad política para mantener la ONEA como una entidad pública y buscar objetivos de equidad. Estas tensiones entran en juego de varias maneras, como se indica a continuación.

Gobernanza: normas públicas y privadas híbridas

Cuando la ONEA pasó de ser –mediante un decreto de 1994 (94-391/PRES/MICM)– de una organización dependiente del Ministerio de Agua a una empresa estatal, ganó autonomía financiera y organizacional. Esto significa que está sujeta a las mismas normas que el sector comercial.

Las metas de la ONEA son aprobadas por el Consejo de Ministros, mientras que sus operaciones se rigen por «planes por contrato» de tres años firmados con el Gobierno nacional (el primero firmado en 1993). Este contrato atribuye a la ONEA un papel similar al de un órgano de contratación delegada, y lo coloca bajo la supervisión técnica del Ministerio de Agua. Este contrato es también la principal forma de regulación, ya que no existe una autoridad reguladora independiente. Los planes por contrato se pusieron en marcha por recomendación de socios técnicos y financieros como una forma de introducir herramientas de gestión asociadas por lo general a empresas privadas, haciendo aún más borrosos los límites entre lo público y lo privado.

La ONEA opera como una sociedad de responsabilidad limitada y se rige por leyes privadas, excepto en algunos aspectos que dependen del control del Gobierno (Ballance y Trémolet 2005, 67), tales como el nombramiento del director general y el secretario general. La compañía está dirigida por un director general (actualmente es el Sr. Ouibiga, quien fue nombrado en 2006), que administra las operaciones del día a día y es evaluado anualmente por la junta directiva; si no se cumplen los objetivos puede ser despedido por recomendación del ministro o de la junta directiva. El director general cuenta con la asistencia de un secretario general, que controla la gestión y los departamentos jurídicos, así como las comunicaciones y las relaciones públicas.

Las operaciones de la ONEA están descentralizadas. Existen cuatro departamentos regionales (Uagadugú, Bobo-Dioulasso, Nordeste y Noroeste), que proponen inversiones basadas en su lectura de la situación sobre el terreno. Estos departamentos son autónomos en sus gastos hasta un punto, más allá del cual el director general puede intervenir en función de consideraciones financieras mayores.

Una vez al año, la Asamblea General de Empresas Estatales examina el funcionamiento y la gestión de la empresa a partir de un informe presentado por el director general. La asamblea está dirigida por el primer ministro del país, y proporciona directrices para el principal

responsable de la junta directiva. También aprueba las cuentas de la ONEA.

La junta directiva es el órgano de dirección máximo de la empresa y es nombrada mediante un decreto del Consejo de Ministros. Está encabezada por un representante del Ministerio de Agua o del Ministerio de Finanzas. Incluye nueve representantes de los ministerios competentes que supervisan la empresa (Baietti *et al*. 2006), y un representante de la Asociación de Consumidores de Burkina Faso (*Ligue des Consommateurs du Burkina Faso*) hace las veces de observador. La Asociación de Consumidores puede iniciar una investigación pública sobre la ONEA, con un especial acento en la calidad del agua, el «servicio al cliente», los cortes de agua prolongados y los precios. La Asociación de Consumidores está representada en la mayoría de las regiones del país. Además, también forma parte de la junta directiva un representante de la Asociación de Municipios (*Association des Municipalités du Burkina Faso*). Por último, la junta directiva se completa con un representante del personal, que actualmente es el presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Agua y Saneamiento (SYNTEA por sus siglas en francés).

Gestión de recursos humanos: un modelo basado en el mérito

Desde las reformas de la década de 1990, el personal de la ONEA ha dependido de contratos de Derecho privado, con excepción del director general y el secretario general, que son funcionarios públicos. Las condiciones de trabajo en la ONEA son generalmente mejores que en el resto de los servicios públicos del país, y su personal recibe en promedio salarios más altos que otros funcionarios (aunque comparables a los empleados de otros organismos públicos; véase Fall *et al*. 2009). La evaluación del desempeño del personal en la ONEA y los mecanismos de promoción se realizan tomando en cuenta el mérito y no la antigüedad o la afiliación política, y están basados en los principios de la

evaluación comparativa con respecto a las metas establecidas. Sin embargo, «no está claro si los criterios para la evaluación del personal son realistas u objetivos, ni qué tipo de mecanismos de seguimiento se han implementado para realizar una evaluación» (WSP y PPIAF 2009). En general, las relaciones entre la dirección y el personal son cordiales, aunque después de que se aplicara un programa de incremento salarial, impuesto unilateralmente por el Estado en 2004, se produjeron algunas tensiones. Un comité disciplinario resuelve las controversias entre los empleados y las empleadas y la dirección, y está facultado para tomar medidas disciplinarias, como el despido en caso de un delito grave.

La compañía mantiene un diálogo constante con el sindicato, cuyo papel es importante en la ONEA. SYNTEA, creado en 1972 tras la separación por mandato de los sectores del agua y la electricidad, es el único sindicato de la ONEA. Está afiliado a la poderosa plataforma Unión Sindical de Trabajadores de Burkina (USTB)/Confederación General de Trabajadores de Burkina (CGT-B por sus siglas en francés). Casi todos los trabajadores de la ONEA forman parte del sindicato, pero solo alrededor de un tercio participa regularmente en las actividades sindicales. Las principales actividades del sindicato tienen que ver con las remuneraciones y los beneficios, la promoción interna y la contratación, las condiciones de trabajo, y las relaciones entre los trabajadores y la gerencia. El sindicato también tiene un papel en el ámbito de la formación y participa en la gestión de la ONEA a través de su representante en la junta directiva.

¿Equidad regional?

Una empresa pública que trabaja por el interés público debe seguir los principios de la equidad territorial, pero la ONEA solo se adhiere a estos parcialmente. La empresa tiene una política de equidad nacional que fija un precio único para todas las ciudades (que en la práctica significa que Uagadugú y Bobo-Dioulasso subsidian el resto del sistema). Sin embargo, si bien el contrato estipula que la ONEA suministra

a ciudades de más de 10.000 habitantes, en la práctica algunos de estos lugares no están dentro de la cobertura porque no se consideran rentables desde el punto de vista financiero.

También existe disparidad dentro de las mismas ciudades; aproximadamente la mitad de la población urbana cuenta con conexiones de agua de uso doméstico, una cuarta parte accede a tomas de agua y el resto se provee de vendedores privados. Las actuales tarifas de acceso reflejan los avances realizados desde 2000, pero los datos nacionales revelan importantes disparidades geográficas.

En 2011, 39 ciudades se encontraban bajo el control directo de la ONEA, pero siete contaban con un contrato de arrendamiento[4]. Estos contratos de arrendamiento se firmaron en 2010 en el contexto de la descentralización, y son exclusivos de la región subsahariana. Estas ciudades pueden optar por gestionar el servicio de agua directamente (*régie directe*) o delegarlo a una compañía privada, aunque en la práctica existen muy pocas compañías privadas de agua en el país.

Planes por contrato e indicadores de desempeño

El plan por contrato se desarrolla cada tres años con el fin de establecer indicadores de desempeño para la ONEA (en 2001 había 34 indicadores y, en 2011, 28). La mayoría están relacionados con el rendimiento técnico, financiero y comercial, y no incluyen indicadores directos sobre el impacto de los servicios de agua en la salud, el medio ambiente o la desigualdad de género (Ballance y Trémolet 2005).

Los actuales indicadores de desempeño son los siguientes:

- Protección de los recursos hídricos (1 indicador);
- Técnico: rendimiento total de las capacidades de producción, tasas de cobertura, tasas de fuga, calidad del agua potable e in-

[4] La información sobre el rendimiento en estas siete ciudades está disponible en: http://www.slideshare.net/Chomaca/bilan-centres-afferms.

versiones en saneamiento y cumplimiento de los planes de desarrollo estratégico de saneamiento (12 indicadores en total);
- Financiero: retorno de la inversión, índice de deuda y costos operativos (3 indicadores en total);
- Comercial: índices de cobro de facturas, número de quejas y tiempo necesario para resolverlas (7 indicadores en total);
- Recursos humanos: gastos en personal como porcentaje de los costos operativos y costos de capacitación (5 indicadores en total).

La ONEA debe evaluar sus indicadores de desempeño cada seis meses. El comité de seguimiento se reúne dos veces al año para evaluar el informe que se presenta a la junta directiva, y que es verificado por una firma internacional de auditores. El informe se publica posteriormente y se presenta a los donantes, ministerios, la Asociación de Consumidores y la Asociación de Municipios. La ONEA suele mostrar un desempeño satisfactorio en términos de cantidad y calidad del agua. También demuestra tener una fuerte solidez financiera, con un superávit de explotación de 2.283 millones de francos CFA en 2011[5].

En el índice de productividad del personal se ha producido un aumento, alcanzando hasta 810 conexiones por empleado en 2009, muy por encima del objetivo de 230 conexiones por empleado inicialmente fijado para 2007 (World Bank 2009). Muchas instituciones internacionales consideran esta relación como muy importante, a pesar de que da poca información sobre la forma en que la empresa implementa la política o el impacto que esta tiene en los trabajadores. En términos de gestión de recursos humanos, la ONEA ha desarrollado nuevas herramientas que incluyen la gestión informática centralizada del personal, la creación de una división para la planificación de los recursos humanos, evaluaciones anuales de desempeño del personal, y el análisis regular de la adecuación entre las necesidades y los

[5] El franco CFA es la moneda común de 14 países africanos, casi todos ellos antiguas colonias francesas.

recursos disponibles. También ha reforzado la capacitación ofrecida internamente a través del Centro de Profesiones del Agua (*CEMEau*) y financiamiento para la formación de los empleados en el extranjero. Por último, entre 1999 y 2005 la fuerza de trabajo de la ONEA se incrementó en un 23%, integrando a personal más joven (predominantemente masculino, aunque el porcentaje de mujeres aumentó del 10,1 al 11,5%; véase Gorse y Chouteau 2008).

El agua no contabilizada (fugas y agua que se consume pero que no se paga) tiende a ser alta en África, pero la ONEA está a la par con los países de altos ingresos y presenta unas cifras comparables a los servicios de agua de mejor desempeño en la región, con aproximadamente un 20% de pérdidas. Algunos informes indican que el servicio de agua a alta presión está ahora garantizado en todo momento (World Bank 2009), en comparación con 2001, cuando era crónicamente intermitente y débil. Pero esta afirmación no se ve confirmada por las entrevistas ni por las visitas regulares que realiza la autora sobre el terreno, en particular en los asentamientos informales, donde las personas se quejan de cortes de agua, sobre todo durante la estación seca. El principal problema es que la ONEA se enfrenta a menudo a cortes de energía, que es un factor muy limitante en el tratamiento y la distribución de agua. Existe un contrato entre la ONEA y la compañía eléctrica SONABEL, pero cuando se producen problemas, la ONEA tiene que encontrar sus propias soluciones, por ejemplo mediante el alquiler de generadores.

El índice de cobro de facturas aumentó del 86% en 2001 al 95,4% en 2007 (World Bank 2009). Una encuesta de 2007 entre los clientes y las clientas de la ONEA encontró que el 85% estaban muy satisfechos con el servicio de agua (World Bank 2009). Sin embargo, la ONEA aún enfrenta dificultades en la recuperación de los costos. Por ejemplo, el período de recuperación para los municipios y algunas comunidades sigue siendo extenso, incluso en el caso de los grandes consumidores que componen el 50% de las facturas pendientes de pago (a julio de 2012). Por último, en el contrato que une a la ONEA con el Estado, se estipula que a ciertos ministerios y servicios públicos

de salud, así como algunos miembros de la administración, no se les puede cortar el servicio, ni siquiera en casos de falta de pago.

En general, el equilibrio financiero en el sector urbano de agua se ha restablecido y la ONEA es capaz de recuperar sus costos de operación y mantenimiento, así como su contribución en efectivo para el programa de gastos de capital. El flujo de efectivo en el sector se duplicó de 3.000 millones de francos CFA (6 millones de dólares estadounidenses) en 2001 a 6.000 millones de francos CFA en 2006 (12 millones de dólares), lo que representa el 30% de las ventas. Como resultado, la ONEA despliega un nivel muy alto de solvencia y no sufre de problemas de liquidez. Sin embargo, las cuentas de la ONEA han mostrado costos relativamente altos en personal, que asciende aproximadamente del 23 al 24% de su ingreso bruto total. Desde el año 2010 la masa salarial ha aumentado mucho más rápido que los ingresos, aunque las proyecciones muestran que esta brecha debería comenzar a reducirse a partir de 2013.

En general, la situación financiera de la ONEA no requería un aumento de tarifas en 2011 o en 2012, pero se espera un incremento para 2017 debido a que el costo medio habrá superado la tasa promedio para entonces. Además, la creciente carga del servicio de la deuda como resultado de los esfuerzos de inversión apunta a una fuerte caída en el nivel de efectivo de 2014 en adelante.

Al fin y al cabo, la ONEA se evalúa en base a criterios tomados de las compañías privadas. Estos criterios de desempeño dan poca importancia a los principios sobre el bien común o a cuestiones relativas al «etos público». Sin embargo, en entrevistas realizadas a funcionarios del agua de la ONEA, se hizo referencia varias veces al término «etos público» como base de la estrategia de su compañía. Esto parecía provenir en gran parte de aquello a lo que las corporaciones se refieren como políticas y proyectos «en pro de los pobres», dirigidos a poblaciones vulnerables.

¿Tarifas progresistas?

En el seno de la ONEA se ha producido un debate sobre el significado y los objetivos de una política «en pro de los pobres». En octubre de 2011, tres agencias consultoras hicieron propuestas, que fueron discutidas con funcionarios del Gobierno y la ONEA, así como el Banco Mundial. Uno de los mecanismos clave identificados para ayudar a los hogares pobres a acceder a servicios de agua fue el de las tarifas. A partir de 1990, la ONEA diseña su política de tarifas cada cinco años, en consulta con asesores externos (el último plan cubierto fue 2008-2012). Actualmente está en curso una nueva revisión de las tarifas financiada por la AFD para el período 2013-2017[6]. La actual política tarifaria de la ONEA se basa en los principios siguientes:

- equilibrio financiero en las operaciones
- costos marginales
- accesibilidad para los hogares de bajos ingresos
- aumento de la estructura tarifaria por bloque
- subsidios cruzados y una tarifa única en todo el país

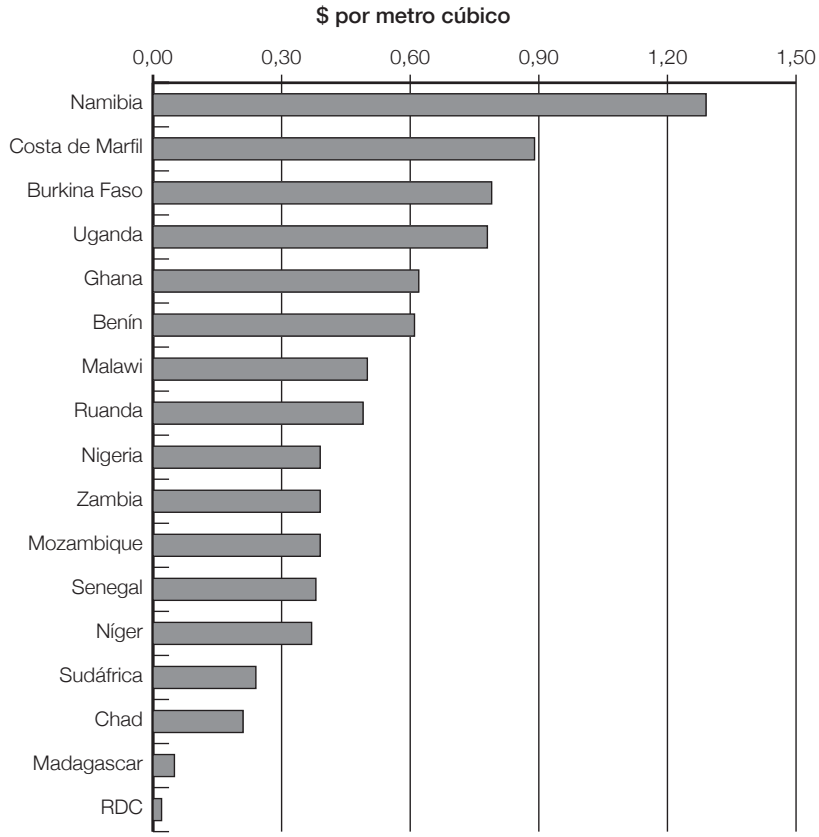
Los precios del agua en Burkina Faso se encuentran entre los más altos de la subregión. De hecho, la expansión del acceso al agua potable (que se caracteriza por el aumento de conexiones privadas y más casetas de agua) ha elevado los precios más que en otros países (véase el Gráfico 3.1).

Para la recuperación de costos, la ONEA eligió tarifas altas, mientras que las transferencias de ecualización permiten mantener el balance financiero en el sistema en su conjunto (Briceño-Garmendia y Domínguez-Torres 2011). Sin embargo, la ONEA no aplica el principio

[6] El objetivo de este estudio es: 1) llevar a cabo un análisis de la voluntad y capacidad de pago de los hogares de bajos ingresos para los servicios de agua; 2) determinar los costos de la provisión de agua para el suministro doméstico y a granel; 3) formular una propuesta de niveles y estructuras tarifarias para la integración de las actividades de agua y saneamiento.

GRÁFICO 3.1

PRECIOS DEL AGUA EN ALGUNOS PAÍSES AFRICANOS (DÓLARES)



Fuente: Banerjee *et al*. 2009, citado en Briceño-Garmendia y Domínguez-Torres 2011, 27
Nota: RDC = República Democrática del Congo

de recuperación total de costos (*vérité des prix*). Así que ha establecido un sistema de compensación en varios niveles (entre ciudades, categorías de usuarios, etcétera) para permitir que los hogares paguen por el agua potable a un precio considerado accesible.

La ONEA también utiliza un sistema de aumento de la tarifa por bloque, con un bloque «social» destinado a proporcionar agua a un costo menor por un uso mínimo. Antes de 2001, el bloque social estaba establecido en hasta 10 m^3 por familia al mes. En 2001, esta cantidad se redujo a 6 m^3, y luego, en 2005, volvió a subir a 8 m^3, tras la presión de las organizaciones de consumidores. El precio de tarifa social actual es de 188 francos CFA/m^3. Los estudios muestran que las familias son conscientes de este sistema y tratan de limitar su consumo para mantenerse dentro de la categoría de precio más bajo, debido al gran salto de tarifa en el bloque siguiente, que es de 430 francos CFA/m^3 (ONEA citado en Marin 2009). Todos los meses la factura incluye una tarifa fija mensual de 1.000 francos CFA.

Esta estructura tarifaria tiene beneficios limitados. Como apuntan Ballance y Trémolet (2005, 56): «Que este tipo de estructura tarifaria ayude en realidad a los pobres es un tema de gran debate: analistas han señalado que, en algunos casos, este tipo de estructuras tarifarias pueden dañar a los pobres, ya que tienden a consumir más agua o a menudo no están conectados, por lo que no pueden beneficiarse de los subsidios cruzados».

Llegando a las poblaciones periurbanas

En un esfuerzo por llevar el agua a una mayor parte de la población urbana, la ONEA está trabajando para mejorar el acceso a las fuentes de agua. Hay 1.300 tomas de agua bajo supervisión de la ONEA (992 corresponden solamente a Uagadugú). Estas se encuentran en áreas urbanas formales, especialmente en zonas periurbanas, pero la ONEA ha construido tomas de agua cercanas a los asentamientos informales para que las familias que viven en estas áreas puedan tener acceso a agua potable. Como estos hogares no disponen de muchas alternativas, las tomas de agua representan un punto de acceso esencial para el agua potable.

Hay muchos formas diferentes de gobernanza para las tomas de agua y un alto grado de complejidad en su gestión, incluso si existe un contrato firmado entre la ONEA y un proveedor privado. Las operaciones están estrechamente supervisadas por la ONEA, y cualquier desvío de las condiciones del contrato puede conducir a la reasignación de la toma de agua a otro gestor. Existe una asociación de administradores de tomas de agua que busca comunicar las preocupaciones conjuntas a la ONEA, incluida la transparencia en la selección de dichos administradores. El contrato puede especificar los precios de venta, las horas de trabajo, las condiciones de pago y las condiciones para rescindir el contrato, aunque las prácticas reales se apartan muchas veces de los términos acordados. En realidad, existen pocos mecanismos de control debido a que la ONEA no tiene los recursos financieros o humanos para hacerlos efectivos.

Con el fin de ser seleccionado para gestionar una toma de agua, es necesario depositar una cierta cantidad de dinero (Water Utility Partnership 2003). Se espera que estos gestores vendan el agua de acuerdo con la tarifa social, pero a menudo se vende a un precio más alto para beneficio propio. El agua también se puede vender a vendedores informales, que después revenden el agua a los hogares. Algunos estudios han demostrado que los consumidores que utilizan los vendedores informales pagan tasas mucho más altas (World Bank 2009), algo relacionado en parte con la distancia entre las casas a las que sirven y las tomas de agua, y en parte con la disponibilidad de recursos (el agua en temporada seca es mucho más cara porque la demanda es alta).

Las conexiones sociales

El avance en el acceso al agua en Burkina Faso se debe principalmente a las «conexiones sociales» bajo la forma de tasas subsidiadas. Entre 2007 y 2010 se completaron unas 88.000 conexiones sociales, y para el año 2015 se prevén 172.000 más (ONEA 2010b). Sin embargo, algunas de las conexiones recién instaladas no se utilizan: el porcenta-

je de «conexiones inactivas» varía de un 6,8% en Uagadugú a un 20,3% en Bobo-Dioulasso (World Bank 2009). Esto puede explicarse, en parte, porque el hogar conectado no está ocupado; sin embargo, en algunos casos es porque ya no lo utiliza y ha vuelto a la fuente de acceso anterior, ya que los ingresos bajos e irregulares hacen que sea difícil cubrir la factura mensual. La ONEA desconecta a los hogares después de dos faltas en el pago de las facturas, pero se están haciendo esfuerzos para recuperar a los consumidores inactivos.

CONCLUSIÓN

El agua parece ser una preocupación política clave para el Gobierno de Burkina Faso, con un acceso fácil y regular al agua potable enunciado como una prioridad para la ONEA. En este sentido, el sector del agua en el país parece tener un carácter estratégico y en el que el Gobierno no quiere regirse por actores «externos». La voluntad política de mantener un operador público de agua en Burkina Faso también se justifica por los discursos centrados en los hogares pobres.

¿Pero es la política del agua en Burkina Faso afín a las reglas neoliberales que se han implementado en otros sectores? En este capítulo hemos demostrado que la ONEA es «exitosa» de acuerdo principalmente a estrechos criterios financieros, comerciales y económicos, mientras que las cuestiones de equidad, participación comunitaria y acceso (en particular para el saneamiento) siguen siendo problemáticas. Muy pocos documentos oficiales se refieren a estos criterios «sociales», lo cual plantea interrogantes sobre el compromiso del Estado con una política «en pro de los pobres».

¿Cuándo se acelerará el suministro de agua en las áreas rurales y qué papel jugará la ONEA? ¿En qué medida los financiadores externos y las ONG seguirán influyendo en la política del agua del país? Esa es la naturaleza ambigua de la corporatización. El impulso para que el agua siga siendo pública en Burkina Faso parece fuerte, pero la razón fundamental para ello no está clara, y las presiones macroeconó-

micas más generales para la privatización y la liberalización siguen presentes. Puede que el éxito de otros proveedores públicos de agua en todo el mundo y las crecientes tendencias hacia la recuperación del carácter público de los servicios anime a los partidarios de «lo público» en la ONEA, pero el significado de lo público –y su composición socioeconómica– será una cuestión de lucha y debate político.

REFERENCIAS

AfDB y OECD Development Center (2008) *The African Economic Outlook Report: Burkina Faso*, Abidjan: AfDB.

Baietti, A., W. Kingdom y M. van Ginneken (2006) «Characteristics of well-performing public water utilities», Water Supply and Sanitation Working Notes no. 9, mayo, Washington, DC: World Bank.

Ballance, T., y S. Trémolet (2005) «Private sector participation in urban water supply in Sub-Saharan Africa», Londres: German Cooperation GTZ, KFW.

Banerjee, S. G., y E. Morella (2011) *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, affordability and alternatives*, Washington, DC: World Bank.

Banerjee, S. G., V. Foster, Y. Ying, H. Skilling y Q. Wodon (2009) «Cost recovery, equity, and efficiency in water tariffs: evidence from African utilities», AICD Working Paper no. 7, Washington, DC: World Bank.

Baron, C. (2006) «Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique: une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau», *Revue Développement Durable et Territoires*, 6, developpementdurable.revues.org/index2940.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.

Bayliss, K., y B. Fine (2007) *Privatization and Alternative Public Sector Reforms in Sub-Saharan Africa: Delivering on electricity and water*, Londres: Palgrave Macmillan.

Béré, C. A., E. Sanou y M. Sawadogo (2008) «Revue sommaire du secteur de l'AEPHA (Approvisionnement en Eau potable, Hygiène et Assainissement) relative aux coûts unitaires', en *Rapport final WashCost Burkina Faso: quantifier le coût de fourniture d'eau salubre, de services d'assainissement et d'hygiène*, La Haya: IRC.

Blanc, A., y S. Botton (eds.) (2012) «Water services and the private sector in developing countries. Comparative perceptions and discussion dynamics», Collection Recherches no. 2, marzo, París: Agence Française de Développement.

Boyer, F. (2010) «Croissance urbaine, statut migratoire et choix résidentiels des

ouagalais. Vers une insertion urbain ségrégée?», *Revue Tiers Monde*, 101: 47-64.

Boyer, F., y D. Delaunay (eds.) (2008) «"Ouaga. 2009". Peuplement de Ouagadougou et développement urbain. Rapport provisoire», Uagadugú: IRD/SCAC.

Briceño-Garmendia, C. y C. Domínguez-Torres (2011) «Burkina Faso's infrastructure: a continental perspective», Policy Research Working Paper 5818, Washington, DC: Africa Region Sustainable Development Unit, World Bank.

Coalition Eau (2010) «Etude: analyses et propositions. Evolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, sur la période 2001-2007 et perspectives à 2012», Informe, mayo, Montreuil: Coalition Eau.

Dafflon, B., y T. Madiès (2011) *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne: Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, París: Agence Française de Développement y World Bank.

Dos Santos, S. (2006) «Accès à l'eau et enjeux socio-sanitaires à Ouagadougou-Burkina Faso», *Espace Populations Sociétés*, 2/3: 271-285, eps.revues.org/1519, consultado el 12 de noviembre de 2013.

Fall, M., P. Marin, A. Locussol y R. Verspyck (2009) «Reforming urban water utilities in Western and Central Africa: experiences with public–private partnerships», Case Studies vol. 2, Water Sector Board Discussion Paper Series, Washington, DC: World Bank.

Fonds Africain de Développement y PASCACAF (Programme d'Appui à la Stratégie de Croissance Accélérée et au Climat des Affaires) (2011) «Rapport d'évaluation Burkina Faso», Abidjan: AfDB.

Fournet, F., A. Meunier-Nikiema y G. Salem (2008) *Ouagadougou (1850-2004), une urbanisation différenciée*, París: IRD Editions.

Gorse, F., y P. Chouteau (2008) «Projet d'assainissement collectif de la ville de Ouagadougou. Office National d'eau et d'assainissement –ONEA– Burkina Faso», Département Recherche, Série Évaluation et Capitalisation, Collection ExPost no. 16, París: Agence Française de Développement.

IMF (International Monetary Fund) (2011) «Burkina Faso: Joint staff advisory note on the Poverty Reduction Strategy Paper», IMF Country Report no. 11/245, agosto, Washington, DC: IMF.

ISL-Hydroconseil-Sahelconsult (2003) «Enquête marketing ONEA (Office National de l'Eau et Assainissement). Réalisation d'une enquête marketing concernant la localisation de 50,000 branchements particuliers et de 400 bornes-fontaines associés au projet ZIGA», Informe final fase 2, agosto.

Jaglin, S. (1995) *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoir et périphérie (1983-1991),* París: Editions Karthala.

Joffe, M., R. Hoffman y M. Brown (2008) *Sociétés africaines d'eau. Rapport*

d'étude comparative régional sur la solvabilité des services d'utilités publics, Nairobi, Túnez y Washington, DC: WSP, PPIAF, GCR.

Kjellen, M., y G. McGranahan (2006) *Informal Water Vendors and the Urban Poor*, Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).

Le Bris, E. (2002) «Accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés des grandes villes et les petits centres urbains», en M. Levy (ed.), *Comment réduire pauvreté et inégalités*, París: IRD-Karthala, pp. 125-138.

MAHRH (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques) (2006) «Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement à l'horizon 2015, PN-AEPA», Document de programme, Uagadugú: MAHRH.

– (2009) «Appui au Secteur Eau et Assainissement du Burkina Faso (ASEA), 2010-2015», Document d'appui, version finale, Uagadugú: MAHRH, Ministry of Foreign Affairs of Denmark y Swedish International Development Cooperation Agency.

– (2012) «Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement, PN-AEPA», Aide-Mémoire, Uagadugú: MAHRH.

MAHRH y ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) (2010) «Contrat plan entre l'Etat Burkinabé et l'ONEA», Uagadugú: MAHRH.

Marin, P. (2009) «Public–private partnerships for urban water utilities. A review of experiences in developing countries», Case Studies vol. 2, Washington, DC: World Bank.

Marin, P., M. Fall y H. Ouibiga (2010) «Corporatizing a water utility. A successful case using a performance based service contract for ONEA in Burkina Faso», Grid Lines no. 053, marzo, Washington, DC: PPIAF, World Bank.

MECV (Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie) (2011) «Évaluation économique de l'environnement et des ressources naturelles au Burkina Faso. Analyse économico-environnementale au niveau national (phase 1)», Informe final, agosto, Uagadugú: MECV.

Meunier-Nikiema, A. (2007) «Géographie d'une ville à travers la gestion des déchets à Ouagadougou (Burkina Faso)», *M@ppemonde*, 3(87): 15.

Moisseev, I. (ed.) (2010) *State of the World's Cities Report 2010/11: Bridging the urban divide*, Nairobi: UN Habitat.

ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) (2001) «Statuts ONEA», Uagadugú: ONEA.

– (2003) «Cahier des charges», Uagadugú: ONEA.

– (2010a) «Supervision des activités de l'ONEA, Rapport annuel du PN-AEPA, Rapport d'avancement», Uagadugú: ONEA.

– (2010b) «Rapport d'activités de l'ONEA», Uagadugú: ONEA.

– (2011) «Organigramme», Uagadugú: ONEA.

Ouattara, A. (2004) *Les enjeux de la dynamique des extensions périurbaines à Ouagadougou (Burkina Faso)*, París: CEPED.

Ouedraogo, M., y T. Ripama (2009) «Recensement général de la population et de l'habitation (RGPH) de 2006, Analyse des résultats définitifs», Uagadugú: Ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat Général, Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD).

Partenariat Mondial de L'eau, Afrique de L'ouest (GWP/AO) (2009) «Évaluation de la gouvernance de l'eau au Burkina Faso: analyse de la situation et actions prioritaires», Programme de gouvernance des ressources en eau, composante Afrique de l'Ouest, Uagadugú: GWP/AO.

Prasad, N. (2007) «Social policy, regulation and private sector involvement in water supply», Programme Area: Markets, business and regulation, Paper no. 3, septiembre, Ginebra: UNRISD.

Rogers, P., y A. Hall (2003) «Effective water governance», Background Paper no. 7, Estocolmo: Global Water Partnership Technical Committee.

Sawadogo, D. (2007) «Réforme du secteur de l'hydraulique urbaine au Burkina Faso: cas de l'ONEA», Documento presentado en el Congrès de l'Association Africaine de l'eau, Congreso Cotonú 2008, julio, Benín.

Sawadogo, F. M. (1995) «La privatisation des entreprises publiques au Burkina Faso», *Revue Burkina de Droit*, 27: 9-38.

Valfrey-Visser, B., y M. Rama (2012) *Livre bleu Burkina Faso*. Segunda edición. Rapport pays – État des lieux de l'eau et de l'assainissement au niveau national, Uagadugú: Eau Vive, www.pseau.org/outils/ouvrages/eau_vive_livre_bleu_burkina_faso_2012.pdf, consultado el 13 de noviembre de 2013.

Water Utility Partnership (2003) *Water and Sanitation for All Toolkit. A practitioner's companion*, Uagadugú: European Commission, WSP y WUP.

World Bank (1999) «Implementation completion report, Burkina Faso, Ouagadougou Water Supply Engineering Credit (Credit 2519-BUR)», Report no. 19043, Washington, DC: World Bank.

– (2008) «Implementation completion and results report (IDA-34760 IDA-3476A) on a credit in the amount of SDR 55 million (US$70 million equivalent) to Burkina Faso for the Ouagadougou Water Supply Project», Report no. ICR0000705, junio, Washington, DC: World Bank.

– (2009) *Burkina Faso-Urban Water Sector Project*, Washington, DC: World Bank, documents.worldbank.org/curated/en/2009/04/10542869/burkina-faso-urban-water-sectorproject, consultado el 12 de noviembre de 2013.

WSP (Water and Sanitation Programme) y ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) (2011) «Cadre stratégique d'extension des services d'AEPA aux populations pauvres et défavorisées en milieu urbain et périurbain», informe preliminar, septiembre, Nairobi: WSP.

WSP (Water and Sanitation Programme) y PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory Facility) (2009) «Water utilities in Africa: case studies of transformation and market access», informe final, julio, Nairobi: WSP.

WSP (Water and Sanitation Programme) y UNICEF (2010) «Water supply and

sanitation in Burkina Faso: turning finance into services for 2015 and beyond», AMCOW Country Status Overview, Nairobi: WSP.
– (2011) «Pathways to progress. Transitioning to country-led service delivery pathways to meet Africa's water supply and sanitation targets», AMCOM Country Status Overviews, Informe de síntesis regional, noviembre, Nairobi: WSP.

Youkhana, E., O. Korth, B. Lamizana, C. Sebaly y C. van der Schaaf (2006) *The Water Sector of Burkina Faso. Actors and institutions*, Bonn: Centre for Development Research, University of Bonn.

Zoungrana, D. (2011) *Burkina Faso: l'alimentation en eau en zones rurales; évaluation des progrès vers la prestation de services durable*, La Haya y Uagadugú: IRC International Water and Sanitation Centre y 2iE Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement.

CAPÍTULO 4

¿UNA PRIMAVERA ÁRABE PARA LA CORPORATIZACIÓN? LA EMPRESA NACIONAL DE ELECTRICIDAD DE TÚNEZ

Ali Bennasr
Eric Verdeil[1]

La revolución tunecina de enero de 2011 presenció el derrocamiento de Zayn Al Abidin Ben Ali, el presidente que dirigió el país durante muchos años, y el impulso de un movimiento social más general contra el autoritarismo en la región. Se ha escrito mucho sobre esta llamada Primavera Árabe y sus posibles repercusiones para el futuro de Túnez, pero se ha dicho poco sobre su impacto en los grandes proveedores de servicios de propiedad pública como la Sociedad Tunecina de Electricidad y Gas (*Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz*, STEG).

La STEG ha sido una empresa pública de gestión independiente desde que se creó en 1962 y ha logrado excelentes resultados en su labor de hacer llegar electricidad y gas a todo Túnez. Con una cobertura superior al 99% en zonas rurales y urbanas, la STEG ha alcanzado los niveles más altos de acceso a electricidad en África, y representa un ejemplo notable de la capacidad del sector público para ofrecer servicios eléctricos fiables y asequibles. A pesar de las presiones para privatizarla, la gerencia y la dirección sindical de la STEG han resistido en gran medida esta tendencia y han conseguido mantener la empresa en manos públicas.

---

[1] Los autores desean dar las gracias a Samir Kebaili de la Universidad de Sfax por su ayuda con la recopilación de datos.

Pero como sucede con otras entidades de servicio corporatizadas en todo el mundo, la STEG no ha sido inmune a las tendencias neoliberales, como introducción de indicadores basados en el mercado, la fijación de precios que refleja en los costos y la externalización al sector privado (véase el Capítulo 1 de este volumen para un análisis más extendido de estas tendencias en el marco de la corporatización). La STEG, por otro lado, tampoco ha conseguido evitar la privatización por completo, como lo demuestra la introducción de un productor independiente de energía en la década de 1990.

Gran parte del «éxito» de la STEG también se debe a sus raíces autoritarias y su cultura de gestión centralizada[2]. A partir de la década de 1950, los sucesivos Gobiernos tunecinos han dictado estrategias de inversión para la provisión de electricidad con poca consulta o debate sobre el carácter de la generación de la energía y sus planes de desarrollo a largo plazo. Ya fuera con el fin de mejorar la vida de las personas, impulsar la producción económica, ganarse favores políticos (o alguna combinación de estos motivos), el Estado tunecino ha hecho del suministro de electricidad una prioridad para el país, y lo ha hecho utilizando una empresa de titularidad y gestión pública.

La Túnez posrevolucionaria, sin embargo, plantea algunos retos importantes para la STEG, como qué capacidad tendrá para democratizarse y el establecimiento de nuevas relaciones de gobernanza con el Estado. Puede que también se ponga en tela de juicio su condición de agencia «pública», en un momento en que actores neoliberales (internos y externos) están presionando al Estado para que privatice el sector de la electricidad o al menos incorpore en él principios de gestión más orientados al mercado.

Está por ver cómo se desplegarán estás dinámicas políticas en un contexto nacional y regional extremadamente cambiante. Lo que sí está claro es que la STEG ofrece unas perspectivas fascinantes no solo

[2] En la cultura política francesa, el jacobinismo se refiere a una organización centralizada del poder, concentrado en su mayor parte en las instituciones del Estado.

de la revolución tunecina, sino también de la naturaleza compleja de la corporatización y su capacidad para adaptarse (o no) a un régimen democratizado.

Este capítulo presenta una breve historia de la STEG y repasa los principales puntos fuertes y débiles de la empresa en tanto proveedor público de electricidad en las últimas cuatro décadas. También resume la actual transición política en el país y sus efectos sobre la STEG hasta ahora y a continuación una discusión de las (posibles) trayectorias futuras para la provisión corporatizada de electricidad en Túnez. El análisis se basa en una exhaustiva investigación sobre el sector eléctrico en la región desarrollada durante la última década, complementado con una serie de entrevistas con altos gerentes de la STEG, líderes sindicales y afiliados sindicales de base desde la revolución de enero de 2011, así como con representantes del Departamento de Industria, financiadores y organizaciones internacionales que tienen proyectos vinculados con la STEG, como la Unión Europea y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

LA HISTORIA DE LA STEG

En vísperas de la independencia del país en 1956, la distribución y la producción de electricidad en Túnez estaban en manos de ocho compañías privadas. Estas compañías suministraban energía eléctrica a unos 100.000 residentes urbanos que vivían cerca de las plantas. La capacidad total instalada ascendía a los 100 megavatios (MW), la mayoría de los cuales eran abastecidos por la planta térmica de La Goulette (Túnez) y de tres unidades hidráulicas menores en el norte del país. En la zona central de Túnez, 25.000 usuarios dependían del gas que vendían comerciantes privados. Las grandes ciudades del centro y del sur del país eran abastecidas por generadores de diésel de comerciantes que contaban con sus propias redes de distribución y producción, así como con sus propios sistemas tarifarios. Este sistema no dejaba espacio para la conexión entre regiones. La provisión de

electricidad, además, se limitaba a unas pocas horas en las grandes ciudades.

Tras la independencia, el Gobierno estableció la Compañía Tunecina de Electricidad y Transporte (1958) con el fin de supervisar el funcionamiento de estos proveedores. Cuatro años más tarde, estos fueron nacionalizados y el monopolio de la producción y la distribución se encomendó a la STEG, una empresa pública con autonomía jurídica y financiera. En la actualidad, la supervisión de la STEG depende del Departamento de Industria.

Los dirigentes políticos tunecinos consideraron por mucho tiempo que la electricidad era un activo estratégico desde el punto de vista económico, social y político, y pronto se fijaron el objetivo de lograr el acceso universal a ella (STEG 2009, 30). La electricidad era vista como la piedra angular para el desarrollo nacional y la mejora del nivel de vida. El hecho de que este objetivo ganara apoyos políticos en todo el país es muy revelador, teniendo en cuenta un contexto político caracterizado por el regionalismo y las divisiones étnicas. En otras palabras: la STEG tuvo un importante rol unificador en la Túnez posterior a la independencia y ayudó al Estado a establecer una presencia nacional.

En el desarrollo de la STEG se pueden identificar tres etapas principales. La primera se corresponde a la de grandes inversiones en la red de transmisión en la década de 1960 para conectar ciudades y nuevas industrias a la red nacional, así como para estandarizar el voltaje. La segunda etapa, que comenzó a finales de la década de 1970, presenció la expansión de la electricidad a las zonas rurales, en un principio en aldeas y pueblos de más de 100 hogares, y más tarde, en la década de 1990, hasta las áreas poco pobladas.

La tercera fase, a partir de 2000, está marcada por un descenso en la conexión de nuevos abonados a la red eléctrica y un giro hacia la distribución de gas después de que se descubrieran importantes yacimientos en el país. La ampliación de la red de gas forma ahora parte de una estrategia para reducir la dependencia energética del petróleo de los países vecinos y promover el uso de esta fuente de energía más

barata y eficiente. La STEG ha dado prioridad a la distribución de gas a ciudades con empresas de alto consumo energético.

En 2012, con motivo de su 50º aniversario, la STEG fue felicitada por haber elevado la tasa de electrificación urbana del 21% en 1962 al 99,5%, y la rural del 6% al 99%. La capacidad instalada había alcanzado los 3,473 MW en 2010 (de los 100 en 1962) y la STEG tenía 30 veces más usuarios (3,15 millones) que cuando empezó su actividad (STEG 2011).

Aunque la empresa todavía mantiene el monopolio de la transmisión y distribución de electricidad, hace tiempo que la producción la comparte con otros actores. Ya en la década de 1960, el 12% de la electricidad producida provenía de los excedentes generados por la industria y vendidos a la STEG, una capacidad independiente inicialmente desarrollada en respuesta a las carencias de la propia empresa pública. Hoy en día, esos excedentes representan el 8% de la electricidad generada.

Ante la creciente demanda de energía y las presiones privatizadoras de actores extranjeros, el Gobierno tunecino también concedió en 1994 una parte de la producción a la *Carthage Power Company* (CPC), que opera como un productor independiente de energía con un arreglo de tipo BOT (construir-operar-transferir)[3]. La CPC proporciona el 25% de la producción eléctrica comercial en el país, en condiciones muy favorables, ya que la STEG se compromete a proveer el gas necesario para la generación y a adquirir toda la electricidad que produce. Sin embargo, según el reporte de 2011 de la Auditoría Nacional (Cour des Comptes 2011), la producción eléctrica de la CPC se sitúa por debajo de lo estipulado en el contrato, lo cual obliga a la STEG a operar unidades de gas de ciclo simple muy poco eficientes para com-

[3] Las participaciones de la CPC se repartían inicialmente entre *Public Sector Enterprise Group Global* de los Estados Unidos (35%), *Marubeni Corporation* de Japón (32,5%) y *Sithe Energies,* con sede en Nueva York aunque forma parte del grupo Vivendi Francia (32,5%). Véase: http://business.highbeam.com/3882/article-1g1-60822964/tunisia-1st-ipp-rades. Actualmente, sus accionistas son el grupo BTU y la sociedad Marubeni (http://www.carthagepower.com.tn/actionnaires.php).

pensar el déficit de la compañía privada, contribuyendo a una pérdida de más de 38 millones de dinares tunecinos[4] (unos 19 millones de euros). Para empeorar las cosas, la compañía no ha llegado a un acuerdo por haber incumplido su compromiso de producción, estimado en 14 millones de dinares (Cour des Comptes 2011).

En general, sin embargo, la STEG ha conseguido evitar el impulso privatizador que afectó a otras áreas de la economía tunecina con la introducción de los programas de ajuste estructural a mediados de la década de 1980; lo mismo puede decirse de otras grandes empresas nacionales de servicios públicos, como SONEDE (agua potable), ONAS (saneamiento) y el transporte urbano.

CONTRACTUALIZACIÓN = CORPORATIZACIÓN

Durante nuestra investigación para este capítulo, las personas entrevistadas en Túnez se mostraron por lo general sorprendidas por el uso del término «corporatización», una palabra que no forma parte del vocabulario de reforma del país. El término utilizado es «contractualización», que hace referencia a una serie de contratos firmados entre una agencia pública y el Estado, y que es equivalente a la definición de corporatización usada en este libro, es decir, la creación de una entidad de propiedad y gestión pública, pero con autonomía e independencia financiera y administrativa del Estado.

Según Ben Letaïef (1998), la introducción de los contratos entre el Estado y las empresas públicas empezó en la década de 1970 y fue ganando terreno rápidamente de 1987 en adelante. La contractualización de la STEG se basa en contratos externos con el Estado y en otros internos que definen objetivos y metas para las distintas filiales, fomentando su autonomía, pero con mecanismos de control en forma de indicadores de rendimiento que contribuyen a los objetivos generales del plan de desarrollo nacional.

[4] Todas las cifras expresadas en dinares se refieren a dinares tunecinos (TND).

Pero lo que es aún más importante es que, según arguye Ben Letaïef (1998, 393), la contractualización se ha utilizado como una vía para «introducir a las empresas públicas en la lógica del mercado y alinear su gerencia con compañías privadas que están excesivamente centradas en los aspectos financieros y comerciales». En el contrato entre el Estado y la STEG para el período entre 1992 y 1996, por ejemplo, los objetivos asignados a «servir al público» son muy vagos, mientras que «la búsqueda del equilibrio financiero (…) se considera un objetivo prioritario» (contrato 92-96, artículo A VI Estrategia financiera). La instauración de una política de recuperación de los costos «haciendo que el cliente se haga cargo de los gastos en que incurra la empresa» es especialmente destacable, al igual que «la eliminación progresiva de las tarifas preferenciales cuyos precios no se justifiquen económicamente» (artículo VII-1.1).

Según Ben Letaïef (1998, 413), la contractualización plantea «el Estado como accionista» y, por lo tanto, este proceso no se ha entendido como un precursor de la privatización, como sería el caso de la corporatización en otros países. En las páginas que siguen analizamos la contractualización de la STEG y evaluamos su desempeño como proveedor de un servicio público. Algunos indicadores apuntan a un sesgo neoliberal, otros revelen las raíces autoritarias de la entidad y otros más sugieren un profundo compromiso con un interés público más amplio. Esta combinación aparentemente paradójica de valores no es fácil de explicar, pero conforma la compleja realidad de la corporatización en Túnez. Y comprenderla podría ayudar a mantener y ampliar la provisión pública y progresista de electricidad en el país en el futuro.

EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA STEG

Acceso a la electricidad

El acceso a la electricidad puede verse como una medida de equidad social, sobre todo en términos geográficos. Las redes eléctricas a menudo reflejan las desigualdades estructurales a escala nacional entre las zonas urbanas y rurales, y dentro de las mismas ciudades. Desde este punto de vista, la STEG tiene una trayectoria excelente, con un acceso eléctrico casi universal en las ciudades y una tasa de conexión del 99% en el campo.

La conexión de los asentamientos urbanos informales también ha sido un fuerte punto de actividad de la empresa. Desde la década de 1970, una estrategia para los barrios pobres ha sido parte de los planes de restauración de los distritos y barrios viejos emprendidos por la Agencia de Rehabilitación y Renovación Urbana (ARRU por sus siglas en francés). La STEG ha participado en estos planes mediante la rehabilitación de las antiguas redes de distribución para conectar a los hogares de estas áreas (por ejemplo en Bab Souika-Halfaouine, en el centro histórico de la ciudad de Túnez) y mediante la construcción de nuevas redes.

Precios

La equidad social también puede evaluarse en función del precio de la electricidad. Aquí es importante distinguir entre los costos de conexión y las tarifas eléctricas. Antes de 2005, la conexión se facturaba al abonado a un precio que dependía de la potencia instalada y de la distancia a la toma eléctrica más cercana, que se calculaba por el número de polos necesarios para llegar al edificio recién conectado. Con este método, se penalizaba a los hogares remotos y con un bajo consumo. Para poner remedio a la situación, la STEG pidió a las personas que solicitaran la conexión que se dividieran los costos facturados por

este concepto (aunque algunos hogares preferían esperar a que un vecino más acomodado cubriera los costos de la conexión inicial antes de abonarse).

A partir de 2005, se puso en marcha una tarifa plana como ayuda para los abonados en zonas rurales periurbanas y dispersas. Sin embargo, representantes del sindicato de la STEG sostienen que este sistema subvenciona de hecho a las compañías constructoras en zonas urbanas y no se traduce en una reducción de costos para los usuarios. Indirectamente, este nuevo sistema de precios también ha fomentado el desarrollo de asentamientos informales cerca de la red, ya que los habitantes informales pueden compartir el costo de las conexiones y el Estado no les puede negar el acceso a pesar de su situación «ilegal».

La cuestión del precio de la electricidad también ha sido objeto de un intenso debate en Túnez. En 2005, se introdujo una tarifa por bloque para los consumidores de baja tensión (el 65% de los abonados domésticos) en un esfuerzo por subsidiar a las familias más pobres (un modelo parecido al usado en el sector del agua en el país). En la práctica, ahora funcionan tres niveles de fijación de precios en función de la cantidad de electricidad utilizada (menos de 50 kWh, 50 a 300 kWh y más de 300 kWh). Algunos de estos beneficios se ven anulados por un impuesto municipal que penaliza a los pequeños consumidores, pero un estudio comparativo internacional basado en las tarifas de 2009 concluyó que los precios de la STEG para los abonados domésticos son relativamente progresivos (Union des Producteurs 2009). También es interesante observar que los precios de la electricidad en Túnez parecen ser más equitativos que para el agua, que es proporcionalmente más cara en las zonas rurales y para los pequeños consumidores (Sahtout 2010; Touzi, Barraqué y Treyer 2010).

A pesar de todo, el aumento de las tarifas ha generado quejas. El contrato de la STEG con el Gobierno requiere que las tarifas reflejen los costos –una política que en francés se conoce como *vérité des prix*– en un intento de limitar los déficits presupuestarios. De 2000 a 2010, el precio se incrementó dos veces al año (un 5% de promedio anual), al mismo tiempo que aumentaba el consumo (un 2% más de prome-

dio por abonado; STEG 2011)[5]. El hecho de que la STEG ahora también facture a los usuarios por el acceso a los canales de la televisión pública ha hecho que sea aún más impopular (Turki 2011, 181).

Representantes sindicales afirman que la política de precios de la STEG no es lo bastante progresiva, señalando que los precios para el estrato superior de consumo son insuficientes y sugiriendo que la industria debería pagar más[6]. Cabe también destacar que los abonados que no pueden pagar las facturas reciben un trato severo por parte de la STEG. Después de dos facturas sin pagar, y si la cantidad total supera los 30 dinares, se emite una orden de desconexión (*coupon de coupure*). Para recuperar la conexión, los usuarios deben pagar el monto total de la factura más un recargo por reconexión de 17,70 dinares, aunque en la práctica los funcionarios locales pueden abordar estas situaciones según cada caso concreto. No está claro si la política de contractualización ha endurecido la aplicación de estas normas. Desde la revolución de 2011, los impagos han aumentado de forma tan acentuada (véase más adelante) que el Gobierno dictó temporalmente normas más flexibles para recuperar los pagos sin llegar a desconectar el servicio.

Participación en la toma de decisiones

La consulta pública en la STEG no está formalizada, pero ha adoptado tres formas. En primer lugar, entre los 14 integrantes de la junta directiva[7] se cuentan dos representantes sindicales que participan en la

---

[5] Nuestro propio cálculo según datos de la STEG (2011). El aumento del consumo se deriva del hecho de que más del 95% de los hogares tunecinos posee ahora un televisor, frente al 87% en 1984; el 92% posee una nevera o heladera (frente al 49,6%); el 57,5%, una lavadora (frente al 10%) y el 14,6%, un sistema de aire acondicionado (frente al 0,9%) (STEG 2009; tablas de resumen proporcionadas por la empresa para nuestro estudio).

[6] Entrevistas con representantes sindicales de la STEG, diciembre de 2011.

[7] La junta directiva está compuesta por nueve representantes de diversos departamentos gubernamentales (Energía, Agricultura, etcétera), un supervisor del Estado, dos representantes del personal (normalmente del sindicato) y dos miembros asociados.

toma de decisiones. En dos ocasiones, el sindicato ha amenazado con ir a la huelga por unos proyectos de privatización parcial o subcontratación (para recaudar las facturas impagadas y para firmar una segunda concesión para una planta térmica), lo cual llevó a que la gerencia los abandonara[8].

En segundo lugar, aunque la participación de los usuarios no constituye una práctica formal, un representante de la dirección de ventas de la STEG afirma que su departamento realiza con regularidad encuestas exhaustivas de satisfacción de los consumidores. Además, en las oficinas de atención al cliente se reciben las quejas de estos y el sitio web de la empresa ofrece un foro para que se expresen los problemas con el servicio. Anteriormente, también existía un convenio con la Organización de Consumidores, que ya no está en vigor porque esta organización estaba asociada con el partido del Gobierno del expresidente Ben Ali y no pudo demostrar su eficacia como organismo de control del sector eléctrico.

Así pues, la STEG ha abierto varios canales de comunicación con los usuarios finales, pero lo ha hecho fundamentalmente con el espíritu de una relación comercial. La STEG no ha creado oportunidades para una participación ciudadana más significativa en la definición de los objetivos a largo plazo de la empresa. La participación ciudadana ha sido más bien algo puntual y que ha respondido a los caprichos del partido en el poder (Chabbi 1999; Legros 2005). Desde la caída del régimen de Ben Ali, los mecanismos de consulta han cambiado, pero aún es demasiado pronto para saber qué nuevas formas adoptarán ni cuál será su eficacia.

La tercera vía de interacción de la STEG se encuentra en sus relaciones con las compañías privadas. Las compañías clientes son encuestadas para medir su satisfacción con el servicio. A los grandes clientes comerciales, en concreto, se les pide que evalúen sus necesidades y presenten sugerencias para mejorar el servicio. En el contexto posre-

[8] Entrevistas con representantes sindicales de la STEG, diciembre de 2011.

volucionario, los medios de comunicación han puesto al descubierto los privilegios de los que gozaban algunas compañías próximas al régimen (por ejemplo, plantas de cemento), y estas acusaciones se están investigando[9]. La STEG dispone de medidas de salvaguardia contra el clientelismo, aunque estas también se deberán revisar a la luz de los acontecimientos políticos de la Primavera Árabe.

Calidad del servicio

La calidad del servicio es una de las principales preocupaciones de la STEG y está integrada en su política de contractualización. Los indicadores están relacionados con la calidad del servicio eléctrico que ofrece a los abonados. Los datos de desempeño técnico muestran que el número de incidentes por cada 100 kilómetros de red (en gran parte causados por factores exógenos como relámpagos, aves, etcétera) se ha reducido de 2,55 en 2000 a 1,75 en 2010, aunque los indicadores varían mucho de un distrito a otro. No se han vuelto a producir grandes incidentes como el apagón de 2002, que interrumpió la transmisión de la final de la Copa Mundial de Fútbol. Otro indicador de calidad mide el tiempo necesario para solucionar los problemas. Según la STEG, el tiempo para resolver los problemas oscila, en promedio, entre una y dos horas en los distritos urbanos (aunque se han registrado retrasos de más de cinco horas en los distritos más remotos).

La STEG calcula que la conexión demora entre una semana y un mes. Los datos ponen de manifiesto un deterioro del servicio entre 2002 y 2010, ya que el tiempo de conexión aumentó en algunos distritos y, por ejemplo, pasó de 17 días a un mes en el norte de Túnez, de 10 a 39 días en el norte de Susa, y de 12 a 28 días en Kairuán[10].

---

[9] Entrevistas con representantes sindicales de la STEG, diciembre de 2011. Se han filtrado a la prensa varias historias de casos de malversación que implican a familiares del expresidente Ben Ali en proyectos de la STEG (*African Manager* 2012; *Tiwinoo* 2011).
[10] *Ibid*.

Parece que este aumento del tiempo de espera está vinculado con la fuerte demanda en algunas áreas (suburbios de grandes ciudades, zonas turísticas), problemas técnicos de conexión y la falta de equipos, algunos de los cuales tienen que ser importados (la Auditoría Nacional ha criticado a la STEG en varias ocasiones porque le faltaban algunas piezas, acusándola de mala planificación [Cour des Comptes 2011]).

La STEG también mide la satisfacción de los usuarios analizando el número de quejas de los abonados que recibe a través de un centro de llamadas y el sitio web. Las quejas han disminuido de forma drástica y ahora se sitúan aproximadamente en 70 por cada 10.000 abonados, algo que estaría en la línea de los estándares internacionales[11].

Eficiencia financiera

Las autoridades encargadas de la supervisión de la STEG (Dirección de la Energía, Departamento de Industria y Recursos Mineros) vigilan de cerca su eficiencia financiera, al igual que los organismos donantes y financiadores. La empresa tiene asignados dos grandes objetivos (République Tunisienne 2010, 13):

- Adoptar medidas apropiadas que permitan a la compañía lograr resultados financieros positivos y autofinanciar los programas de inversión del sector;
- Adoptar las medidas necesarias que permitan a la compañía alcanzar los niveles requeridos de parámetros financieros y atraer financiación externa.

Entre las principales demandas está la optimización del consumo de combustible, que para la STEG representa aproximadamente el 75%

[11] STEG, Departamento de Control de la Gestión; dato calculado a raíz de nuestra petición, marzo de 2012.

del costo de producción de electricidad. La empresa ha estado realizando una transición hacia tecnologías de plantas de ciclo combinado, que son más eficientes. Sin embargo, este cambio no ha llegado tan rápido como se esperaba, según señala el reporte de 2011 de la Auditoría Nacional. La STEG tenía previsto establecer dos unidades de ciclo simple en Ghannouch (en la *wilayat* de Gabès) y en Susa a partir de 2005, pero una serie de retrasos importantes elevó los costos de forma significativa y bloqueó la transición hacia una energía más limpia. En la planta de Ghannouch, las obras se retrasaron hasta 2011, y el punto muerto en que se encontraban las negociaciones con los socios privados obligó a la STEG a firmar contratos para la creación de dos unidades de gas, aunque estas necesitaran el doble de energía que una unidad de ciclo simple. Así, el objetivo de la optimización quedó reducido a nada. También se han registrado demoras en lo que respecta a la instalación de turbinas eólicas debido a la oposición de los propietarios de las fincas expropiadas (Cour des Comptes 2011).

Más recientemente, el alza del precio de los combustibles ha llevado a la STEG a solicitar ajustes tarifarios al Gobierno. De hecho, según las condiciones del contrato, el Estado debe compensar la diferencia entre el costo de producción y el precio de venta asignando subvenciones de explotación específicas para la empresa pública. Pero a pesar de esas subvenciones, la STEG experimentó déficits recurrentes en 2007, 2008, 2010 y 2011. La empresa se ve ahora obligada a buscar fuentes de energía menos volátiles, como la energía nuclear, que podría estar instalada para 2023[12], y las energías renovables, que ya están en fase de desarrollo. En ambos casos, los costos de producción parecerían ser más altos que los costos actuales de la STEG, gracias a los subsidios al gas por parte del Estado.

---

[12] El proyecto nuclear aún se está estudiando, a pesar de la reciente catástrofe nuclear en Japón. Desde la revolución, ha surgido un importante debate sobre la energía nuclear en los medios de comunicación (véase, por ejemplo, Sghaïer 2011 y *Cahiers de la Liberté* 2011).

A pesar de estas preocupaciones, los donantes internacionales consideran que la STEG es una empresa rigurosa en su gestión y control de la deuda. Por otra parte, las garantías estatales le permiten acceder a tasas de interés de préstamos soberanos. Sus principales prestamistas son la AFD, el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social y el Banco Europeo de Inversiones, a menudo en forma de cofinanciación.

Pese a la evaluación general positiva de la gestión financiera de la STEG, algunos financiadores apuntan ciertas deficiencias en el sistema de información financiera interna, que dificultan el análisis del desempeño por sectores (gas y electricidad) o por filial[13]. Los financiadores también están presionando para que se genere una mayor correspondencia entre los costos y los precios, y están preocupados por la suspensión de la política de ajuste tarifario que llegó con la revolución (más sobre este tema abajo).

Rendición de cuentas

En Túnez no existen leyes claras que definan el tipo de datos que deben proporcionar las empresas públicas ni la forma de consulta pública que deberían facilitar. El público puede acceder a información sobre las actividades de la STEG (en el sitio web, por ejemplo), y su contrato exige la publicación de reportes anuales, incluida la situación financiera (costos, ganancias y pérdidas). Sin embargo, gran parte de esta información se publica en formato de resumen y entenderla requiere importantes conocimientos técnicos y contables; además, el acceso a internet no está muy extendido en el país. A pesar de ello, la STEG no se diferencia de otras grandes empresas públicas tunecinas en este ámbito.

---

[13] Entrevistas con representantes de varios organismos financiadores, Túnez, septiembre de 2011. La Auditoría Nacional también reconoce estas deficiencias (Cour des Comptes 2011).

Calidad del lugar de trabajo

La STEG es una de las empresas tunecinas de mayor envergadura. A partir de 2010, la plantilla disminuyó ligeramente hasta aproximadamente 9.200 empleados, aunque se preveía ampliarla a 12.000 a finales de 2012, ya que la producción y la demanda seguían aumentando. El perfil de los empleados ha cambiado en los últimos años, y son cada vez más los que reúnen los requisitos para ocupar puestos de supervisión (actualmente en torno al 56%), lo que refleja la creciente necesidad de personal cualificado. Por otro lado, la disminución significativa en el número de empleados menos cualificados refleja un proceso de externalización o tercerización de determinadas tareas (por ejemplo, seguridad y limpieza). Todavía hay muy pocas mujeres empleadas (el 14,3%, muy inferior al promedio nacional de empleo, que se situaba en el 25% en el año 2011) y la mayoría de ellas ocupa puestos administrativos (STEG 2011).

El empleo en la STEG promete un buen salario en comparación con otros sectores en Túnez, así como buena seguridad laboral. La remuneración está fijada mediante una escala salarial y los aumentos se basan en acuerdos colectivos basados en antigüedad. En 2007-2010, los aumentos salariales anuales oscilaron entre el 5 y el 7,5%, mientras que la inflación alcanzó un 3-4% (STEG 2011). En la empresa también funciona un sistema de bonificación por buen rendimiento, que representa un máximo de dos meses de salario. No está claro cuándo se introdujo este sistema ni cómo se asignan realmente las bonificaciones.

La empresa también proporciona oportunidades de desarrollo profesional en forma de cursos de formación, de los que se beneficiaron unos 4.500 empleados en 2010, y ofrece prestaciones sociales como cobertura médica y electricidad gratuitas (10.000 kWh al año para los puestos ejecutivos y 5.400 kWh al año para el resto de los trabajadores, una cuota que se prevé aumentar)[14].

[14] Entrevistas con varios representantes de la STEG, 23 de septiembre de 2011. Estas cuotas sobrepasan por mucho el consumo promedio.

DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN

La revolución tunecina de 2011 ha propiciado cambios radicales en la STEG. El nuevo Gobierno y la población tunecina están exigiendo más transparencia y cuestionando el modelo de funcionamiento tecnocrático de la empresa. En algunos casos, la desconfianza ha llevado a los abonados a negarse a pagar. En términos más generales, en un contexto de reivindicación de mayor justicia social y redistribución de la riqueza, a las empresas públicas de Túnez, incluida la STEG, se les está pidiendo desde el Estado que contribuyan a un cambio progresista, rompiendo con el viejo orden establecido. Estos cambios plantean cuestiones sobre la sostenibilidad del modelo de crecimiento autocrático y fuertemente subsidiado que ha caracterizado a la STEG hasta la fecha.

Turbulencias financieras y nuevos costos

Ya antes de la revolución, la STEG se enfrentaba a un creciente impago de las facturas, pero este ha aumentado de forma espectacular tras la revolución: en el primer mes, se calculó que se negaba a pagar una cuarta parte de los abonados[15]. Aunque la situación se fue estabilizando poco a poco, a fines de 2011 las sumas pendientes de pago ascendían a 304 millones de dinares (en comparación con los 160 millones en 2010), equivalentes al 12% de los ingresos (Kapitalis 2011; STEG 2012).

Según un funcionario de la STEG, el 44% de las cantidades pendientes de pago son de familias (Kapitalis 2011). El sindicato de la STEG, sin embargo, calcula que esta cifra está más cerca del 15% y culpa a otros actores del Estado por las pérdidas registradas, arguyendo, entre otras cosas, que las facturas impagadas de los municipios repre-

[15] Entrevistas con altos ejecutivos de la STEG, abril y septiembre de 2011.

sentan el 63% de la pérdida de ingresos[16]. Después de la revolución, también se ha puesto de manifiesto que antes se concedían favores a los integrantes del clan en el poder, incluida la presidencia (African Manager 2012;Tiwinoo 2011). Esta información es en parte verdadera y en parte exagerada, pero ha alimentado la desconfianza pública hacia la STEG. Algunos analistas también temen y advierten de un posible deterioro en el desempeño de la empresa, que podría llevar a un escenario del tipo libanés, en el que ya no se dispondría de energía en todo momento (Moalla-Fetini 2011).

Sean cuales fueran los motivos, la cuestión es que el impago de facturas ha debilitado la posición financiera de la empresa, que se ve agravada por los crecientes costos de producción debido a la subida global del precio de los combustibles. El Gobierno ha concedido a la empresa importantes subsidios para compensar las sumas pendientes de pago y el aumento de los costos de producción, pero estos no cubren totalmente el déficit ni garantizan la sostenibilidad en el futuro.

De todos modos, el público en general sigue reclamando tarifas eléctricas más bajas. En este contexto, tanto el sindicato como la gerencia han señalado que les gustaría eliminar los impuestos fijos de la factura para ayudar a los consumidores a entender mejor el precio real de la electricidad. Por el momento, parece descartarse una subida general del precio.

La revolución también ha introducido cambios significativos en la política de gestión de los recursos humanos en la STEG. En una iniciativa para combatir el desempleo, el nuevo Gobierno ha alentado a todas las empresas públicas a contratar a nuevos graduados. Según las cifras de septiembre de 2011, la STEG contrató a 700 nuevos empleados después del cambio de Gobierno, sobre todo en puestos gerenciales. Además, los empleados que antes eran subcontratados ahora están siendo contratados como empleados de la empresa. Este proceso de contratación sigue en curso y tiene como objetivo crear 1.200 puestos

[16] Entrevistas con delegados del sindicato de la empresa, 22 de diciembre de 2011.

de trabajo administrativos para jóvenes graduados en los niveles medio y superior, y unos 2.000 puestos menos cualificados, como personal de limpieza y guardias de seguridad. Se prevé que el número total de empleados alcance las 15.000 personas a finales de 2013, aunque no está claro cómo influirán en el presupuesto el nuevo sistema de nóminas y la reducción en paralelo de las subcontrataciones.

Evolución de las actitudes políticas hacia la STEG

Otra cuestión importante que plantea el nuevo contexto político es la de un posible cambio en la posición del Gobierno con respecto a la condición pública de la STEG. Según algunos analistas, esto no debería ser motivo de preocupación, ya que interpretan la revolución tunecina como una reacción a las políticas neoliberales impuestas por instituciones internacionales (Hibou 2011). La mayor parte de cargos ejecutivos de la empresa[17] parece estar en contra de la privatización, y según un alto funcionario, en el corto plazo al menos, «el Gobierno no liberará al pájaro antes de saber cómo controlarlo, porque después ya no puedes atraparlo»[18]. El sindicato de la STEG reafirmó su oposición a la privatización en su asamblea general de marzo de 2012 y la Unión General de Trabajadores Tunecinos –una fuerza política importante en las luchas sociales de 2011– también se ha posicionado en contra de la privatización.

Sin embargo, algunos analistas arguyen que si el Gobierno actual no desarrolla una posición explícita sobre la propiedad pública de los servicios públicos frente a la privada existe la posibilidad de que los partidos islamistas y reformistas se decanten por políticas de liberali-

---

[17] De los 10 altos ejecutivos con quienes mantuvimos una entrevista, ninguno parecía apoyar la idea de la privatización. Solo un alto cargo de la Dirección General de Energía mencionó la utilidad de la privatización, aunque también puntualizó que la experiencia actual con la CPC en Rades no era del todo convincente.

[18] Entrevista con Abdelmoumen Ferchichi, director de Electricidad, Gas y Eficiencia Energética, Dirección General de la Energía, Ministerio de Industria y Tecnología (antes de Industria y Comercio), 22 de diciembre de 2011.

zación. En agosto de 2012, tras los cortes de suministro eléctrico que afectaron la provisión de agua en varias regiones e indirectamente causaron una víctima en un hospital que carecía de una fuente de energía alternativa, el primer ministro pronunció unos duros comentarios sobre la gerencia de la STEG. Este hecho alimentó una controversia entre el sindicato y el Gobierno sobre unos presuntos planes de privatización (Colonna Walewski 2012; *Espace Manager* 2012; *Tunisie Numérique* 2012). Por otra parte, las condicionalidades de la ayuda podrían forzar un cambio en el estilo de gestión de las empresas públicas, sobre todo si el déficit sigue en aumento.

Uno de los ámbitos en los que la privatización está *de facto* en la agenda es el de las energías renovables. La STEG tuvo que aceptar la decisión del Ministerio de Industria y Comercio para crear una filial dedicada a las energías renovables (STEG-ER) en mayo de 2010, de la que solo posee una participación del 35%; el resto de acciones se reparten entre compañías industriales privadas, empresas consultoras y bancos. La STEG-ER puede estudiar, construir y operar parques eólicos o plantas de energía solar y es responsable de la ejecución del plan solar tunecino, la cual comenzará con el proyecto de construcción de una planta de energía solar por concentración en el sur de Túnez (El Burma), con la ayuda del Gobierno japonés. Por otra parte, un decreto de 2009 sobre la gestión de la energía autoriza y fomenta la autoproducción de electricidad a partir de energías renovables por parte de la industria, y exige que la STEG compre todo el excedente generado[19]. Sin embargo, el decreto no se ha aplicado hasta la fecha, debido a fallos de base en su diseño y a la falta de incentivos financieros, según representantes de la Agencia Nacional para la Gestión de la Energía y de la agencia alemana de desarrollo (GIZ)[20]. En 2012, se estaban estudiando nuevas medidas para facilitar su implementación, como recurrir a pequeños productores privados de energía.

---

[19] Decreto 2009-2273 de septiembre de 2009, por el que se fijan las tarifas de transporte y venta de electricidad.

[20] Entrevistas en Túnez, 6-7 de diciembre de 2012.

En consecuencia, la diversificación energética ha supuesto la liberalización del sector eléctrico y la aparición de actores privados que compiten con la STEG. Proyectos como Desertec y el Plan Solar Mediterráneo, ya en marcha, refuerzan las presiones en este sentido (Moisseron 2010). El proyecto de construcción de nuevas plantas de energía (turbinas térmicas o eólicas) y de una línea eléctrica de alta tensión del Cabo Bon a Italia para abastecer este mercado exigirá ajustes en la STEG en el largo plazo, pero las negociaciones se encuentran actualmente en un punto muerto.

¿Hacia una gobernanza más descentralizada y participativa?

La STEG se caracteriza por la gestión tecnocrática centralizada, al igual que todas las empresas públicas tunecinas. Como ya se ha mencionado, los usuarios no tienen ningún rol en las decisiones relativas a los grandes proyectos de la empresa. Pero junto con la revolución llegó una presión renovada para una mayor transparencia y se empezó a investigar una serie de escándalos y casos de mala gestión. El debate público en torno a la nueva Constitución también presentó argumentos en favor de una mayor descentralización, sobre todo en relación con la planificación de políticas y el desarrollo regional. Sin embargo, hasta ahora, los integrantes de la Asamblea Constituyente no han abordado estas reivindicaciones. En definitiva, aún no se han puesto sobre la mesa propuestas concretas que traten la gestión sectorial de los servicios públicos y es muy probable que sigan fuera de la agenda durante algún tiempo.

REFLEXIONES FINALES Y LECCIONES APRENDIDAS

Desde su creación, la STEG ha funcionado como una empresa pública autónoma. Desde principios de la década de 1990, las relaciones entre la STEG y el Estado se redefinieron mediante un acuerdo con-

tractual que incorporaba algunas medidas relacionadas con la corporatización, en particular haciendo hincapié en las exigencias de reducción de costos y de eficiencia financiera. Esta política fue acompañada por la privatización de ciertas actividades, entre las que cabe destacar la generación de electricidad.

En general, el desempeño de la STEG es satisfactorio, sobre todo teniendo en cuenta el contexto regional. La empresa ha logrado cumplir los objetivos establecidos, especialmente el acceso prácticamente universal en todo el territorio de Túnez, incluidos barrios pobres urbanos y zonas rurales. La STEG también ha conseguido satisfacer la creciente demanda energética de hogares e industrias, y ha sido capaz de asegurarse una financiación internacional a precios asequibles gracias a su sólida gestión financiera y al respaldo del Estado. Las tarifas eléctricas se han mantenido relativamente baratas, respondiendo a las necesidades de desarrollo social y haciendo que el país sea más atractivo para la industria. Por último, debido a la falta de combustibles fósiles locales y ante el aumento de los precios del petróleo a escala mundial, Túnez ha puesto en marcha una política para controlar el consumo de energía y diversificar el sector con energías renovables. El hecho de que la revolución tunecina no haya generado amplias demandas para mejorar el acceso a infraestructuras, y en particular a la electricidad y al gas, apunta en efecto al buen funcionamiento general de la STEG.

Tres grandes factores pueden explicar el éxito de la empresa. En primer lugar, en las empresas de servicios tunecinas pervive un etos público relativamente fuerte, aunque hayan estado persiguiendo la eficiencia mediante nuevas técnicas de gestión, como una mayor flexibilidad y autonomía financiera de las distintas filiales. Una cultura de innovación tecnológica les ha permitido hacer frente al reto de ampliar la red en todo el territorio y de mejorar la eficiencia energética. Es importante destacar que estos cambios de gestión no han replicado ciegamente la lógica del sector privado (por ejemplo, la individualización de las retribuciones, los incentivos de desempeño para los puestos ejecutivos, etcétera). La política de contractualización ha

ayudado a la STEG a cumplir con sus objetivos financieros y le ha permitido identificar los indicadores de desempeño que puede utilizar para justificar los subsidios para el desarrollo de ciertas tecnologías o inversiones no rentables (como la electrificación de las zonas rurales).

En segundo lugar, la contractualización ha mantenido los objetivos de desarrollo económico y social de la empresa. El personal está orgulloso de pertenecer a una empresa que se dedica al progreso social. Es evidente que la STEG no ha sido inmune a los grupos de interés en torno al antiguo régimen (algunos corruptos, otros progresistas, como los programas presidenciales en áreas urbanas o rurales pobres, que contribuyeron a legitimar el régimen dictatorial de Ben Ali), pero al menos la empresa parece haber resistido a los proyectos de privatización y subcontratación que habrían beneficiado directamente al clan de Ben Ali, como ocurrió en otros sectores económicos del país (Hibou 2006).

En tercer lugar, el objetivo primordial de la STEG en sus inicios era fomentar la integración nacional y la cohesión social en nombre del desarrollo. El Estado proporcionó a la STEG los medios para cumplir los objetivos fijados, en especial con respecto a los programas de desarrollo de la red en las zonas rurales y las áreas urbanas informales, así como al acceso, gracias a los significativos subsidios al precio del gas y las tarifas.

Sin embargo, la estricta política de gestión financiera que siguió la empresa hasta 2011 dio lugar a una precarización importante del empleo de los grupos de trabajadores menos cualificados que ahora están subcontratados. Esta situación ha llevado a una fuerte polarización en la plantilla laboral. Pero la situación está cambiando, ya que la STEG ha accedido a regularizar la situación de los trabajadores con contrato temporal y subcontratados integrándolos en la empresa a instancias del Gobierno posrevolucionario. Todavía está por ver cómo se desarrollará este proceso y si influirá en la eficiencia de la empresa.

Lo que resulta más problemático es la creciente dependencia de los subsidios directos e indirectos del Estado, agudizada por el alza del

precio de los combustibles y los problemas de impago de las facturas desde la revolución. Hasta ahora, el plan estatal para dejar atrás la electricidad subsidiada pasa por impulsar energías más renovables. Este plan abre la puerta a la participación del sector privado, y las correspondientes presiones de las instituciones financieras internacionales podrían radicalizar esta tendencia. También sigue el debate sobre la mejor fórmula para fijar precios sociales, lo cual entraña el riesgo de alimentar las tensiones entre distintos grupos socioeconómicos, como sucedió en el sector del agua (Touzi, Barraqué y Treyer 2010).

Los ciudadanos y las ciudadanas de Túnez tienden a olvidar el rendimiento técnico que se halla tras el éxito histórico de la STEG y se apresuran a señalar sus errores. Uno de los desafíos, por lo tanto, consiste en mejorar la sensibilización pública sobre las condiciones que posibilitan unos servicios de electricidad justos y equitativos. En un contexto en que estas condiciones están cambiando rápidamente, la STEG deberá involucrar a la ciudadanía para redefinir la forma de lograr estos objetivos.

REFERENCIAS

African Manager (2005) «Turess: STEG, un géant aux pieds d'argile?», www.turess.com/fr/africanmanagerfr/11441, consultado el 24 de abril de 2012.

– (2012) «Tunisie: Slim Chiboub, "amiable compositeur" entre la STEG et Alstom pour 14 milliards», 7 de marzo, www.africanmanager.com/detArticleP.php?art_id=138654, consultado el 11 de junio de 2012.

Ben Letaïef, M. (1998) *L'État et les entreprises publiques en Tunisie*, París: L'Harmattan.

Business News (2010) «Tunisie – STEG: 16,500 cas de fraude d'électricité en 2009», 2 de febrero, www.businessnews.com.tn/details_article.php?t=520&a=19922&temp=1&lang=, consultado el 5 de abril de 2012.

Cahiers de la Liberté (2011) «La question énergétique en Tunisie», 28 de agosto, cahiersdelaliberte.org/blog/?p=293, consultado el 21 de diciembre de 2011.

Chabbi, M. (1999) «La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie: de l'intégration à la régulation sociale», en P. Signoles, G. E. Kadi y R. Sidi Boumediene (eds.), *L'urbain dans le monde arabe: politiques, instruments et acteurs*, París: CNRS, pp. 187-200.

Colonna Walewski, A. (2012) «Compte rendu de la conférence d'Akram Belkaïd "Les dimensions économiques et sociales des révoltes en Méditerranée" le 10 juillet 2012 à l'Université Libre de Bruxelles», *Les clés du Moyen-Orient*, 20 de julio, www.lesclesdumoyenorient.com/Compterendu-de-la-conference-d,1078.html, consultado el 25 de septiembre de 2012.

Cour des Comptes (2007) «Résumé du vingt deuxième rapport annuel. Principales observations 2006», Túnez: Cour des Comptes, www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport/rapport_22_fr.pdf?#zoom=81&statusbar=0&navpanes=0&messages=0, consultado el 4 de abril de 2012.

– (2011) «La STEG», en *Vingt sixième rapport annuel. Principales observations 2010*, Túnez: Cour des Comptes, pp.174-199, www.courdescomptes.nat.tn/ upload/rapport/26rapport/p2-3.pdf, consultado el 25 de septiembre de 2012.

Dhiebi, C. (2011) «Les énergies renouvelables en Tunisie», Tesis de Maestria, Information géographique et aménagement, Université de Sfax, Túnez.

Espace Manager (2012) «Tunisie – La STEG sera-t-elle privatisée?», 17 de agosto, www.espacemanager.com/divers/tunisie-la-steg-serat-elle-privatisee.html, consultado el 27 de agosto de 2012.

FMI (Fonds Monétaire International) (2010) «Tunisie: Conclusions préliminaires de la mission de consultation au titre de l'article IV», www.imf.org/external/french/np/ms/2010/061510af.htm, consultado el 26 de abril de 2012.

Hibou, B. (2006) *La force de l'obéissance: économie politique de la répression en Tunisie*, París: Éditions La Découverte.

– (2011) «Le moment révolutionnaire tunisien en question: vers l'oubli du mouvement social?», Dossiers du CERI, mayo, pp. 1-15.

Kapitalis (2011) «Tunisie. Les impayés de la Steg s'élèvent à 213 millions de dinars», 17 de agosto.

Legros, O. (2005) «La "refondation" des quartiers mal lotis de la banlieue de Tunis dans les années 1990», *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 41: 97-109.

Moalla-Fetini, R. (2011) «L'électricité 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Un grand acquis national est en danger», *La Presse de Tunisie*, 18 de abril, www.lapresse.tn/17042011/27217/lelectricite-24-heures-sur-24-et-septjours-sur-sept.html, consultado el 18 de abril de 2011.

Moisseron, J.-Y. (2010) «Le plan solaire méditerranéen: un projet de l'Union pour la Méditerranée», en Y. Lazzeri y E. Moustier (eds.), *Le développement durable dans l'espace Méditerranéen: une gouvernance à inventer: Enjeux et propositions*, París: L'Harmattan, pp. 139-158.

Presse de Tunisie (2011) «Adoption de la loi de finances 2012. Houcine Dimassi: "Halte au gaspillage des ressources de l'Etat"», 31 de diciembre, www.lapresse.tn/31122011/42820/houcine-dimassi-halte-au-gaspillagedes-ressources-de-letat.html, consultado el 31 de diciembre de 2011.

République Tunisienne (2010) «Contrat programme entre l'Etat et la Société tunisienne de l'électricité et du gaz 2010-2012», Túnez: Multigraph.

République Tunisienne, Ministère de la Coopération Internationale y World Bank (2004) «Study on the Private Participation in Infrastructure in Tunisia», vol. 1, Túnez: Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure, www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/19/000160016_20050719094346/Rendered/PDF/307570VOL.01.pdf, consultado el 26 de agosto de 2012.

Sahtout, N. (2010) «La recherche de ressources alternatives à l'eau potable urbaine: le cas du Grand Sousse», en Y. Lazzeri y E. Moustier (eds.), *Le développement durable dans l'espace Méditerranéen: une gouvernance à inventer. Enjeux et propositions*, París: L'Harmattan, pp. 207-25.

Sghaïer, M. (2011) «Le nucléaire est-il encore une alternative attrayante pour la Tunisie?», *La Presse de Tunisie*, 26 de marzo.

STEG (2009) *Raconte moi la STEG*, Túnez: STEG.

– (2011) «Rapport d'activités 2010», Túnez: STEG.

– (2012) «Rapport d'activités 2011», Túnez. STEG.

Tiwinoo (2011) «Accusations de corruption à la STEG», 28 de noviembre, www.tiwinoo.com/accusations-decorruption-la-steg.html, consultado el 3 septiembre de 2012.

Touzi, S., B. Barraqué y S. Treyer (2010) «Le service de l'eau potable en Tunisie», *Tiers Monde*, 203(3): 61-80, dx.doi.org/10.3917/rtm.203.0061, consultado el 11 de noviembre de 2013.

Tunisie Numérique (2012) «Tunisie: course à la privatisation: dessous et enjeux», 19 de agosto, www.tunisienumerique.com/tunisie-coursea-la-privatisation-dessous-etenjeux/139615, consultado el 26 de agosto de 2012.

Turki, B. (2011) *Ben Ali le ripou*, Túnez.

Union des Producteurs, Transporteurs et Distributeurs D'energie Électrique D'afrique, Secrétariat Général (2009) «Etude comparative des tarifs d'électricité pratiqués en Afrique», Abidjan: UPDEA, www.updea-africa.org/updea/DocWord/TarifFr2010.pdf, consultado el 11 de noviembre de 2013.

CAPÍTULO 5

LA MODERNIZACIÓN Y LOS LÍMITES DEL MODELO DE AGUA PÚBLICA EN URUGUAY

Susan Spronk
Carlos Crespo
Marcela Olivera

Uruguay es uno de los pocos países de América Latina donde los ciudadanos abren el grifo, llenan el vaso de agua y se la beben sin tener que pensárselo dos veces. La empresa Obras Sanitarias del Estado (OSE), de titularidad y gestión pública, lleva prestando un servicio de calidad, asequible y casi universal a la población del país desde 1952. Gracias a los altos niveles de inversión durante seis décadas, OSE ha alcanzado uno de los índices de cobertura de agua y saneamiento más elevados de la región. Los beneficios desde el punto de vista de la salud pública son evidentes. La ciudadanía siente un especial motivo de orgullo nacional por haber sido el único país del continente que no se vio afectado por la epidemia de cólera a fines de los años noventa, en gran medida gracias a sus excelentes servicios de agua.

Si bien muchos uruguayos y uruguayas consideran que OSE es un tesoro nacional, los servicios de agua y saneamiento en el país no siempre han sido públicos. Con el giro neoliberal de principios de los años noventa, se otorgaron dos concesiones para abastecer a los barrios ricos de Maldonado, un centro turístico junto al mar, a operadoras multinacionales privadas. Sin embargo, a raíz de la exitosa campaña lanzada por una coalición conformada por el sindicato de los trabajadores del agua y otros grupos ambientalistas y de la sociedad civil, la

privatización del agua se revocó. En 2004, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en consagrar el derecho al agua en su Constitución a través de un plebiscito popular (Dugard y Drage 2012). El Gobierno rescindió el mayor de los dos contratos de concesión y, de este modo, los servicios de agua y saneamiento del departamento de Maldonado volvieron a manos públicas. A pesar de estas victorias, el carácter «público» de OSE –así como el futuro de la empresa de agua– sigue siendo objeto de debate en Uruguay. Aunque el principal contrato de concesión se rescindió, en la zona este de Maldonado sigue funcionando una asociación público-privada con la empresa de ingeniería Aguas de la Costa. Por otro lado, la empresa ha creado otras entidades que operan bajo estatutos de derecho privado, y no público, para construir infraestructuras y trabajar en innovaciones de mercado. Además, la empresa sigue recurriendo a las subcontrataciones, una forma de «privatización encubierta» (CUPE 1998a). El espacio para que los trabajadores y las trabajadoras participen en la toma de decisiones de OSE también se ha ido reduciendo en los últimos años, tras un breve período de expansión. En resumidas cuentas, las inquietudes que despierta el impacto de la «corporatización» sobre la equidad social y la eficiencia no tienen tanto que ver con dónde se encuentra la empresa ahora mismo, sino más bien con la dirección que está tomando.

En este capítulo, consideramos que OSE sigue siendo una empresa pública modelo; presenta muy buenos resultados en ámbitos como la equidad y la calidad de la prestación del servicio, la solidaridad, la sostenibilidad financiera, la equidad de género y el etos público. No obstante, las reformas neoliberales de los años noventa, entre las cuales la «modernización» de las empresas públicas y la privatización parcial de OSE, desencadenaron una tendencia a la descentralización administrativa y la creación de asociaciones público-privadas que amenazan con socavar el carácter público de la empresa porque las fronteras entre lo público y lo privado son cada vez más borrosas.

OSE EN EL CONTEXTO REGIONAL

Uruguay es, en muchos sentidos, un país pionero. A menudo se considera como «la Suiza» de América Latina por su estabilidad económica y su alto nivel de igualdad social. Uruguay instituyó la educación pública gratuita antes que Inglaterra, el sufragio para las mujeres antes que Francia, la jornada laboral de ocho horas antes que los Estados Unidos y el divorcio 70 años antes que España (Galeano 2004). Uruguay es también renombrado por su desarrollado Estado de bienestar, que se remonta a principios del siglo xx (Pendle 1952). La atención de la salud, prestada por establecimientos públicos y privados, es prácticamente universal. Los servicios de electricidad, telecomunicaciones y ferroviarios, e incluso las gasolineras y el ron son producidos por empresas de propiedad estatal. Alrededor del 16% de los trabajadores y las trabajadoras están empleados por el Estado (CEPAL sin fecha), y el gasto público en materia social, incluido un amplio sistema de pensiones, se ha situado históricamente entre los más altos de América Latina, representando casi una quinta parte del producto interior bruto. El compromiso tradicional del país con la salud pública y el bienestar se ha traducido en el mayor nivel de gasto en agua y saneamiento per cápita de la región (véase la Tabla 5.1). El acceso a agua potable es casi universal, mientras que la cobertura en lo que respecta al saneamiento es mucho menor. OSE atiende a alrededor de 2.996.750 habitantes a través de 756.282 conexiones de agua, lo que significa una cobertura de más del 98% en agua potable, pero solo 249.000 conexiones de alcantarillado, lo cual representa alrededor del 35% de la población (OSE sin fecha).

Aunque es indudable que son estos altos niveles de inversión pública el principal motivo por el que Uruguay ha alcanzado una cobertura casi universal de agua, hay importantes factores demográficos y geográficos que han facilitado la prestación de este servicio en comparación con otros países como Bolivia, donde hay mayor población rural y está más dispersa.

TABLA 5.1

INVERSIÓN MEDIA ANUAL PER CÁPITA EN SUMINISTRO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN VARIOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

	Inversión anual (millones de dólares)	Población (millones)	Inversión (dólares per cápita)
Uruguay	154,4	3	51,46
Paraguay	67,4	6	11,23
El Salvador	61,6	6	10,27
Ecuador	143,0	14	10,21
Venezuela	288,6	29	9,95
Colombia	435,9	46	9,48
Argentina	360,0	40	9,00
Chile	151,2	17	8,89
Costa Rica	34,4	4	8,60
Perú	220,2	29	7,59
Panamá	29,8	4	7,45
Brasil	1300,9	195	6,67
Nicaragua	39,9	6	6,65
Guatemala	78,1	14	5,59
República Dominicana	49,0	10	4,90
Honduras	32,2	8	4,03
Bolivia	33,8	10	3,38
México	868,6	113	1,02

Fuente: CAF (2012, 26) y data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL, basado en cálculos de los autores.

Nota: El informe de la Corporación Andina de Fomento (CAF) no especifica los años en los que se basan los cálculos de la inversión media anual, pero señala que los datos son de 2010 o del año más reciente para el que se dispone de datos.

En cambio, la cobertura de sistemas de saneamiento en Uruguay es mucho más baja aunque el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera que Uruguay ha logrado una cobertura universal en cuanto a servicios mejorados de saneamiento porque la mayoría de

hogares que no están conectados a la red de OSE disponen de sistemas sépticos cerrados, como pozos de infiltración (Raúl País, entrevista con los autores) o cuentan con la cobertura del gobierno municipal de Montevideo, que se ha encargado de prestar servicios de saneamiento en la mayor zona urbana del país desde 1913[1].

Uruguay es el país más urbanizado de América Latina, con un 91% de población en áreas urbanas. Aproximadamente la mitad de la población, compuesta por 3,3 millones de habitantes, vive en la capital, Montevideo, y la otra mitad de concentra, en su mayor parte, en torno a centros regionales. Según el censo más reciente, de 2011, la población está disminuyendo. Como sucede en muchos otros países que alcanzan un alto índice de desarrollo humano, la tasa de natalidad está bajando y la inmigración no la está compensando. En comparación con otros países de la región (por ejemplo Ecuador y Perú), el índice de emigración ha sido bajo. Se calcula, sin embargo, que unos 14.000 uruguayos abandonaron el país tras la crisis económica que desencadenó el derrumbe de la economía argentina en 2002, aunque muchos de ellos han vuelto con la revitalización de la economía en los últimos cinco años. El descenso de la población significa que la demanda de agua –al menos para uso doméstico– mantiene una tendencia estable, si no en declive.

En cuanto a los factores geográficos, Uruguay es un país pequeño con abundantes reservas de agua dulce. El país, que tiene fronteras con Argentina, Brasil y el Río de la Plata (la segunda mayor cuenca fluvial de la región, después del Amazonas, y entre las cinco mayores del mundo), disfruta de importantes fuentes de agua dulce, salubres y de fácil acceso, para el consumo doméstico. El 72% del agua potable procede de fuentes superficiales. Toda la ciudad de Montevideo se abastece del río Santa Lucía, cuyo caudal nunca se seca. Aunque en Uruguay existe una importante industria agraria –el número de vacas cuadriplica a las personas– históricamente se ha dado poca competen-

[1] Gracias a Claudia Torrelli por esta información.

cia por el uso del agua. Puede que el desarrollo de la minería, la intensificación del turismo y el incremento de la producción agraria modifiquen este escenario en el futuro.

LA HISTORIA DE OSE

Al igual que la mayoría de empresas públicas de agua y saneamiento de América Latina, OSE ha sido «corporatizada» en cierto grado desde su creación (véase el Capítulo 1 para un análisis detallado de la corporatización de las empresas públicas). OSE fue establecida en 1952 por el Gobierno central como una empresa de agua y saneamiento de propiedad y gestión pública, y que opera con autonomía legal y financiera del Estado. La infraestructura original contaba, entre otros, con una planta de tratamiento de aguas y una red conexa que servía a Montevideo, transferidas al Gobierno uruguayo por una compañía privada británica con el fin de pagar las deudas de Gran Bretaña tras la Segunda Guerra Mundial.

En general, OSE está considerada por los y las activistas de los movimientos sociales de la región como una empresa pública modelo (Spronk *et al*. 2012). Dentro de OSE, la cultura del etos público es tan fuerte que incluso hay un término para ello. Los trabajadores y las trabajadoras sienten una gran conexión emocional con la empresa pública de agua, y se llaman a sí mismos «camiseteros»; en otras palabras, «llevan la camiseta» de la empresa pública de la misma forma que llevan una camiseta para manifestar su fidelidad a su equipo de fútbol. Como gerente de Recursos Humanos de OSE, Carolina Moll (entrevista con los autores), afirma: «Si vas a una pequeña ciudad de Uruguay, el trabajador de OSE es el que iza la bandera por la mañana, responde a las preguntas de los ciudadanos y entrega las facturas del agua. Y por la tarde, ese mismo trabajador arría la bandera, la dobla y la guarda. Es una forma de amor por el país».

El vicepresidente de OSE, Daoiz Uriarte reitera este sentimiento en una entrevista con los autores:

> Nosotros, los uruguayos, nos vemos a nosotros mismos como hijos e hijas del Estado, tanto cuando nos quejamos de nuestros servicios públicos como cuando los alabamos. El Estado es nuestro padre o madre. Cuando la compañía fue privatizada, fue como si alguien se hubiera llevado a nuestra madre o padre. Esta actitud es distinta que la de Bolivia o Perú, donde el Estado es el enemigo; es visto como el Estado español [colonial]. En Uruguay, el Estado se ha ocupado de nuestras necesidades básicas. Cuando abro el grifo, sale agua potable. Todos estamos muy contentos de que estos servicios sean públicos.

Los estrechos vínculos entre los trabajadores también explican el alto nivel de etos público que se respira en la organización. Trabajadores y gerentes hablan de OSE como de una «gran familia». Muchos de ellos cuentan con una larga tradición familiar en OSE, que en ocasiones se remonta a sus abuelos y bisabuelos. Adriana Marquisio (entrevista con los autores), una de las principales portavoces de la Red Vida y expresidenta del sindicato (Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado, FFOSE), explica con orgullo que forma parte de la «tercera generación» de trabajadores de OSE en su familia. Su abuelo, un activista que fue también fundador del Partido Socialista en su pueblo, también trabajó en OSE. Marquisio entró en la empresa hace 27 años como administrativa y fue ascendiendo hasta convertirse en asesora de comunicaciones y se encargó de establecer una mejor comunicación entre la empresa, los trabajadores y la sociedad.

Carolina Moll, en la entrevista con los autores, también con más de 30 años de servicio en OSE, relata una historia parecida:

> Hay muchos funcionarios en OSE, especialmente los más mayores, que se identifican fuertemente con la compañía (…) Mi padre comenzó a trabajar para OSE en 1960 (…) Cuando salí a buscar trabajo, yo era una estudiante de 18 años en la universidad. Encontrar trabajo era difícil porque estábamos en plena dictadura. En 1980, solicité un empleo en unas posiciones para familiares de funcionarios y así conseguí mi primer trabajo (…) OSE me lo ha enseñado todo. A veces nos quejamos porque los salarios son bajos, pero un empleo público tiene muchas ventajas; me ha permitido seguir estudiando y desarrollar mi carrera.

Esta imagen de OSE como una comunidad muy unida con fuertes lazos familiares no coincide con las ideas convencionales sobre los problemas de nepotismo y corrupción que afectan a las empresas públicas. Tal como explica Daoiz Uriarte (entrevista con los autores), uno de los motivos por los que la corrupción es tan baja en OSE es que «todo el mundo es pariente de alguien». Los problemas relacionados con el nepotismo se moderan con la norma de que no puede haber dos integrantes de una familia que trabajen en el mismo departamento. Uriarte subraya asimismo que los bajos niveles de corrupción en OSE no son un caso excepcional en el país, sino que se explican también por la tradición de equidad salarial en el sector público uruguayo: el presidente de la República gana un salario de 10.000 dólares al mes, un senador, 6.000 dólares y un ministro, 5.000 dólares (uno de los «índices de compresión salarial» en el Gobierno central más bajos de América Latina; véase World Bank 2006), mientras que el trabajador medio de OSE gana 2.000 dólares al mes[2].

El papel de los trabajadores en la reforma del servicio público

Una de las razones por las que el etos público en OSE es tan elevado se halla en el papel protagonista que el sindicato ha desempeñado en el funcionamiento, la gestión y la defensa de la empresa pública. En efecto, es imposible contar la historia de la privatización y la «re-estatización» de OSE sin contar la historia del sindicato, la FFOSE, cuyo activismo y fuerte resistencia a la privatización ayudaron a que el agua volviera a depender del control público-estatal.

En los años noventa, el Banco Mundial recomendó al Gobierno uruguayo que privatizara parte de los servicios de agua como forma de «modernizar» al sector con la entrada de la competencia (Santos

[2] Todas las cifras expresadas en dólares se refieren a dólares estadounidenses (USD).

2006). Siguiendo este consejo, el Estado uruguayo otorgó en 1992 la primera concesión para prestar servicios de agua y saneamiento en la acomodada zona este de Maldonado a la empresa Aguas de la Costa. En 1998, FFOSE empezó a organizar la resistencia a la privatización, cuando comenzaron a circular rumores de que el Gobierno planeaba incrementar la participación privada en el sector. A pesar de la creciente oposición pública, en 2000 OSE otorgó una concesión para todo el departamento de Maldonado a URAGUA, una filial de la empresa española Aguas de Bilbao.

En octubre de 2000, varias organizaciones convocaron una reunión de la que surgió la Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando (CDASCOP), precursora de la posterior Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV). Durante 2001, los vecinos de la Costa organizaron varias concentraciones frente a las oficinas de OSE en Ciudad de la Costa y Canelones. Los trabajadores y las trabajadoras de OSE dispusieron paros laborales parciales para mostrar su solidaridad con estas protestas. La CNDAV está formada por decenas de organizaciones que se fueron sumando a la campaña durante su caminar, pero las organizaciones principales en aquel momento eran la CDASCOP, la FFOSE, la Liga de Fomento de Manantiales y la Red Ecológica Social-Amigos de la Tierra (Redes). Cada una de estas organizaciones aportó a la campaña una visión propia y, a la vez, complementaria: La Liga y Redes introdujeron la perspectiva ambientalista, los trabajadores compartieron sus preocupaciones por la prestación del servicio y las organizaciones vecinales subrayaron la importancia del acceso a unos servicios asequibles.

La FFOSE es considerada, por lo general, como «la columna vertebral» de la alianza de movimientos sociales que hizo del agua un derecho humano (Wainwright 2012), proporcionando orientación ideológica, y recursos humanos y financieros. En 2000, la FFOSE publicó una serie de folletos que sentaron los cimientos ideológicos para la campaña de la CNDAV a favor de un plebiscito nacional, que perseguía promover el derecho a la participación ciudadana y que el

servicio volviera a manos públicas basándose en la idea de que el agua es «un derecho humano fundamental». Dentro de este mismo discurso, el plebiscito buscaba modificar la Constitución nacional para que esta declarara «el recurso agua superficial y subterránea, en todos sus usos y formas, un recurso no enajenable al capital multinacional».

La campaña de recolección de firmas para convocar el plebiscito se presentó oficialmente el 18 de octubre de 2002. El objetivo era reunir 250.000 firmas. En un año, se consiguieron 282.000 firmas y la campaña pasó entonces a movilizarse para lograr el «sí». La coalición organizó durante meses eventos nacionales e internacionales para llamar la atención sobre la campaña. Activistas de todo el continente llegaron a Uruguay para hablar a favor de la campaña, junto con celebridades locales. El 31 de octubre de 2004 –la misma fecha de la victoria electoral que llevó al poder al nuevo Gobierno progresista– el 64,7% de la población votó a favor de convertir el agua en un derecho humano, una victoria que sentó un precedente fundamental en la defensa del agua y a favor de la democracia directa.

La llegada al poder en 2005 del nuevo Gobierno de centro-izquierda, el Frente Amplio, supuso también un cambio en la orientación política de la empresa pública de agua. El nuevo Directorio se enfrentaba al reto de transformar «el derecho humano al agua» en una realidad concreta. Cuando la empresa volvió a manos públicas, en 2005, estaba en una mala situación financiera. Como explican Carolina Moll y Daoiz Uriarte (entrevistas con los autores), el déficit de OSE se disparó con la crisis económica regional que desencadenó el derrumbe de la economía argentina en 2002. Alicia Araujo, la exvicepresidenta de OSE (comunicación personal), añade que la empresa entró en números rojos después de 2002 debido a una caída en los ingresos (menor venta de agua y mayor morosidad de pagos) y un alza en el precio de la deuda, denominada en dólares, a raíz de la devaluación del peso uruguayo. Buscando aumentar sus menguantes ingresos, algunos trabajadores recurrieron a prácticas de corrupción menor como cobrar a la empresa por «gastos de viaje» cuando ni siquiera habían salido de Montevideo. Otro factor, probablemente más impor-

tante, fue la concesión de Maldonado, que despojó a la empresa de una importante fuente de ingresos en concepto de tarifas. Debido a la precaria situación financiera de la empresa, el Banco Interamericano de Desarrollo se negó a concederle a OSE un préstamo a principios de la década de 2000.

Alentado por el éxito de la campaña constitucional y por la victoria electoral, el nuevo Directorio designado por el Gobierno del Frente Amplio puso en marcha un ambicioso plan para acabar con la corrupción y con las prácticas que suponían un desperdicio de los recursos. Se establecieron nuevos mecanismos de contabilidad interna para mantener un control más estricto del gasto, especialmente sobre los desplazamientos de los empleados, y para limitar el uso de los vehículos de la empresa a servicios oficiales. Para depurar responsabilidades por prácticas abusivas, OSE realizó 50 investigaciones internas, que se tradujeron en 14 procesos judiciales contra exdirectores. Es importante destacar que este duro proceso de reestructuración contó con el apoyo activo de la FFOSE, que se aseguró de que todos los trabajadores gozaran de las garantías del debido proceso y no defendió a aquellos a quienes fueron encontrados culpables de actividades ilícitas que perjudicaban a la empresa. Como comenta Adriana Marquisio (entrevista con los autores), «fue un proceso difícil». Tras despedir a los empleados corruptos y establecer nuevos sistemas de contabilidad para mejorar la rendición de cuentas, la empresa, que en 2004 funcionaba con un déficit operativo de 3-4 millones de dólares al año, dio un giro de 180 grados a su situación financiera. Hoy en día, OSE cuenta con un superávit operativo de 24 millones de dólares y ha alcanzado una buena eficiencia financiera sin sacrificar sus objetivos sociales.

UNA EMPRESA PÚBLICA MODELO

Durante las últimas seis décadas, OSE ha construido relaciones de solidaridad no solo entre los trabajadores de la empresa, sino también entre los ciudadanos. El hecho de que OSE sea una empresa de agua

nacional ha permitido a Uruguay lograr economías de escala y poner en práctica una política tarifaria que redistribuye la riqueza de los usuarios con rentas altas a los usuarios más pobres y transfiere recursos de las zonas urbanas a las rurales. El plan de expansión de OSE demuestra que la empresa se toma en serio su responsabilidad de contribuir a la protección de la salud de la población y su desarrollo socioeconómico mediante la provisión de agua potable y el servicio de saneamiento en todos los hogares del país con la ayuda de otros organismos del Gobierno.

Equidad: servicios de agua

Aunque casi todos los uruguayos disponen de acceso a una fuente mejorada de agua, actualmente hay dos sectores de la población que no cuentan con servicios de agua de OSE: unas cuantas cooperativas que operan en barrios relativamente ricos y algunas comunidades rurales remotas a las que OSE no ha llegado.

OSE utiliza un sistema de subsidios cruzados basado en tramos tarifarios crecientes, considerado por lo general como una de las formas más progresistas de cobrar por el uso de agua (Spronk 2010). La estructura tarifaria divide a los usuarios en 26 categorías. A los clientes comerciales e industriales se les cobra más que a los clientes domésticos, y las tarifas dependen de la zona, el diámetro de la cañería y el tipo (o la ausencia) de contador. La tarifa de agua aumenta notablemente en tramos de $5m^3$ una vez se supera el consumo de $15m^3$. Cabe destacar que la empresa se autofinancia por completo: la estructura tarifaria por tramos crecientes permite a la empresa cubrir sus costos de mantenimiento y funcionamiento. Además, alrededor del 67% de los ingresos de la empresa proceden de Montevideo y subsidia a los usuarios rurales. En los últimos años, los aumentos en la tarifa del agua han estado por debajo de la tasa de inflación, lo cual significa que el precio del agua, en la práctica, ha bajado. La subida tarifaria del 5,5% que aplicó el 1 de febrero de 2011, por ejemplo, estaba aún por deba-

jo de la tasa oficial de inflación, situada en el 6,93% (*Business News Americas* 2011).

La cantidad y la calidad de los servicios de agua prestados a los hogares conectados a la red de OSE también son excelentes. Los usuarios disfrutan de agua las 24 horas del día, siete días por semana. Aunque la demanda aumenta en los meses más calurosos del verano, el servicio no sufre escasez de agua. Como el caudal del río Santa Lucía –que proporciona a Montevideo todo su agua potable– es un recurso seguro que se alimenta de uno de los mayores mantos acuíferos del mundo, la escasez no es un motivo de preocupación acuciante.

Aunque la calidad de los servicios de agua de OSE en Montevideo es excelente, hay aún cierta inquietud pública sobre la salubridad del agua dependiendo de la zona de la ciudad. La preocupación de la mayoría de la gente no tiene tanto que ver con el agua tratada y distribuida por OSE, sino más bien con la contaminación que se produce debido a la precariedad de las infraestructuras, como los depósitos de agua sobre los grandes edificios de apartamentos y las tuberías agrietadas en las zonas más antiguas de la ciudad. Los depósitos elevados son usados por algunos hogares en edificios de más de tres plantas y en las áreas más altas de Montevideo para mantener la presión adecuada del agua, ya que OSE solo garantiza esa presión en edificios de hasta 15 metros de altura.

Por ese motivo, muchos de los hogares con rentas más altas tienden a consumir agua embotellada en lugar de beberla directamente del grifo. Si hay algún problema puntual con la calidad del agua, OSE pone en marcha un sistema de advertencia. En 2007, por ejemplo, cuando la ruptura de uno de los principales conductos de agua puso en peligro la salubridad del suministro en Montevideo durante un breve período, OSE distribuyó entre los hogares bolsas de agua potable gratuitas que procedían de la propia planta de envasado de la empresa.

Asentamientos informales

La mayor preocupación en cuanto a la equidad de los servicios de agua y saneamiento gira en torno a los asentamientos informales. El número exacto de personas que vive en estas áreas se desconoce, pero se calcula que oscila entre 200.000 y 400.000. Según las estadísticas municipales, en 2010 había 355 asentamientos informales en Montevideo, 70 en Canelones y 25 en Rivera (*El País* 2011). Los vecinos y las vecinas de estas zonas no gozan de los mismos servicios de agua de calidad que los usuarios con conexiones formales en otras zonas del país.

Los hogares en los asentamientos informales también consumen un mayor volumen de agua que en otras zonas de la ciudad, lo cual suscita un problema potencial con el impacto de equidad de la tarifa por tramos. Según un reporte, los hogares de los asentamientos de Montevideo consumen una media de 25m³ de agua al mes, casi el doble que el consumo promedio en los demás hogares de la ciudad, que es de unos 13m³ al mes. Como explica Gabriel Apolo (entrevista con los autores), el gerente del departamento de Reducción de *agua* no contabilizada, estos mayores índices de consumo se deben a que las familias son más numerosas y a las fugas en las infraestructuras, en su mayor parte autoconstruidas. En los asentamientos, no es raro ver agua bajando por las calles debido a las fugas en los conductos[3].

Sin embargo, el potencial impacto negativo de una estructura tarifaria basada en tramos crecientes se ve mitigado por un sistema de subsidios públicos. En 2005, el Gobierno del Frente Amplio creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), al que se le encomendó

[3] Según la base de datos IB-NET del Banco Mundial, en 2009 el agua no contabilizada (o no facturada) en Uruguay alcanzó un 53% (http://www.ib-net.org/sp/production/?action=country). OSE estima que esta cifra se sitúa entre el 47 y el 50%. De este total, se calcula que alrededor de 25% sería consecuencia de pérdidas físicas, como fugas de agua, y que el resto se explicaría por pérdidas comerciales, como las conexiones ilegales o los contadores que no funcionan correctamente, entre otros (*El País* 2010; *Últimas Noticias* 2011).

poner en práctica el programa insignia del Frente Amplio, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), dirigido al 10% de los hogares que vive en la pobreza extrema (Lanzaro 2011). El hogar medio paga unos 20 dólares al mes por el agua, mientras que el hogar amparado por el MIDES paga una «tarifa social» de unos 2-3 dólares al mes, independientemente del consumo. En 2009, había unos 25.000 hogares (alrededor del 3% de los clientes de OSE) acogidos a este plan (MIDES 2009).

Programa de abastecimiento a pequeñas comunidades rurales

Aunque OSE ha alcanzado una cobertura casi universal en materia de agua, ha afrontado, al igual que en otros países latinoamericanos, el desafío técnico y político de expandir el servicio a las comunidades rurales remotas. En 2008, OSE inició un programa para expandir sus servicios a todos y cada uno de los ciudadanos. Para determinar las comunidades a las que era prioritario llegar, OSE identificó las comunidades más vulnerables basándose en los datos del censo oficial más reciente de 2004. Según estos datos, solo el 6,6% de la población uruguaya está clasificada como «rural». Como ya se ha señalado, la mayoría de la población del país vive en Montevideo, y gran parte del resto se concentra alrededor de pequeñas capitales regionales (entre 100.000 y 200.000 habitantes cada una). El 13% de la población rural está clasificada como «vulnerable», porcentaje que equivaldría a unas 6.000 familias o 20.000 personas.

Aunque OSE hubiera podido permitirse financiar el programa de expansión con sus propios recursos, solicitó fondos de donantes internacionales disponibles a tal fin. En 2010, OSE recibió una donación de 6,6 millones de dólares de la agencia de cooperación española, una suma que se está complementando con fondos de la propia OSE para ejecutar el *Programa* de *Abastecimiento* de Agua Potable a *Pequeñas Comunidades* Rurales. OSE está colaborando con pequeñas escuelas ru-

rales para mapear las áreas de necesidad identificadas por el censo y proporcionar datos sobre el acceso al agua potable en estas comunidades. A continuación, se establecen las prioridades, en función del número de estudiantes en la escuela y del tipo de suministro de agua, ya sea agua pluvial o de manantial. El tipo de tecnología escogida depende de la ubicación y de las características geográficas del lugar, como la distancia de la fuente de agua y el tipo de agua disponible. La mayor parte de los proyectos son abastecidos por pozos; en casi todos los casos, se encuentra agua relativamente pura a apenas 20 a 56 metros de profundidad. Una vez perforado el pozo, se realizan pruebas sobre la cantidad y la calidad del agua con la ayuda de los técnicos de los laboratorios locales de OSE. Según la disponibilidad de las fuentes de energía, algunas bombas de agua se alimentan con paneles solares. Actualmente hay 80 paneles solares en funcionamiento.

Según la directora del programa, Karina Azuriz (entrevista con los autores), el reto de la iniciativa no es solo construir infraestructuras, sino garantizar su sostenibilidad. OSE está formando a la población local para que aprenda a mantener las infraestructuras en cooperación con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que desde hace años cuenta con el Programa Uruguay Rural, concebido para mejorar las capacidades de los agricultores y que integra un equipo de formadores.

El proyecto contempla también la participación de la población local. En algunas comunidades, esa participación ha consistido en cavar zanjas (un trabajo realizado sobre todo por mujeres) y en un componente educativo a través de las escuelas. Profesores y alumnos aprenden cómo solucionar los problemas básicos que pueden darse en el sistema de agua, como reparar fugas o eliminar las cañerías embozadas. Los problemas más complicados, como sustituir una bomba de agua, son responsabilidad de OSE. Las comunidades locales también ayudan a controlar sus propios sistemas, añadiendo cloro. OSE también ha colaborado con una iniciativa del Gobierno de Tabaré Vázquez para proporcionar una computadora a todos los niños y niñas, lo que ha facilitado la labor de OSE, ya que ahora las comunidades

pueden comunicarse con la empresa de agua en caso de que haya un problema. OSE también ha creado un sitio web educativo para que los niños y niñas puedan aprender más sobre OSE y los servicios básicos de agua.

Aunque el programa cuenta con subvenciones sustanciales de OSE y del Gobierno español, Karina Azuriz subraya, en la entrevista con los autores, que para la empresa es importante cobrar a las comunidades una pequeña cuota por el programa para inculcar entre ellas un sentimiento de «propiedad». Tras la epidemia de cólera que afectó a América Latina, a algunas comunidades se les comenzó a prestar un suministro de agua gratuito. En algunos casos, esto generó un gran problema, ya que las élites locales crearon «mafias de agua» y empezaron a cobrar al resto de la comunidad unos precios exorbitantes. Fomentar la participación activa de las comunidades en la gestión de estos sistemas de agua se ve, por lo tanto, como una forma de evitar que las élites locales monopolicen los recursos hídricos. Con el programa de OSE, cada comunidad firma un contrato con la empresa y paga una cuota, que, de todos modos, solo representa un pequeño porcentaje del verdadero costo de la infraestructura. Tal como explica Azuriz, cuando la gente paga por un servicio «se sienten como ciudadanos. Las comunidades que no tienen un alto nivel de conocimientos sobre los sistemas de agua potable también pueden malgastar el agua, y usar agua tratada para el ganado o los cultivos». El precio de la conexión es de 100 dólares, divididos en 36 cuotas mensuales, y hay también una tarifa rural especial de 2-3 dólares al mes por 15m³ de agua[4]. El programa ha sido elogiado por sus participantes por frenar la emigración del campo a la ciudad y la consiguiente expansión de los asentamientos urbanos informales. Como explica un joven estudiante

[4] El salario mensual mínimo de un trabajador agrícola sin especialización es de 7.200 pesos uruguayos o unos 333 dólares, además de un complemento mensual de 1.909 pesos u 88 dólares para alimentación (en caso de que no la proporcione el empleador); véase http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=4019:ajsutes-enero-2012&catid=362&Itemid=200.

en un video promocional sobre el programa: «Tener agua me ayuda a quedarme en la comunidad».

Mientras que la participación suele verse como un fin en sí mismo en los debates internacionales sobre la prestación de servicios públicos, el fomento de la participación de los habitantes de comunidades rurales –pero no de los habitantes con rentas altas en los barrios ricos de las ciudades– plantea varias cuestiones sobre el sesgo de clase y territorio de los programas de suministro de servicios dirigidos a los pobres (Jaglin 2002; Laurie y Crespo 2007; Spronk 2009). En estos programas, la participación se moviliza como forma de reducir los costos de proporcionar servicios en las fases de construcción e instalación, mientras que el pago por los servicios se usa como modo de inculcar un sentimiento de propiedad con respecto a la infraestructura y garantizar así su sostenibilidad.

Equidad: servicios de saneamiento

Aunque OSE ha alcanzado un acceso al agua casi universal, el acceso al saneamiento está muy por detrás. La recogida y el tratamiento de aguas residuales es la parte menos rentable del servicio. OSE cobra por separado los servicios de saneamiento, lo cual es equitativo en la medida en que los hogares no tienen por qué pagar por un servicio que no reciben, pero también desincentiva las conexiones. Incluso en zonas donde las infraestructuras de saneamiento pasan justo al lado de los edificios, los índices de conexión son muy bajos. Si bien OSE ofrece préstamos subsidiados a los usuarios que desean conectarse, este aliciente no ha bastado para promover la cobertura universal. En Montevideo, el 85% de los hogares se encuentra en áreas que cuentan con sistema de saneamiento, pero en muchos casos esta estadística solo indica que los conductos pasan junto a las casas. En algunas zonas del interior del país, solo el 15% de los hogares está conectado al sistema (*La Red 21* 2011).

Normalmente, los hogares con rentas altas tienen conexiones de saneamiento formales, mientras que los que tienen rentas bajas se las arreglan con «tecnologías en favor de los pobres», con lo que se crea un sistema de suministro de dos niveles. La solución casera más popular para solucionar el saneamiento doméstico, tanto en zonas rurales como urbanas, es el pozo de infiltración. Según el PNUD, los pozos de infiltración son una tecnología apropiada en zonas con poblaciones dispersas y donde el entorno puede absorber y procesar el volumen de residuos. En áreas más densamente pobladas, sin embargo, los pozos de infiltración pueden provocar graves problemas ambientales y sanitarios. Además, también pueden tener mal olor y la responsabilidad del mantenimiento depende de cada hogar.

OSE es responsable del alcantarillado sanitario en todo el país excepto en Montevideo, donde depende del gobierno municipal. Esto reduce las economías de escala para OSE en lo que respecta a los servicios de saneamiento y hace difícil coordinar los esfuerzos para mejorar la situación del saneamiento en el conjunto del país.

La conciencia pública sobre las posibles amenazas a la integridad ambiental debido a la contaminación por aguas residuales es un fenómeno relativamente reciente en Uruguay. La falta de alcantarillado sanitario se ha convertido en un motivo de preocupación pública en Ciudad de la Costa, donde el rápido crecimiento urbano de la última década ha desbordado la capacidad de las infraestructuras y ha provocado graves impactos ambientales en las dunas del litoral. La pérdida de playas públicas y márgenes de ríos y afluentes –especialmente en Montevideo y a lo largo del río Uruguay– también ha mejorado la conciencia de la población urbana sobre la contaminación. Hasta la fecha, sin embargo, no ha surgido ningún movimiento social que cuestione el acceso desigual al servicio (Carlos Santos, entrevista con los autores).

El Gobierno del Frente Amplio se está esforzando por cambiar la situación para «mejorar la calidad de vida, la salud pública y el cuidado del medio ambiente» (*La Red 21* 2011). En julio de 2011, el Congreso aprobó una ley por la que es obligatoria la conexión al

sistema de alcantarillado. La nueva ley prevé disposiciones para ofrecer subsidios y ayudas a aquellas personas que no se puedan costear la conexión, así como multas y sanciones en caso de incumplimiento de la normativa.

Medio ambiente

Como les sucede a muchas empresas públicas de agua y saneamiento con las infraestructuras envejecidas, OSE hace frente a un alto índice de pérdidas de agua, algo que se conoce en el sector como «agua no contabilizada». Actualmente, OSE pierde alrededor de un 50% del agua que produce por causas físicas y comerciales, un porcentaje que está muy por encima de los estándares internacionales y que apunta a una actitud algo negligente.[5] Sin embargo, teniendo en cuenta la abundancia de recursos hídricos en Uruguay, no es tanto la escasez física de agua lo que preocupa con respecto al agua no contabilizada, sino el costo de producirla y distribuirla. Más de la mitad del presupuesto de OSE se gasta en electricidad para bombear agua desde las plantas de tratamiento y a través de las cañerías.

Actualmente, Uruguay trata alrededor del 70% de sus aguas residuales (IDB 2010). Pero como ya se ha señalado, debido a la división de poderes entre OSE y el gobierno municipal de Montevideo, el tratamiento de la mayor parte de aguas residuales urbanas no depende de OSE. Los cursos de agua urbanos de Montevideo se convierten en cloacas abiertas debido a que las aguas residuales domésticas e industriales sin tratar se escapan de los sistemas de alcantarillado, viejo y deteriorado, y se mezclan con las aguas pluviales y las aguas residuales

[5] Según la base de datos IB-NET del Banco Mundial, el índice medio de agua no contabilizada (o «no facturada») en los países en desarrollo se sitúa en alrededor del 35%; sin embargo, el Banco Mundial estima que el promedio está seguramente más cerca del 40-50%, ya que no todas las empresas envían sus reportes a IB-NET (Kingdom *et al.* 2006, 2). En el mundo desarrollado, en cambio, este índice medio es del 15% (Kingdom *et al.* 2006, 3). El Banco Mundial recomienda que el estándar debería situarse por debajo del 25%.

de los hogares en la ciudad de Montevideo, donde se combinan los dos sistemas. Cuando llueve, el volumen de agua que se debe tratar sobrepasa con mucho la capacidad de la planta de tratamiento, lo cual contamina las playas públicas de Montevideo. Dicho esto, según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, los indicadores ambientales han mejorado desde que se volvió a nacionalizar la empresa en 2005 y 2006 (Borraz *et al.* 2011). Esto sugiere que el problema del tratamiento de las aguas residuales ha sido mejor abordado por el operador público, OSE, que por su antecesor privado, que trataba los daños ambientales como una «externalidad», especialmente por la falta de una reglamentación estricta por parte del Estado.

Participación de trabajadores y trabajadoras y equidad

En Uruguay, la afiliación sindical es voluntaria. Sin embargo, la FFOSE representa a 3.300 de los 4.600 empleados a tiempo completo de OSE, es decir, alrededor del 75%. Como explica Carmen Sosa en la entrevista con los autores, hay varios motivos por los que ciertos empleados deciden no formar parte del sindicato, como «el clientelismo partidista», y «también la cuestión de trabajadores con salarios bajos que no pueden sacrificar una parte de este para pagar las cuotas sindicales [aunque estas representan menos del 1% del salario]».

Aunque Uruguay tiene una fuerte tradición corporativista, el neoliberalismo estrechó el espacio para la participación de trabajadores y trabajadoras en todos los ámbitos de la vida pública, incluidas las empresas públicas como OSE. Las relaciones entre la gerencia y el sindicato mejoraron tras la elección del Frente Amplio en 2004, un partido con fuertes vínculos con las organizaciones sindicales. Estos giros forman parte de una vida política más amplia a escala nacional. Como elemento clave de su plataforma, el Frente Amplio reactivó la negociación colectiva centralizada en el sector público. Tal como apunta Silverman (2011, 1):

> A partir de 2005, el Gobierno del Frente Amplio liderado por el presidente Tabaré Vázquez legisló a favor de numerosos cambios en el marco uruguayo de relaciones laborales, convocando las negociaciones colectivas obligatorias por sector, conocidas como Consejos de Salarios, concediendo más garantías a los líderes y activistas sindicales con la Ley de Fueros Sindicales, y expandiendo e institucionalizando los procesos de negociación colectiva con respecto a categorías de trabajadores antes excluidas, como los profesores, los trabajadores del hogar y los trabajadores rurales.

Teniendo en cuenta los estrechos lazos entre el Gobierno y los sindicatos, dos comentaristas llegan a la conclusión de que, comparado con otras experiencias de la región, «puede que Uruguay sea el más cercano al ideal socialdemócrata, ya que el Frente Amplio mantiene fuertes vínculos políticos con un movimiento obrero organizado de forma centralizada» (Levitsky y Roberts 2011, 415).

Dentro de este sistema corporativista, los ajustes salariales anuales en OSE se deciden a través de una junta integrada por miembros del Directorio, la FFOSE y el Ministerio de Trabajo. Los trabajadores y trabajadoras de OSE son los que tienen un salario más bajo entre los empleados por empresas de propiedad estatal, tales como la empresa eléctrica (UTE) y la telefónica (ANTEL), debido a que los otros sectores son más rentables.

Otra de las iniciativas del Frente Amplio es mejorar las relaciones de género en el trabajo. Según un informe publicado en 2009 por el Banco Interamericano de Desarrollo, Uruguay tiene la segunda mayor brecha salarial en la región (solo después de Brasil): los hombres ganan un 26,3% más que las mujeres de igual edad y con el mismo nivel de educación (Atal *et al*. 2009, 23). En 2007, Uruguay aprobó una legislación nacional sobre la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres. En el marco de esta iniciativa, OSE estableció un Observatorio de Género, encargado de supervisar la igualdad de género en el organismo. El primer reporte publicado por el Observatorio en 2008 señala que, de los 4.175 funcionarios a tiempo completo en la empresa, 900 eran mujeres. Si bien no hay datos sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres en OSE, Carmen Sosa

(entrevista con los autores) afirma que «no hay diferencias objetivas [entre los salarios de hombres y mujeres], pero no escapamos a la realidad de la sociedad en la que vivimos».

Según una de las coordinadoras de las medidas para reducir la desigualdad de género en OSE, las reformas hasta la fecha han sido moderadas (Carmen Anastasia, entrevista con los autores). Un equipo de educadores organiza talleres con todos los gerentes sobre el uso de lenguaje incluyente desde el punto de vista del género y todas las ofertas laborales deben seguir la misma norma (es decir, los anuncios de empleo deben especificar «trabajador» y «trabajadora»). Un pequeño proyecto piloto para realizar un seguimiento del equilibrio entre géneros dentro del personal en un taller sobre contadores de agua no ha generado resultados concretos. De hecho, la proporción entre trabajadores y trabajadoras se incrementó ligeramente a favor de los hombres. Cabe también destacar que OSE ofrece un servicio de guardería accesible para todos los trabajadores y trabajadoras de la empresa, incluidos los subcontratados como el personal de limpieza. Aunque estas reformas puedan parecer superficiales, representan un paso en la dirección adecuada.

CORPORATIZACIÓN: LÍNEAS BORROSAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Si bien los servicios de agua y saneamiento están ahora bajo control público, hay un debate sobre el significado de «lo público» en Uruguay. Durante la campaña para el plebiscito de 2004, la CNDAV exigió que todos los servicios pasaran a depender de OSE, una demanda que solo se cumplió en parte. Además, aunque Uruguay tenía el índice más bajo de bienes públicos privatizados de Sudamérica (menos del 0,1% del PIB, frente al 20% de Bolivia), el neoliberalismo ha dejado su huella institucional e ideológica (Lanzaro 2011, 373). En efecto, hay dos tendencias relacionadas con la corporatización que amenazan el carácter de OSE como empresa pública modelo: la modernización y la descentralización.

Modernización

El Banco Mundial ha patrocinado la «modernización» de la empresa desde fines de los años ochenta; los últimos préstamos han alcanzado 105 millones de dólares, distribuidos en varios programas (2000-2007, 2007-2012). El Proyecto de Modernización y Rehabilitación de los Sistemas entraña reformas técnicas, operativas y administrativas con el fin de mejorar la eficiencia de la empresa de agua. A pesar de que OSE lleva funcionando con un superávit presupuestario desde 2005 y ha logrado una cobertura prácticamente universal en materia de agua potable, los documentos del Banco Mundial siguen enfatizando la necesidad de convertir a la OSE «de un monopolio ineficiente en una empresa pública más responsable» (World Bank 2010, 1).

Según el Banco Mundial, el principal problema en el sector del agua y el saneamiento es la falta de competencia, ya que los servicios son suministrados por un único proveedor que es propiedad del Estado. En este sentido, es difícil garantizar «puntos de entrada para mejorar su rendimiento» y comparar los niveles de eficiencia entre servicios (World Bank 2010, 1). En consecuencia, el Banco Mundial ha estado impulsando una reforma del sistema regulador en todo el sector, así como de las operaciones y la gestión en la propia empresa, como forma de mejorar la «eficiencia» de los servicios de agua y saneamiento. El 5 de julio de 2012, OSE recibió la aprobación de un tercer préstamo para apoyar cuatro áreas que necesitan mejoras: reducción del agua no contabilizada, modernización de las infraestructuras, expansión de las redes de agua y saneamiento, y adaptación al cambio climático.

Las medidas de modernización también incluyen el desarrollo de un sistema de evaluación comparativa (*benchmarking*) y de mecanismos para poner la información a disposición del público. Los y las gerentes entrevistados para este estudio destacan que OSE ha desarrollado dos tipos de evaluaciones: una que cumple con las condiciones de los préstamos concedidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y otra que los responsables de la empresa «han

determinado por sí mismos». Cabe destacar que OSE no acepta uno de los indicadores más controvertidos de «eficiencia» usado por el Banco Mundial, la «cifra mágica» que establece que las empresas de agua y saneamiento deben emplear a un máximo de cuatro trabajadores por cada 1.000 conexiones. Danilo Ríos (entrevista con los autores) explica que este indicador es engañoso, ya que no tiene en cuenta la diversidad de circunstancias en que operan las empresas de agua. Es fácil alcanzar esos objetivos en una empresa de agua que solo abastece a una población urbana, concentrada y relativamente acomodada, pero no en una empresa nacional que sirve a todo el país, incluidas las áreas rurales. A pesar de ello, el Banco Mundial alardea de que en los procesos de «modernización» financiados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, «la productividad laboral mejoró de 12,7 empleados por cada 1.000 conexiones en 1987 a 4,3 empleados en 2006» (World Bank 2010, 1).

Hay varios motivos por los que la plantilla laboral de OSE se ha ido reduciendo durante los últimos 15 años. Como comenta Alicia Araujo (entrevista con los autores), antigua vicepresidenta de OSE, cuando ella empezó a trabajar en la empresa, en 1982, había unos 7.000 empleados. Desde entonces, se ha producido un radical cambio tecnológico. En los años ochenta, las cuentas se llevaban a mano, pero la llegada de las computadoras generó un evidente ahorro en las cargas de trabajo y mejoró la eficiencia. Parte de la plantilla también se ha reducido a causa de las subcontrataciones.

El proyecto de modernización ha provocado tensiones entre gerentes y trabajadores, ya que pocos de los cambios introducidos buscan mejorar las condiciones laborales en la primera línea. La «modernización», más bien, ha desembocado en crecientes tensiones sobre las contrataciones y los ascensos, la subcontratación de servicios y el alcance de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la empresa.

En lo que se refiere a las contrataciones y los ascensos, hoy en día los empleados son contratados mediante procesos abiertos y competitivos, mientras que, en el pasado, muchos empleados entraban en la

empresa gracias a sus conexiones políticas o familiares. Aunque más transparente en cierto sentido, los trabajadores con muchos años de servicio son muchas veces relegados en favor de trabajadores más jóvenes, con más cualificaciones formales pero con mucha menos experiencia práctica (aunque en los niveles más altos de gerencia OSE esta práctica ha tardado en adoptarse; solo uno de los gerentes entrevistados para este estudio obtuvo su cargo en un proceso de contratación abierto y basado en los «méritos»). La cuestión de las contrataciones y los ascensos, por lo tanto, se ha convertido en un importante punto de controversia entre el sindicato y la gerencia.

La subcontratación es otra tendencia nociva relacionada con la corporatización a la que OSE tampoco es inmune. Al preguntarles directamente si las subcontrataciones habían aumentado o disminuido, los y las gerentes de OSE respondieron que la política de la empresa consiste en subcontratar solo aquellos servicios considerados «no esenciales». Según Emma Fierro (entrevista con los autores), OSE practica «la contratación de terceras partes sin perder su soberanía», ya que los componentes estratégicos de sus operaciones siempre se han desarrollado «internamente» por parte del personal fijo, como explica Alicia Araujo (entrevista con los autores). Esta externalización o tercerización se aplica en particular a aquellos aspectos del trabajo que exigen una formación y conocimientos especializados para los que no es eficiente estar preparando constantemente a nuevos trabajadores, sobre todo empleos con una pronunciada curva de aprendizaje. OSE también subcontrata las relaciones con los clientes a la agencia pública Antel cuando su centro de atención telefónica no puede gestionar el volumen de clientes.

En 2005, la FFOSE lanzó una campaña para acabar con la práctica de las subcontrataciones que fue exitosa en algunas áreas del servicio. Antes, por ejemplo, la lectura de los contadores de agua se externalizaba por completo, pero ahora se encarga de ello el personal de OSE (estudiantes o becarios). No está claro, sin embargo, cuál es la proporción de empleados subcontratados con respecto a empleados fijos y a tiempo completo en OSE. La cuestión de las subcontrataciones sigue siendo un tema delicado. Según sugieren los datos incidentales de un

taller sobre contadores de agua al que asistimos en 2011, 7 de 37 trabajadores empleados recientemente estaban subcontratados.

Por último, los trabajadores y las trabajadoras temen que el clima que ha sido favorable a su participación en OSE esté empezando a cambiar con hechos como que, por ejemplo, no se les consultara sobre el presupuesto de 2012 (por primera vez en la memoria reciente). En palabras de Carlos Sosa (entrevista con los autores), presidente de la FFOSE:

> La participación tiene dos aspectos distintos: la visión de la participación que tiene la gerencia de OSE y la de los trabajadores. Estas visiones se basan en dos perspectivas ideológicas diferentes. El Directorio tiene una visión estrecha de la participación, como algo que se limita a la promoción profesional y a las condiciones laborales... Nosotros como sindicato tenemos una visión fundamentalmente distinta. Para nosotros, todo lo que afecta al trabajador –ya esté relacionado con la gerencia, las normas y la política social, el desarrollo personal, la salud (vinculada con el lugar de trabajo o no)– son cuestiones que deberían ser objeto de negociación colectiva. Hemos intentado promover este concepto, aunque hemos enfrentado resistencia por parte de la gerencia.

Cuando se les preguntó por qué no se había invitado al sindicato a participar en las negociaciones sobre el presupuesto, los gerentes de OSE arguyeron que el problema tiende a estar en el sindicato, que carece de capacidad para intervenir. El vicepresidente de OSE, Daoiz Uriarte (entrevista con los autores), que antes de ser gerente de la empresa fue dirigente sindical, admitió que «ha habido problemas con el sindicato», aunque no profundizó en el tema.

Descentralización y externalización

Después de la enmienda constitucional de 2004, algunas pequeñas compañías privadas de agua fueron absorbidas por OSE. En el departamento de Maldonado, donde se encontraban las dos concesiones mayores, los contratos fueron rescindidos.

En el caso de URAGUA, el Gobierno rescindió la concesión por incumplimiento de los términos del contrato. Las acciones fueron transferidas a OSE (Taks 2008). Ahora la zona está abastecida por una asociación público-pública entre OSE y el consejo municipal, bajo la figura de Unidad de Gestión Desconcentrada, en que las dos entidades públicas poseen acciones. En el este de Maldonado, la multinacional francesa Suez vendió su participación en Aguas de la Costa a OSE (60% de las acciones), pero el resto (40%) sigue en manos de la compañía privada STA Ingenieros SRL (Aguas de la Costa 2010).

Como OSE cuenta con la mayoría de las acciones, mantiene el control sobre las decisiones, pero eso no obvia el hecho de que el contrato debe generar beneficios financieros para STA Ingenieros. La CNDAV ha cuestionado estas cifras por no corresponderse con el significado de «público» que establece la reforma constitucional, que supondría que OSE no solo tiene el control total, sino también plena titularidad y responsabilidad de suministrar servicios de agua y saneamiento (Taks 2008).

La CNDAV también tiene una doble crítica de la descentralización. En primer lugar, la descentralización administrativa que representa el consorcio en Maldonado podría amenazar el sólido sistema de subsidios cruzados que posibilita la solidaridad a escala nacional. Por ejemplo, como Carmen Sosa apunta (comunicación escrita), el director de la UGD Maldonado manifestó en octubre de 2012 que el Estado debería crear arreglos parecidos en Canelones y Rocha, lo cual amenaza con destruir la política tarifaria nacional universal, «la herramienta que permitió a OSE alcanzar un suministro universal del servicio durante 60 años». Críticos como Sosa temen que, con el paso del tiempo, la descentralización administrativa facilite que las comunidades más ricas exijan mayor autonomía, minando así la estructura tarifaria redistributiva que funciona a escala nacional. La decisión del Gobierno en 2010 de crear 355 nuevos gobiernos municipales podría intensificar estas presiones.

En segundo lugar, la CNDAV teme que la descentralización facilite la subcontratación de servicios. OSE perderá capacidad si deja de

ser responsable de prestar servicios en todas las zonas del país, especialmente si van surgiendo nuevas compañías privadas para salvar la brecha en el servicio, convirtiéndose así en competidoras de OSE.

En opinión de esas voces críticas, la descentralización se introdujo en OSE como una forma de facilitar la privatización, que exigía que ciertas áreas del servicio se dividieran y se reservaran para su licitación en el sector privado. Como ya se ha señalado, aunque la enmienda constitucional invirtió la tendencia a la privatización, no sirve para proteger a OSE de la comercialización ni para erradicar las privatizaciones totalmente completo.

El temor a que la descentralización administrativa se estuviera convirtiendo en una tendencia se vio confirmado durante el Gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010), cuando OSE creó otra empresa conjunta con el gobierno municipal de Canelones, llamada Consorcio Canario S.A. (parecida a la que sustituye a URAGUA en Maldonado), con el objetivo de expandir la infraestructura de alcantarillado sanitario y pluvial en Ciudad de la Costa. La decisión dio lugar a controversias dentro de la empresa por el papel de los proveedores públicos frente a los privados en el suministro de servicios. Aunque ambas entidades son públicas, el consorcio está constituido como «sociedad anónima» y, por lo tanto, su funcionamiento se rige por el derecho privado, no público.

Estos debates internos sobre la descentralización en OSE saltaron a las noticias en marzo de 2011 (Brecha 2011), cuando una disputa entre el presidente y la vicepresidenta de OSE sobre la conveniencia del contrato con el Consorcio Canario llevó al presidente de la República a reemplazar a ambos ejecutivos. Tras expresar su preocupación por los riesgos que conllevaba la descentralización de la empresa, la vicepresidenta Alicia Araujo fue sustituida por Daoiz Uriarte, otro militante contra las privatizaciones que era bastante conocido y respetado en la empresa por su perfil internacional y su acérrima defensa del derecho al agua. El presidente Carlos *Colacce*, que defendía los mecanismos «pragmáticos» de descentralización, también fue destituido y reemplazado por el presidente del Consorcio Canario, Milton

Machado. La elección de Machado indica claramente que el Gobierno de José Mujica no se opone a ciertas formas de descentralización administrativa. Según el editorial de un semanario de izquierda, este nombramiento pone de manifiesto que «la influencia de las empresas privadas [en OSE] es cada vez más decisiva» (Brecha 2011).

Para sus defensores, sin embargo, la descentralización supone un primer paso en el proceso de fortalecer la competitividad entre sedes regionales para reducir los costos y el agua no contabilizada, e incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. Tal como explica Daoiz Uriarte (entrevista con los autores), era necesario crear el consorcio para que el proyecto se pudiera ejecutar más rápidamente, ya que el proceso de licitación pública puede durar entre dos y tres años. Y dado que el consorcio se rige por el derecho privado y no por el público, no está sometido a los mismos requisitos que la OSE en lo que se refiere a licitaciones y adquisiciones.

El comentario anterior no pretende ser una reacción automática que rechaza sin más la participación del sector privado en algunos ámbitos del suministro del servicio. De hecho, las sociedades anónimas pueden desempeñar un papel positivo al llenar espacios donde el proveedor público carece de capacidad y/o conocimientos. En los últimos cinco años, OSE ha creado otras dos entidades semipúblicas para promover la investigación y desarrollar tecnología: Aguasur (Manantial Dorado S.A.) se encarga de desarrollar tecnología para purificar agua, y la Planta Compacta y Transportable para Potabilización de Agua (Unidad Potabilizadora de Agua, UPA) fue desarrollada por OSE como una empresa mixta con el ejército uruguayo.

La UPA funciona acogiéndose al derecho privado para poder comercializar la invención, ya que el público no se lo permitiría a OSE. Si bien el director de la unidad subraya que el objetivo de comercializar las UPA en estos momentos no es obtener beneficios, sino compartir la tecnología, si la empresa resulta comercialmente exitosa aumentarán sin duda las presiones para privatizarla. Hasta la fecha, OSE se encarga del funcionamiento de 112 unidades en Uruguay y ya ha vendido otras 133 unidades a Venezuela, India, Ecuador, Argentina y

Malasia. Además, se han donado 27 unidades como parte de la aportación de Uruguay a las misiones de paz de las Naciones Unidas y países que han enfrentado situaciones de emergencia causadas por catástrofes naturales (OSE sin fecha).

OSE también creó una asociación público-privada con una empresa local para desarrollar proyectos piloto y poner a prueba una nueva tecnología de teledetección que serviría para supervisar a grandes usuarios de agua, como plantas embotelladoras de refrescos. Hasta la fecha, parece que OSE ha creado entidades descentralizadas para promover la innovación tecnológica en el mercado. Una vez más, los gerentes de OSE lo justifican señalando que la empresa pública es «demasiado lenta» como para poder realizar funciones que consideran que se pueden desarrollar mejor a través del sector privado. Como apunta Alicia Araujo (comunicación personal): «No hay nada menos transparente que una corporación [privada] (...) Cuando se invierte plata en obra pública pero se actúa bajo el derecho privado, la entidad puede escapar a todos los mecanismos de control (…) que proporciona el derecho público».

El discurso sobre cómo mejorar la «eficiencia» del sector público refleja un debate interno más profundo sobre los modelos de suministro de servicios que se está viviendo en OSE y en conjunto de la sociedad uruguaya: algunos gerentes de OSE abrazan los modelos y las prácticas de gestión del sector privado, mientras que otros destacan el carácter «social» de la empresa de agua. El debate, en concreto, plantea cuestiones sobre cómo deben definirse los objetivos de las empresas públicas. Lucila Servetto (entrevista con los autores), que es partidaria del giro más comercial de la empresa, describe los «dos modelos» con términos contundentes:

> OSE está apenas recientemente comenzando a actuar como una *compañía*. En realidad, antes se trataba más de suministrar un servicio. Nadie se va a quejar por el precio del agua porque pagan tan poco... El hecho de que OSE se centrara en suministrar agua como un servicio social le hizo mucho daño a la compañía. Los cambios en OSE no tienen tanto que ver con una «modernización» como con un cambio en la gestión y un cam-

> bio en la cultura, de modo que OSE pase de ser un proveedor de servicios a una *compañía* que presta un servicio. (La cursiva es nuestra.)

Aunque no está claro si Servetto se refiere aquí a una empresa estatal o a una compañía privada con fines de lucro, el significado de esta afirmación debe entenderse en el contexto ideológico y los debates públicos más generales que se dan en Uruguay sobre cómo mejorar la «eficiencia» del Estado y de las empresas estatales. Sin duda, el Frente Amplio se ha embarcado en un proyecto de «tercera vía» socialdemócrata, como indica el reciente apoyo dado por el Gobierno a las asociaciones público-privadas para la construcción de obras públicas, a pesar del fracaso de los experimentos en el sector del agua en los años noventa. En julio de 2011, el Frente Amplio aprobó la Ley 18786, que permite la creación de asociaciones público-privadas en los sectores del transporte, la energía, la gestión de residuos y las infraestructuras sociales (como cárceles, centros de salud, centros educativos, vivienda social, complejos deportivos y obras que mejoran «el desarrollo urbano»). El sector del agua y el saneamiento no se menciona de forma explícita, pero tampoco aparece en la lista de «sectores excluidos». Durante el debate público que desembocó en la ley, se ensayaron los argumentos clásicos a favor de este tipo de asociaciones, entre los que estaría la necesidad de fondos para infraestructuras. La central obrera nacional se pronunció en contra de la ley, pero fueron muy pocos los miembros de la coalición del Frente Amplio que criticaron abiertamente la política de privatizaciones. La defensa que hace el Frente Amplio de las asociaciones público-privadas da una pista sobre cómo se han movilizado las ideas de la «nueva gestión pública» para reorganizar el sector público, incluso entre la izquierda.

CONCLUSIÓN

Durante sus 60 años de historia, OSE ha proporcionado servicios de agua de calidad a la población de Uruguay. Los altos niveles de inver-

sión pública han llevado a un índice de cobertura de agua potable casi universal; la cobertura relativamente baja en lo que se refiere a servicios modernos de saneamiento sigue siendo un reto, pero el nuevo Gobierno está tomando medidas para hacer frente a esta carencia.

Como sucedió con muchas empresas públicas de servicios de todo el mundo, la aparición del neoliberalismo en los años noventa y la crisis económica de principios de la década de 2000 dieron lugar a tiempos difíciles.

En este capítulo se identifican dos aspectos clave de la corporatización: la modernización y la descentralización. Cada una de estas reformas es un arma de doble filo. La introducción de un sistema de evaluación comparativa ha incrementado la transparencia de la empresa y establecido normas claras sobre cómo se puede medir su desempeño, pero en un contexto de neoliberalismo en el que todo lo dicta el mercado, también se puede utilizar para crear una dinámica de competencia entre diferentes entidades dentro de la empresa. Aunque no toda la competencia es mala, la presión para competir debe moderarse con consideraciones de equidad y justicia. Por ejemplo, quizá la empresa pueda ser «más eficiente» en la prestación de servicios de agua y saneamiento en Montevideo que en las zonas rurales debido a las economías de escala. Las medidas «modernas» de desempeño establecidas por el Banco Mundial –como el número de trabajadores por cada 1.000 conexiones– no tienen en cuenta este tipo de diferencias. En el peor de los casos, estas comparaciones pueden conducir a formas jerárquicas de gestión que se sostendrán como «buenas prácticas» solo en zonas relativamente acomodadas (como Maldonado).

La introducción de las subcontrataciones representa aún mayor motivo de preocupación. En las entrevistas, los y las gerentes de alto nivel de OSE justificaron la creación de entidades como las UPA y el Consorcio Canario por la necesidad de tomar «decisiones rápidas», eludiendo los procesos de licitación pública. Una vez más, no hay nada intrínsecamente malo en las decisiones rápidas, pero hay que reconocer que los riesgos de que sirvan para justificar la concentración del poder por encima de la toma democrática de decisiones son

altos. Sobre este punto, el aspecto más evidente del cambio que se ha producido en OSE es la forma en que el sindicato, la FFOSE, ha sido excluido cada vez más de los procesos de toma de decisiones colectivas en los últimos años. Los trabajadores y las trabajadoras temen que el espacio para la deliberación democrática dentro de la empresa se está achicando, incluso dentro de la nueva izquierda con su agenda política centrada en atender las necesidades de los trabajadores informales en lugar de los trabajadores organizados. Por estas razones, la FFOSE está llevando a cabo una campaña contra la tendencia a la subcontratación de las operaciones de la empresa, ya que los trabajadores precarios contratados de forma puntual no gozan de los mismos beneficios que los asalariados a tiempo completo. La tendencia a la subcontratación divide a la clase obrera, lo que hace más difícil crear coaliciones amplias que promuevan los intereses de los trabajadores en su conjunto. En palabras de Alicia Araujo (comunicación personal), el reporte meterológico sobre el carácter público de OSE podría rezar «tiempo agradable, pero inestable y con previsiones de lluvia».

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean dar las gracias al personal de OSE que participó en este estudio, con especial mención a Alicia Araujo, Adriana Marquisio, Carlos Sosa y Carmen Sosa por sus comentarios sobre una versión anterior. Agradecemos también a Daniel Chavez por sus observaciones y a Calais Caswell y Rebecca McMillan su inestimable asistencia en la investigación. Se aplican las exenciones habituales de responsabilidad sobre el contenido.

REFERENCIAS

Aguas de la Costa (2010) «Informe anual», Maldonado: Aguas de la Costa.
Allen, A., P. Hoffman y H. Griffiths (2008) «Moving down the ladder: governance and sanitation that works for the urban poor», Documento presentado

en el IRC symposium «Sanitation for the urban poor partnerships and governance», 19-21 de noviembre, Delft, Países Bajos.

Atal, J. P., H. Nopo y N. Winter (2009) *New Century, Old Disparities: Gender and ethnic wage gaps in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Borraz, F., N. González Pampillón y M. Olarreaga (2013) *Water Nationalization and Service Quality*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Brecha (2011) «Apuntes para entender la crisis en OSE: dos modelos antagónicos», 1320, 11 de marzo.

Business News Americas (2011) «OSE announces 5.5% rate hike», 18 de enero.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2012) *Water Supply and Sanitation in Latin America and the Caribbean*, Panamá: CAF Development Bank.

CUPE (Canadian Union of Public Employees) (1998) *False Savings, Hidden Costs: Calculating the costs of contracting out and privatisation*, Ottawa: CUPE.

Ducci, J., y M. Soulier Faure (2010) *Drinking Water, Sanitation and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Washington, DC: IDB.

Dugard, J., y K. Drage (2012) «Shields and swords: legal tools for public water», MSP Occasional Paper no. 17, Ciudad del Cabo: Municipal Services Project, www.municipalservicesproject.org/publication/shields-and-swordslegal-tools-public-water, consultado el 12 de diciembre de 2013.

CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe) (sin fecha) «Sistema de indicadores del sector público para América Latina y el Caribe», sispalc.cepal.org/Sispalv2/Indicadores.aspx, consultado el 7 de noviembre de 2013.

El País (2010) «OSE no factura 50% del agua», 22 de mayo, www.elpais.com.uy/100522/pecono-490209/economia/OSE-no-factura-50-del-agua/, consultado el 7 de noviembre de 2013.

Galeano, E. (2004) «Where the people voted against fear», *ZNet*, 18 de noviembre.

IDB (Inter-American Development Bank) (2010) «Drinking water, sanitation and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean», Washington, DC: IDB.

Jaglin, S. (2002) «The right to water versus cost recovery: participation, urban water supply and the poor in sub-Saharan Africa», *Environment and Urbanization*, 14(1): 231-245.

Kingdom, B., R. Liemberger y P. Marin (2006) *The Challenge of Reducing Non-revenue Water (NRW) in Developing Countries*, Washington, DC: World Bank, siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/WSS8fin4.pdf, consultado el 7 de noviembre de 2013.

La Red 21 (2011) «Votan conexión a saneamiento», 5 de julio, www.lr21.com.

uy/politica/460884-votan-conexiona-saneamiento, consultado el 7 de noviembre de 2013.

La República (2012) «A partir de este año será obligatorio estar conectado a la red de saneamiento», 1 de febrero, www.republica.com.uy/obligatorioconectado-saneamiento/, consultado el 7 de noviembre de 2013.

Lanzaro, J. (2011) «Uruguay: a social democratic government in Latin America», en S. Levitsky y K. M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 348-374.

Laurie, N., y C. Crespo (2007) «Deconstructing the best case scenario: lessons from water politics in La Paz-El Alto, Bolivia», *Geoforum*, 38(5): 841-854.

Levitsky, S., y K. M. Roberts (2011) «Democracy, development and the Left», en S. Levitsky y K. M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 399-427.

Loftus, A. J. (2006) «Reification and the dictatorship of the water meter», *Antipode*, 38(5): 1023-1045.

López Reilly, A. (2011) «Asentamientos: hay 412 en Montevideo según la Intendencia», *El País*, 23 de marzo.

McGranahan, G., y D. Satterthwaite (2006) «Governance and getting the private sector to provide better water and sanitation services to the urban poor», IIED Human Settlements Discussion Paper Series, Theme: Water-2, Londres: International Institute for Environment and Development, pubs.iied.org/pdfs/10528IIED.pdf, consultado el 7 de noviembre de 2013.

MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2009) «Lo que toda uruguaya y uruguayo debe saber sobre el MIDES», Montevideo: MIDES.

OSE (Obras Sanitarias del Estado) (sin fecha) «Planta compacta y portable para potabilización de agua», www.ose.com.uy/descargas/publicaciones/Brochure_upas/upa.pdf, consultado el 7 de noviembre de 2013.

Pendle, G. (1952) *Uruguay - South America's First Welfare State*, Nueva York: Royal Institute of International Affairs.

Santos, C. (2006) «La privatización del servicio público de agua en Uruguay», en C. Santos, S. Valdomir, V. Iglesias y D. Renfrew (eds.), *Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización del agua en Uruguay*, Montevideo: Ediciones de la Canilla, pp. 85-100.

Silverman, J. (2011) «Labor relations in Uruguay under the Frente Amplio government, 2005-2009: from neoliberalism to neocorporativism?», Documento presentado en la VII Global Labour University Conference, 28-30 de septiembre, Johannesburgo.

Spronk, S. (2009) «Making the poor work for their services: neo-liberalism and "pro-poor" privatization in El Alto, Bolivia», *Canadian Journal of Development Studies,* 28(3/4): 397-413.

– (2010) «Water and sanitation utilities in the global South: re-centering the debate on "efficiency"», *Radical Review of Political Economics*, 42(2): 156-174.

Spronk, S., C. Crespo Flores y M. Olivera (2012) «Las luchas por la justicia del agua en América latina: alternativas públicas y "público-estatales"», en D. A. McDonald y G. Ruiters (eds.), *Alternativas a la privatización: la provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria, pp. 459-490.

Taks, J. (2008) «"El agua es de todos/water for all": water resources and development in Uruguay», *Development*, 51: 17-22.

Últimas Noticias (2011) «OSE quiere evitar pérdidas de US$ 25 al ano reduciendo informalidad y fugas», 30 de noviembre, www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011nov30/eco02.html, consultado el 7 de noviembre de 2013.

Wainwright, H. (2012) «Resistencia transformadora: el papel de los trabajadores y los sindicatos en las alternativas a la privatización», en D. A. McDonald y G. Ruiters (eds.), *Alternativas a la privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria, pp. 81-111.

World Bank (2006) «Data. Wage Bill and Pay Compression», data.worldbank.org/data-catalog/wage-bill-paycompression, consultado el 7 de noviembre de 2013.

– (2009) *Understanding Sector Performance: The case of utilities in Latin America and the Caribbean*, Washington, DC: World Bank.

– (2010) *Modernizing Public Water Services in Uruguay through a Long-term Partnership*, Washington, DC: World Bank.

Entrevistas

Anastasia, Carmen. Secretaría del Directorio, OSE, Montevideo, Uruguay, 17 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Apolo, Gabriel. Gerente de RANC (Reducción de agua no contabilizada), OSE, Montevideo, Uruguay, 18 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Araujo, Alicia. Exvicepresidenta de OSE, Montevideo, Uruguay, 17 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Azuriz, Karina. Consultora técnica del Directorio, Programa de abastecimiento de agua potable a pequeñas localidades rurales, OSE, Montevideo, Uruguay, 18 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Cortazzo, Ismael. Especialista en Recursos Humanos y Relaciones Laborales, FFOSE, Montevideo, Uruguay, 18 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Fierro, Emma. Gerente de Agua Potable, OSE, Montevideo, Uruguay, 21 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Marquisio, Adriana. Jefa de Relaciones y Cooperación, OSE, Montevideo, Uruguay (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Moll, Carolina. Gerente de Recursos Humanos, OSE, Montevideo, Uruguay, 19 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

País, Raúl. Gerente de Saneamiento, OSE, Montevideo, Uruguay, 21 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Ríos, Danilo. Director, OSE, 17 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Marcela Olivera y Susan Spronk).

Rodríguez, Jorge. Gerente de Planeamiento y Desarrollo, OSE, Montevideo, Uruguay, 22 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Romiti, Daniel. Jefe de Normalización, Instalación y Mantenimiento de UPA del Programa de Asesoramiento Externo, OSE, Montevideo, Uruguay, 22 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Santos, Carlos. Amigos de la Tierra Uruguay, San Francisco, Estados Unidos, 25 de mayo de 2012 (entrevista personal realizada por Susan Spronk).

Servetto, Lucila, Gerente de Recursos Humanos, OSE, Montevideo, Uruguay, 21 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Soria, Estela. Subgerente de Planeamiento y Desarrollo, OSE, Montevideo, Uruguay, 22 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Sosa, Carlos. Presidente, FFOSE, Montevideo, Uruguay, 22 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Sosa, Carmen. Jefa Seguridad de la Información, OSE, 13 de julio de 2012 (entrevista por correo realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

Uriarte, Daoiz. Vicepresidente, OSE, Montevideo, Uruguay, 25 de noviembre de 2011 (entrevista personal realizada por Carlos Crespo, Marcela Olivera y Susan Spronk).

CAPÍTULO 6

¿PUEDE LO PÚBLICO SOBREVIVIR A LA CORPORATIZACIÓN? EL CASO DE LA TNB EN MALASIA

NEPOMUCENO A. MALALUAN

En la mayoría de países asiáticos, las empresas eléctricas se consolidaron bajo control estatal después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1980. Independientemente de la orientación ideológica, las empresas de electricidad estaban organizadas como sistemas integrados verticalmente que abarcaban la generación, la transmisión y la distribución, y eran fundamentalmente de propiedad y gestión estatal.

El rol dominante del Estado en la provisión de electricidad ayudó a impulsar el desarrollo económico y la integración nacionales. Se entendía que este enfoque estaba en sintonía con el carácter económico de los sistemas eléctricos, que por lo general se consideraban «monopolios naturales», que exigían unas inversiones de gran magnitud que los Gobiernos estaban en mejor disposición de movilizar en el momento.

Este modelo impulsado por el Estado contaba con el apoyo de las instituciones financieras multilaterales y de los países desarrollados. Durante este período, por ejemplo, el Banco Mundial reconocía que «operaba en el marco de la propiedad estatal y el control público de un monopolista eléctrico», que «ayuda a captar las economías con sistemas de energía a pequeña escala y proporciona financiamiento en ausencia de mercados de capitales» (World Bank 1993, 34). Entre 1949 y 1982, el Banco Mundial comprometió 17.800 millones de

dólares en préstamos para proyectos de energía eléctrica en todo el mundo, de los que el 39% fueron a países asiáticos[1]. Y aún se gastaron más fondos en proyectos eléctricos a través de préstamos bilaterales (Hausman *et al*. 2008).

Las empresas públicas de electricidad variaban en su configuración institucional en función de cómo se organizaban las respectivas burocracias gubernamentales. Mientras que muchas estaban directamente integradas en ministerios o departamentos sectoriales, otras ya estaban organizadas como corporaciones gubernamentales. Estas últimas gozaban de personalidad jurídica independiente, con su propia junta directiva y cuentas financieras separadas del ministerio o departamento en cuestión. Sin embargo, los objetivos públicos seguían predominando, así como el control o la supervisión por parte de ministerios o departamentos en las decisiones importantes. Entre los ejemplos de entidades dirigidas por el Estado se cuentan la Compañía Eléctrica de Corea, la Compañía Nacional de Energía Eléctrica (*Perusahaan Listrik Negara,* PLN) de Indonesia y la Corporación Nacional de Energía de Filipinas (Malaluan 2012).

No obstante, a partir de la década de 1980, los modelos de provisión eléctrica impulsados por el Estado se vieron sometidos a una creciente presión. Las causas fueron múltiples y afectaron a los distintos países en mayor o menor grado. Mientras algunas empresas prosperaban, otras sufrían dificultades financieras crónicas, altas pérdidas del sistema, mala cobertura de la población y baja calidad del servicio. Incluso las empresas que funcionaban bien se enfrentaban a limitaciones de financiamiento para que la expansión de la capacidad se mantuviera al ritmo del crecimiento económico, propiciando la búsqueda de formas alternativas de movilizar recursos (Williams y Ghanadan 2006).

[1] Todas las cifras expresadas en dólares se refieren a dólares estadounidenses (USD).

TABLA 6.1
EL «MENÚ ESTÁNDAR» PARA LA REFORMA ELÉCTRICA

Dimensión normativa	Características principales
Corporatización	• Separar la empresa del Ministerio • Crear un marco contable claro • Instaurar la gestión privada
Comercialización	• Establecer la recuperación de los costos en la fijación de precios • Reducir o eliminar los subsidios • Hacer efectiva la recaudación
Ley en materia de energía	• Exigir jurídicamente la reestructuración • Permitir legalmente la participación/propiedad privada • Permitir legalmente la participación/propiedad/importaciones extranjeras
Regulación	• Eliminar la función reguladora del Ministerio • Crear un regulador independiente • Definir jurídicamente su alcance, autoridad y métodos
Productores independientes de energía	• Creación mediante la privatización de la generación de la empresa estatal • Desarrollo de terrenos no urbanizados • Acuerdos de adquisición de energía
Reestructuración	• Desagregación vertical y/u horizontal • Creación de una compañía independiente con autoridad para la transmisión • Separación de las unidades rentables para su venta a inversores privados
Privatización	• Venta directa • Venta de acciones • Empresa conjunta (*joint venture*)
Mercados competitivos	• Comprador único • Contratos bilaterales a plazo • Grupo basado en costos • Grupo basado en licitaciones

Fuente: Williams y Ghanadan 2006

Los debates sobre la forma que adoptaría la reestructuración, a su vez, se vieron cada vez más marcados por un viraje ideológico hacia la maximización de la eficiencia económica mediante reformas orienta-

das al mercado y la reducción del rol del Gobierno, una nueva perspectiva que afectaría a las políticas en todos los ámbitos de la economía. Los bancos de desarrollo y los acreedores bilaterales utilizaron la prescripción de políticas y la condicionalidad de los préstamos para promover un «menú estándar» de reformas, independientemente de la situación en que se encontrara la empresa de electricidad (véase la Tabla 6.1). En última instancia, las reformas perseguían la privatización y la competencia a través de la comercialización (Williams y Ghanadan 2006).

Fue en este contexto que Malasia corporatizó la empresa de electricidad en 1990, cuando promulgó la transformación de su Junta Nacional de Electricidad (*National Energy Board*, NEB por sus siglas en inglés) en una empresa llamada *Tenaga Nasional Berhad* (TNB), que funcionaría según las leyes por las que se rigen las corporaciones privadas. Aunque en un principio todas las acciones eran propiedad del Estado, en 1992 la TNB empezó a cotizar en la bolsa de valores de Kuala Lumpur, poniendo a la venta más del 23% de las participaciones de la empresa. Además, la TNB cerró acuerdos de compra de electricidad con productores independientes de energía.

En este capítulo se examina con mirada crítica este proceso de corporatización. Veremos que la corporatización de la TNB no se ajustó del todo al «menú estándar» de las reformas. Si bien introdujo una mayor participación del sector privado y orientación al mercado, el Gobierno no se desprendió de los mecanismos de control ni olvidó los objetivos no mercantiles, mezclando elementos públicos y privados. A pesar de ello, es también evidente que los mecanismos de mercado han desatado una lógica operativa que intensifica la tensión entre los objetivos de mercado y los que no lo son. Y aunque este modelo mixto ha sobrevivido hasta la fecha, la TNB experimenta una creciente presión para ahondar en las reformas siguiendo una línea que esté más acorde con el «menú estándar».

La primera sección aborda las peculiaridades del enfoque corporatizador en Malasia. En la segunda, se desarrollan las características de las reformas en la TNB. La tercera sección evalúa el desempeño de la

empresa con respecto a una serie predefinida de criterios de evaluación (para más información, véase el Capítulo 1 de este volumen). El capítulo finaliza esbozando las lecciones aprendidas con la experiencia de corporatización de la TNB.

EL CONTEXTO NORMATIVO MALAYO

A pesar de la fuerte presión externa para que adoptara un enfoque de «menú estándar», la reforma eléctrica no siguió una trayectoria lineal en los países asiáticos. Aunque los viejos modelos de empresa estatal sufrieron una transformación que incluyó elementos clave de la reforma neoliberal, las diversas economías políticas nacionales dieron lugar a distintas trayectorias normativas (Malaluan 2012; Williams y Dubash 2004). En Malasia, tres aspectos clave de la política económica nacional en la década de 1980 y 1990 apuntalaron el enfoque que adoptó la reestructuración de su empresa eléctrica: la Nueva Política Económica (NPE), la perspectiva de Estado desarrollista para la industrialización del país y el marco de «Malasia Sociedad Anónima» del primer ministro Mahathir Mohamad, que preveía un rol compartido para el Estado y el sector privado en el desarrollo económico.

Nueva Política Económica

En 1970, Malasia adoptó la Nueva Política Económica (NPE) como marco clave para su estrategia de desarrollo. La NPE tenía como objetivo reducir drásticamente la pobreza y, al mismo tiempo, reestructurar la sociedad malaya para mitigar los desequilibrios económicos y las desigualdades entre los principales grupos étnicos. Estos desequilibrios –considerados como una de las causas de los disturbios raciales de 1969– se asociaban a la propiedad y el control de la actividad económica, la distribución de los ingresos y el empleo. En aquella época, se consideraba que los malayos indígenas (llamados *bumiputeras*), que re-

presentaban el 53% de la población, estaban marginados en comparación con los malayos, más acomodados, de origen chino, que componían el 35,6% de la población. Los indios constituían el 10,6% restante.

El Plan General de Perspectivas 1971-1990 (*Outline Perspective Plan*, OPP) del Gobierno, que aparecía como un capítulo del Tercer Plan de Malasia1976-1980, discutía algunos aspectos de estas desigualdades. En lo que se refería a la incidencia de la pobreza, el OPP señalaba que el 65% de todos los malayos eran pobres, frente al 39% de los indios y el 26% de los chinos. En cuanto a los modelos de empleo, los malayos estaban fundamentalmente empleados en trabajos agrícolas que reportaban menores ingresos. En cambio, los chinos tenían un mayor acceso a empleos mejor remunerados en los sectores secundario y terciario. En términos de propiedad de capital accionario en corporaciones, los *bumiputera* y los «intereses *bumiputera*» solo representaban el 2,4%, mientras que los de «otros malayos» (chinos e indios) representaban el 34,3%, y los extranjeros, el 63,3% (véase la Tabla 6.2).

El primer objetivo de la NPE era reducir de manera significativa la incidencia de la pobreza mediante la prestación de asistencia a los grupos pobres para que estos ampliaran su capital productivo, aliviar la presión sobre los sectores más congestionados de la agricultura proporcionando oportunidades para pasar a un empleo agrícola y no agrícola más productivo, proporcionar infraestructuras y servicios públicos mejores y más eficientes, y acelerar la creación de empleo en los sectores secundario y terciario de la economía. El OPP buscaba reducir la pobreza del 58,7% en 1970 al 23% para 1990 en las zonas rurales, y del 21,3% al 9,7% para 1990 en las zonas urbanas.

El segundo objetivo para reestructurar la sociedad malaya tenía dos componentes: el empleo y la propiedad del capital. El primero conllevaba la promoción de un modelo de empleo más equitativo, seleccionando ciertas áreas de creación de empleo y desarrollando programas de educación y formación para los malayos. El segundo implicaba incrementar el porcentaje de malayos en la participación del capital total en acciones durante un período en el que se preveía su auge debido al crecimiento económico. Así, la redistribución de la propiedad no se

alcanzaría mediante la venta obligatoria de acciones, sino como resultado del aumento de los ingresos entre los malayos, el fomento del ahorro y los programas de ayuda a las personas particulares para acceder al mercado de capitales. Además de la propiedad en manos de malayos a título individual, el Gobierno creó organismos destinados a adquirir acciones en fideicomisos para su eventual venta a los malayos. Estos organismos crearían y ampliarían empresas subsidiarias totalmente de propiedad privada o mediante una empresa conjunta con intereses privados, o adquirirían acciones de compañías privadas existentes. En efecto, parte de la «malayización» del capital en acciones tuvo lugar a través de la titularidad gubernamental, con el compromiso de acabar transfiriéndolo a malayos individuales. El OPP tenía por objetivo que la propiedad combinada de capital de malayos a título personal y de intereses malayos (a través de los organismo de «fondos de fideicomiso» del Gobierno) alcanzara el 30% para 1990. También se esperaba que la participación de otros malayos registrara un crecimiento moderado, del 34,3% en 1970 al 40% en 1990. El mayor paso en la reestructuración se daría con la adquisición de intereses extranjeros, con el fin último de reducirlos del 63,3% en 1970 al 30% en 1990 (véase la Tabla 6.2).

Estado desarrollista

Cuando Mahathir Mohamad se convirtió en primer ministro en 1981, el marco de intervención estatal de la NPE empezó a complementarse con una perspectiva de «Estado desarrollista» inspirado en la experiencia de Japón y Corea del Sur. Mahathir introdujo la política de «Mirar al Este», que trató de extraer lecciones de esos países, en especial de su elevado crecimiento y sendas de industrialización rápida. Aunque parte de la indagación de Malasia se centró en la ética laboral en Japón, la principal lección normativa fue «el sólido respaldo y la firme dirección del Gobierno, disfrutando así de un alto grado de protección y seguridad mientras la economía maduraba» (Mahathir 1999, 88). De este modo, Malasia decidió intervenir fuertemente en el

TABLA 6.2

OBJETIVO DEL OPP EN MATERIA DE PROPIEDAD
DEL CAPITAL ACCIONARIO EN COMPAÑÍAS, MALASIA PENINSULAR, 1970 A 1990

	1970 a/		1975 b/		1980 c/		1990 c/	
	millones dólares	%	millones dólares	%	millones dólares	%	millones dólares	%
Total (personas e intereses *bumiputera)*	125,6	2,4	768,1	7,8	3.284,3	16,0	24.009,7	30,0
Personas *bumiputera*	84,4	1,6	227,1	2,3	695,4	3,4	5.914,2	7,4
Intereses *bumiputera* d/	41,2	0,8	541,0	5,5	2.588,9	12,6	18.095,5	22,6
Otros malasios /e	1.826,5	34,3	3.687,3	37,3	8.290,5	40,4	32.012,9	40,0
Extranjeros	3.377,1	63,3	5.434,7	54,9	8.952,2	43,6	24.009,7	30,0

a/ Real
b/ Estimado
c/ Objetivo
d/ Acciones que mantienen en fideicomiso organismos gubernamentales
e/ Chinos e indios
Fuente: Tercer Plan de Malasia, 1976-1980

mercado para fomentar la industrialización. En este contexto, puso en marcha mecanismos como la Corporación de Industrias Pesadas de Malasia (HICOM por sus siglas en inglés), de propiedad estatal, que colaboró con empresas japonesas para desarrollar una serie de industrias y manufacturas, a la vez que promovía los vínculos en el ámbito nacional (Gómez 2009).

En 1986, Malasia lanzó el Primer Plan Director Industrial de 10 años, que esbozó el desarrollo del sector manufacturero a través de un apoyo y una coordinación selectivos. El Plan identificó 12 subsectores industriales cuyo desarrollo se deseaba potenciar, a saber: caucho, aceite de palma, alimentación, productos madereros, química y petroquímica, metales no ferrosos, minerales no metálicos, electricidad y electrónica, equipos de transporte, maquinaria e ingeniería, hierro y acero, y textiles y confección (Kinuthia 2009). Institucionalmente, la política industrial estaba coordinada por organismos de varios niveles e interministeriales, como el Consejo de Coordinación Industrial, presidido por el ministro de Industria y Comercio Internacional, con miembros de otros ministerios, como la Unidad de Planificación Económica, el Departamento de Finanzas, el Banco Central y representantes del sector empresarial (Lim 2012).

«Malasia Sociedad Anónima» y privatización

La otra cara del Estado desarrollista fue el rol clave que Mahathir otorgó al sector privado en el desarrollo, en particular las corporaciones privadas. Aun mirando al modelo japonés de estrecha cooperación entre el Estado y el sector empresarial, Mahathir promovió en 1983 el concepto de «Malasia Sociedad Anónima» (*Malaysia Incorporated*), por el que el país debía entenderse como una entidad corporativa o empresarial en la que los sectores público y privado trabajan juntos para la búsqueda común del desarrollo económico (Mahathir 1999).

Así, si el Estado proporcionaba la dirección de planificación y los programas de asociación que estaban en la línea del Estado desarrollis-

ta, se consideraba que el sector privado debía desempeñar un papel más destacado en la generación de crecimiento. Cuando llegó el Quinto Plan de Malasia (1986-1990), el Gobierno comenzó a aplicar una política de privatizaciones que conllevó a la reducción gradual del tamaño y la función del sector público, así como a la privatización de algunos servicios públicos que se creía que el sector privado sería capaz de manejar. El Gobierno expresó su intención de dar más énfasis a los mecanismos de mercado y las señales de precios a la hora de asignar los recursos.

Gómez (2009) sostiene que el sistema estadounidense de libre mercado y el modelo neoliberal inspiraron este último elemento de la política de Mahathir. Esto da una idea de la importancia que concedía el primer ministro al desarrollo del mercado de valores como un medio para cultivar el sector corporativo. La adopción de enfoques contradictorios del modelo de Estado desarrollista y del modelo neoliberal supuso que ninguno se aplicara en su versión completa. Más bien, las políticas de Malasia combinaron varios aspectos de estos dos enfoques, además de verse también determinadas por los objetivos de la NPE.

Estas características de la política económica malaya se mantuvieron durante toda la década de 1990, aunque sus prioridades se ajustaron a lo que se percibieron como nuevos retos en materia de desarrollo. En 1991, Malasia presentó su Segundo Plan General de Perspectivas 1991-2000 (*Second Outline Perspective Plan*, OPP2), en el que se evaluaba la aplicación del OPP con respecto a los principales objetivos de la NPE y se trazaban los objetivos de desarrollo para los próximos 10 años. En lo que se refiere a los objetivos de reducción de la pobreza, el porcentaje de hogares que vivían por debajo del umbral de la pobreza en la Malasia Peninsular había disminuido del 49,3% en 1970 al 15% en 1990, superando el objetivo fijado por la NPE en un 16,7%. A pesar de ello, el OPP2 observaba unos altos índices de pobreza en los sectores primarios tradicionales y en las zonas rurales. Con respecto al empleo, se habían logrado avances, pero el OPP2 señalaba la necesidad de mejorar la representación *bumiputera* a nivel

gerencial y de supervisión, y reducir aún más el empleo *bumiputera* en la agricultura. En cuanto a la reestructuración del patrimonio, la participación *bumiputera* en capital accionario había aumentado del 2,4% en 1970 al 19,3% en 1990, por debajo del objetivo inicial del 30% de la NPE. Mientras tanto, la participación de los malayos no *bumiputera* había aumentado del 34,3 al 46,8% en 1990, superior al objetivo de la NPE del 40%. El porcentaje de extranjeros había caído del 63,3 al 25,4% en 1990, superando el objetivo del 40% de la NPE.

El OPP2 también introdujo la Nueva Política de Desarrollo, que integraba elementos del enfoque de Estado desarrollista, de la privatización y de la orientación al mercado ya presentes en la NPE. La reducción de la pobreza se derivaría principalmente del rápido crecimiento del empleo en los sectores no agrícolas y de la disminución de la dependencia de la mano de obra rural de las fuentes tradicionales de ingresos. Con respecto al empleo y la reestructuración del patrimonio, el OPP2 intentó centrarse en el desarrollo de una Comunidad Comercial e Industrial Bumiputera, capaz de mantener y ampliar la riqueza adquirida a través del desarrollo empresarial, acompañado del mantenimiento del sistema de cuotas, licencias y asistencia especiales para incrementar la participación *bumiputera* en los sectores industrial y comercial. El objetivo original de la NPE de facilitar al menos el 30% de la propiedad del capital accionario en manos de *bumiputeras* seguiría siendo la meta perseguida. En cuanto al enfoque del Estado desarrollista, en el OPP2 también se recogía el rol del Gobierno a la hora de identificar las áreas de desarrollo económico y proporcionar mecanismos de apoyo. La política promovía un cambio estructural en la producción, con el fin de dirigirla hacia productos de mayor valor agregado y un uso intensivo de tecnologías nuevas y emergentes, financiados mediante las inversiones estatales en las nuevas tecnologías y el desarrollo de recursos humanos. Por último, el OPP2 se comprometía a orientar los servicios y las empresas de servicios públicos hacia una mayor recuperación de los costos operativos y a mejorar el clima de inversión mediante una mayor desregulación y simplificación de los procedimientos administrativos. La privatización también sería un

vehículo para ampliar las oportunidades de creación de nuevo capital accionario entre los *bumiputeras*.

TABLA 6.3
COMPARATIVA DEL PIB PER CÁPITA Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, ASEAN-4

	1980	1990	2000	2010
PIB per cápita (en dólares de 2000)				
Malasia	1.910	2.593	4.006	5.169
Indonesia	390	592	773	1.145
Filipinas	1.098	991	1.048	1.383
Tailandia	785	1.391	1.943	2.713
Recuento de la pobreza según el umbral de pobreza nacional (% de población)				
Malasia	15,5 a/		5,7 e/	3,8 g/
Indonesia		17,6 c/	18,2 f/	13,3
Filipinas		40,6 d/	33,0	26,5 g/
Tailandia	42,2 b/	33,7	21,0	7,8

a/ datos de 1989
b/ datos de 1988
c/ datos de 1996
d/ datos de 1994
e/ datos de 2004
f/ datos de 2002
g/ datos de 2009
Fuente: World Bank data.worldbank.org

En este contexto, cabe también destacar el Plan Rector para la Privatización (*Privatization Masterplan*) presentado en febrero de 1991, que identificaba varios métodos para poner en práctica la privatización. Entre estos se encontraban la venta de activos o capital, el arrendamiento de activos, los contratos de gestión y los arreglos operativos de tipo construir-operar-transferir (BOT en inglés) o construir-operar. En el marco de este plan, se revisaron 424 entidades de propiedad es-

tatal para determinar la viabilidad y conveniencia de la privatización (EPU 1991). Otro documento importante fue el Segundo Plan Rector Industrial de 1996 a 2005, que se centró en mejorar los vínculos industriales, pasando a actividades de alto valor, aumentando la productividad y mejorando la competitividad. En general, la política de desarrollo de Malasia produjo resultados notables en la década de 1980 y hasta la década de 2000, superando a sus vecinos equiparables en el sudeste asiático en términos de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita y reducción de la pobreza (véase la Tabla 6.3).

LA CORPORATIZACIÓN DE LA TNB

Fue en este contexto normativo general que Malasia inició la corporatización de su empresa de electricidad a partir de 1990. En el momento de la corporatización, la empresa era conocida como Junta Nacional de Electricidad de Malasia (NEB por sus siglas en inglés). La NEB era una empresa integrada verticalmente, cuya propiedad y gestión dependían del Estado tras atravesar un período de consolidación después de que el país se independizara de Gran Bretaña en 1957. En la década de 1980 se centralizó la planificación del sector eléctrico, lo cual implicaba la coordinación del Comité de Planificación de Desarrollo Nacional, un organismo de carácter interinstitucional, la Unidad de Planificación Económica y varios ministerios. La aplicación de los planes dependía de los ministerios, y la NEB se hallaba bajo la supervisión del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Third Malaysia Plan, 1976-1980).

En 1987, la NEB presentaba buenos resultados en comparación con otros sistemas eléctricos de Asia. La empresa mostraba unas pérdidas del sistema moderadas, del 16%, y una respetable tasa de retorno de la inversión del 10%. Dando muestra de la capacidad del sector eléctrico para mantener el ritmo de la demanda de electricidad en una economía en rápido crecimiento, los niveles de generación per cápita de la NEB eran altos con respecto a muchos de sus vecinos

asiáticos, superando a Tailandia en un 73%, a China en un 111%, a Filipinas en un 140% y a la India en un 260% (véase la Tabla 6.4).

TABLA 6.4
RENDIMIENTO DEL SECTOR ELÉCTRICO
EN ALGUNOS PAÍSES ASIÁTICOS, 1987

País	Generación per cápita (kWh)	Pérdidas totales del sistema (%)	Tasa de retorno de la inversión (%)
Malasia	983	16	10
Tailandia	567	10	11
China	465	9	6
Filipinas	408	17	10
India	273	24	4
Pakistán	227	25	12
Sri Lanka	165	16	8
Bangladesh	56	37	2

Fuente: Williams y Dubash 2004

La corporatización de la NEB fue impulsada en gran medida por el Gobierno, y no fue fruto de una crisis del sector ni de una condicionalidad externa, como ha sido lo habitual en la reestructuración del sector eléctrico en otros países. El proceso se puso en marcha con la Ley de Suministro Eléctrico (de la Empresa Sucesora) (*Electricity Supply [Successor Company] Act*) de 1990. Esta ley autorizaba la concesión o transferencia de todos los bienes, derechos y obligaciones de la NEB a una empresa que la sucedería. En virtud de esta ley, la NEB se constituyó como una sociedad anónima con el nombre de *Tenaga Nasional Berhad* (TNB), cuyas acciones eran propiedad del Gobierno a través del Ministerio de Finanzas. El ministro de Finanzas, a su vez, tenía competencias para vender las acciones, volver a adquirirlas o designar representantes para sus participaciones. Más tarde, en 1992, la TNB comenzó a cotizar en la bolsa de Kuala Lumpur (ahora llamada

Bursa Malaysia), y destinó el 23% de sus acciones a una oferta pública de venta.

La Ley de Suministro Eléctrico (*Electricity Supply Act*) de 1990 hizo al ministro responsable de la electricidad y le concedió la facultad de dictar reglamentos con respecto a la concesión de licencias de todo tipo de instalaciones para el suministro de electricidad, las normas de funcionamiento, la cualificación del personal y los costos del suministro. Más tarde, en 2001, las leyes regulatorias se volvieron a reformar con la aprobación de la Ley de la Comisión de la Energía de 2001 (*Energy Commission Act*), que traspasó una gran parte de las funciones de regulación a una nueva entidad, la Comisión de la Energía (*Suruhanjaya Tenaga*). La constitución de la empresa y los cambios conexos en la regulación de la electricidad permitieron a la TNB firmar contratos de suministro de energía con productores independientes de energía.

En 1993, se concedieron licencias a cinco de estos productores independientes para proyectos de generación, con una capacidad total de 4.157 megavatios (MW), lo que situó de inmediato la participación de los productores independientes en capacidad de generar en aproximadamente el 41% de la capacidad total de aquel momento (Rector 2005).

Si bien la corporatización de la TNB (junto con la venta parcial de acciones y los contratos con los productores independientes) refleja el aspecto comercializador de la política económica malaya, también pone de relieve aspectos del Estado desarrollista y de la NPE. El Gobierno no tenía intención de perder su capacidad de intervenir fuertemente en la planificación y el funcionamiento, cosa que consiguió manteniendo una participación mayoritaria en la empresa hasta el día de hoy. Los tres principales accionistas de la TNB a fecha de febrero de 2013 son entidades gubernamentales: Khazanah Nasional Berhad, el principal fondo de inversiones estatal de Malasia en industrias y mercados estratégicos, posee el 33,8% de las acciones; el Fondo de Previsión de Empleados (*Employees Provident Fund*), una institución gubernamental de seguridad social financiada con aportaciones regu-

lares y obligatorias de los empleados privados y no pensionables del sector público, es propietario de un 12,3% de las acciones; y Amanah Raya Trustees Berhad, una compañía fiduciaria que es propiedad del Gobierno, cuenta con un 10,5%[2]. Otras participaciones menores pero también supervisadas por el Gobierno malayo a través de mecanismos de fideicomiso elevan aún más el porcentaje de propiedad estatal de la TNB.

En Malasia, una corporación que está sometida a este tipo de control gubernamental se denomina «empresa vinculada con el Gobierno». La participación en ese control permite que el Gobierno designe a integrantes de la junta directiva y altos cargos, y tome decisiones importantes. Además del control sobre la propiedad, el Gobierno también retuvo fuertes poderes regulatorios sobre la TNB a través de los ministerios competentes y de la Comisión de la Energía.

Altos funcionarios y cargos de la Comisión de la Energía y la TNB[3] ilustran cómo funciona la regulación en la práctica, tomando como ejemplos la decisión de celebrar un acuerdo de adquisición de energía a largo plazo con un productor independiente, y la decisión de incrementar las tarifas. A la hora de establecer un contrato con un productor independiente, la propuesta inicial procede de la TNB, en tanto operador del sistema con capacidad de prever las necesidades de capacidad. La Comisión de Energía estudia entonces esa propuesta, en concertación con un grupo de trabajo en el que participa la TNB, la compañía de energía estatal Petronas, y la Unidad de Planificación Económica del Gobierno. Esto da lugar a una recomendación del ministro de Energía, que posteriormente es examinada por el primer ministro. En

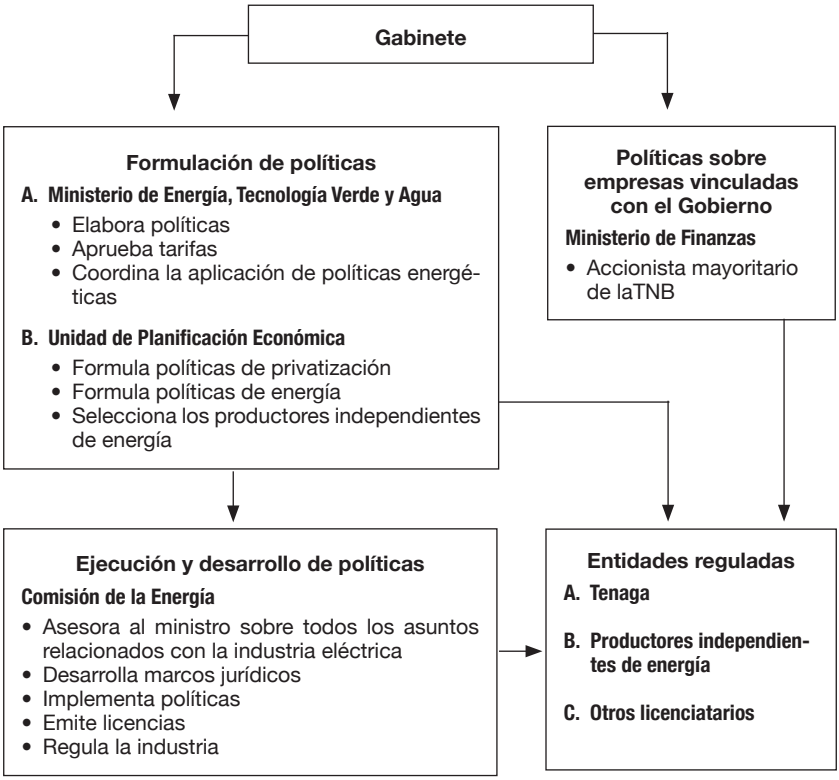
---

[2] http://www.tnb.com.my/investors-media/financial-info/top-30-shareholders.html (consultado el 1 de abril de 2013)

[3] Entrevista del autor con Azhar bin Omar, director sénior del departamento de Regulación de la Oferta y el Mercado, y Mohd Rizal bin Ramli, jefe del departamento de Planificación de Capacidad de la Comisión de la Energía, el 18 de junio de 2012; y entrevistas del autor con Amir Hisham Hashim, director general adjunto del departamento de Planificación Estratégica, y Sabar Md Hashim, gerente sénior del departamento de Relaciones Reguladoras y Gestión de la TNB, el 18 de junio de 2012.

la misma línea, en el caso de las tarifas, la TNB debe solicitar la aprobación de la Comisión de la Energía, que evalúa esta solicitud y formula una recomendación al ministro de Energía para su aprobación final en el Gabinete. La estructura de toma de decisiones del Gobierno en el ámbito del sector eléctrico se muestra en el Gráfico 6.1.

GRÁFICO 6.1
ESTRUCTURA DE LAS AUTORIDADES
DEL SECTOR ELÉCTRICO EN MALASIA



Fuente: Energy Commission 2007

DESEMPEÑO DESPUÉS DE LA CORPORATIZACIÓN

La corporatización y privatización parcial de la TNB se basaron principalmente en los objetivos comerciales y orientados al mercado de eficiencia y mejor calidad del servicio. Sin embargo, el hecho de que se mantuviera el control gubernamental sobre la planificación y las operaciones de la TNB garantizó una flexibilidad suficiente como para perseguir también los objetivos asociados tradicionalmente con la provisión pública, aunque estos no fueran prioritarios. ¿Cómo afectaron la privatización y el acento en los objetivos comerciales y orientados al mercado a los resultados de desempeño de la empresa?

Eficiencia y calidad del servicio

Con el Plan Rector para la Privatización (*Privatization Masterplan*), se esperaba que la corporatización mejorara la eficiencia y la productividad a través de la competencia, liberara a esta empresa gubernamental de las rigideces de la supervisión política y la administración pública, e introdujera incentivos para los empleados y empleadas. También se contaba con que el afán de lucro proporcionara el empuje necesario para la expansión y el crecimiento.

Existen fuertes indicios de que la corporatización de la TNB incrementó efectivamente la búsqueda de la eficiencia, tanto en términos de rendimiento financiero como operativo. Como las acciones de la TNB cotizan y se intercambian en el mercado de valores, su desempeño financiero es supervisado de cerca por la propia TNB y por otros agentes del mercado de capitales. Los informes anuales de la empresa reflejan un fuerte hincapié en la mejora de los resultados financieros, y cualquier caída financiera se considera un asunto de preocupación que se debe explicar y abordar.

Entre los principales indicadores financieros que se monitorizan están los ingresos y las ganancias, el balance general (activos, pasivos y patrimonio neto), y los coeficientes financieros (tasa de retorno sobre

los activos, tasa de retorno sobre el capital de los accionistas y relación entre deuda y capital). Si se examinan los resultados financieros de la TNB en los últimos años (2007-2012), se observa un desempeño estable. A pesar de que experimentó un descenso notable en sus beneficios operativos en 2011, mostró una rápida recuperación en 2012 (véase la Tabla 6.5).

TABLA 6.5
RESUMEN DEL DESEMPEÑO FINANCIERO DE LA TNB, 2007 A 2012
(EL EJERCICIO FISCAL FINALIZA EL 31 DE AGOSTO)

Partidas	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Resultados operativos (millones de ringgits malayos)						
Ingresos	23.320,4	24.755,3	28.801,3	30.317,4	32.241,2	35.848,4
Beneficios operativos	5.542,7	3.851,0	3.714,6	4.180,0	1.816,8	6.396,9
Beneficios antes de impuestos y zakat (azaque musulmán)	4.765,9	3.025,2	1.558,8	4.019,4	1.156,7	5.537,2
Beneficios netos atribuibles a los propietarios	4.061,1	2.594,0	930,5	3.200,8	965,4	4.197,6
Datos clave del balance general (millones de ringgits malayos)						
Propiedades, plantas y equipos	57.257,9	58.333,4	59.080,6	58.913,3	61.872,8	64.779,7
Activos totales	67.725,6	69.841,9	73.165,2	78.662,4	79.064,3	88.469,1
Préstamos totales	23.979,4	22.740,4	22.616,0	21.095,6	19.054,1	23.071,8
Pasivos totales	43.627,7	44.080,0	45.752,0	46.709,5	46.834,9	52.070,8
Capital social	4.331,7	4.334,5	4.337,0	4.352,7	5.456,6	5.501,6
Capital contable	23.998,6	25.657,2	27.373,0	31.761,7	31.997,4	36.137,3
Información sobre acciones						
Ganancias básicas (sens malayos por acción)	94,92	59,87	21,47	58,92	17,71	76,82
Precio de la acción a 31 de agosto (ringgits malayos)	9,95	7,90	8,02	8,86	5,25	6,84

Coeficientes financieros						
Retorno sobre activos (%)	6,3	4,6	3,9	4,7	4,1	4,6
Retorno sobre el capital contable (%)	17,6	12,5	10,5	11,4	10,1	11,2
Margen EBITDA (beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones) (%)	37,6	29,9	25,3	26,8	23,3	25,1
Partidas	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Combinación de divisas (malayas/extranjeras)	55:45	53:47	51:49	54:46	56:44	65:35
Relación deuda-capital (efectivo neto)	0,78	0,68	0,60	0,43	0,47	0,40

Fuente: TNB 2011, 2012

El sólido desempeño financiero de la TNB queda confirmado por la alta posición de la empresa en la última clasificación de las 250 principales compañías energéticas del mundo publicada por Platts (2010), una fuente de evaluación global de los precios para la industria de la energía. Esta clasificación mundial mide el rendimiento financiero de las empresas de energía utilizando indicadores relativos al valor de los activos, los ingresos, los beneficios y el retorno sobre el capital invertido. La TNB ocupa la posición 90 en la clasificación general, y la 24 entre las empresas de servicios eléctricos.

El desempeño operativo es también prioritario en el entorno corporatizado, ya que las mejoras contribuyen a los buenos resultados del balance financiero y a la competitividad de la empresa. Los indicadores de desempeño se supervisan en las fases de generación, transmisión y distribución. En el caso de la generación, incluyen, entre otros, el f*actor de disponibilidad equivalente* de las *plantas,* el factor equivalente de cortes no programados y la eficiencia térmica. El rendimiento de la transmisión se mide con indicadores como el índice de fiabilidad del punto de suministro, las interrupciones relacionadas con la transmisión y la oferta del sistema. Los indicadores de distribución

analizan el promedio de duración de las interrupciones del sistema y las pérdidas en la distribución. La TNB tiene activados varios programas para mejorar estos indicadores, centrados en nuevas inversiones, rehabilitación, modernización y gestión tecnológica, y formación del personal (TNB 2011).

Un punto estrechamente relacionado con el desempeño financiero y operativo es la calidad del servicio. La apuesta por una mayor competitividad en el contexto de la comercialización lleva consigo una orientación al consumidor más fuerte. El Código de red eléctrica requiere un determinado nivel de calidad de la energía, que evita la discriminación indebida entre las categorías de usuarios conectados a la red. Por otro lado, el Código de distribución establece las normas y los procedimientos para desarrollar y mantener un sistema de distribución eléctrica eficiente y seguro, y para garantizar la disponibilidad del suministro eléctrico y la calidad de la energía para todos los consumidores. La Comisión de la Energía también emite reglamentos que imponen normas de desempeño para el suministro eléctrico de la TNB en virtud de sus obligaciones como licenciataria. Un ejemplo es el requisito de cumplir con los «niveles de servicio garantizados», que fijan límites a la frecuencia de las interrupciones, el tiempo de restablecimiento de los cortes de electricidad, y el tiempo necesario para finalizar una nueva conexión de suministro. Si no se cumplen estas normas, los clientes pueden solicitar una sanción fija en forma de descuento en la factura (ST 2010a, 2010b, 2012).

Equidad y solidaridad

El acceso a la electricidad ya es muy alto en las áreas de servicio de la TNB, y se sitúa en un 99% en la Malasia Peninsular. En cuanto a la calidad y la cantidad, el servicio es muy equitativo, ya que a todos los clientes y clientas se les ofrece un estándar común, con la opción de que aquellos que necesitan niveles de energía más elevados puedan solicitarlo, asumiendo los costos correspondientes.

Incluso después de la corporatización, la asequibilidad ha seguido siendo un objetivo de equidad clave en Malasia. En la prestación de servicios públicos, esto se suele lograr con un sistema de subsidios. No obstante, en el contexto de la corporatización y la comercialización, los subsidios suelen ser vistos como una fuente de distorsiones e ineficiencias económicas que deberían eliminarse gradualmente. La participación mayoritaria y el control sobre la TNB han permitido al Gobierno malayo mantener su sistema de subsidios cruzados en las tarifas de la electricidad, incluidos los de bajo consumo, así como de determinados consumidores industriales cualificados en el marco de la política industrial. Además del sistema de subsidios cruzados, la TNB se beneficia de un subsidio a los precios en el combustible suministrado por Petronas, otra empresa vinculada con el Gobierno. Un subsidio de este tipo solo es posible gracias a la centralización de la dirección normativa general y el control parcial del Gobierno sobre la TNB, lo que permite a la empresa abastecer a los consumidores con un precio de electricidad más bajo sin que ello afecte a su propio desempeño financiero.

Pero la tensión entre los objetivos comerciales y los subsidios a los precios se ha puesto claramente de manifiesto en la TNB, así como en sus relaciones con diferentes organismos gubernamentales. Un ejemplo sería el episodio relacionado con la caída de los beneficios operativos de la TNB en 2011 (véase la Tabla 6.5), propiciada por una reducción del 30% en las asignaciones de gas natural a la TNB impuesta por Petronas. Esto dio lugar a un déficit de 2.100 megavatios (MW) en la capacidad de generación a base de gas, que la TNB compensó utilizando un combustible sustitutivo más caro e importando electricidad de Tailandia y Singapur. Todo esto incrementó de forma significativa los costos de la TNB (TNB 2011).

El presidente de la TNB afirma que las acciones de la empresa de servicios para asegurar un suministro ininterrumpido de electricidad de forma regular, incluso bajo una severa presión financiera, son prueba de que sus motivaciones van más allá de lucro. Pero la presión sobre la TNB para que recuperara rápidamente los costos, debido en gran parte a la preocupación por sus perspectivas en el mercado de

capitales, también se hizo evidente en los ajustes de precios que se vio obligada a introducir. En junio de 2011, por ejemplo, el Gobierno aprobó un aumento de las tarifas, así como el establecimiento de un mecanismo de transferencia de costos para que los usuarios finales sufragaran las variaciones en el costo del combustible. Además, la TNB negoció y logró un acuerdo para compartir entre la TNB, Petronas y el Gobierno central los 3.070 millones de ringgits malayos (unos 994 millones de dólares) de costos adicionales en que incurrió para comprar combustible alternativo debido a la escasez de gas entre enero y octubre de 2011. Aunque estos ajustes facilitaron la recuperación financiera de la TNB para 2012, se hizo patente la tensión en la solidaridad entre las distintas unidades del Gobierno. En el punto álgido de la crisis, el director ejecutivo de Petronas fue citado en una noticia de la prensa declarando: «Como empresa nacional, jugaremos nuestro rol y compartiremos las penurias. Esperamos que *Tenaga* también juegue su rol. A *Tenaga* se le anima a ser ineficiente y nosotros no estamos dispuestos a financiar la ineficiencia» (*Bloomberg* 2011).

TABLA 6.6
COMPARATIVA DEL PRECIO DE LA ELECTRICIDAD, ASEAN-4
(ENERO DE 2012)

País	Precio de la electricidad ($ por kWh)
Indonesia (Yakarta)	0,08 más IVA
Malasia (Kuala Lumpur)	0,07-0,14
Filipinas (Manila)	0,25
Tailandia (Bangkok)	0,09-0,12

Fuente: JETRO 2011

A pesar de estas críticas, los subsidios cruzados, por el momento, siguen funcionando. Además, el aumento de tarifas en junio de 2011 mantuvo las tarifas originales para los usuarios residenciales con un

bajo consumo. Así, se conservó la tarifa mínima vital para el consumo de hasta 200 kWh, y la tarifa para el consumo entre 201 y 300 kWh[4]. La tarifa eléctrica de Malasia se mantiene en niveles comparables a los de Tailandia e Indonesia, y por debajo de Filipinas (véase la Tabla 6.6).

Otro ámbito de equidad en la corporatización de la TNB fueron los objetivos de la NPE de redistribución de la riqueza y oportunidades entre los *bumiputeras*. En este contexto, la NPE entró en escena con respecto a los contratos con los productores independientes, así como la propiedad de las acciones. Rector (2005) identificó los controles de inversión que se aplicaron en la contratación de los productores independientes en la década de 1990. Uno de los requisitos era que las empresas con sede en Malasia debían contar con por lo menos 30% de propiedad *bumiputera*. Los inversores extranjeros no podían tener una participación superior al 30% en sectores estratégicos como la electricidad. Malasia también impuso restricciones a los préstamos extranjeros para financiar los proyectos de los productores independientes. En cuanto a la venta de acciones, el Gobierno utilizó sus agencias de fideicomiso como mecanismo para cumplir con los objetivos de participación en el capital de la NPE.

A pesar de contribuir al avance de los objetivos en materia de propiedad de los *bumiputera* marcados por la NPE, la privatización no estuvo exenta de críticas. Se consideraba que las conexiones políticas habían jugado un rol importante en el proceso de contratación de los productores independientes, así como en la venta de las acciones. La negociación mediada por el Gobierno central fue el principal modo de contratación, en lugar de recurrir a la licitación abierta. Los contratos de la primera oleada de productores independientes en 1994 se consideraron demasiado caros y concebidos para el beneficio indebido de algunos empresarios bien conectados[5]. En general, el proceso de

[4] Véase http://www.tnb.com.my/residential/pricing-and-tariff.html.

[5] Por el lado positivo, sin embargo, el modelo de «alta contención» en la contratación de los productores independientes, que conllevaba el predominio de los inversores locales, el

privatización se vio rodeado por inquietudes en torno al intercambio de información privilegiada e influencias especiales (Jomo y Tan 2003; Rector 2005; Smith 2003).

Transparencia, participación y rendición de cuentas

Según el Índice de Democracia de *The Economist* (Economist Intelligence Unit 2011), Malasia pertenecería a la categoría de «democracia imperfecta», que aglutina a los países con elecciones libres y justas, pero con debilidades significativas en otros aspectos democráticos. Malasia obtuvo una puntuación de 6,19 en una escala del 0 a 10, ligeramente por debajo de Tailandia e Indonesia, pero por encima de Filipinas. No obstante, en términos de indicadores de transparencia y rendición de cuentas, quedó situada por delante de Tailandia (y significativamente más arriba que Filipinas), y empató en el marcador de la participación política con Tailandia e Indonesia (situándose, una vez más, por encima de Filipinas). Lo que bajó la puntuación general de Malasia fue su nota relativamente baja en el ámbito de las libertades civiles, vinculadas con indicadores tales como la libertad de prensa, de expresión, protesta y organización, así como con la discusión abierta y libre de los asuntos públicos.

Aquí parece darse una incongruencia. Intuitivamente, las normas de derechos de los ciudadanos y ciudadanas deberían correlacionarse directamente con indicadores de transparencia y rendición de cuentas. Siddiquee y Mohamed (2007) ofrecen una explicación plausible en su estudio sobre las reformas del sector público. Por un lado, señalan que las numerosas iniciativas para la reforma pública de Malasia desde la década de 1980 tenían como objetivo no solo mejorar la eficiencia y la capacidad institucional, sino también a facilitar una administración

---

financiamiento local y los contratos basados en moneda local garantizó a estos contratos una mejor protección contra la crisis financiera asiática que la estructura contractual en otros países (Rector 2005).

orientada al cliente. Los autores reconocen que estas iniciativas han generado efectos positivos en lo que se refiere a la prestación de servicios sin complicaciones y adecuada a los consumidores. Por otra parte, observan que las reformas no han sido capaces de alterar la estructura de gobierno ni sus procesos normativos. El sistema de gobierno malayo sigue caracterizándose por un alto grado de centralización y por un enfoque de arriba abajo en la toma de decisiones, y no ha ampliado las oportunidades para la participación pública en la gobernanza. Así, concluyen que las personas y las organizaciones de la sociedad civil aún tienen poca o ninguna participación en el proceso normativo. Esto se debe en parte a la falta de transparencia y apertura en las actividades gubernamentales. En Malasia, el Gobierno posee amplios poderes en virtud de la Ley de Secretos Oficiales, la Ley de Publicaciones, la Ley de Seguridad Interna y la Ley de Sedición, que desalientan el escrutinio crítico de las acciones del Estado.

Estas observaciones generales se ven confirmadas por la experiencia de corporatización de la TNB. En consonancia con el planteamiento general para la reforma pública, la TNB ha reforzado su orientación al cliente. Por ejemplo, en 2011, empezó a aplicar una «Carta del cliente», que dispone los requisitos estándar de desempeño en siete áreas relacionadas con el consumidor: nuevo suministro/conexión, cambio de arrendamiento, reembolso de depósitos, facturación, nivel del servicio, desconexión del suministro y reconexión del suministro. Para facilitar la capacidad de respuesta a las inquietudes de los clientes, la división de distribución de la TNB gestiona dos centros de atención telefónica: uno para gestionar temas como los cortes de electricidad y el alumbrado público, y otro para consultas y comentarios de los clientes sobre las facturas y las cuentas de la electricidad. También ha introducido un programa de solicitud electrónica que permite a los clientes y clientas solicitar por internet la conexión al suministro. En 2011, el 40,8% de todas las solicitudes de suministro eléctrico se procesaron a través de este servicio.

La corporatización de la TNB también obligó a adoptar nuevas formas de transparencia y rendición de cuentas, aunque estuvieran

dirigidas principalmente a inversores privados. La TNB elabora informes anuales que presentan información sobre el desempeño operativo, descripciones de los programas corporativos y datos contables. Si se analiza cómo se organizan estos informes, se observa que los accionistas actuales y potenciales son su público objetivo clave. Además de publicar estos informes, la TNB celebra anualmente una junta general de accionistas para informar sobre la situación de la empresa y tomar decisiones sobre los asuntos que requieren la participación de los accionistas. La TNB tiene un Departamento de Relaciones con los Inversores e Informes sobre Gestión, encargado específicamente de coordinar y dar respuesta a las preguntas formuladas por accionistas, analistas e inversores. También dispone de un Programa Anual de Relaciones con los Inversores, con eventos para facilitar la interacción de la gerencia con estos grupos. Este programa incluye anuncios de los resultados financieros trimestrales, informes de analistas, anuncios de los resultados financieros anuales, visitas sobre el terreno y exposiciones itinerantes tanto en el país como en el extranjero (TNB 2011). El sitio web de la TNB proporciona más información dirigida a clientes residenciales y empresariales, inversores y proveedores. La cotización de la TNB en la *Bursa Malaysia* también somete a la empresa a una serie de reglamentos en materia de divulgación de la información. Entre los datos que *Bursa Malaysia* exige que se hagan públicos están aquellos que pueden tener un efecto significativo sobre el valor del precio o la actividad del mercado de valores de las acciones de un emisor, como por ejemplo: la adquisición o la pérdida de un contrato, una franquicia o unos derechos de distribución, cambios en la gerencia, la obtención de fondos prestados, la participación en litigios o arbitrajes, y la aparición de conflictos laborales.

Sin embargo, no existe ningún mecanismo institucional para la participación directa de grupos externos en la toma de decisiones de la TNB. La formulación de normas y la adopción de decisiones importantes (como las tarifas y la reestructuración) están muy centralizadas e implica pocas, si es que las hubiera, consultas con grupos externos. La idea es que la supervisión del Gobierno ya responde a los

intereses de las diversas partes interesadas. El mecanismo utilizado para ofrecer algo parecido a una amplia representación es el de las consultas entre organismos a nivel de gabinete para las grandes decisiones. La información que se publica, reflejando también la orientación de la rendición de cuentas hacia los inversores y el servicio al consumidor, suele centrarse en el desempeño y en datos básicos y de carácter práctico. Apenas se ofrece información sobre cuestiones y procesos relacionados con la toma de decisiones, ni sobre los principales actores implicados en estos procesos.

Calidad del lugar de trabajo

A pesar de que la participación mayoritaria de la TNB se encuentra en manos del Estado, el cambio en la constitución de la empresa ha modificado su condición jurídica y ahora es una compañía privada. Esto tiene repercusiones en cuanto a la situación de los empleados y las empleadas de la TNB, que ahora se consideran trabajadores privados y no parte de la administración pública.

Según afirman líderes sindicales en entrevistas[6], en la TNB se registra un alto grado de sindicalización y ello facilita la negociación colectiva para los términos y las condiciones del empleo. No obstante, los trabajadores y las trabajadoras tienen una participación o influencia limitadas en la formulación de políticas y la gestión de aquellos temas que no afectan directamente las condiciones laborales.

Dado su fuerte acento en la eficiencia, la TNB proporciona oportunidades de formación a sus empleados a través de su propia filial, la Solución de aprendizaje integrado de la TNB. En este marco, ofrece programas de capacitación para diversas categorías de empleados de la TNB, no solo en lo que atañe a los aspectos técnicos de funciona-

[6] Entrevistas personales con Sarojini Devi Jagarou y S.P. Kunasegaran, del Sindicato Unido de Empleados de la TNB, el 15 de junio de 2012.

miento de la empresa, sino también a los aspectos administrativos y de gestión. Entre otros, brinda programas de formación en manejo de subestaciones, líneas y cables aéreos, medición, instrumentación, ingeniería mecánica, generación y operación de sistemas, mantenimiento en línea viva, mantenimiento de equipos, análisis de fallas y solución de problemas, tecnología de la información y la computación, y gestión y administración. La TNB también dirige un Programa de Desarrollo del Liderazgo, en que se identifica y se capacita a posibles candidatos y candidatas para cubrir puestos de liderazgo (TNB 2011).

Integrantes del sindicato admiten que gozan de sueldos y prestaciones por lo general más altos que otras empresas privadas equiparables a la TNB en Malasia. No obstante, algunos empleados observan que puede que el sector público ofrezca mejores programas de beneficios a sus trabajadores y trabajadoras, como cobertura médica y planes de pensiones. Pero la mayor preocupación entre los miembros del sindicato es que sus habilidades y trayectorias profesionales se están estrechando con la corporatización y la privatización parcial. Esto se debe a que los productores independientes están asumiendo un creciente porcentaje del negocio de generación de la TNB. Por otro lado, también va en aumento la presión para externalizar determinados aspectos del trabajo, como la gestión de los centros de atención telefónica. La resistencia sindical ha evitado que eso suceda hasta la fecha, pero los nuevos empleados del centro de atención telefónica empiezan a tener contratos temporales. Así, el sindicato teme que, a raíz de la corporatización de la TNB, se socave la seguridad del empleo.

Etos público, transferibilidad y sostenibilidad

La combinación de los distintos aspectos de privatización, Estado desarrollista y NPE en la política de Malasia se articula en el «etos público» de los gerentes de la TNB. En entrevistas, sostienen que la reforma de la TNB busca, en esencia, conseguir ganancias en eficiencia asociadas al sector privado a la vez que se mantiene un alto grado de coordinación

gubernamental, responsabilidad pública y control de los precios. También expresan la fuerte sensación de que la TNB juega un rol clave en el impulso de la agenda económica nacional. Esta perspectiva es muy distinta a la que predomina en otros países que han adoptado el modelo de privatización total para la reforma eléctrica, como Filipinas, donde el Gobierno solo ostenta una función regulatoria marginal (Williams y Ghanadan 2006). El modelo malayo debería ser transferible a las economías en desarrollo que desean introducir normas comerciales privadas sin perder el control público ni abandonar los objetivos públicos. También puede ser una alternativa viable para los países donde la privatización está fracasando, como una forma de recuperar cierto control público, en contraposición a la renacionalización, que suele ser una opción difícil desde el punto de vista político y operativo.

El quid de la cuestión, sin embargo, es si el equilibrio entre las normas enfrentadas en el modelo de la TNB es sostenible en el largo plazo. El incidente con Petronas cuando esta última empresa retuvo el gas nacional subsidiado y la consiguiente presión comercial para incrementar las tarifas eléctricas da una muestra de los dilemas a los que se deberá seguir enfrentando la TNB. De hecho, se está volviendo a presionar a la empresa para que profundice los aspectos privatizadores de su reestructuración. Los gerentes de la TNB entrevistados para este estudio comentan que los inversores privados sostienen que la posición de la TNB sigue siendo demasiado dominante y que la entrada de actores privados está restringida. Por ello, demandan una mayor liberalización del sector, incluida la posible competencia en el nivel minorista en lugar del actual arreglo de comprador único entre los productores independientes y la TNB.

Otra de las presiones proviene de la evolución de la política económica general de Malasia. En marzo de 2009, Malasia lanzó su Nuevo Modelo Económico, en el que se esboza un marco actualizado para lograr transformarse en un «país desarrollado» para 2020 (NEAC 2009). La premisa del nuevo modelo es que Malasia ha estado atrapada en la «trampa de los ingresos medios». Una de las razones que cita es que el sector privado ha quedado en segundo plano después de que

la inversión privada se redujera tras la crisis financiera asiática de 1997. La primera reforma estratégica identificada en el marco de esta política es revitalizar al sector privado abordando «la masificación» por parte del sector público, como se indica en el párrafo siguiente:

> El mayor obstáculo de Malasia es la ausencia de una competencia más justa para incrementar la competitividad dentro de la nación. Las restricciones existentes sobre la tenencia de acciones y las operaciones con estas, así como las lentas políticas de liberalización y desregulación hacen que sea difícil para empresarios nacionales y globales invertir en Malasia, lo que menoscaba los esfuerzos de actores locales para mejorarse a sí mismos a través de la competencia. La falta de inversión también ha dado lugar a sistemas de transporte y distribución poco interconectados e ineficientes, que dificultan el progreso económico y la conectividad. Otro importante legado y obstáculo inherente a la integración de la red económica interna es la actitud de confrontación entre entidades del Gobierno o vinculadas con este y el sector privado. La falta de confianza entre los diferentes grupos étnicos de Malasia constituye también una barrera para la integración de la red económica interna. (NEAC 2010, 12).

Por lo tanto, muchas de las políticas que se enmarcan en el Nuevo Modelo Económico persiguen reducir el rol del Estado. Una de las medidas consiste en racionalizar la participación del Gobierno en los negocios mediante la venta de propiedad en empresas no estratégicas, y mantener acciones solo como parte de su cartera de negociación. También recomienda limitar la propiedad gubernamental en empresas estratégicas, como la TNB, a un 30% de las acciones emitidas, y reestructurar dicha propiedad para traspasar las funciones regulatorias a un organismo independiente.

¿Significa esto que la TNB tomará un camino neoliberal más ortodoxo hacia la privatización? Las nuevas propuestas para la reforma del sector eléctrico del Ministerio de Energía parecen apuntar en esa dirección. Entre las propuestas, se encuentra la desagregación de la generación, la transmisión y la distribución, la eliminación gradual de los subsidios de Petronas y la compra a precio de mercado del volumen excedente, la compartimentación de las funciones de «compra-

TABLA 6.7
NUEVAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO

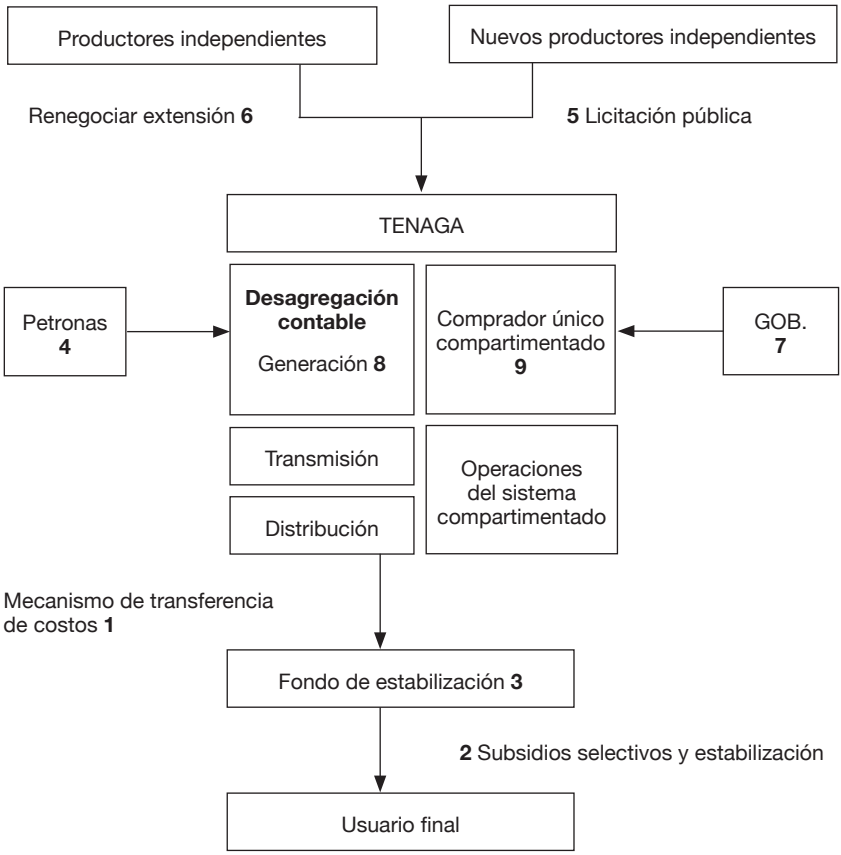
Ámbito	Propuesta
Tarifas	(1) Fórmulas separadas para las tarifas mayoristas en la generación, transmisión y distribución, con ajustes automáticos para la transferencia de costos del combustible, tasas de retorno admisibles y mejoras en eficiencia (2) Tarifa de usuario final basada en políticas, con subsidios selectivos (3) Fondo de estabilización como reserva temporal entre la tarifa mayorista y la de usuario final
Combustible	(4) El gas marginal (o no usado) se comprará/venderá a precio de mercado, con una eliminación gradual de los subsidios para los volúmenes comprometidos
Estructura del mercado	(5) El comprador único asegurará nueva capacidad mediante procesos de licitación transparentes (6) Evaluar opciones más amplias para renegociar los acuerdos de compra de electricidad, incluida la extensión de estos
Gobernanza	(7) Separación de los roles de los organismos para políticas, planificación y supervisión (8) Aplicar la desagregación contable de las operaciones de generación, transmisión y distribución de Tenaga (9) Compartimentar las funciones de comprador único y operaciones del sistema en Tenaga, fortaleciendo la supervisión del organismo regulador

Fuente: ST 2011

dor único y operaciones del sistema» en la transmisión, y la licitación pública para la adquisición de nueva capacidad de generación de los productores independientes (véase la Tabla 6.7 y el Gráfico 6.2). Estos pasos permiten aumentar la participación del sector privado, incrementar la fijación de precios por parte del mercado, la posible creación de un operador independiente del sistema, escindido de la propia TNB, y la venta de acciones para garantizar una eventual participación minoritaria.

GRÁFICO 6.2

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO APLICADAS A LA ACTUAL ESTRUCTURA DE TENAGA



Fuente: ST 2011

LECCIONES APRENDIDAS

La corporatización de las empresas públicas no representa una forma nueva de organizar los servicios públicos. En muchos países, este enfoque ha otorgado a corporaciones estatales facultades para poseer

bienes independientemente, celebrar contratos y operar con mayor autonomía financiera y administrativa, pero manteniendo una fuerte supervisión de departamentos o ministerios gubernamentales.

En muchos sentidos, la corporatización de la TNB no se correspondió con este enfoque tradicional. La legislación de 1991 autorizó la conversión de la antigua NEB en una sociedad anónima. Más tarde, empezó a cotizar en la bolsa de valores y se vendió una parte de las acciones. Pero el Gobierno conservó una participación mayoritaria y, con ella, el poder de supervisión y control de la empresa. Según los gerentes de la TNB entrevistados, la esencia de esta reforma era permitir que la empresa asimilara la eficiencia del sector privado y mantuviera un alto grado de coordinación gubernamental y responsabilidad pública. La venta parcial de las acciones también sirvió a los objetivos de reestructuración de la propiedad de la NPE.

La privatización parcial y la cotización en la bolsa de valores de la TNB introdujeron una disciplina de mercado que parece haber sido un factor clave en la mejora del desempeño financiero y operativo, así como en la orientación al cliente. Pero al retener la participación mayoritaria, el Gobierno ha podido, al mismo tiempo, mantener las tarifas eléctricas bajas gracias al gas subsidiado de Petronas, así como a los subsidios cruzados de la propia estructura tarifaria de la TNB. El Gobierno también ha sido capaz de preservar el control sobre decisiones estratégicas, como los contratos con los productores independientes y el desarrollo de la energía en general.

Aunque este arreglo se ha podido sostener durante casi un cuarto de siglo, la experiencia de la TNB también demuestra que la introducción de normas privadas y comerciales crea una lógica operativa que pone en peligro los objetivos públicos y no comerciales de la empresa. El acento puesto en el rendimiento financiero y operativo requiere reducir los costos, incluidos los de mano de obra. En el pasado, la respuesta gerencial a este imperativo dio lugar a la externalización y/o contractualización de nuevos empleados. Ambas tendencias pueden socavar la seguridad laboral y la sindicalización de trabajadores y trabajadoras. El desempeño financiero también exige aumentar los ingresos

y, para conseguirlo, la gerencia podría decidir acabar con los subsidios. Por otro lado, a medida que el sector privado accede al mercado de la electricidad, demanda más espacio e igualdad de condiciones, ejerciendo presión sobre el Gobierno para que este amplíe la liberalización de entrada, reduzca gradualmente la participación gubernamental y limite el papel del Estado al de agente regulador. Todos estos cambios se están produciendo en estos momentos no solo en la TNB, sino también en la política de desarrollo nacional más general. El futuro de la electricidad pública en Malasia sigue siendo un interrogante.

REFERENCIAS

Bloomberg (2011) «Petronas tackles Malaysia's gas problems as net rises», 2 de diciembre, www.bloomberg.com/news/2011-12-02/petronas-tacklesmalaysia-s-gas-problems-as-net-risescorrect-.html, consultado el 8 de noviembre de 2013.

Energy Commission (2007) «Regulatory issues in electricity supply industry», Presentación Powerpoint, 12 de enero, www.uniten.edu.my/newhome/uploaded/coe/arsepe/2007/lecture/week%201/UNITEN%20 ARSEPE% 2007%20L13%20Regulatory%20issues%20Ir%20Azhar.pdf, consultado el 8 de noviembre de 2013.

Economist Intelligence Unit (2011) «Democracy Index 2011: Democracy under stress», www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011, consultado el 8 de noviembre de 2013.

EPU (Economic Planning Unit) (1976) *Third Malaysia Plan, 1976-1980*, Putrajaya: EPU.

– (1990) *The Second Outline Perspective Plan, 1991-2000*, Putrajaya: EPU, www.epu.gov.my/en/secondoutline-perspective-plan-1991-2000, consultado el 8 de noviembre de 2013.

– (1991) *Privatization Masterplan*, Putrajaya: EPU.

Gomez, E.T. (2009) «The rise and fall of capital: corporate Malaysia in historical perspective», *Journal of Contemporary Asia*, 39(3): 345-81.

Government of Malaysia (1990a) *Electricity Supply Act*, Kuala Lumpur: Commissioner of Law Revision, www.kettha.gov.my/sites/default/files/uploads/Electricity%20Supply%20Act%201990%20(Act%20447)pdf, consultado el 8 de noviembre de 2013.

– (1990b) *Electricity Supply (Successor Company) Act*, Kuala Lumpur: Commissioner of Law Revision.

– (2001) *Energy Commission Act*, Kuala Lumpur: Commissioner of Law Revision.

Hausman, W. J., J. L. Neufeld y T. Schreiber (2008) «Bilateral and multilateral aid as a source of capital for electric utility projects in developing and less developed countries, 1950-2001», Documento preparado para el «European Business Association Meeting», 22/23 de agosto, Bergen, Noruega.

JETRO (Japan External Trade Organization) (2011) *The 22nd Survey of Investment Related Costs in Asia and Oceania*, Tokyo: Overseas Research Department, www.jetro.go.jp/en/reports/survey/pdf/2012_06_01_biz.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2013.

Jomo, K. S., y W. S. Tan (2003) «Privatization and re-nationalization in Malaysia: a survey», Documento de trabajo, Kuala Lumpur: University of Malaya, www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021546.pdf, consultado el 8 de noviembre de 2013.

Kinuthia, B. K. (2009) «Industrialization in Malaysia: changing role of government and foreign firms», Documento presentado en la Conferencia DEGIT XIV, junio, Los Angeles.

Lim, J. A. (2012) «Institutional issues concerning industrial policy for the Philippines: learning from other countries», Occasional paper, Quezón: Action for Economic Reforms.

Mahathir, M. (1999) *A New Deal for Asia*, Subang Jaya, Selangor: Pelanduk Publications.

Malaluan, N. (2012) «Lo público en el sector de la electricidad en Asia», en D. A. McDonald y G. Ruiters (eds.), *Alternativas a la privatización: la provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria, pp. 281-309.

NEAC (National Economic Advisory Council) (2009) *New Economic Model for Malaysia – Part 1: Strategic Policy Directions*, Putrajaya: NEAC.

– (2010) *New Economic Model for Malaysia – Concluding Part: Strategic Policy Measures*, Putrajaya: NEAC.

PLATTS (2010) *Top 250 Global Energy Company Rankings, 2010*, www.platts.com/Top250Home.

Rector, J. (2005) «The IPP investment experience in Malaysia», Working Paper no. 46, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford, CA: Center for Environmental Science and Policy, Stanford University.

Siddiquee, N. A., y M. Z. Mohamed (2007) «Paradox of public sector reforms in Malaysia: a good governance perspective», *Public Administration Quarterly*, 31(3/4): 284-312.

Smith, T. B. (2003) «Privatizing electric power in Malaysia and Thailand: politics and infrastructure development policy», *Public Administration and Development*, 23: 273-83.

ST (Surujanjaya Tenaga) (2010a) *The Malaysian Grid Code*, Putrajaya: ST.

– (2010b) *The Malaysian Distribution Code*, Putrajaya: ST.

– (2011) «Industry reform initiatives in Malaysia», Presentación Powerpoint en el «International Energy Regulatory Forum», 11 de octubre, www.st.gov.my/index.php/downloadpage/category/77-international-regulatory-forum-2011.html, consultado el 6 de enero de 2014.
– (2012) *Performance Standard of Electricity Supply Services of TNB*, Putrajaya: ST.

TNB (Tenaga Nasional Berhad) (2011) *Annual Report*, Kuala Lumpur: TNB.
– (2012) *Annual Report*, Kuala Lumpur: TNB.

Williams, J. H., y N. K. Dubash (2004) «Asian electricity reform in historical perspective», *Pacific Affairs*, 77(3): 411-36.

Williams, J. H., y R. Ghanadan (2006) «Electricity reform in developing and transition countries: a reappraisal», *Energy*, 31: 815-44.

World Bank (1993) *The World Bank's Role in the Electric Power Sector: Policies for Effective Institutional, Regulatory, and Financial Reform*, Washington, DC: World Bank.

CAPÍTULO 7

CUASI PÚBLICO: DISTRITOS DE AGUA EN FILIPINAS

Buenaventura B. Dargantes
Victor G. Chiong
Hedda P. Dargantes
Elsie B. Mira

Filipinas es un país rico en recursos de agua dulce, con 421 grandes cuencas fluviales, 128 cuencas hidrográficas, 59 lagos naturales y más de 1.000 kilómetros cuadrados de humedales de agua dulce. Pero la mala implementación del Código de aguas de Filipinas, así como de la Ley de Agua Limpia, ha dado lugar a una sobreexplotación de las aguas subterráneas, la contaminación del agua, y la erosión de los bosques y las cuencas hidrográficas.

El Gobierno de Filipinas tampoco ha invertido lo suficiente en los sistemas de distribución de agua potable, con lo que ha fracasado en la provisión de agua segura, adecuada y accesible para todas las personas. En 2008, aproximadamente el 84% de la población gozaba de acceso básico a agua potable, pero este era, en gran medida, poco confiable y la prestación del servicio en las zonas rurales era deficiente en general. Sin embargo, el Gobierno de Filipinas considera que está en camino de cumplir sus compromisos con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, fijados en una cobertura del 86,5% para 2015 (National Statistical Coordination Board 2010, 1).

Estos problemas no han pasado desapercibidos. El Plan de Desarrollo de Filipinas para 2011-2016 señala que el «mayor reto del sector es

el de balancear la equidad y la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos con el fin de garantizar agua suficiente, segura y sostenible para todos» (National Economic Development Authority 2011, 133). En octubre de 2011, el senador filipino Edgardo Angara presentó el proyecto de ley SB 2997 para establecer reformas en la industria del agua, en particular la «racionalización, asignación y distribución de las áreas de servicio, la provisión de incentivos para el desarrollo de infraestructura o para nuevas tecnologías limpias, eficientes y ecológicas, la reorganización de la Junta Nacional de Recursos Hídricos (*National Water Resources Board*, NWRB) y la creación de compañías locales de abastecimiento de agua y saneamiento». La nota explicativa que acompaña al proyecto de ley señala que «la falta de un régimen coherente ha llevado al menoscabo de los servicios de agua en las provincias» (Angara 2011, 1).

Esta nota explicativa afirma además que el modelo de los distritos de agua que se ha empleado durante más de 30 años en Filipinas es inconveniente, ya que ha creado feudos donde los pequeños operadores, en colaboración con los funcionarios locales, monopolizan los servicios de agua y tienen pocos incentivos para ofrecer un servicio de calidad. Para abordar estas preocupaciones, el proyecto de ley señala que «puede que las asociaciones público-privadas de los servicios de agua y saneamiento sean el paso en la dirección correcta para garantizar unos servicios de agua confiables, ininterrumpidos, adecuados y de calidad para todos» (Angara 2011, 1-2).

Muchos distritos de agua no están de acuerdo con esta posición y han reaccionado contra estas críticas. Por ejemplo, la Asociación de Distritos de Agua de Tagalog del Sur y el vicepresidente ejecutivo de la Asociación Filipina de Distritos de Agua difundieron un anuncio en un periódico de alcance nacional en enero de 2012 argumentando que: a) los distritos de agua, a pesar de ser corporaciones de titularidad y control estatal que proporcionan servicios de agua, no habían recibido ninguna asignación por parte del Gobierno nacional y habían obtenido sus fondos a través de préstamos de bancos e instituciones financieras; b) los distritos de agua se establecieron para prestar servicios y no para generar beneficios; y c) los distritos de agua han demostrado ser mode-

los de éxito en función del historial de pago de los préstamos existentes, incluso en ausencia de un subsidio estatal (Silva *et al.* 2012, 9).

Actualmente, en Filipinas se vive un intenso debate sobre qué hacer con los miles de distritos de agua que operan en el país, haciendo de esta pregunta una cuestión fundamental para la política relativa al agua. Esta cuestión no tiene que ver solo con lo público frente a lo privado en la provisión de agua –un tema por lo demás importante en Filipinas (*Davao City Water District et al.* v. *Civil Service Commission and Commission on Audit* 1991; *Metro Iloilo Water District* v. *National Labor Relations Commission et al.* 1990)– sino con la esencia misma de qué significa ser un organismo «público» de agua. Los distritos de agua en Filipinas pertenecen a una categoría ambigua, la de «cuasi pública», y han operado bajo principios operativos mixtos, público-privados, durante años. Los distritos están fundamentalmente corporatizados, ya que son entidades de propiedad y gestión públicas que funcionan con autonomía legal y/o financiera del Estado, pero operan en parte según principios del sector privado, enviando a veces señales contradictorias en cuanto a su mandato (véase el Capítulo 1 de este volumen para un análisis más exhaustivo sobre este tema).

En otras palabras, no está del todo claro qué papel juegan los distritos de agua en el debate público/privado sobre el agua en Filipinas, ni cuáles son sus objetivos a la hora de defender el orden establecido. Si el objetivo es que el agua siga estando en manos públicas, entonces es necesario entender mejor qué hace que estas entidades sean «públicas», y si sus mandatos públicos se pueden potenciar (o no) como entidades corporatizadas.

Este capítulo es un esfuerzo por contribuir al debate tomando como ejemplo el Distrito de Agua de Leyte Metro (*Leyte Metro Water District*, LMWD)[1]. Con sede en la ciudad de Tacloban, en la zona

[1] Para la elaboración de este estudio se han obtenido datos primarios mediante entrevistas con informantes clave, como gerentes sénior del LMWD, usuarios de agua residenciales y comerciales, personas del mundo académico, representantes de ONG y varios funcionarios de diferentes instancias de gobierno: *barangays* (aldeas), municipios, ciudades y provincias.

central de Filipinas, el distrito LMWD se considera exitoso en términos comerciales, al tiempo que se enorgullece de su etos público. Como tal, sirve para ilustrar las tensiones entre lo público y lo privado inherentes al modelo de distrito de agua, y los desafíos que enfrentan los responsables de políticas, los profesionales y los activistas que desean mantener los distritos de agua como proveedores públicos.

En lo que respecta a su vertiente «pública», el LMWD ha promovido asociaciones con otros proveedores de servicios públicos, a través de las cuales ha compartido recursos y conocimientos. También se ha tomado en serio la sostenibilidad ambiental y la gestión de las cuencas hidrográficas, y en cierta medida algunas cuestiones de equidad, al considerar que el agua es un servicio esencial para todos y un elemento fundamental para reducir la pobreza en la región.

Pero sus características «privadas» están justo por debajo de la superficie. Las más significativas son sus compromisos –inspirados por el Banco Mundial– con los indicadores de desempeño, tales como la proporción de trabajadores por cada conexión de agua, y la fijación con la eficiencia financiera y unos precios que reflejen los costos (muchas veces a expensas de la equidad). Ninguna de estas prácticas son inherentemente privadas –el uso eficiente de los recursos puede entrar también en el mandato de un servicio público– pero la práctica cotidiana de estas políticas sugiere que el LMWD está profundamente dividido sobre cómo se podría «balancear equidad y eficiencia en la gestión de los recursos hídricos», según establece el Plan de Desarrollo de Filipinas ya citado.

Aunque este estudio de caso se centra en solo uno de los muchos distritos de agua del país, revela los matices en sus mandatos y el po-

---

También se organizaron grupos focales con personal gerente del LMWD, representantes de la Asociación de Empleados del LMWD y profesores y estudiantes de la Universidad Estatal de Visayas. Entre las fuentes secundarias se cuentan leyes aprobadas por el Congreso de Filipinas, decretos presidenciales y disposiciones ejecutivas, sentencias de la Corte Suprema, órdenes administrativas emitidas por diversos organismos gubernamentales, tanto locales como nacionales, informes de foros sobre el suministro de servicios de agua en la jurisdicción del LMWD, actas de reuniones de varias partes interesadas y artículos de prensa.

tencial para transformarlos en unos proveedores de agua de corte más público. Esta no será una tarea fácil en Filipinas, ya que requerirá un compromiso financiero, administrativo e ideológico de todos los niveles del Gobierno. Lo que el LMWD parece tener a su favor es una fuerte gestión local y sentido de responsabilidad para la prestación universal de servicios de agua potable.

BREVE HISTORIA DE LOS SERVICIOS DE AGUA EN FILIPINAS

El primer sistema de agua por tubería en Filipinas se estableció en 1878 mediante el uso de fondos donados por el filántropo español Francisco Carriedo y Peredo. El sistema suministraba alrededor de 15 millones de litros diarios a unas 300.000 personas en la ciudad de Manila. En 1919, la Ley 2832 creó el Distrito Metropolitano de Agua para cubrir adecuadamente no solo la Ciudad de Manila, sino también sus 14 ciudades y municipios adyacentes.

La naturaleza corporativa de los servicios nacionales de agua se consolidó firmemente en 1955, con la aprobación de la Ley 1383, que estipulaba la «creación de una corporación pública que se conocerá como Autoridad Nacional para el Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (*National Water and Sewerage Authority*, Nawasa)» (Republic of the Philippines 1955). Esta ley sometió todos los sistemas de agua, alcantarillado y drenaje al control, dirección y supervisión general de Nawasa, a la que otorgó facultades para «detentar y/o tener jurisdicción, supervisión y control sobre todo el territorio (…) que abarca el Distrito Metropolitano de Agua».

En 1971, otra ley disolvió Nawasa y creó el Sistema Metropolitano de Agua y Alcantarillado (*Metropolitan Waterworks and Sewerage System*) para dar servicio a Metro Manila, Rizal, Cavite y Valenzuela y Bulacan (Republic of the Philippines 1971). Bajo esta nueva ley, las provincias, ciudades y municipios tenían la opción de operar por separado del Sistema Metropolitano y establecer sus propias tarifas de agua.

Más tarde, el Decreto Presidencial 198 (Presidency of the Philippines 1973) permitió a las provincias, las ciudades y los municipios crear sus propios distritos de agua, así como operar y mantener los sistemas de abastecimiento de agua y eliminación de aguas residuales en sus respectivos centros de población. Se esperaba que estos distritos de agua presentaran planes a la administración local de agua potable para ajustarse a las normas y procedimientos nacionales. Legislación adicional promulgada en 1978 (Presidency of the Philippines 1978) estipulaba que esta misma agencia promovería la gestión del distrito de agua en las ciudades y los municipios de más de 20.000 habitantes y brindaría asistencia institucional, técnica y financiera. Ciudades y pueblos más pequeños debían ser atendidos por asociaciones y cooperativas de agua coordinadas por diversas autoridades provinciales y nacionales.

Como resultado de ello, el servicio de agua en Filipinas vino a ser suministrado por una combinación de distritos de agua de propiedad estatal pero con autonomía legal y/o financiera, sistemas operados por el gobierno local, proveedores privados de agua y sistemas de agua administrados por la comunidad, como las cooperativas (la Tabla 7.1 ofrece una descripción de los diferentes tipos de modelos de gestión en el país). Los intentos por determinar con precisión el número de distritos de agua son difíciles, pero la «cifra más fehaciente se sitúa probablemente en los 500, más o menos» (Villasan 2010, 9).

LA (CONFUSA) PERSONALIDAD CORPORATIVA DE LOS DISTRITOS DE AGUA

Una cuestión importante relacionada con la personalidad jurídica de los distritos de agua tenía que ver con el hecho de si eran entidades privadas o estatales. De 1973 a 1991, los distritos de agua funcionaron como corporaciones privadas basadas en la interpretación de que «un distrito ejercerá los poderes, derechos y privilegios otorgados a corporaciones privadas en virtud de las leyes vigentes, además de los poderes

TABLA 7.1
EMPRESAS DE AGUA EN FILIPINAS POR TIPO DE GESTIÓN

Tipo de modelo de gestión	Descripción del modelo
Distritos de agua	Entidades cuasi públicas constituidas en virtud de la Ley Provincial de Filipinas sobre Empresas de Agua para operar y mantener sistemas de abastecimiento y distribución de agua
Plantas de agua operadas por el gobierno local	Sistemas de abastecimiento de agua cuya titularidad y gestión depende de gobiernos de provincias, ciudades y municipios
Proveedores privados de servicio de agua	Sistemas de abastecimiento de agua cuya titularidad y gestión depende de actores privados (individuales y corporativos)
Sistemas de agua manejados por usuarios y/o comunidades	Sistemas de abastecimiento de agua cuya titularidad, gestión y mantenimiento depende de comunidades y/o grupos de usuarios de una comunidad u organización
Cooperativas	Cooperativas constituidas de conformidad con el Código de cooperativas de Filipinas para operar y mantener un sistema de suministro de agua
Asociaciones de agua y saneamiento de *barangays*	Organizaciones sin fines de lucro integradas principalmente por residentes de una población que operan y administran instalaciones de suministro de agua de nivel I (básico)
Asociaciones rurales de agua y saneamiento	Organizaciones sin fines de lucro integradas por residentes de una población o poblaciones colindantes que operan y administran el suministro de agua de nivel II (avanzado)

Fuente: Dargantes y Dargantes 2007, 54

otorgados y sujetos a dicha restricción», tal como disponía el Decreto Presidencial 198 (Presidency of the Philippines 1973). Como tal, los distritos de agua funcionaban al margen de la jurisdicción de la Comisión de la Función Pública en materia de gestión de personal y quedaban fuera del poder de supervisión de la Comisión de Auditoría en términos de administración financiera.

El cambio la interpretación comenzó cuando el Distrito de Agua de Tanjay presentó en 1983 una petición de orden judicial contra el municipio de Pamplona y sus funcionarios para evitar que estos interfirieran en la gestión del Sistema de Agua de Tanjay. El juez desestimó

la denuncia por falta de jurisdicción sobre la materia (el agua) y las partes (siendo ambos organismos gubernamentales), y dictaminó que la controversia se debía resolver por la vía administrativa. Esta resolución reconoció explícitamente a los distritos de agua como entidades gubernamentales. A fin de solventar este caso, la Corte Suprema dictaminó años más tarde que «todos los distritos de agua del país están bajo la cobertura de la ley, normas y regulaciones de la función pública» (*Tanjay Water District v. Gabaton et al*. 1989).

En otro caso, la Corte Suprema dictaminó que los distritos de agua, al haber sido creados por una ley especial, eran entidades cuasi públicas, es decir corporaciones de titularidad y control estatal (*government-owned and controlled-corporations,* GOCC), cuyos funcionarios y empleados pertenecían a la administración pública y, por tanto, se regían por las normas y los reglamentos de esta (*Datuin v. Tarlac Water District* 1989). Esta decisión se basó en una disposición de la Constitución de Filipinas de 1987, que dispone que «la función pública abarca todas las ramas, subdivisiones, instrumentalidades y agencias del Gobierno, incluidas las GOCC con cartas estatutarias originales». Aunque los distritos de agua fueron considerados oficialmente como GOCC, su naturaleza cuasi pública se deriva de los poderes, derechos y privilegios que se les conceden en el marco de los monopolios naturales desplegados por el Estado.

A pesar de las resoluciones antes mencionadas, la Sala Tercera de la Corte Suprema dictaminó en 1990 que los empleados y las empleadas de los distritos de agua no estaban avalados por las leyes sobre la función pública (*Metro Iloilo Water District v. National Labor Relations Commission et al.* 1990). Más tarde, algunos distritos de agua solicitaron que se aclarara esta cuestión. Tras un cuidadoso estudio, la Corte Suprema sentenció que los distritos de agua eran GOCC con estatutos originales creados por una ley especial y que no estaban sometidos al Código de corporaciones de Filipinas (*Davao City Water District et al*. v. *Civil Service Commission and Commission on Audit* 1991). Al hacerlo, señaló que el Decreto Presidencial 198 confería personalidad jurídica a un distrito de agua mediante la definición de su objetivo principal y

la configuración básica de su organización. También fijaba el número y la cualificación de los miembros de la junta directiva del distrito de agua, con el fin de que representaran a clubes de servicio con vocación cívica, asociaciones profesionales, organizaciones comerciales, instituciones educativas y organizaciones de mujeres. Si más del 75% de las conexiones activas del servicio de agua se encontraban dentro de un municipio, la autoridad designadora sería el alcalde municipal; de lo contrario, la autoridad en cuestión sería el gobernador provincial. También se reconocía que el poder «para examinar, fiscalizar y liquidar todas las cuentas relativas a los ingresos y recibos de fondos y bienes, en régimen de propiedad o fideicomiso o pertenecientes a los distritos de agua, así como los gastos y usos de dichos fondos y bienes» depende de la Oficina de Auditoría del Gobierno nacional (*Davao City Water District et al*. v. *Civil Service Commission and Commission on Audit* 1991). En resumen, estas disposiciones dejaron claro que los distritos de agua no eran corporaciones privadas.

LA PERSONALIDAD CORPORATIVA DEL LMWD

La Junta del Agua del Municipio de Leyte fue creada en 1975 con la fusión de dos sistemas de abastecimiento de agua. La intención era hacer frente a «pasos muy importantes y necesarios y el compromiso sustancial para mejorar el servicio de agua de uso doméstico para el público» (Local Water Utilities Administration 1975, 1). Inicialmente, el LMWD tenía 3.365 conexiones para el servicio de agua en los municipios de Palo, Tanauan, Tolosa y Dagami, y la ciudad de Tacloban (LMWD 2011, 1), y desde entonces ha ido aumentando hasta incluir 370 *barangays* (aldeas).

Políticamente, el LMWD no ha estado exento de la confusión que rodea a la naturaleza corporativa de los distritos de agua, incluso después de las sentencias de la Corte Suprema señaladas anteriormente. Por ejemplo, en 1999, cuando la Comisión Nacional de Auditoría pidió que el LMWD pagara los honorarios de auditoría, el director

general se negó, argumentando que el LMWD se había convertido en una entidad privada a través de la transferencia de la propiedad de las unidades del gobierno local al distrito de agua, y que el LMWD era propiedad del mismo distrito. La Corte Suprema, una vez más, sostuvo que la transferencia de las instalaciones se realizó de una entidad gubernamental a otra y que no existía indicio alguno de la privatización de los sistemas de agua. En concreto, puntualizó que «no podrá aprobarse ninguna ley que exima a cualquier entidad del Gobierno o subsidiaria de este, sea cual sea su índole, así como ninguna inversión de fondos públicos, de la jurisdicción de la Comisión de Auditoría» (*Feliciano* v. *Commission on Audit et al.* 2004). Otro incidente en 2006 relacionado con el despido del gerente general del LMWD por parte de una instancia superior de gobierno reforzó aún más el carácter público de los distritos de agua y neutralizó la afirmación de que el LMWD era una corporación privada y podía tomar sus propias decisiones internas.

En otras palabras, casi 30 años después, el carácter público del LMWD sigue sin estar claro en la práctica (aunque sí en la legislación), lo que contribuye a una mezcla de actitudes operacionales públicas y privadas. La evidencia de esta confusión se manifiesta en los indicadores de desempeño impuestos al LMWD por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, algunos de los cuales tienen una clara orientación mercantil, mientras que otros están más orientados a las responsabilidades públicas. Las tensiones sobre cómo priorizar estas demandas encontradas apuntan directamente a la cuestión de qué hace que un distrito de agua sea «público» o no, como se ilustra en las secciones que siguen, en las que se examinan los indicadores de desempeño.

Dotación de personal, sueldos y salarios

Una de las influencias neoliberales más polémicas en las políticas de servicios de agua –en Filipinas y en otros lugares– ha sido la creciente insistencia en la reducción de personal en relación con las conexiones

de agua (Department of Budget and Management 2011; National Water Resources Board 2007). Concebido como un indicador de la productividad, la proporción de trabajadores por cada conexión se puede imponer sin la debida consideración de las condiciones locales. En Filipinas, las directrices de 2011 del Índice de Productividad del Personal fijaban un coeficiente de 10 empleados por cada 1.200 conexiones de servicio. Con 156 trabajadores regulares y 45 eventuales, y 27.585 conexiones en 2008, el LMWD cumplía bien con este umbral de eficiencia.

Pero si tenemos en cuenta toda la plantilla de trabajadores y trabajadoras del LMWD –en particular los 150 empleados con contratos temporales– la proporción de trabajadores por cada conexión de agua en 2008 se acercaría más a 13 por cada 1.000. Los estudios realizados por Hall y Lobina (2006, 13), así como por Santiago (2005, 56), indican que estas directrices obligan a los proveedores de agua a aplicar reestructuraciones laborales sensibles. En muchos casos, se contrata a un número menor de empleados para aumentar la eficiencia, incluso aunque eso signifique sacrificar un servicio de más calidad y equidad. En el caso del LMWD, trabajadores y gerentes tenían que lidiar con la rápida rotación del personal con contrato de trabajo, ya que los trabajadores solían buscar un empleo mejor y más seguro, llevándose consigo cualquier habilidad que hubieran adquirido durante el tiempo de trabajo.

Un requisito para mantener la productividad del personal sería el pago de salarios y beneficios justos a los empleados y las empleadas. En los distritos de agua de Filipinas, los bajos salarios parecían ser el menor de los problemas, al menos al principio. De 1973 a 1978, los distritos de agua y su personal estaban exentos de la Ley de la Función Pública, en particular de las directrices sobre la clasificación de puestos y las respectivas retribuciones, y la única restricción era que el total de sueldos, salarios, emolumentos, beneficios y otras compensaciones pagadas mensualmente a los empleados del distrito de agua no debían superar el 50% del promedio de los ingresos netos mensuales (*Hagonoy Water District* v. *National Labor Relations Commission et al.*

1988). En junio de 1978, se eliminó esta exención, vinculando los salarios y beneficios de los empleados del distrito del agua a un sistema de clasificación de grado aprobado por el Gobierno.

En septiembre de 1997, el Departamento de Presupuesto y Gestión emitió el primer «Manual para la categorización/recategorización de los distritos locales de agua», con el fin de proporcionar un marco general para determinar la estructura organizativa, la plantilla de personal y la clasificación de cargos de los distritos de agua. Estos fueron revisados en 2011, y proporcionaron aumentos sustanciales en la remuneración. Sin embargo, el gerente general del LMWD se quejó de que los niveles salariales no eran lo bastante altos como para compensar adecuadamente el trabajo de sus empleados. En su opinión, los salarios del personal de campo debían ser tres niveles salariales más altos, considerando los peligros a los que están expuestos a diario. También arguyó que, para el personal administrativo, un alza de dos grados salariales optimizaría la moral y fomentaría una mejor productividad. Una moral alta de los empleados podría crear un ciclo de gratitud y orgullo, profundizar el compromiso del trabajador con los objetivos del distrito de agua y, finalmente, fortalecer la relación entre los trabajadores administrativos y los de primera línea (Hall y Lobina 2006, 15).

Por el lado de la gestión, las directrices revisadas permitieron el ajuste al alza de los niveles salariales, pero el gerente general del LMWD expresó su descontento por el hecho de que recibiría solo la mitad de 100.000-150.000 pesos filipinos[2] (aproximadamente 2.200-3.300 dólares estadounidenses) del salario mensual que estaban recibiendo algunos empleados de otras GOCC. Teniendo en cuenta que la comparación ya no sería entre las diferentes categorías de los distritos de agua, sugirió que se revisara la asignación de niveles salariales para el personal de las GOCC, independientemente del tipo, para estandarizar las clasificaciones de posición y armonizar los paquetes de compensación.

[2] Todas las cifras expresadas en pesos se refieren a pesos filipinos (PHP).

Más allá de la cuestión de la compensación, la sentencia de la Corte Suprema sobre el carácter de GOCC de los distritos de agua podía haber tenido repercusiones en la seguridad del tiempo de permanencia de los empleados que no contaban con los requerimientos necesarios de la función pública para el puesto. Para evitar un potencial conflicto, la Corte Suprema dictaminó que los empleados del distrito de agua estaban protegidos por los derechos constitucionales de seguridad de permanencia en el cargo, por lo que aquellos con contrato permanente no podían ser destituidos por falta de requisitos para ejercer el cargo. Este principio, sin embargo, podría volver a verse cuestionado por la exigencia de contar con un título de grado, o su equivalente, para poder trabajar en ciertos niveles de gerencia.

Participación

Gómez y Terhorst (2005) argumentan que la participación de la comunidad en las operaciones cotidianas y las decisiones políticas de los proveedores de servicios de agua puede ayudar a mejorar la prestación de servicios. Por otra parte, los objetivos de esta participación –ya sean los de informar, consultar o dar un poder de decisión más sustancial a los miembros de la comunidad– pueden ser un factor determinante en la calidad de los aportes de la comunidad (Murthy y Klugman 2004, 79). En el caso del LMWD, no ha se ha producido la participación de los usuarios en la toma de decisiones. Según las entrevistas realizadas con miembros de la comunidad para este estudio, la información que reciben sobre los servicios de agua suele provenir de los medios de comunicación, no del LMWD, y la única comunicación directa parecen ser los avisos de aumento de las tarifas de agua. Los entrevistados demandaron que la administración del LMWD hiciera más y, en particular, les informara de los planes para mejorar el estado de los servicios de agua con el fin de sugerirle propuestas para cada lugar específico. Los participantes del grupo focal también recomendaron que la prestación del servicio de agua se incluyera como criterio

para la planificación urbana y que en esta también participara personal universitario, en particular con respecto a la protección y la conservación de las fuentes de abastecimiento de agua.

En respuesta a estas críticas y hablando en nombre del LMWD, el gerente general afirmó (en una entrevista con los autores) que el distrito de agua había hecho todo lo que estaba en sus manos para mejorar la situación del suministro y para responder a las solicitudes de nuevas conexiones sin comprometer la calidad del servicio. Se mostró de acuerdo con que las consultas con las partes interesadas y los sectores afectados podrían fortalecer la gobernanza democrática, y destacó que, en el pasado, las instancias del gobierno local y otros grupos siempre habían sido bienvenidos a participar en las discusiones que mantenía el LMWD durante cada etapa de la implementación de los proyectos. Aunque admitió que existía una relación poco sólida entre la gerencia y algunas de estas instancias gubernamentales, creía que el LMWD se había coordinado adecuadamente con ellos, sobre todo en lo referente a la eliminación de conexiones ilegales y a la autorización del personal de la administración local para recibir los pagos de las facturas de agua.

En los grupos focales, se plantearon además otras preocupaciones sobre el mecanismo de representación formal para la junta directiva del LMWD. Muchas de las personas entrevistadas opinaban que esta representación estaba limitada a una parte relativamente acomodada de la comunidad, excluyendo a los grupos marginados y vulnerables. Por lo tanto, aunque se hubieran seleccionado de manera justa, los miembros de la junta directiva seguían sin reflejar la diversidad de la comunidad en términos de ubicación, género, ingresos y edad. Por ejemplo, el Decreto Presidencial 198 hace obligatorio el nombramiento de una representante de las organizaciones de mujeres, pero el mecanismo de selección aún se debe perfeccionar.

Por otra parte, algunos de los participantes de los grupos focales recomendaron la participación de un representante juvenil para defender los derechos intergeneracionales, especialmente en temas como la calidad del agua, un suministro adecuado y la transparencia. Sin

embargo, el gerente general del LMWD sostuvo que, si bien las instituciones sociales reconocen la contribución intelectual de los jóvenes a la hora de asumir los retos que plantean los problemas de sostenibilidad, su participación en la gestión de los recursos hídricos podría verse corrompida por la política partidista local. En este sentido, citó supuestos casos de representantes juveniles que habían sido «utilizados» por políticos.

El gerente general prefería la creación de una junta directiva integrada por «verdaderos profesionales», cuyo nombramiento podría llevar a la formación de una junta intelectualmente competente que pudiera lidiar con una amplia gama de cuestiones relacionadas con el agua, y tomar decisiones críticas sobre la gestión eficiente de los distritos de agua. Según el gerente, la junta directiva podría incluir: a) un representante de las organizaciones cívicas que tuviera, preferentemente, experiencia en la ejecución de proyectos relacionados con la prestación de servicios de agua o la gestión de recursos hídricos; b) un ingeniero civil con experiencia en operaciones hidráulicas; c) un contable público autorizado; d) un abogado con experiencia en el funcionamiento de las GOCC y en leyes y legislación relacionada con el agua; e) una persona de un nivel administrativo de una institución competente o con educación superior, o un profesor jubilado de una facultad o universidad estatal; f) un representante de los trabajadores del distrito del agua elegido por sus compañeros de trabajo y no solo por los miembros del sindicato; y g) un representante elegido por los usuarios.

Empoderamiento de los trabajadores

Si bien tener un representante de los trabajadores y las trabajadoras en la junta directiva puede contribuir a su empoderamiento, también puede debilitar, al mismo tiempo, al sindicato. Puede fomentar una mejor participación de los trabajadores para hacer frente a cuestiones directamente relacionadas con el lugar de trabajo, pero la experiencia

del LMWD con la gerencia se ha caracterizado por la decepción. Desde que se creó la Asociación de Empleados del LMWD en 2002, los dirigentes sindicales se han visto frustrados por la pasividad de la gerencia a la hora de conceder el pleno reconocimiento de los derechos sindicales, en particular con respecto a las negociaciones colectivas. Al parecer, algunos de los beneficios e incentivos de los empleados, tal como se estipula en el acuerdo de negociación colectiva, no se han implementado, dando lugar a un conflicto entre trabajadores y gerencia que sigue en curso. Del mismo modo, parece que las medidas para reducir los gastos incorporados en el acuerdo fueron presentadas de manera unilateral por la gerencia, sin consultar con el sindicato.

Por otra parte, el sindicato se sentía preocupado por el rumbo que estaban tomando las orientaciones normativas y las prácticas de implementación de proyectos del LMWD. Por ejemplo, algunos ingenieros (y también dirigentes sindicales) fueron mantenidos en «el limbo» a partir de 2008, cuando mostraron su desacuerdo con la gerencia sobre la idoneidad técnica de la utilización de bombas de refuerzo para aumentar los suministros de agua. En su situación, no podían cumplir con las funciones y responsabilidades estipuladas en sus respectivos contratos y no pudieron participar en los procesos de decisión y formulación de políticas relacionadas con el Proyecto del sector de desarrollo del distrito de agua.

Equidad

Aunque el Consejo Nacional de Recursos Hídricos ha enumerado los derechos para el acceso al agua en Filipinas, estas normas se aplican solo a aquellos que ya tienen conexiones del servicio. En el caso del LMWD, están conectados el 32% de los residentes en sus áreas de servicio (PÖYRY IDP Consult 2010, 2). Como las poblaciones están creciendo rápidamente, sobre todo en la ciudad de Tacloban, y la vivienda formal e informal está floreciendo para dar cabida a los pobres rurales y a los migrantes desplazados económicamente en centros

urbanos, los servicios de agua y saneamiento se están extendiendo hasta el límite. En algunas zonas del LMWD tan solo está conectada al servicio el 17% de la población.

Uno de los obstáculos para un mejor acceso es el costo de la conexión de agua, que alcanza los 6.000 pesos, o el 39% de la línea de pobreza per cápita entre los residentes de la provincia de Leyte en 2009 (National Statistical Coordination Board, Regional Division VIII 2011, 1). Solicitar una conexión al servicio también requiere un permiso de construcción del gobierno local pertinente, que puede costar 4.000 pesos, y obtener la aprobación para el diseño del edificio puede volver a duplicar los costos. Para los pobres, por lo tanto, un obstáculo importante para conseguir el servicio de agua es el costo de la conexión en sí mismo.

Una vez que los usuarios están conectados, el LMWD ofrece un sistema de tarifas relativamente progresista, que subsidia los primeros 10 metros cúbicos de agua por hogar y por mes. En la práctica, los usuarios comerciales e industriales que consumen más han estado subsidiando las tarifas residenciales. Esto se basa en el supuesto político de que las formas de uso de agua residencial forman parte de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, y por lo tanto deben ser económicamente accesibles, mientras que los usos de agua comerciales e industriales son principalmente para beneficio privado. El derecho humano internacional al agua (AGNU 2010, 2) hace del agua un bien social y cultural, y en menor medida un bien económico, para las generaciones presentes y futuras. Al reconocer el acceso al agua potable como un derecho legal, el LMWD puede dedicar una parte importante de sus esfuerzos a llegar a segmentos desatendidos en su ámbito de jurisdicción, y a empoderar a las comunidades y grupos vulnerables para que participen en los procesos de toma de decisiones. Teniendo en cuenta que el LMWD opera localmente, esto requeriría fortalecer las alianzas existentes con los organismos gubernamentales locales, no solo en cuestiones como la protección, conservación y uso eficaz de los recursos hídricos, sino también en la formulación de opciones de inversión para facilitar el cumplimiento del derecho humano al agua.

Transparencia y rendición de cuentas

Goetz y Jenkins (citados en Murthy y Klugman 2004, 79) arguyen que la rendición de cuentas tiene dos elementos clave: la obligación de que quienes ostentan poder rendir cuentas a los ciudadanos y las ciudadanas, y la aplicabilidad de sanciones por no hacerlo. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos realiza auditorías regularmente para revisar el cumplimiento y evaluar el desempeño de los distritos de agua como una manera de formalizar la rendición de cuentas y asegurar que exista una relación basada en ella entre los usuarios del agua y los proveedores de servicios (NWRB 2007, 1).

La administración del LMWD insiste en que pone la información a disposición del público, pero los grupos de consumidores entrevistados para este estudio sienten que no están informados de forma adecuada –tal vez incluso mal informados– acerca de la situación del agua. Al presionar sobre este punto, el director general admitió que el LMWD no comparte activamente información bajo el supuesto de que serán criticados independientemente de lo que se divulgue. Como no es de extrañar, el escaso esfuerzo para informar a los usuarios de las cuestiones operativas contribuye a la pérdida de credibilidad del LMWD.

Otra dimensión de la responsabilidad atañe a las relaciones con los trabajadores. El sindicato se ha quejado de que las medidas para la reducción de costos fueron decididas por la gerencia sin consulta o discusión previa con ellos. Aparentemente, a la gerencia le bastó con la auditoría financiera anual exigida por las directrices nacionales e implementó las decisiones sin tener en cuenta los mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales.

Etos público

A pesar de la implementación de un programa de expansión, el LMWD ha tenido que lidiar con el posible ingreso de inversores privados, en particular *Maynilad Water Services Inc.* en la Ciudad de Taclo-

ban. Se dice que ya se ha llevado a cabo un estudio de viabilidad, a pesar de que las consultas y los debates públicos sobre esta cuestión todavía no se han efectuado formalmente. Ante la perspectiva de la competencia de los sistemas de prestación de servicios de agua en una sola unidad geopolítica, tanto los trabajadores como la gerencia del LMWD coincidieron en que la operación y gestión privada de un sistema de agua afectaría negativamente a los consumidores. Ambos priorizaron la satisfacción del usuario como justificación para mantener la propiedad y gestión públicas del LMWD como proveedor único. A pesar de sus diferencias, ambos grupos revelaron tener orgullo por los logros y conocimientos a nivel de trabajadores, y valoraron la gerencia y la colaboración entre trabajadores. Para fortalecer este carácter público, la gerencia y los trabajadores han definido que se deben mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y garantizar la participación directa de la ciudadanía para lograr una mejor prestación de servicios.

El etos público entre los gerentes de los distritos de agua y los trabajadores está muy arraigado. Los dirigentes de la Asociación de Distritos de Agua de Tagalog del Sur y de la Asociación Filipina de Distritos de Agua (PAWD por sus siglas en inglés), por ejemplo, son conscientes de que los distritos de agua existen principalmente para proporcionar un servicio público. Por su parte, la Alianza de Trabajadores Estatales del Sector del Agua (AGWWAS por sus siglas en inglés) ha persistido en su campaña contra la privatización (Chiong 2007). Esta confluencia tan distintiva de intereses entre la gerencia y los trabajadores en la defensa del carácter público de los distritos de agua también se hizo evidente en el mensaje de la PAWD a los participantes del Programa de fortalecimiento de la capacidad de evaluación del rendimiento de los distritos de agua de Filipinas, señalando que la formación brindaba:

> una oportunidad de compartir información y una oportunidad de comparar y evaluar nuestro desempeño (…) Como resultado, subirá el nivel de calidad del agua y del servicio, allanando el camino para que podamos

> servir a nuestro pueblo de la mejor manera posible, en tanto creamos que nuestros concesionarios se merecen solo lo mejor (…) Juntos, podemos ayudar a una mayor rendición de cuentas y transparencia en este servicio que sustenta la vida. (AGWWAS, MCWD, PSIRU y VSU 2008, 1-2)

LECCIONES APRENDIDAS

Viabilidad financiera

A menudo se da por sentado que los sistemas públicos son menos eficientes desde el punto de vista económico que sus contrapartes privadas (Angara 2011). En Filipinas, la eficiencia financiera se demuestra mediante el control de costos, la rentabilidad y la sostenibilidad o la suficiencia de fondos para cubrir los gastos de operación y mantenimiento para la mejora y ampliación del sistema.

Con el fin de mejorar la eficiencia, el LMWD adoptó el Sistema nacional de contabilidad del gobierno para cubrir la contabilidad general y la presentación de informes financieros, la facturación y los cobros, los desembolsos, los presupuestos, la gestión de activos fijos, la gestión de inventarios y el mantenimiento de cuentas separadas para facilitar el seguimiento y la revisión. También adoptó un conjunto bien definido de políticas y procedimientos, como sanciones por falta de pago que permitieron a las autoridades gubernamentales locales convertirse en centros acreditados de recaudación.

Sobre la base de sus informes financieros, el LMWD parece mantener una liquidez relativamente buena y es capaz de cubrir el vencimiento de sus pasivos. Entre 2004 y 2008, el LMWD reportó unos gastos que van de 147 millones a 161 millones de pesos, basados en ingresos que van de 180 millones a 191 millones de pesos. El coeficiente de explotación alcanzó un máximo del 90% en 2005, lo que apunta a la relativa dificultad para cubrir los costos en su totalidad, y un mínimo del 78% en 2008, lo que significó una mejor cobertura de las operaciones y los gastos de mantenimiento. En general, estas cifras indican que las operaciones y los gastos de mantenimiento están dentro de los límites prudenciales y rentables.

Para la financiación de las operaciones, el LMWD tuvo que conseguir un retorno sobre la inversión que no fuera tan bajo como para impedir la expansión del capital, ni tan alto como para ser considerado opresivo en términos de las tarifas de agua. Según se informa, el LMWD fue capaz de obtener el 95% de sus ingresos de las ventas de agua y el 5% restante de los ingresos en concepto de servicios, multas y sanciones, intereses y otros varios. La tasa promedio de crecimiento de los ingresos para el período 2004 a 2008 fue del 1,2% anual, lo que da un margen de beneficio neto promedio de más o menos el 16% anual, lo que demuestra que el LMWD podría sobrellevar la competencia y otras condiciones adversas, como el aumento de los costos, la caída de los precios o la disminución de las ventas en el futuro.

Sin embargo, esta fijación en optimizar los ingresos ha tenido algunas consecuencias negativas y ha dado lugar, principalmente, a la falta de servicio en las zonas de bajos ingresos donde los costos no se pueden recuperar por completo. Como exige un indicador de la Junta Nacional de Recursos Hídricos (*National Water Resources Board*, NWRB), la búsqueda de un resultado positivo neto tenía sentido desde el punto de vista de la gerencia del LMWD, especialmente teniendo en cuenta que el Gobierno nacional no estaba proporcionando financiamiento para subvencionar las zonas de bajos ingresos. Según el alcalde de Santa Fe, uno de los municipios de bajos ingresos del área de servicio del LMWD, no se provee de agua a todos los que la necesitan porque los ingresos no cubren los costos de expansión, a pesar de que existe un amplio suministro de agua. Por su parte, la gestión del LMWD argumenta que el servicio podría ampliarse si el municipio compartiera el costo de establecer las líneas de distribución.

Un punto positivo del desempeño financiero del LMWD es que le ha permitido ayudar a otros distritos de agua a través de una asociación público-pública, sobre todo dentro de la Asociación de Distritos de Agua de Visayas Oriental. Aquí vemos una iniciativa con un propósito público financiada por un rendimiento comercial, una relación conflictiva que quizá no sea sostenible económica e ideológicamente.

Sostenibilidad ambiental

Tradicionalmente, se ha considerado que la sostenibilidad ambiental de los recursos hídricos quedaba fuera del dominio de los distritos de agua, a pesar de que el Decreto Presidencial 198 (Presidency of the Philippines 1973) les encomienda la responsabilidad de «la gestión, administración, operación y mantenimiento de todas las cuencas dentro de sus límites territoriales». Con su programa de protección de cuencas, basado en dos grandes pilares, se considera que el LMWD está avanzado en este sentido. Por un lado, la División de Manejo de Cuencas Hidrográficas del LMWD ha estado implementando activamente una iniciativa para la reforestación con especies de árboles principalmente nativas, en colaboración con el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Por el otro, el LMWD ha desplegado guardias forestales, cuyas patrullas a pie monitorean a los leñadores furtivos en el territorio de la cuenca.

Teniendo en cuenta que las brechas en materia de agua van más allá de las fronteras político-administrativas, la gestión de las cuencas hidrográficas y fluviales requiere de mecanismos de gobernanza interinstitucionales, y de disposiciones alternativas a los marcos estatales existentes. Como parte de un esfuerzo de sostenibilidad a largo plazo, el LMWD celebró un acuerdo de gestión compartida entre varias partes interesadas, con compañías privadas y diferentes niveles de gobierno. El acuerdo se basa en el derecho de las personas a un ambiente sano y equilibrado, y su protección frente a catástrofes como inundaciones y deslizamientos de tierras, y frente a amenazas ambientales y económicas, como la escasez de madera y de agua, la pérdida de biodiversidad, la contaminación del aire y la sequía. La participación en la iniciativa de cogestión se basa en las respectivas funciones y responsabilidades de cada agencia u oficina. La iniciativa incluyó al LMWD como la principal agencia para la protección de la cuenca hidrográfica de Binahaan y se marcó como objetivo mejorar el rendimiento y la calidad del agua, así como la sostenibilidad del suministro de agua para uso doméstico, comercial e industrial.

Transferibilidad

La experiencia del LMWD hasta la fecha ha demostrado que los distritos públicos de agua bajo control local son estructuras institucionales viables para prestar servicios de agua en el contexto de Filipinas, pero que se deben introducir cambios significativos si vamos a elogiarlos como entidades públicas progresistas. El rendimiento operativo del LMWD ha puesto de relieve que los distritos de agua pueden implementar prácticas financieras sólidas mediante una mejor gestión de los activos existentes, junto con la aplicación de tecnologías apropiadas. Tales prácticas podrían incluso permitir que los distritos de agua pudieran recaudar fondos para mejorar la calidad del servicio y para ampliar la cobertura.

Sin embargo, para lograr el acceso universal, el Gobierno nacional y las administraciones locales deben destinar recursos para la prestación de servicios a las comunidades donde los mecanismos de recuperación de costos hacen que el agua esté fuera de su alcance. Operativamente, esto significaría que las agencias del Gobierno tendrían que apoyar financieramente a las comunidades rurales marginadas, a las zonas urbanas de bajos ingresos y a las áreas periurbanas. La experiencia del LMWD ha mostrado que aunque la buena gestión financiera le permite a un distrito de agua recaudar fondos en sus propios términos, no se puede pasar por alto la colaboración con los organismos gubernamentales nacionales y locales que puede contribuir de manera significativa a la prestación de un servicio de calidad a un precio justo y asequible.

A través de alianzas con otras instituciones públicas, el LMWD ha sido capaz de demostrar que la colaboración intergubernamental se puede emprender de manera efectiva, lo que sugiere que esta podría ser la clave para definir mejor el carácter público de los distritos de agua y superar los desafíos locales en Filipinas en materia de agua.

REFERENCIAS

AGWWAS, MCWD, PSIRU y VSU (2008) «Documentation report of the assessment workshop on capability building program on performance benchmarking of Philippine Water Districts in the Philippines», informe no publicado, Cebú, Philippines: MCWD-RTC.

Angara, E. (2011) «Explanatory note to S.B. No. 2997», Senate of the Philippines, www.senate.gov.ph/lisdata/1234610357! pdf, consultado el 9 de enero de 2012.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (2010) «El derecho humano al agua y el saneamiento. Resolución 64/292», Nueva York: Naciones Unidas.

Balanyá, B., B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (2005) «Caminos para impulsar un modelo público de agua», en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.), *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*, Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, pp. 259-85, www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/aguacaminos.pdf, consultado el 15 de septiembre de 2014.

Chiong, V. G. (2007) «Struggles for people-centered models: the case of AGWWAS and its role in the campaign against privatization in Cebu», en M. A. Manahan, N. Yamamoto y O. Hoedeman (eds.), *Water Democracy: Reclaiming public water in Asia. Essay collection presented by the Reclaiming Public Water Network*, Bangkok y Ámsterdam: Focus on the Global South y Transnational Institute, pp. 58-59, www.focusweb.org/sites/www.focusweb.org/files/waterdemocracyasia.pdf, consultado el 9 de enero de 2012.

Civil Service Commission (1997) *Revised Qualification Standards. Memorandum Circular 1*, Ciudad Quezón: CSC.

Dargantes, B. B., y M. A. L. Dargantes (2007) «Philippine experiences in alternatives to privatization of water services», en M. A. Manahan, N. Yamamoto y O. Hoedeman (eds.), *Water Democracy: Reclaiming public water in Asia. Essay collection presented by the Reclaiming Public Water Network*, Bangkok y Ámsterdam: Focus on the Global South y Transnational Institute, pp. 53-57, www.focusweb.org/sites/www.focusweb.org/files/waterdemocracyasia.pdf, consultado el 9 de enero de 2012.

Datuin v. Tarlac Water District (1989) GR 84300, en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, 17 de abril, www.lawphil.net/judjuris/juri1989/apr1989/gr_l63742_1989.html, consultado el 9 de enero de 2012.

Davao City Water District et al. v. Civil Service Commission and Commission on Audit (1991) GR 95237-38, en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, 13 de septiembre, www.lawphil.net/judjuris/juri1991/sep1991/gr_95237_38_1991.html, consultado el 9 de enero de 2012.

Department of Budget and Management (2011) «Revised local water district manual on categorization, re-categorization and other related matters (LWD-MaCRO)», Circular Letter no. 2011-10, www.dbm.gov.ph/issuance/issuance/CL2011-10/CL2011-10Manual.pdf, consultado el 9 de enero de 2012.

Feliciano v. *Commission on Audit et al.* (2004) GR 147402, 14 de enero, sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2004/jan2004/147402.htm, consultado el 9 de enero de 2012.

Feliciano v. *Gison* (2010) GR 165641, 25 de agosto, sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2010/august2010/165641.htm, consultado el 9 de enero de 2012.

Feliciano v. *Villasin* (2008) GR 174929, 27 de junio, sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2008/june2008/174929.htm, consultado el 9 de enero de 2012.

Gómez, L. S., y P. Terhorst (2005) «Cochabamba, Bolivia: asociaciones públicas y colectivas tras la guerra del agua», en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.), *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*, Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, pp. 131-39, www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/aguacochabamba.pdf, consultado el 15 de septiembre de 2014.

Hagonoy Water District v. *National Labor Relations Commission et al.* (1988) GR 81490, 31 de agosto, www.lawphil.net/judjuris/juri1988/aug1988/gr_81490_1988.html, consultado el 8 de mayo de 2012.

Hall, D. (2005) «Introduction», en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.), *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*, Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, pp. 15-25, www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/publicwater.pdf, consultado el 9 de enero de 2012.

– (2008) «Alternatives to PPPs: positive action for in-house services», Informe no publicado del Public Services International Research Unit, agosto.

Hall, D., y E. Lobina (2006) *Water as a Public Service*, Londres: Public Services International Research Unit, www.psiru.org/reports/2007-01-Wwaaps.pdf, consultado el 9 de enero de 2012.

LMWD (Leyte Metro Water District) (2011) «About LMWD: District Profile», www.lmwd.gov.ph/about-us/aboutlmwd, consultado el 9 de enero de 2012.

Local Water Utilities Administration (1975) *Certificate of Conformance 019*, Ciudad Quezón: LWUA.

– (2012) *Leyte Metro Water District Data*, LWUA Research Division, 122.54.214.222/waterrates/WDInfo.asp?CCC=19&mon=12, consultado el 26 de marzo de 2012.

Metro Iloilo Water District v. *National Labor Relations Commission et al.* (1990) GR 85760, en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, 16 de

mayo, www.lawphil.net/judjuris/juri1991/sep1991/gr_95237_38_1991.html, consultado el 9 de enero de 2012.

Murthy, R., y B. Klugman (2004) «Service accountability and community participation in the context of health sector reforms in Asia: implications for sexual and reproductive health services», *Health Policy and Planning*, 19: 78-86.

National Economic Development Authority (2011) *Philippine Development Plan 2011-2016*, Pásay Filipinas: NEDA, www.neda-rdc6.ph/home/downloads/MTPDP/PDP1116.pdf, consultado el 9 de enero de 2012.

National Economic Development Authority y National Water Resources Board (2008) *Philippine water supply sector roadmap: Secretariat's working draft. Main document draft*, Ciudad Quezón: NEDA y NWRB.

National Statistical Coordination Board (2010) «MDG Watch: Philippine progress based on the MDG indicators (as of July 2010)», www.nscb.gov.ph/stats/mdg/mdg_watch.asp, consultado el 9 de marzo de 2011.

National Statistical Coordination Board, Regional Division VIII (2011) «1 in every 3 families in Eastern Visayas is poor», NSCB Fact Sheet (FS-201103-R08-01), 29 de marzo, www.nscb.gov.ph/ru8/FactSheet/FS_on_Poverty.pdf, consultado el 1 de mayo de 2012.

NWRB (National Water Resources Board) (2007) «Institutional strengthening for effective economic regulation of water services: economic regulatory guideline», Ciudad Quezón: NWRB.

Pöyry Idp Consult, Inc., Test Consultants Inc. y PÖYRY Environment GmbH (2010) «Subproject Appraisal Report: Leyte Metro Water District», Water district development sector project: technical assistance consultant's reports, vol. 6, Ciudad Quezón: Asian Development Bank y Local Water Utilities Administration, www.adb.org/Documents/Reports/Consultant/PHI/41665/default.asp, consultado el 9 de enero de 2012.

Presidency of the Philippines (1973) «Presidential Decree 198. The Provincial Water Utilities Act of 1973», en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, pp. 3-23, www.lawphil.net/statutes/presdecs/pd1973/pd_198_1973.html, consultado el 9 de enero de 2012.

– (1978a) «Presidential Decree 1479. Further Amending Presidential Decree 198 otherwise known as "The Provincial Water Utilities Act of 1973", as amended by Presidential Decree 768», www.lwua.gov.ph/pd_198/pd_1479.htm, consultado el 9 de enero de 2012.

– (1978b) «Letter of Instructions No. 683», en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, 30 de marzo, pp. 35-36, www.lawphil.net/statutes/presdecs/pd1973/pd_198_1973.html, consultado el 9 de enero de 2012.

Republic of the Philippines (1955) «Act 1383. An Act creating a public corporation to be known as the National Waterworks and Sewerage Authority», en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, www.lawphil.net/

statutes/repacts/ra1955/ra_1383_1955.html, consultado el 9 de enero de 2012.
– (1971) «Act 6234. An Act creating the Metropolitan Waterworks and Sewerage System and dissolving the National Waterworks and Sewerage Authority; and for other purposes», en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1971/ra_6234_1971.html, consultado el 9 de enero de 2012.
– (1987) *The 1987 Constitution*, Chan Robles Virtual Law Library, www.chanrobles.com/philsupremelaw2.html, consultado el 11 de noviembre de 2013.
– (1989) «Act 6758. An Act prescribing a revised compensation and position clarification system in the government and for other purposes», en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1989/ra_6758_1989.html, consultado el 9 de enero de 2012.
– (1991) «Act 7160. Local Government Code of the Philippines. Book 1», pcij.org/blog/wp-docs/LGC1991.pdf, consultado el 8 de mayo de 2012.
– (2004) «Act 9286. An Act further amending Presidential Decree 198, otherwise known as "The Provincial Water Utilities Act of 1973", as amended», en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, pp. 79-80, www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2004/ra_9286_2004.html, consultado el 9 de enero de 2012.

Santiago, C. (2005) «Public–public partnership: an alternative strategy in water management in Malaysia», en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.), *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*, Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, pp. 55-61, www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/publicwater.pdf, consultado el 9 de enero de 2012.

Silva, A. S., G. D. Camaligan y E. L. Sarmiento (2012) «Simula ng Water District», *Philippine Star News*, 29 de enero, p. 9.

Tanjay water district v. *Gabaton et al.* (1989) GR 63742, en *The LawPhil Project*, Arrellano Law Foundation, 17 de abril, www.lawphil.net/judjuris/juri1989/apr1989/gr_l63742_1989.html, consultado el 9 de enero de 2012.

Tolosa Municipal Council (1975) *Municipal Resolution 30. A Resolution concurring with Resolution 52 of the Provincial Board of Leyte*, Tolosa, Leyte: Municipal Council.

Villasan, A. G. (2010) «Our side of the story – the uniting beacon», en A. G. Villasan *et al.* (eds.), *Aquarius Magazine*, 32(4): 9, Ciudad Quezón: PAWD.

World Bank Water and Sanitation Program, Australian Government y Philippine Government (2006) «Philippine small towns water utilities data book», water.worldbank.org/publications/philippines-small-townswater-utilities-data-book, consultado el 7 de mayo de 2012.

CAPÍTULO 8

CORPORATIZACIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA EN EUROPA: LECCIONES PARA EL SUR GLOBAL

Emanuele Lobina
David Hall

En Europa, al igual que en el resto del mundo, durante los últimos 25 años hemos sido testigos de una crecida de la privatización y la participación del sector privado en el sector del agua. A pesar de estas presiones, la gran mayoría de los operadores de servicios en Europa, como en otros lugares, continúa siendo de propiedad pública (Lobina y Hall 2008).

Donde no se tuvo éxito en la sustitución de operadores públicos por compañías privadas, las fuerzas neoliberales han presionado para que los operadores públicos actúen como si fueran compañías privadas, a menudo bajo la forma de entidades corporatizadas (Lobina y Hall 2009; Magdahl 2012). Sin embargo, la expansión y las consecuencias de la corporatización en el sector del agua en Europa aún están poco estudiadas.

En este capítulo se analiza la experiencia de la corporatización en Europa en relación con experiencias parecidas en África, Asia y América Latina. Su objetivo es discutir las similitudes y diferencias de Europa con los estudios de caso de los países del Sur Global que se presentan en este libro. Reflexionamos sobre los pros y los contras de la corporatización en general, y nos concentramos en particular en la medida en que la corporatización de los servicios ha mejorado o so-

cavado la naturaleza «pública» de servicios esenciales como el abastecimiento de agua y saneamiento en la Unión Europea (UE). Además, ofrecemos recomendaciones sobre lo que se podría hacer para mejorar el carácter institucional e ideológico de las empresas públicas autónomas en la UE, basándonos en los estudios de la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU por sus siglas en inglés) sobre la experiencia europea con la corporatización durante los últimos 25 años.

De los 28 países miembros actuales de la UE, nos centramos en un número limitado de países representativos de las diferentes regiones geopolíticas: el sur de Europa (Italia, España), Europa Central (Francia, Alemania), Europa del Este (Hungría, Letonia, Lituania, Polonia), el norte de Europa (Países Bajos, Reino Unido) y los países nórdicos (Finlandia, Suecia). El capítulo está estructurado de la siguiente manera. La primera sección esboza un marco analítico para diferenciar entre las diversas formas de corporatización, seguida de una breve historia de la corporatización en la UE y cómo ha ido cambiando institucional e ideológicamente. Pasamos luego a ilustrar, respectivamente, las ventajas y desventajas de la corporatización –percibidas y reales– en la UE, y cómo estas han cambiado a través del tiempo y en diferentes contextos. En una sección posterior se analizan las circunstancias en las que la corporatización podría ser un mecanismo adecuado para la propiedad pública y la gestión de los servicios básicos en la UE, mientras que la última sección ofrece lecciones extraídas de la experiencia de la UE para la corporatización en el Sur Global, y viceversa.

MARCO ANALÍTICO

La corporatización suele definirse como la transformación de las entidades gubernamentales en corporaciones autónomas y semiautónomas, en su mayoría con personalidad jurídica propia y con libertad de gestión (Grossi *et al.* 2010). Sin embargo, esta es una definición amplia

que no logra captar la diversidad de formas de organización que se pueden encontrar entre las empresas de capital exclusivamente público. Ignora el hecho de que el sector público no puede ser considerado como un monolito institucional (Hall 2007), por lo que es importante identificar los diferentes resultados operacionales y sociales relacionados con la elección de las diversas formas de organización dentro de la definición de corporatización.

Como señalamos en la introducción de este capítulo, el objetivo principal de la corporatización es alcanzar la eficiencia operativa mediante la creación de cierta distancia entre los propietarios gubernamentales y los gestores públicos. Esta distancia tiene como objetivo reducir la interferencia de los políticos en las decisiones sobre la gestión y permitir libertades gerenciales diferentes a las encontradas en la administración pública tradicional. Las formas de organización de los operadores públicos en Francia (Lobina y Hall 2007), Alemania (2004 Lanz; Wackerbauer 2009a) e Italia (Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua 2012; Lobina 2005b) ilustran los diversos grados de autonomía de los propietarios gubernamentales.

Algunas empresas públicas semiautónomas gozan de autonomía financiera, pero no administrativa, y no tienen personalidad jurídica propia, como las *régies à autonomie financière* francesas, la *Eigenbetrieb* alemana y los modelos italianos de *azienda municipalizzata*. Otras empresas públicas semiautónomas gozan de autonomía administrativa y financiera, además de personalidad jurídica propia, y están sujetas al derecho público. Ejemplos de ello son las *régies à personnalité morale et autonomie financière* francesas, las *Anstalten des öffentlichen Rechts* alemanas y las *aziende speciali* de Italia.

Además de disfrutar de independencia financiera, administrativa y jurídica, las entidades autónomas se rigen por el derecho privado como es el caso de las sociedades anónimas de propiedad pública, llamadas *Eigengesellschaft* en Alemania y *S.p.A. pubblica* en Italia. Todas estas formas de organización entran en la definición de corporatización, pero no todas son iguales. Por lo tanto, es importante diferenciar entre estas formas y evaluar sus cualidades y defectos.

Nuestro marco analítico se desarrolla mediante la combinación de dos atributos de la corporatización: 1) distancia de plena competencia entre los propietarios públicos (Gobierno) y los funcionarios públicos (los administradores de la empresa corporatizada); y 2) la capacidad de respuesta de los acuerdos institucionales para una agenda de interés público. Una corporatización «débil» corresponde a una distancia relativamente corta entre los propietarios gubernamentales y los funcionarios públicos, como es el caso de las unidades semiautónomas bajo el derecho público. Una corporatización «fuerte» corresponde a una mayor distancia entre los propietarios públicos y los funcionarios públicos, como es el caso de las corporaciones autónomas que están bajo el derecho privado.

La capacidad de respuesta de estos tipos de corporatización a una agenda de interés público puede determinar si son «exitosos» o no. Tanto las corporatizaciones fuertes como las débiles se pueden evaluar en estos términos, usando los criterios normativos expuestos en la introducción de este libro: equidad; participación en la toma de decisiones, eficiencia, calidad del servicio, rendición de cuentas, transparencia, calidad del lugar de trabajo, sostenibilidad, solidaridad, etos público y transferibilidad. Por lo tanto, la corporatización se puede evaluar en función de su capacidad para promover estos principios. Las siguientes secciones revisan la evidencia empírica utilizando estos factores.

HISTORIA BREVE DE LA CORPORATIZACIÓN EN LA UE

La corporatización no es una idea nueva y sus orígenes se remontan a la antigüedad. A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la corporatización contemporánea fue una parte importante de la expansión de la propiedad pública en el sector del agua y otros sectores del servicio público en casi todos los países europeos. Este proceso –ligado con el crecimiento del socialismo municipal (o el «socialismo del gas

y el agua»), que veía al sector público como un mecanismo para mejorar el desarrollo económico y la salud pública, y mejorar las condiciones sociales de la gente de escasos recursos en las zonas urbanas– se produjo cuando los municipios se hicieron cargo del servicio tras el fracaso de los operadores privados o crearon nuevos servicios municipales de agua. La extensión de los sistemas de agua en las ciudades europeas y el logro de la universalización se produjeron casi en su totalidad al amparo de iniciativas municipales, y gracias a al financiamiento público. Este fue el caso también en Francia y el Reino Unido, donde la mayoría de los servicios de agua son gestionados hoy día por el sector público (Hall y Lobina 2006).

El papel histórico de las empresas municipales semiautónomas, y por lo tanto de la corporatización débil, en el desarrollo de los servicios de agua en Europa se ilustra con algunos ejemplos. En Italia, entre mediados de la década de 1970 y mediados de la de 1980, la *azienda municipalizzata* de Roma ACEA amplió la cobertura del servicio a los asentamientos ilegales en las zonas periurbanas, donde habitaba el 12% de la población de la ciudad. La entidad semiautónoma era también una empresa con varias funciones y, dado que el servicio de agua operaba con pérdidas, el desarrollo del agua y saneamiento se benefició de los subsidios cruzados de las operaciones más rentables del servicio de electricidad (Lobina y Iacovitti 2005). Las operaciones de agua y gas de Bolonia fueron gestionados por una *azienda municipalizzata* de 1948 a 1984 (Lobina y Matino 2005) y las agencias intermunicipales semiautónomas y con varias funciones han expandido históricamente los servicios de agua y saneamiento en la región italiana de Emilia-Romagna. Por el contrario, en Berlín, Alemania, se estableció una sociedad anónima propiedad municipal en 1924 para operar el servicio de agua (Lanz y Eitner 2005).

Sin embargo, ha habido muchos casos de gestión municipal directa por parte de departamentos administrativos, tanto en ciudades europeas grandes como en otras relativamente pequeñas. En Italia, el abastecimiento de agua de Milán permaneció bajo gestión municipal directa desde que se estableció en 1887, hasta su fuerte corporatiza-

ción en 2003 (Lobina y Paccagnan 2005). En los Países Bajos, el servicio de agua de Ámsterdam fue gestionado por un departamento administrativo del municipio de 1896 a 2005, cuando se introdujo la corporatización débil (Roeber 2008). En Arezzo, Italia, el suministro de agua fue gestionado directamente por el municipio desde 1930 hasta 1999, cuando se adjudicó una concesión a un consorcio público-privado (Lobina 2005b). En Grenoble, Francia, el suministro de agua también fue administrado directamente por el municipio desde fines del siglo XIX hasta que se otorgó un contrato de privatización en 1989 (Lobina y Hall 2007).

En general, la presión para que los municipios corporaticen sus servicios de agua y saneamiento en los países europeos se ha intensificado desde fines del siglo XX, a menudo como resultado de la legislación nacional u otras intervenciones por parte del Gobierno central destinadas a mejorar la eficiencia operativa y la disciplina fiscal. El factor principal para la expansión de la corporatización en el sector del agua en Europa han sido las consideraciones fiscales de los Gobiernos centrales y locales que favorecen la autofinanciación de los servicios locales de agua sin el uso de los subsidios. Esto ha proporcionado un claro impulso a favor de la corporatización y comercialización en Italia (Lobina 2005b), los Países Bajos (Blokland y Schwartz 1999), Finlandia (Windischhofer 2007), e Irlanda del Norte en el Reino Unido (Hall y Lobina 2008).

Desde 1975, el Gobierno central y los gobiernos provinciales holandeses han promovido un proceso de fusión y corporatización de más de 100 operadores de agua municipales. Estos desaparecieron gradualmente hasta 2008, momento en que solo quedaron nueve grandes sociedades anónimas de propiedad municipal y la agencia municipal semiautónoma de Ámsterdam (Blokland y Schwartz 1999; Roeber 2008). En Alemania, de 1997 a 2005, la composición de los operadores de agua de propiedad pública cambió a favor de relaciones basadas en la autonomía legal y/o financiera a nivel intermunicipal (Wackerbauer 2009a). La corporatización débil sigue siendo difusa, mientras que la corporatización fuerte prevalece entre los operadores

intermunicipales en el país. En una base de datos de 616 proveedores públicos de agua (de un total de cerca de 6.500 operadores de agua a nivel nacional), 241 tenían un estatus de autonomía de *Eigengesellschaft* o sociedad anónima pública, incluidas 95 entidades intermunicipales (Ruester y Zschille 2010).

Desde 1926, los legisladores franceses han tratado de alentar la transformación de los servicios administrativos municipales (*régies directes*) y promover la corporatización débil. Sus repetidos intentos fracasaron en la medida en que la gestión municipal directa siguió prevaleciendo sobre otras formas de prestación de servicios municipales. Sin embargo, tuvieron éxito sometiendo a las *régies directes* a un régimen fiscal y de fijación de precios similar al de las *régies à personnalité morale* y *régies à autonomie financière*. Desde 1992, todas las formas de *régies*, como los departamentos administrativos o agencias corporatizadas, cuentan con un presupuesto aparte del presupuesto municipal. Esto obliga a cualquier *régie directe* a dejar de subsidiar la prestación de servicios a partir de impuestos y avanzar hacia la plena recuperación de costos (Pezon 2000).

La legislación nacional italiana ha promovido cada vez más la corporatización en el sector del agua: primero con la introducción de la *azienda speciale* como un nuevo estatus legal en 1990 y, posteriormente, como parte de la agenda de privatización del Gobierno de Berlusconi. La legislación aprobada y modificada en repetidas ocasiones desde 2001 –a menudo bajo la forma de leyes sobre el presupuesto destinadas a reducir el déficit presupuestario de Italia y la deuda nacional– limita la provisión pública a sociedades anónimas (Lobina 2005b). Sin embargo, estas disposiciones fueron derogadas por el referéndum de junio de 2011 contra la privatización del agua (Dugard y Drage 2012), así que adjudicar las operaciones de agua para la prestación de servicios públicos a una *azienda speciale* sigue siendo legal (Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua 2012).

Finalmente, algunos municipios han adoptado la corporatización respondiendo a eventualidades específicas. Por ejemplo, el operador municipal de agua de Estocolmo se transformó en una sociedad anó-

nima propiedad municipal en 1989 para evitar que el gobierno municipal fuera demandado por los usuarios por un exceso en las tarifas (Stenroos y Katko 2005).

VENTAJAS DE LA CORPORATIZACIÓN EN LA UE

El principal argumento para la corporatización en el sector del agua es que al mantener la propiedad pública, a la vez que se transfieren los derechos de control de los políticos a los administradores públicos, se reduce la interferencia política y se mejora la eficiencia (Klien 2013). La evidencia empírica sugiere que tanto la corporatización débil como la fuerte pueden dar lugar a operaciones exitosas que responden a una agenda de interés público. Los siguientes casos ilustran lo bien que pueden funcionar las diferentes formas de corporatización en relación con la búsqueda de diferentes aspectos de interés público en los diferentes contextos geopolíticos.

En la década de 1990, los operadores de agua municipales de Suecia parecían ser más eficientes que las compañías de agua francesas e inglesas, con bajos costos de operación, notable calidad del servicio y con niveles de beneficios. Si bien la ley sueca imponía la recuperación de los costos a través de las tarifas, también establecía que todos los beneficios debían reinvertirse en el sistema. El operador municipal de Estocolmo, *Stockholm Vatten AB*, era excepcional, con sus tarifas bajas y altos niveles de autofinanciamiento, que alcanzaron el 53% en 1998 y permitieron invertir en la reducción sostenida de pérdidas y en mejoras para el tratamiento de aguas residuales (Gustafsson 2001; Lobina y Hall 2000). Hasta 2006, *Stockholm Vatten AB* se ganó una reputación internacional por su enfoque holístico de la Gestión integrada de los recursos hídricos (Gustafsson 2008).

Además de promover el desarrollo sostenible del agua en el hogar, *Stockholm Vatten AB* se involucró en asociaciones público-públicas internacionales impulsadas por la solidaridad política. Entre otras cosas, ayudó a los operadores de agua municipales de Kaunas, Lituania, y

Riga, Letonia, en el proceso de corporatización, algo que impidió su privatización. También contribuyó a desarrollar la capacidad de los dos operadores municipales, lo que les permitió acceder con éxito a financiamiento internacional para construir plantas de tratamiento de aguas residuales (conservaron esa capacidad inclusive después de terminado el acuerdo). No fueron acuerdos limitados al hermanamiento entre empresas; también incluyeron el fortalecimiento de capacidades entre los sindicatos suecos y sus homólogos bálticos (Lobina y Hall 2006).

Los operadores holandeses de suministro de agua corporatizados parecen ser eficientes. Así lo indican los bajos niveles de pérdidas. Esto parece deberse en parte a la distancia entre los propietarios públicos y una gestión pública profesionalizada, la recuperación de costos a través de tarifas, y la capacidad de recaudar el financiamiento necesario para las inversiones bajo la forma de préstamos a largo plazo (Lobina y Hall 2000). Otros factores incluyen un sistema voluntario de evaluación comparativa (conocido como «regulación sol»), lo que da como resultado mejoras en la eficiencia estimadas en un 23%, así como mejoras en los niveles de calidad, servicios e inversión (De Witte y Dijkgraaf 2007).

El sector del agua en Alemania se caracteriza por la continua disminución de los niveles de pérdidas, que se situaban en un promedio del 6,8% en 2004, una alta calidad del servicio (con casi el 92% de satisfacción por parte de los alemanes, según las encuestas), y unos altos niveles de inversión y empleo. La recuperación de costos se traduce en tarifas altas, pero también permite la eficiencia y eficacia (Lobina y Hall 2000; Wackerbauer 2009a, 2009b). El éxito de Alemania en la promoción del desarrollo sostenible del agua se debe principalmente a las empresas públicas, que representan más del 80% de todos los proveedores de servicios de agua del país. El estudio comparativo de Ruester y Zschille (2010) de 765 proveedores de agua alemanes revela que los operadores públicos cobran precios más bajos que las compañías privadas y las público-privadas. Dado que más del 45% de los proveedores públicos de agua en su muestra son agencias

semiautónomas regidas por el derecho público, la corporatización débil supone una importante contribución al funcionamiento de las empresas públicas analizadas.

En Francia, después de controvertidos contratos de operación privada, se ha utilizado la corporatización débil para remunicipalizar los servicios de agua, lo cual se ha traducido en una mejor relación entre costo y eficiencia, transparencia, participación pública, y una mayor atención a los aspectos sociales y ambientales. En Grenoble, la *régie à personnalité morale et autonomie financière* REG (*Régie des Eaux de Grenoble*) ha aumentado desde 2001 tres veces las inversiones en mantenimiento y renovación en comparación con el anterior operador privado, manteniendo las tarifas a un nivel más bajo y más estable. Los niveles de empleo aumentaron gracias al nuevo operador público como resultado de la política de suministro interno de servicios que antes se externalizaban, la aplicación de la ley francesa sobre la semana laboral de 35 horas, y los muy necesarios trabajos para sustituir las tuberías de plomo en los edificios públicos, tales como hospitales y escuelas. Se adoptó una forma avanzada de participación en la toma de decisiones, de manera que un tercio de los miembros de la junta directiva son representantes de la sociedad civil y los dos tercios restantes, concejales municipales (Lobina y Hall 2007).

En París, el servicio de agua se remunicipalizó en enero de 2010, después de que expiraran los contratos de operación de las dos empresas privadas que cubrían cada una la mitad de la ciudad. En el primer año de operaciones, la *régie à personnalité morale et autonomie financière* llamada *Eau de Paris* dio cuenta de unos ahorros de eficiencia de 35 millones de euros, lo que permitió una reducción del 8% en las tarifas. La empresa también ha participado en una asociación con agricultores encaminado a desarrollar prácticas de cuidado del medio ambiente que puedan preservar la calidad de las aguas subterráneas, y ha adoptado una serie de iniciativas de solidaridad: aumentó su contribución a un fondo solidario de vivienda de la ciudad (de 175.000 a 500.000 euros), efectuó una asignación solidaria de agua a 44.000 hogares de bajos recursos, encomendó un informe sobre tarifas pro-

gresistas, lanzó una campaña de ahorro de agua y se abstuvo de cortar el suministro de agua en edificios ocupados. La solidaridad se extiende a su participación en una asociación público-pública entre los operadores nacionales de agua marroquí y mauritano ONEP y SNDE, y la financiación de conexiones sociales en Phnom Penh, Camboya. En cuanto a la participación en la toma de decisiones, once miembros de la junta directiva de *Eau de Paris* son concejales, dos son representantes de los trabajadores y cinco son representantes de la sociedad civil (Pigeon 2012).

En Córdoba, España, la sociedad anónima de propiedad municipal EMACSA introdujo la participación pública en la toma de decisiones en 1979. A partir de 2004, la junta directiva estaba integrada por seis concejales, dos representantes sindicales y un representante de las asociaciones de vecinos. Además, durante la grave sequía a principios de la década de 1990, EMACSA realizó una campaña educativa que dio lugar a una disminución del 20% del consumo de agua. La campaña fue tan eficaz que, cuando la sequía terminó, los ciudadanos no aumentaron el consumo (Observatorio de los Servicios Públicos 2005a).

En la región de Apulia al sur de Italia, el operador público regional *Acquedotto Pugliese* ha reorganizado sus operaciones, restaurado sus finanzas y mejorado la calidad del servicio. Fundado a principios del siglo xx como un organismo autónomo bajo el derecho público, *Acquedotto Pugliese* se transformó en una sociedad anónima pública en 1999 en preparación para su privatización (Massarutto y Linares 2006). Sin embargo, hasta la fecha no se ha privatizado y sigue estando bajo propiedad del gobierno regional de Apulia (Zoppo 2010a). En febrero de 2007, el gobernador de izquierdas Nichi Vendola creó el cargo de director general para demostrar que las empresas públicas pueden ser eficientes. El mandato del director recién nombrado era el de mejorar el desempeño de *Acquedotto Pugliese* reduciendo el agua no contabilizada, fomentando las inversiones y protegiendo a la empresa de posibles interferencias políticas (ANSA 2007). En 2010, el director fue galardonado con el premio al mejor administrador del año por una revista profesional italiana por haber restaurado las finanzas de la

empresa de agua, simplificado la organización, renovado la capacitación de los trabajadores y las trabajadoras, vuelto a internalizar las operaciones de manejo de aguas residuales, que antes estaban externalizadas, y convertido el tratamiento de lodos en una actividad rentable con la adquisición de una empresa especializada (Zoppo 2010a).

En 2011, *Acquedotto Pugliese* registró una ganancia neta récord de 40 millones de euros e invirtió 220 millones, lo que equivalía a un aumento de 10 veces en los niveles de inversión en cinco años (Zoppo 2012). De 2006 a 2009, las pérdidas se redujeron del 42 al 35% (Gualtieri 2010; Monteforte 2010). Desde 2009, todas las ganancias se han reinvertido en el sistema, haciendo de *Acquedotto Pugliese* un caso único entre los operadores de agua fuertemente corporatizados de Italia. También única es la aplicación de tarifas sociales subvencionadas por el gobierno regional, que beneficia a más de 340.000 hogares pobres y vulnerables (ANSA 2010; Zoppo 2012). En 2010, el gobernador Vendola impulsó legislación regional para reducir la separación entre la empresa de agua y el Gobierno, y transformarla en una entidad autónoma bajo el derecho público, pero el Tribunal Constitucional de Italia bloqueó la iniciativa (Zoppo 2010a, 2012). En 2013, *Acquedotto Pugliese* entró a formar parte de *Aqua Publica Europea*, la asociación europea de operadores públicos de agua, que también tiene entre sus miembros a *Eau de Paris* y la *Régie des Eaux de Grenoble* (Acquedotto Pugliese 2013).

En Debrecen, Hungría, y Łódʻ, Polonia, la implementación de una corporatización fuerte era parte de los planes desarrollados conjuntamente por los administradores públicos y los sindicatos locales con el fin de evitar la privatización propuesta por las multinacionales del agua. En ambos casos, las operaciones de carácter corporativo demostraron ser más rentables que las privatizaciones propuestas, y más eficientes que otros operadores de agua húngaros y polacos (de la Motte 2005; Lobina y Hall 2000). La sociedad municipal de Debrecen incrementó su eficiencia, eficacia y rentabilidad, al mismo tiempo que mantuvo empleos. Financió sus crecientes inversiones mediante la recuperación de costos y el aumento de la calidad de suministro de

agua y tratamiento de aguas residuales, sin aumentar excesivamente las tarifas. Además, entre el 66 y el 75% de las ganancias de la empresa se reinvirtieron en las operaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, mientras que el resto fue utilizado por el gobierno municipal de Debrecen para subsidiar otros servicios municipales (Boda *et al*. 2006).

PROBLEMAS CON LA CORPORATIZACIÓN EN LA UE

Uno de los problemas de la corporatización es que amplía la distancia entre los propietarios públicos y los administradores, incentivando a menudo que estos últimos imiten a los ejecutivos del sector privado. La diferencia entre una corporatización débil y otra fuerte no solo consiste en la intensidad relativa de la relación de plena competencia entre los gobiernos locales y los agentes públicos, sino también en los incentivos derivados del marco jurídico que regulan la organización y el funcionamiento de la empresa pública. Bajo una corporatización débil, las empresas se suelen regir por el derecho público, con excepción de los asuntos de empleo, que para las *régies à personnalité morale et autonomie financière* francesas y las *aziende speciali* italianas, se rigen por el derecho privado (Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua 2012; Pezon 2000). Bajo una corporatización fuerte, las empresas están sujetas al derecho privado en todos los aspectos de la gestión y el desarrollo de las operaciones. Esto afecta el comportamiento de los administradores y propietarios por igual, ya que el instrumento jurídico de la sociedad anónima está diseñado para salvaguardar y promover los derechos de propiedad.

La evidencia empírica sugiere que la corporatización fuerte puede minar aspectos de la agenda de interés público, como se define para los propósitos de este libro. Los siguientes ejemplos ilustran cómo la mercantilización alentada por la ideología neoliberal y facilitada por el derecho privado puede resultar controversial en las empresas públicas que priorizan la eficiencia productiva por encima de las consideracio-

nes sociales, o para aquellas que son eficientes localmente, pero que sostienen prácticas abusivas en otras ciudades del país o en el extranjero. Los accionistas públicos que ejercen sus derechos de propiedad y priorizan sus objetivos fiscales por encima de otros objetivos de desarrollo, de hecho, pueden tener el mismo objetivo que sus homólogos privados: maximizar el retorno mediante la obtención de dividendos u otros pagos. Cuando se extraen dividendos de un servicio local, las consideraciones fiscales de corto plazo de los gobiernos locales adquieren una forma perversa de impuestos ocultos. En este caso las tarifas (a menudo regresivas) se utilizan como sustituto de impuestos (por lo general progresivos) y, desgraciadamente, la sostenibilidad del servicio público se ve socavada.

Desde el cambio electoral de 2006 en el Ayuntamiento de Estocolmo, *Stockholm Vätten AB* ha alejado su atención de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. La nueva estrategia se centra en «la actividad principal» de la compañía, definida por estrictas técnicas de suministro de agua y provisión de servicios de aguas residuales, y que consiste en reducir el alcance de las operaciones y actividades auxiliares. Por ejemplo, la empresa se limita ahora al «mantenimiento basado en la demanda», es decir, la reparación de instalaciones y tuberías cuando se producen deterioros, sin dedicarse al mantenimiento preventivo de largo plazo. La compañía también se ha desprendido de las actividades no esenciales, como la construcción, el manejo de laboratorios, y la investigación y el desarrollo. Ha abandonado las actividades educativas y colaboraciones internacionales, y ha realizado grandes recortes de empleos. La compañía ha sido duramente criticada no solo por los políticos de la oposición y los sindicatos, sino también por académicos locales e internacionales, así como profesionales del agua suecos por contravenir el enfoque holístico con el que contaba antes para promover el desarrollo sostenible del agua (Gustafsson 2008).

Después de la importante victoria lograda por el Foro Italiano de los Movimientos del Agua y el sindicato Función Pública-Confederación General Italiana del Trabajo (*Funzione Pubblica-Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, FP-CGIL) en el referéndum de junio de

2011 para evitar la privatización del agua, los movimientos sociales han llevado a cabo campañas extensas y localizadas para que las sociedades anónimas de propiedad pública se «descorporaticen» parcialmente. Como resultado de ello, las autoridades locales han decidido cambiar la condición jurídica de los operadores internos de *S.p.A. pubblica* a *azienda speciale* en Nápoles, Turín, Palermo, Vicenza y Pescara (Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua 2013). El paso de una corporatización fuerte a otra débil es visto por el movimiento como otra forma de remunicipalización, similar al paso de una propiedad privada a una propiedad pública. De hecho, con las sociedades anónimas de propiedad pública se identifican los siguientes dos problemas, que también pueden observarse en el sector privado: a) la orientación de una *S.p.A. pubblica* hacia la generación de ganancias, como resultado de los incentivos derivados del derecho privado; b) la falta de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua 2012).

Un ejemplo de ello es el *Acquedotto Pugliese* que, como se señaló anteriormente, ha sido elogiado en revistas especializadas y en la prensa no solo por su eficiencia mejorada y sus finanzas reforzadas, sino también duramente criticada por los movimientos sociales por estar bajo una forma «fuerte» de corporatización. Las críticas incluyen: a) el extremo entusiasmo a la hora de desconectar a los usuarios por falta de pago de las facturas de agua (ANSA 2011; Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, sin fecha a); b) los excesivos recortes de la fuerza laboral (Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua 2012); c) la obtención de beneficios por las tarifas de agua (Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, sin fecha b); y d) el uso de legislación comercial para evitar revelar información relevante para el público (ANSA 2011; Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua sin fecha a).

Incluso las sociedades anónimas de propiedad pública que operan servicios con eficiencia y eficacia en sus propios territorios y participan en asociaciones de solidaridad con otros servicios públicos, pueden actuar como empresas privadas que buscan oportunidades de mercado en otras ciudades y países. Es poco probable que esta sea una

decisión de la gestión pública por sí misma; sin embargo, se necesita un respaldo político para las opciones estratégicas fundamentales, incluso para empresas públicas relativamente independientes. Como ejemplo de esto, después de las elecciones locales de 2000, se ha instruido al operador corporatizado de Debrecen lograr una mayor eficiencia mediante la subcontratación de servicios auxiliares, tales como la medición y la construcción, y presentarse a licitaciones para obtener contratos de operación en Hungría y Rumanía (Boda *et al*. 2006).

Otro ejemplo de licitación de contratos es el del Canal de Isabel II de Madrid, un operador eficiente que se ha convertido en una multinacional de propiedad pública con concesiones de agua en Colombia, República Dominicana, Venezuela y Ecuador, y la diversificación de sus actividades en los sectores de energía hidroeléctrica y telecomunicaciones (Ortega y Sanz 2007). En España, la empresa ganó una concesión para la ciudad de Alcalá de Henares después de hacer una oferta en consorcio con dos empresas privadas (Observatorio de los Servicios Públicos 2005b). En 2005, un informe del organismo de auditoría de la Comunidad de Madrid encontró que la exposición del Canal de Isabel II a las operaciones y negocios internacionales fuera de su actividad principal representaba un riesgo indebido para los usuarios del agua en Madrid. Además, los auditores públicos lamentaron la ausencia de toma de decisiones participativa y recomendaron la introducción de mecanismos de participación similares a los adoptados por EMACSA en Córdoba (Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid 2005).

Las empresas corporatizadas que concursan para obtener concesiones fuera de su territorio son propensas a emplear las mismas prácticas que tanto se critican en las multinacionales privadas. En 2007, y por lo tanto antes de la reciente decisión de descorporatizar la sociedad anónima de propiedad municipal SMAT de Turín, la empresa ganó una concesión de agua para dar servicio a los 81 municipios de la provincia de Palermo, en la región de Sicilia, al sur de Italia. En 2010, la filial siciliana de SMAT recurrió a un arbitraje para que las autoridades que le habían concedido la licencia la indemnizaran por

daños y perjuicios, y exigiendo el aumento de tarifas para restablecer la rentabilidad de sus operaciones (SMAT sin fecha). Exigir compensaciones millonarias a través del arbitraje ha sido una práctica utilizada a menudo por las multinacionales como parte de su estrategia de interés en los países desarrollados y en desarrollo por igual (Lobina 2005a, 2013).

Del mismo modo, la empresa corporatizada holandesa *Vitens* se ha convertido en una multinacional pública, adoptando las prácticas de las multinacionales privadas del agua. En 2006 AVRL, una sociedad mixta integrada por *Vitens* y la empresa sudafricana pública *Rand Water* ganó un contrato de concesión de cinco años para prestar servicios urbanos de agua en Ghana. En 2011, el Gobierno de Ghana decidió no renovar el contrato, altamente controvertido (Adam 2011). De hecho, a pesar de un aumento tarifario acumulado del 105%, el contrato de gestión no produjo grandes mejoras en las áreas de rendimiento que eran objeto del acuerdo. Cuando se hizo una evaluación de la mayoría de los objetivos contractuales, se encontró que el rendimiento se había deteriorado o no había cambiado significativamente (Dagdeviren y Robertson 2013). Los ejemplos de multinacionales privadas que han incumplido las metas contractuales a pesar de los fuertes incrementos tarifarios son bastante usuales (Lobina 2005a; Lobina y Hall 2000).

¿PUEDE LA CORPORATIZACIÓN FORTALECER LOS SERVICIOS PÚBLICOS?

La evidencia empírica demuestra que tanto la corporatización débil como la corporatización fuerte son capaces de producir operaciones públicas de agua «exitosas». Esto se aplica a todas las áreas geopolíticas de este capítulo: Europa Central y del Este, el norte y el sur de Europa, y los países nórdicos. En efecto, se pueden observar ejemplos de buenos resultados en términos de eficiencia y calidad de servicio empleando la corporatización débil o la corporatización fuerte, a nivel

nacional (Alemania, Suecia y los Países Bajos), municipal (*Stockholm Vatten AB h*asta 2006, *Régie des Eaux de Grenoble*, *Eau de Paris*, la cordobesa EMACSA, Debrecen y Łódź) y regional (*Acquedotto Pugliese*).

Algunos casos se destacan en relación con la promoción de la sostenibilidad ambiental: *Stockholm Vatten AB* (hasta 2006); Ámsterdam; *Eau de Paris*; EMACSA de Córdoba; Kaunas y Riga. Durante la década de 1970 y 1980, ACEA en Roma, la *azienda municipalizzata* de Bolonia de 1948 a 1984, y más recientemente *Eau de Paris* han realizado contribuciones notables con respecto a la equidad. Debrecen se ha involucrado en la solidaridad con otros servicios municipales en la misma ciudad, mientras que *Stockholm Vatten AB* y *Eau de Paris* se han implicado en asociaciones de solidaridad con servicios públicos y trabajadores de otras partes del mundo.

Las formas más avanzadas de participación pública en la toma de decisiones han sido adoptadas por EMACSA de Córdoba, *Régie des Eaux de Grenoble* y *Eau de Paris*. A su vez, se esperara que la toma de decisiones participativa contribuya a la rendición de cuentas y transparencia del servicio. La calidad del lugar de trabajo también mejoró con EMACSA de Córdoba, *Régie des Eaux de Grenoble*, *Eau de Paris* y en Debrecen. La corporatización se ha utilizado para impedir la privatización en Debrecen, Kaunas, Łódź y Riga. También ha servido para poner en práctica la remunicipalización en el caso de *Régie des Eaux de Grenoble* y *Eau de Paris*, apuntando hacia un fuerte etos público y sostenibilidad política.

Si bien todas las formas de corporatización son, en principio, capaces de contribuir a una agenda de interés público, encontramos que la corporatización fuerte tiene más probabilidades de priorizar la eficiencia productiva y otros objetivos comerciales sobre las consideraciones sociales. Desde 2006, *Stockholm Vatten AB* ha dado prioridad a reducir la provisión de servicios públicos por consideraciones financieras y por encima de la calidad del servicio y la sostenibilidad. El Canal de Isabel II de Madrid y las sociedades anónimas de propiedad pública italianas no presentan muy buenos resultados en lo que respecta a la participación pública en la toma de decisiones, y por lo

tanto en la rendición de cuentas y la transparencia. Tanto es así que los movimientos sociales italianos se han movilizado a escala nacional para pedir la descorporatización. El *Acquedotto Pugliese* de Apulia suspendió todas las inversiones cuando se le negó el aumento de tarifas que exigía, e introdujo tarifas sociales solo cuando el gobierno regional decidió subvencionarlas (ANSA 2009, 2010, 2012). Una serie de empresas públicas han buscado oportunidades de negocio fuera de su territorio de origen (Canal de Isabel II de Madrid, el operador corporatizado de Debrecen) y algunas de ellas han incurrido en la misma conducta con la que relacionamos a las multinacionales privadas (SMAT de Turín, *Vitens*). Ambas prácticas parecen negar un fuerte etos público.

Los aspectos controvertidos de la corporatización fuerte sugieren que la corporatización débil goza de un alto grado de transferibilidad, ya que el modelo puede ser reproducido con menos riesgos. La relación de plena competencia entre los propietarios públicos y los gestores públicos característicos de la corporatización débil todavía permite la eficiencia y calidad en el servicio, incluso aunque los poderes discrecionales de la administración sean limitados en comparación con una corporatización fuerte. Bajo la corporatización débil, la discreción gerencial está limitada debido a los controles de procedimiento previstos por el derecho público y un mayor margen para la toma participativa de decisiones. A su vez, la participación pública proporciona apoyo social a las prácticas operativas inspiradas en una agenda de interés público (Lobina 2013; Lobina y Hall 2007).

LECCIONES PARA EL SUR GLOBAL

El hecho de que la corporatización débil favorezca más una agenda de interés público la hace adecuada para el Sur Global, donde el desarrollo es más precario, y los costos sociales y ambientales de abandonar una agenda de interés público son particularmente elevados. Los estudios de caso en este libro, y en otra literatura, corroboran estas conclu-

siones. Los méritos de los organismos autónomos predominantemente gobernados bajo el derecho público en el Sur quedan ilustrados por Spronk, Crespo y Olivera (Capítulo 5 de este libro) en relación a Uruguay, y por Dargantes, Chiong, Dargantes y Mira (Capítulo 7 de este libro) en relación con Filipinas. Estos casos comparten similitudes con algunos arreglos en Europa. Por ejemplo, el departamento autónomo municipal de agua y alcantarillado de la ciudad brasileña de Porto Alegre, el DMAE, destacado por considerarse eficaz, eficiente y democrático, tiene el mismo estatus jurídico que la *Régie des Eaux de Grenoble* (Hall *et al.* 2002; Lobina y Hall 2007). La intensificación de la tensión entre la forma de gestión del sector privado y los objetivos sociales bajo una fuerte corporatización tiene un claro ejemplo en la ONEA de Burkina Faso (Capítulo 3 de este libro), como en muchos servicios públicos europeos públicos de agua. Por otra parte, las políticas de recuperación de costos asociadas con la corporatización fuerte en Zambia han socavado la accesibilidad y han agravado la pobreza hídrica (Dagdeviren 2008).

Sin embargo, algunas consideraciones pueden ayudar a definir la relación de causalidad entre la corporatización y el desempeño exitoso. Debido a que no se puede esperar que la elección de un modelo de organización resuelva por sí mismo los problemas de desarrollo, es importante tener en cuenta qué otros factores deberían acompañar las formas adecuadas de corporatización para promover una agenda de interés público en el Sur Global.

En primer lugar, la distancia entre los propietarios públicos y los gestores públicos, y si las operaciones públicas se rigen por el derecho público o privado, no son los únicos determinantes del desempeño. La toma de decisiones políticas continua siendo clave para definir las estrategias operativas de los proveedores de servicios corporatizados. Esto es lo que sugiere la experiencia con la corporatización débil en Grenoble y París. Incluso se pudo mejorar la eficiencia del *Acquedotto Pugliese* con el apoyo político a la reestructuración interna por parte del gobernador regional de Apulia. Además, la incorporación de tarifas sociales fue resultado de la iniciativa política del gobernador, a su

vez motivado por las demandas de los movimientos sociales. Paradójicamente, las decisiones más controversiales que afectan a las sociedades anónimas de propiedad pública, como la reducción de las operaciones públicas en Estocolmo y la búsqueda de contratos privados por el operador municipal de Debrecen, también fueron tomadas por las autoridades locales.

Cuando se trata de tomar decisiones estratégicas, los gestores públicos nunca son totalmente independientes de los políticos, ni siquiera bajo la corporatización fuerte. Por lo tanto, la corporatización se entiende mejor como un elemento que facilita la formulación de políticas y se debería prestar una especial atención a las políticas que tienen intención de aplicar los Gobiernos centrales y locales, además del instrumento para su implementación. Una vez que se ha establecido firmemente una agenda de interés público en las políticas públicas, esta se puede hacer efectiva mediante una corporatización débil o una corporatización fuerte. Por el contrario, la adopción de un modelo organizativo no es suficiente, en sí mismo, para revertir políticas retrógradas.

En segundo lugar, el hecho de que ninguna disposición organizativa sea perfecta (Williamson 1999) tiene importantes implicaciones. Spronk *et al*. (Capítulo 5 de este libro) y Dargantes *et al*. (Capítulo 7 de este libro) apuntan a las tensiones entre los objetivos de interés público y las prácticas inspiradas en la nueva gestión pública bajo la corporatización débil. Baron (Capítulo 3 de este libro), Dagdeviren (2008) y un número de casos de la UE analizados en este capítulo muestran que tales tensiones son aún más agudas en el marco de una corporatización fuerte.

¿En qué medida pueden las prácticas operativas que no se corresponden con las de la administración pública tradicional ser compatibles con una agenda de interés público? La respuesta a esta pregunta fundamental está en la coherencia normativa de la política de aguas. Más precisamente, la coherencia normativa requiere que la eficiencia financiera y la operativa sean fundamentales para el logro de una eficacia más amplia si se va a seguir una agenda de interés público. De

hecho, el objetivo último de la prestación del servicio de agua es la satisfacción de las necesidades de desarrollo de las comunidades beneficiarias, y no las necesidades de los procesos operativos (Lobina 2013). Por lo tanto, sugerimos que lo público y el carácter público se correspondan al etos de la maximización de resultados. Es decir, dar prioridad al alcance de los objetivos de desarrollo identificados democráticamente por la comunidad atendida por un operador público. La maximización de resultados y la maximización de los beneficios son incompatibles, como lo ilustra la política de una empresa semiprivatizada italiana que aseguró la obtención del 95% de los beneficios de sus accionistas bajo la forma de dividendos (Lobina y Matino 2005). ¿Cómo es posible alcanzar objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo si prácticamente todos los recursos producidos por una compañía acaban en manos privadas en lugar de ser reinvertidos en beneficio de la comunidad?

Por último, si aceptamos que la maximización de los resultados es un elemento esencial de una agenda de interés público y que la corporatización débil es un vehículo apropiado para su implementación, sigue siendo válida la pregunta de cómo la política puede traducir esos objetivos en realidad. Los casos examinados en este capítulo apuntan a la motivación y los valores de los políticos como factores que condujeron a un desempeño exitoso o mejorado en París, Córdoba y Apulia. Más importante aún: apuntan al papel de la lucha política y la movilización social como condición previa para el desempeño exitoso o mejorado en Grenoble, Apulia, Debrecen y Łódź. Además, las campañas ciudadanas han forzado las decisiones políticas para que se pase de una corporatización fuerte a una corporatización débil en al menos cinco ciudades italianas.

Castro (2009) observa que prácticamente toda la cobertura universal del servicio en el Norte Global se ha logrado históricamente gracias a la formación de una amplia alianza de fuerzas sociales que abarcan a legisladores, tecnócratas y movimientos sociales. En este sentido, sostiene que debe surgir una alianza semejante inspirada en principios universalistas para avanzar hacia el desarrollo sostenible del

agua en el Sur Global. Este punto es apoyado por el análisis de la expansión de los servicios de agua y saneamiento de Brasil y de Argentina en la segunda mitad del siglo XIX (Castro y Heller 2007), y es reforzado por los propios movimientos sociales. En un documento que expone su estrategia para la campaña nacional a favor de la remunicipalización y descorporatización, el Foro Italiano de los Movimientos del Agua reconoce que el logro de sus metas no dependerá solo de los méritos de sus propuestas, sino también de su lucha política y social por el agua como un bien común (Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua 2012). Al igual que la democracia, difícilmente se alcanzarán servicios públicos de calidad mediante una concesión que viene desde arriba. Al igual que la democracia, los servicios públicos de calidad serán una conquista social y serán conservados por el uso colectivo de los instrumentos públicos para fines públicos.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer el apoyo financiero del proyecto *WaterTime* de la Comisión Europea (EVK4-2002-0095, www.watertime.net). Este artículo está parcialmente basado en el trabajo y los resultados de ese proyecto. Estamos muy agradecidos con David McDonald por su ayuda editorial y el apoyo financiero del Proyecto Servicios Municipales (MSP por sus siglas en inglés). Deseamos también agradecer a José Esteban Castro, Christa Hecht, Klaus Lanz, Antonio Massarutto y Corrado Oddi por sus valiosos comentarios y sugerencias. Todos los errores son nuestros.

REFERENCIAS

Acquedotto Pugliese (2013) «L'Acquedotto Pugliese aderisce all'APE, l'Associazione internazionale degli operatori pubblici del Servizio Idrico Integrato», en *Primo Piano*, 9 de julio, www.aqp.it/portal/page/portal/MYAQP/CHI_SIAMO/In_Primo_Piano?p_itemid=1523469&p_detailsLevel=full, consultado el 6 de enero de2014.

Adam, A. (2011) «Urban Water Policy Reforms in Ghana: Power, interest and performance», Tesis de Maestria en Administración Pública, University of Greenwich, 6 de junio.

ANSA (2007) «Acquedotto Pugliese:Vendola, deve diventare azienda normale», *ANSA Notiziario Generale in Italiano*, 6 de febrero.

– (2009) «Acqua: blocco tariffe, Acquedotto Pugliese ferma investimenti», *ANSA Notiziario Generale in Italiano*, 16 de enero.

– (2010) «Acqua:Vendola, alemanno privatizza e noi tagliamo bollette», *ANSA Notiziario Generale in Italiano*, 21 de junio.

– (2011) «Referendum: Acquedotto Puglia; Emiliano insiste, via manager; dopo scontro di ieri su taglio dell'acqua agli sfrattati», *ANSA Notiziario Generale in Italiano*, 14 de junio.

– (2012) «Acqua: Puglia;Vendola, ridurre tariffe fasce meno abbienti», *ANSA Notiziario Generale in Italiano*, 25 de enero.

Blokland, M., y K. Schwartz (1999) «The Dutch public water PLC», en M. Blokland, O. Braadbaart y K. Schwartz (eds.), *Private Business, Public Owners – Government Shareholdings in Water Enterprises*, Países Bajos: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, pp. 63-80.

Boda, Z., G. Scheiring, D. Hall y E. Lobina (2006) «Social policies and private sector participation in water supply: the case of Hungary», Programme on Markets, Business and Regulation, Ginebra: UNRISD.

Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid (2005) Informe de fiscalización del ciclo urbano del agua en la Comunidad de Madrid, Madrid: Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid.

Castro, J. E. (2009) «Systemic conditions and public policy in the water and sanitation sector», en J. E. Castro y L. Heller (eds.), *Water and Sanitation Services – Public Policy and Management*, Londres y Sterling,VA: Earthscan, pp. 19-37.

Castro, J. E., y L. Heller (2007) «The historical development of water and sanitation in Brazil and Argentina», en P. S. Juuti, T. S. Katko y H. S. Vuorinen (eds.), *Environmental History of Water: Global views on community water supply and sanitation*, Londres: IWA Publishing, pp. 429-445.

Dagdeviren, H. (2008) «Waiting for miracles: the commercialization of urban water services in Zambia», *Development and Change*, 39(1): 101-121.

Dagdeviren, H., y S. A. Robertson (2013) «A critical assessment of the incomplete contracts theory for private participation in public services: the case of the water sector in Ghana», *Cambridge Journal of Economics*, 37(5): 1057-1075.

De la Motte, R. (2005) «D30: WaterTime case study – Łódź, Poland», WaterTime Deliverable, D30, 31 de enero. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP2/D30_Lodz.doc, consultado el 6 de enero de 2014.

De Witte, K., y E. Dijkgraaf (2007) «Mean and bold? On separating merger economies from structural efficiency gains in the drinking water sector», Discussion Paper TI 2007-092/3, 27 de noviembre, Ámsterdam: Tinbergen Institute.

Dugard, J., y K. Drage (2012) «Shields and swords: legal tools for public water», MSP Occasional Paper no. 17, Ciudad del Cabo: Municipal Services Project.

Forum Italiano dei Movimenti per L'acqua (2012) «A un anno e mezzo dal referendum i cittadini continuano a pagare il profitto sulle tariffe e l'Acquedotto Pugliese è ancora una Società per Azioni», http://www.acquabenecomune.org/attachments/1771_A-volantino-A%20oltre%20un% 20 anno %20dal%20referendum-def.doc, consultado el 6 de enero de 2014.

– (2013) «A due anni dal referendum, cosa è successo?», www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/attachments/2_anni_referendum_sintesi_def.pdf, consultado el 6 de enero de 2014.
– (sin fecha a) «Puglia – incontro del Comitato con il neo Amministratore di Aqp», www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/index.php?option=com_content&view=article&id=1816:puglia-incontro-delcomitato-con-il-neo-amministratoredi-aqp&catid=153&Itemid=7, consultado el 6 de enero de 2014.
– (sin fecha b) «Puglia – obbiedenza civile – il mancato rispetto esito referendario arriva davanti ai giudici di pace», www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/index.php?option=com_content&view=article&id=1930:puglia-obbedienzacivile&catid=153&Itemid=72, consultado el 6 de enero de 2014.

Grossi, G., G. Marcou y C. Reichard (2010) «Comparative aspects of institutional variants for local public service provision», en H. Wollmann y G. Marcou (eds.), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 217-239.

Gualtieri, L. (2010) «Acquedotto Pugliese vara piano investimenti da 730 milioni», *ANSA*, 17 de febrero.

Gustafsson, J. E. (2001) «Public water utilities and privatisation in Sweden»,

Documento presentado en la EPSU Public Service Conference, Bruselas, 12 de diciembre.
– (2008) «Stockholm Water Company is threatened by an ideological saving politics», Documento presentado en la 7th International Conference on Environmental Engineering, Vilnius Gediminas Technical University, Vilnius, 22/23 de mayo.
Hall, D. (2007) «Decision-making on water services in European cities: overview», *Utilities Policy*, 15: 61-3.
Hall, D., y E. Lobina (2006) «Water as a public service», Informe PSIRU, diciembre, www.psiru.org/reports/2007-01-W-waaps.pdf, consultado el 6 de enero de 2014.
– (2008) «Water in Europe», Informe PSIRU, enero.
Hall, D., E. Lobina y P. Terhorst (2013) «Re-municipalisation in the early 21st century: water in France and energy in Germany», *International Review of Applied Economics*, 27(2): 193-214.
Hall, D., E. Lobina, O. M. Viero y H. Maltz (2002) «Water in Porto Alegre, Brazil – accountable, effective, sustainable and democratic», Documento conjunto PSIRU y DMAE, agosto, www.psiru.org/reports/2002-08-W-dmae.pdf, consultado el 6 de enero de 2014.
Klien, M. (2013) «Corporatization and the behavior of public firms: how shifting control rights affects political interference in water prices», *Review of Industrial Organization*: 1-30.
Lanz, K. (2004) «WaterTime National Context Report – Germany», WaterTime Deliverable, D10d, 1 de julio. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP1/NCR/D10d_Germany.doc, consultado el 6 de enero de 2014.
Lanz, K., y K. Eitner (2005) «D12: Water-Time case study – Berlin, Germany», WaterTime Deliverable, D12, 31 de enero. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP2/D12_Berlin.doc, consultado el 6 de enero de 2014.
Lobina, E. (2005a) «Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics», *International Journal of Water Resources Development*, 21(1): 55-87.
– (2005b) «WaterTime National Context Report – Italy», WaterTime Deliverable, D10f, 4 de marzo. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP1/NCR/D10f_Italy.doc, consultado el 6 de enero de 2014.

– (2005c) «D11: WaterTime case study – Arezzo, Italy», WaterTime Deliverable, D11, 4 de marzo. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP2/D11_Arezzo.doc, consultado el 6 de enero de 2014.
– (2013) «Remediable institutional alignment and water service reform: beyond rational choice», *International Journal of Water Governance*, 1(1/2): 109-32.

Lobina, E., y D. Hall (2000) «Public sector alternatives to water supply and sewerage privatization: case studies», *International Journal of Water Resources Development*, 16(1): 35-55.
– (2006) «Public–public partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region», Informe PSIRU, agosto, www.psiru.org/sites/default/files/2006-09-W-PUPs.doc, consultado el 6 de enero de 2014.
– (2007) «Experience with private sector participation in Grenoble, France and lessons on strengthening public water operations», *Utilities Policy*, 15: 93-109.
– (2008) «The comparative advantage of the public sector in the development of urban water supply», *Progress in Development Studies*, 8(1): 85-101.
– (2009) «Thinking inside the box: the World Bank position on the private and public sector», Informe PSIRU, marzo, www.psiru.org/sites/default/files/2009-03-W-wbank.doc, consultado el 10 de diciembre de 2013.

Lobina, E., y D. Iacovitti (2005) «D36: WaterTime case study -Rome, Italy», WaterTime Deliverable, D36, 4 de marzo. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP2/D36_Rome.doc, consultado el 6 de enero de 2014.

Lobina, E., y P. Matino (2005) «D13: WaterTime case study – Bologna, Italy», WaterTime Deliverable, D13, 4 de marzo. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP2/D13_Bologna.doc, consultado el 6 de enero de 2014.

Lobina, E., y V. Paccagnan (2005) «D33: WaterTime case study – Milan, Italy», WaterTime Deliverable, D33, 4 de marzo. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP2/D33_Milan.doc, consultado el 6 de enero de 2014.

Magdahl, J. E. (2012) *From Privatisation to Corporatisation – Exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*, Oslo: FIVAS.

Massarutto, A., y E. Linares (2006) «La difficile apertura al mercato dei servizi idrici: il caso dell'Acquedotto Pugliese», *Economia e Politica Industriale*, 2: 171-189.

Monteforte, I. (2010) «Acquedotto Pugliese ancora un colabrodo ma negli ultimi tre anni lo è sempre meno», *Italia Oggi,* 5 de marzo, p. 7.

Observatorio de los Servicios Públicos (2005a) «D17: WaterTime Deliverable, D17, 20 de enero. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP2/D17_Cordoba.doc, consultado el 6 de enero de 2014.

– (2005b) «PPPs (Relaciones público–privadas) en el sector público local español», Informe comisionado por FSAP-CCOO, marzo, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pendientedemigracion.ucm.es/info/odsp/informes/oo0501.pdf, consultado el 10 de diciembre 2013.

Ortega, E., y A. Sanz (2007) «A public sector multinational company: the case of Canal de Isabel II», *Utilities Policy*, 15: 143-50.

Pezon, C. (2000) *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, París: CNAM, Presses du CEREM.

Pigeon, M. (2012) «Une eau publique pour Paris: simbolismo y éxito en el corazón del agua privada», en M. Pigeon, D. A. McDonald, O. Hoedeman y S. Kishimoto (eds.), *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*, Ámsterdam: Transnational Institute, pp. 28-47.

Roeber, B. (2008) «Institutional developments: Amsterdam water supply», Presentación en la reunión de estratégia RPW, Bruselas, 7/8 de enero.

Ruester, S., y M. Zschille (2010) «The impact of governance structure on firm performance: an application to the German water distribution sector», *Utilities Policy*, 18: 154-62.

SMAT (sin fecha) «Composizione del Gruppo SMAT», www.smatorino.it/documenti/area_istituzionale/composizione_gruppo_smat.pdf, consultado el 13 de noviembre 2013.

Stenroos, M., y T. S. Katko (2005) «D38: WaterTime case study – Stockholm, Sweden», WaterTime Deliverable, D38, enero. Investigación sobre «Decision making in water systems in European cities» (WaterTime), European Commission, 5th Framework Programme, 2002-05, Contract no. EVK4-2002-0095, www.watertime.net/docs/WP2/D38_Stockholm.doc, consultado el 13 de noviembre de 2013.

Wackerbauer, J. (2009a) «Public or private water management: the German experience», Documento presentado en la Second Annual Conference on Competition and Regulation in Network Industries, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 20 de noviembre.

– (2009b) «The water sector in Germany», Working paper no. 2009/11, Liege: CIRIEC.

Williamson, O. (1999) «Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective», *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1): 306-342.

Windischhofer, R. (2007) «Municipal Entrepreneurialism and the Commercialisation of the Finnish Water Sector», Tesis doctoral, University of Tampere.

Zoppo, A. (2010a) «Vendola conquista il 100% dell'Acquedotto Pugliese», *Milano Finanza*, 25 de febrero, p. 8.

– (2010b) «Vendola blinda Acquedotto Pugliese», *Milano Finanza*, 27 de mayo, p. 15.

– (2012) «Acquedotto Pugliese dribbla Moody's», *Milano Finanza*, 20 de julio, p. 7.

CAPÍTULO 9

LA CORPORATIZACIÓN ESTÁ MUERTA… ¿LARGA VIDA A LA CORPORATIZACIÓN?

David A. McDonald

Nos guste o no, la corporatización está aquí para quedarse y seguirá siendo un elemento destacado –si no dominante– del paisaje internacional de los servicios públicos durante muchos años. Dado que los Estados y las comunidades desconfían cada vez más de la privatización, y las compañías privadas rehúyen de iniciativas arriesgadas en los países de bajos ingresos, la corporatización se ve cada vez más como una opción «pública» segura para la provisión de servicios en África, Asia y América Latina.

Aunque la corporatización sigue estando muy influenciada por los principios de la nueva gestión pública, no es una vía *intrínsecamente* neoliberal. Las corporaciones públicas con autonomía legal y/o financiera tienen una larga y complicada historia, y la corporatización debería entenderse en ese contexto más amplio. La corporatización es un marco institucional, no una ideología, a pesar de la forma predominante que ha adoptado hoy en día.

Los estudios de caso que se presentan en este libro son testimonio de esta diversidad, y demuestran el potencial de las agencias corporatizadas para resistir a las presiones neoliberales y operar modelos relativamente progresistas de servicios en una economía de mercado global. Ninguna de estas empresas es perfecta –ningún servicio público lo es– pero sí representan la posibilidad de gestionar organismos estatales con una autonomía del mercado considerable.

Para aquellas personas interesadas en alternativas a la privatización, la corporatización ofrece un modelo de propiedad estatal que (en teoría) responde a amplios mandatos de servicio público, y que elimina la necesidad estructural de que las compañías privadas obtengan ganancias. Además, puede proteger a los servicios públicos de las políticas concebidas a corto plazo o de carácter nepotista, al crear un cuadro «profesional» de burócratas y técnicos que, en cierta medida, está al margen de los caprichos de políticos elegidos.

La corporatización también puede contribuir a una mayor transparencia financiera y gerencial. Si se despliega bien, puede potenciar la toma democrática de decisiones sobre cuestiones como la asignación de los recursos, la fijación de los precios, los subsidios y las inversiones, todo lo cual puede impulsar servicios más equitativos y asequibles para toda la población. Con ello, la corporatización puede mejorar la calificación crediticia de una entidad de servicio, lo cual lleva a que le resulte potencialmente más fácil obtener capital de instancias nacionales e internacionales. Los estudios de caso de este libro son una fiel prueba de todas estas posibilidades.

Sin embargo, no podemos obviar las presiones que se imponen a los proveedores de servicios –públicos o privados– para comercializar y mercantilizar la prestación de servicios en un mundo neoliberal. Tampoco podemos ignorar las limitaciones estructurales de este modelo centrado en el Estado, que asume un rol dominante para el aparato gubernamental. Los actores no estatales se pueden incorporar en la planificación y la implementación de los servicios, pero el equilibrio de poder está necesariamente sesgado a favor de los organismos estatales, lo que puede dar lugar a formas autocráticas, paternalistas o desiguales de provisión de servicios en la práctica.

La corporatización también muestra cierta predisposición a crear compartimentos verticales; feudos corporatizados que pueden operar con indiferencia de las necesidades de otros organismos públicos o de otros niveles del Estado (Nor-Aziah y Scapens 2007; Pollitt 2006; Pollitt y Talbot 2004). La planificación creativa y una fuerte voluntad política pueden aliviar estas preocupaciones en diversos grados, pero

el aislacionismo es intrínseco a la práctica de la compartimentación de funciones, lo cual va necesariamente en contra de la esencia de la planificación integral de servicios.

Otra tensión se evidencia en la ambigüedad que genera la corporatización en torno a los conceptos de «lo público», en parte debido a la naturaleza binaria en que se enmarcan los términos de público/privado. Los servicios corporatizados son de titularidad y gestión totalmente estatal, y por lo tanto públicos desde el punto de vista institucional, pero esta denominación puede ser confusa, haciendo difícil criticar las formas neoliberales de gestión pública y contribuyendo inadvertidamente a una defensa de modelos problemáticos de empresas públicas (muchas veces en nombre de la lucha contra la privatización).

Esta zona gris de lo público apenas se discute y muchas veces no se comprende bien en los debates sobre la corporatización. En un mundo de medios de comunicación basados en los titulares con gancho y de movilizaciones impulsadas por eslóganes, «público» y «privado» son términos simples y cargados de fuerza, lo cual hace difícil discutir aspectos más matizados de la corporatización, ya sean positivos o negativos. Después de tres décadas de neoliberalismo, los y las activistas contra la privatización se muestran comprensiblemente reticentes a criticar a empresas de propiedad estatal, pero esta reticencia puede demorar mejoras necesarias a prácticas burdamente comercializadas o incluso el desmontaje de estas.

Los servicios corporatizados en Sudáfrica, como se apunta en el Capítulo 1, son ejemplo de estas tensiones. Agencias como *Eskom* (electricidad) y *Rand Water* (agua) se reorganizaron y se recapitalizaron después del *apartheid* para contribuir al cumplimiento de los recién establecidos derechos constitucionales de todos los sudafricanos y sudafricanas al agua y la electricidad. En la práctica, sin embargo, estas agencias corporatizadas han demostrado estar hipercomercializadas, cortando el servicio a millones de hogares de bajos ingresos, imponiendo a los pobres tarifas regresivas que priorizan reflejar los costos y persiguiendo contratos del sector privado en otros países del conti-

nente (Gentle 2009; Magdahl 2012; van Rooyen y Hall 2007). En Sudáfrica se organizan regularmente protestas contra estas conductas mercantilizadas –quizá las protestas relacionadas con servicios más frecuentes del mundo (Alexander 2010)– pero ha resultado ser difícil construir una resistencia sostenida a estas agencias estatales debido a su confusa condición de «públicas». El Gobierno sudafricano celebra el hecho de que no ha «privatizado» estas agencias, complicando aún más la movilización en su contra, en especial cuando cuentan con la aprobación de figuras como Nelson Mandela.

¿UNA CORPORATIZACIÓN PROGRESISTA?

A pesar de estas inquietudes, yo plantearía que la propiedad estatal corporatizada de servicios esenciales como el agua y la electricidad es inherentemente mejor que la propiedad privada, y que tiene el *potencial* de proveer los recursos necesarios para una expansión de servicio rápida y a gran escala de formas relativamente progresistas. Y como es poco probable que la tendencia a la corporatización desaparezca en el futuro más inmediato, no solo es cuestión de *si* pensamos que la corporatización es un modelo para la provisión de servicios que se debería adoptar, sino también de *qué tipo* de corporatización deberíamos promover. La participación activa y crítica en los debates sobre el diseño y el funcionamiento de las empresas de servicios con funciones compartimentadas debe estar en la vanguardia de los planteamientos sobre los servicios públicos, sobre todo en los países del Sur, donde la perspectiva de la corporatización neoliberal es fuerte, sus impactos particularmente desiguales, y se necesitan con mayor urgencia la expansión y la mejora de los servicios.

Así pues, ¿qué deberíamos defender con respecto a la corporatización? Una opción sería volver a los modelos keynesianos de empresa pública. Son muchos los puntos recomendables de los servicios que se establecieron en los Estados socialdemócratas durante el período de posguerra, y buenos motivos para salvaguardar lo que aún sigue en pie.

Las grandes inversiones en infraestructuras impulsadas por el Estado en la era de la posguerra en el Norte, y a partir de la década de 1960 en los países que acababan de obtener su independencia en el Sur, formaban parte de un amplio viraje ideológico, que iba de los modelos neoclásicos a la economía del bienestar, y que perseguía ofrecer un estándar de producción y distribución universal como parte de una cesta de bienes y servicios públicos esenciales. Los procesos de toma de decisiones eran complejos, con una red de subsidios e integración horizontal entre departamentos y jurisdicciones (Hughes 2003; Pollitt y Bouckaert 2011).

Pero debemos procurar no romantizar esta era keynesiana. Las entidades públicas del bienestarismo han demostrado muchas veces ser paternalistas y excluyentes. La gestión puede estar organizada de arriba abajo y caracterizarse por el secretismo, basada en las culturas y ambiciones de hombres con trajes (con el sesgo de género que esto conlleva). La integración del servicio rara vez ha sido plena o equitativa como se suele afirmar, y la universalidad solo tiene lugar en la teoría; son frecuentes las divisiones profundas por motivo de etnia, clase y ubicación geográfica. Y lo peor de todo es que el desempeño ha dado muchas veces resultados precarios, sobre todo en los Estados del Sur con recursos insuficientes tras la independencia (Newman y Clarke 2009).

Cabe también recordar que la política keynesiana está fundamentalmente concebida para potenciar la mercantilización y las dinámicas de mercado, no para sustituirlas. El intervencionismo keynesiano tiene por objetivo (re)crear las condiciones para la acumulación del capital tras un período de crisis, mejorando la posición competitiva de las empresas nacionales en una economía global. Las inversiones realizadas en el siglo xx en carreteras, electricidad, escuelas y otras infraestructuras tenían tanto que ver con propulsar o revitalizar el capitalismo como con abordar la pobreza y mejorar la calidad de vida. Los debates sobre cuándo debería intervenir el Estado y cómo debería salir siempre han sido temas de acalorada disputa en el keynesianismo –aunque no siempre se han cumplido en la práctica– pero el principio de la

temporalidad no (Saad Filho y Johnston 2004). En otras palabras: las semillas de la retirada del Estado y la comercialización son tan inmanentes a las corporatizaciones del bienestarismo como a las del neoliberalismo. Puede que en los Estados socialdemócratas existan mandatos distintivos en cuanto a los servicios públicos, pero la perspectiva de la comercialización (por no decir la privatización lisa y llana) es omnipresente (Esping-Andersen 1990). Los ejemplos por lo demás inspiradores de los servicios de agua y electricidad en las socialdemocracias de Uruguay y Costa Rica, como se esboza en este libro, son una muestra de estas arraigadas tensiones ideológicas.

Esto no significa que las entidades corporatizadas carezcan de capacidad de acción. Las personas que ocupan puestos gerenciales y se dedican a la formulación de políticas pueden ser notablemente creativas dentro de parámetros mercantiles estrechamente definidos. Los y las activistas pueden reivindicar reformas orientadas a la equidad, y las nuevas tecnologías pueden contribuir a una mayor transparencia de gobierno. Existen también formas innovadoras de gobernanza (por ejemplo, los presupuestos participativos) que pueden dificultar la continuidad de los paternalismos burocráticos del pasado. La corporatización basada en el mercado tiene sus limitaciones inherentes, pero se puede desplegar de manera más equitativa y democrática que antes.

No obstante, no existe una fórmula única para el cambio. Los modelos progresistas de corporatización serán necesariamente diferentes dependiendo del lugar y del sector. Con la imposición de reglas estrictas se corre el riesgo de crear otra forma de hegemonía gerencial, haciendo caso omiso de la escena política, las culturas, las instituciones y las capacidades locales. Los torpes intentos de imponer los modelos de empresa pública de estilo soviético a los Estados satélites socialistas en el pasado son un buen ejemplo de ello.

Pero tampoco se deben abandonar las metas universales. Los principios normativos expuestos en la introducción de este libro pueden servir como un punto de referencia útil en este sentido, al presentar directrices de planificación y evaluación que pueden dar cabida a variaciones locales sin renunciar por ello a unas expectativas de des-

empeño estándar, incluidos criterios como la equidad de género, la asequibilidad de precios y la rendición de cuentas a grupos marginados.

Crear y popularizar estos indicadores alternativos de desempeño no será fácil, en particular en lo que se refiere a criterios abstractos como etos público y dignidad. Pero el potencial de radicalizar la evaluación comparativa cuantitativa existente es enorme. Las entidades mercantilizadas pueden ser presionadas para recopilar información mejor (y más accesible) sobre toda una serie de datos orientados a la equidad, como los cortes de servicio, las lesiones entre los trabajadores y las trabajadoras de primera línea, la variabilidad espacial en la calidad del servicio, los análisis demográficos de las consultas comunitarias, el porcentaje de ingresos que los hogares dedican a servicios estándar, etcétera. Mejorar y ampliar las estadísticas de este tipo ayudará a cuestionar los estrechos modelos neoliberales de corporatización y, al mismo tiempo, reconocer que el desempeño financiero puede (y debe) ser parte de cualquier método de evaluación progresista.

Las nuevas formas de evaluación también exigirán nuevas instituciones de formación. Pero una vez más, no será tarea fácil alterar las pedagogías neoliberales del pasado, sobre todo en los países del Sur donde las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial dominan el discurso de la educación en materia de servicios públicos. Como apuntan Pollitt y Bouckaert (2004, 1), la «importación y la exportación de ideas y prácticas sobre la gestión pública siempre ha sido facilitada en gran medida por organismos internacionales y supranacionales como el Servicio de Gestión Pública de la OCDE (PUMA), el Banco Mundial y la Comisión Europea».

La promoción de la privatización por parte del Banco Mundial está bien documentada (Amenga-Etego y Grusky 2005; Bakker 2010; Gialis *et al.* 2011; Hall 2010; Harris *et al.* 2013; Olleta 2007). Lo que se conoce menos es su rol a la hora de impulsar vías neoliberales de corporatización, así como el apoyo financiero para su implementación. El caso de ONEA en Burkina Faso (Capítulo 3 de este volumen) es un ejemplo de ello, al igual que las experiencias con la corporatiza-

ción del agua en Sudáfrica, Tanzania y Zambia (Cocq 2005; Dagdeviren 2008; McDonald y Ruiters 2005; Pigeon 2012; Smith 2004).

La intención del Banco Mundial en este sentido está clara: posicionarse como un «banco de conocimientos (…) comprometido con seguir siendo la principal fuente de conocimientos con relación al desarrollo mediante informes, datos y herramientas analíticas, conferencias e internet» . Para Magdahl (2012, 20), el Banco Mundial fomenta activamente la corporatización de los servicios de agua a través de «documentos de estrategia, reportes, presentaciones, módulos prefabricados de aprendizaje multimedia, un conjunto de instrumentos y un manual para la reforma de los servicios públicos, charlas en varias conferencias, roles de asesoría en procesos de reforma en países en desarrollo, etcétera». En este sentido, «ejerce una autoridad de establecimiento de la agenda (…) marginando las alternativas políticas, las disensiones y las críticas» (véase también Jessop y Sum 2006; Murphy 2008; Williams-Elegbe 2013; Woods 2003).

Será difícil combatir esta retórica, y mucho más reemplazarla. El Banco gasta cada año un número incalculable de millones de dólares en manuales de formación, conferencias y talleres que reproducen las ideas y prácticas de la nueva gestión pública. Luchar contra esta fuerza colosal exigirá pasos pequeños e intervenciones estratégicas, incluido el desarrollo de alternativas de capacitación interna por parte de los sindicatos del sector público. Treinta años de discurso neoliberal no desaparecerán de la noche a la mañana, pero los lenguajes y pedagogías contrahegemónicos son de vital importancia para distanciarnos de las ideas y prácticas de las corporatizaciones neoliberales del pasado.

UN PROCESO DE «REAGREGACIÓN»

Por último, debe señalarse la necesidad de contar con mecanismos que permitan a las entidades corporatizadas –que les impongan, de hecho– pensar más allá de sus límites institucionales. Aunque la corporatización está intrínsecamente vinculada con la creación de muros

financieros y gerenciales, la forma y el carácter de estas compartimentaciones es igual de importante. Los arreglos jurídicos y financieros que fomentan la miopía tienen poco sentido. La compartimentación de funciones solo puede ser efectiva si existen puertas y ventanas que promuevan la cooperación y la comunicación entre organismos, y que impulsen la planificación integral a través de un amplio abanico de servicios públicos.

En otras palabras, la arquitectura de la desagregación depende igualmente de su concepción de la «reagregación», permitiendo la autonomía cuando es necesaria, la colaboración cuando procede y la rendición de cuentas en todo momento. La corporatización debería entenderse como un conjunto fluido y permeable de relaciones institucionales; no como una condición rígida y estancada. Es precisamente esta última la que ha contribuido a las conductas autoritarias de ciertas corporatizaciones en el pasado, escudando a los cuadros gerenciales de las demandas que abogan por una acción pública más transparente y colectiva.

De nuevo, no existen fórmulas mágicas para estas relaciones ni componentes universales o diseños estandarizados. Cada corporatización viene determinada por las inercias políticas e institucionales de su pasado. Lo que *sí podemos* hacer es insistir en arreglos corporatizados que potencien la equidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el etos público, y así sucesivamente, con indicadores de desempeño que permitan realizar evaluaciones periódicas y eficaces.

Una de las tendencias que merece la pena impulsar en este sentido es la que apunta a las asociaciones público-públicas. Como su nombre indica, las asociaciones público-públicas entrañan la colaboración de dos o más organismos públicos para abordar la cuestión del servicio público. Estas asociaciones suelen operar dentro del mismo sector de servicio –y los del agua serían los más activos en este frente– pero también pueden implicar más de un sector y suelen abarcar más de una jurisdicción (en el plano nacional e incluso internacional) (Boag y McDonald 2010; Dill 2011; Hall *et al.* 2009). Contar con entidades corporatizadas progresistas que comparten sus experiencias puede

potenciar y propagar «mejores prácticas», construir solidaridades locales e internacionales, y contribuir a modelos alternativos de formación.

Lobina y Hall (véase el Capítulo 8 en este volumen) apuntan el ejemplo del proveedor de agua corporatizado de la capital sueca, *Stockholm Vatten AB*, que asistió a los operadores municipales de agua en Kaunas, Lituania, y Riga, Letonia, en su lucha contra la privatización. Esta asociación ha contribuido a desarrollar la capacidad de los proveedores públicos de agua lituanos y letones, así como la de los distintos sindicatos del sector público involucrados.

Este último punto podría constituir el mayor desafío en lo que respecta a la creación de formas más progresistas de corporatización. Si vamos a establecer servicios públicos corporatizados más equitativos, responsables, sostenibles y eficientes no solo debemos modificar la manera en que funcionan internamente, sino también la forma en que interactúan con actores que van más allá del Estado, como sindicatos, organizaciones comunitarias y ONG. Puede que este modelo asociativo extienda más allá de sus límites la definición institucional de corporatización, pero es difícil imaginar formas verdaderamente progresistas de entidades públicas con autonomía legal y/o financiera que no mantengan relaciones significativas con los trabajadores y las trabajadoras de primera línea, los usuarios finales y otros actores no estatales.

Los sindicatos del sector público pueden desempeñar un rol de especial importancia en este ámbito, teniendo en cuenta su relativa riqueza de recursos y fortaleza organizativa, y su capacidad para llegar a grupos comunitarios y otras ONG sobre una base de solidaridad. El neoliberalismo ha demostrado ser eficaz a la hora de enfrentar entre sí a sus detractores, a menudo erosionando los sindicalismos sociales del pasado en un momento en que los trabajadores y las trabajadoras se aferran desesperadamente a sus inquietudes inmediatas de seguridad laboral y los ciudadanos y las ciudadanas intentan aprovechar cualquier brizna de suministro de servicio que esté a su alcance. Las alianzas propúblicas de personal de primera línea, sociedad civil y gerentes

progresistas de servicios públicos no serán fáciles de (re)construir, pero podrían llegar muy lejos en el largo camino para crear nuevas formas de pensar e implementar sistemas innovadores de servicios públicos en el futuro.

REFERENCIAS

Alexander, P. (2010) «Rebellion of the poor: South Africa's service delivery protests – a preliminary analysis», *Review of African Political Economy*, 37(123): 25-40.

Amenga-Etego, R., y S. Grusky (2005) «The new face of conditionalities: the World Bank and water privatization in Ghana», en D. A. McDonald y G. Ruiters (eds.), *The Age of Commodity: Water privatization in Southern Africa*, Londres: Earthscan, pp. 275-291.

Bakker, K. J. (2010) *Privatizing Water: Governance failure and the world's urban water crisis*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Balanyá, B., B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (2005) «Empowering public water: ways forward», en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.), *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*, Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, pp. 247-275.

Boag, G., y D. A. Mcdonald (2010) «A critical review of public–public partnerships in water services», *Water Alternatives*, 3(1): 1-25.

Cleaver, F. (1998) «Choice, complexity, and change: gendered livelihoods and the management of water», *Agriculture and Human Values*, 15: 293-299.

Cocq, K. (2005) «There is still no alternative: fixing failed privatization with more privatization – the case of Lusaka», en D. A. McDonald y G. Ruiters (eds.), *The Age of Commodity: Water privatization in Southern Africa*, Londres: Earthscan, pp. 230-255.

Cornwall, A. (2011) *The Participation Reader*, Londres: Zed Books.

Dagdeviren, H. (2008) «Waiting for miracles: the commercialization of urban water services in Zambia», *Development and Change*, 39(1): 101-121.

Dill, B. (2010) «Public-public partnerships in urban water provision: the case of Dar es Salaam», *Journal of International Development*, 22(5): 611-624.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Farazmand, A. (1996) «The comparative state of public enterprise management», en A. Farazmand (ed.), *Public Enterprise Management: International case studies*, Londres: Greenwood Press, pp. 1-30.

Gentle, L. (2009) «Escom to Eskom: from racial Keynesian capitalism to neoliberalism (1910-1994)», en D. A. McDonald (ed.), *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the power grid*, Londres: Earthscan, pp. 50-72.

Gialis, S. E., A. Loukas y C. S. Laspidou (2011) «Theoretical perspectives and empirical facts on water sector privatization: the Greek case against European and global trends», *Water Resources Management*, 25(6): 1699-1719.

Gomez, L. S., y P. Terhorst (2005) «Cochabamba, Bolivia: asociaciones públicas y colectivas tras la guerra del agua», en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.), *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*, Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, pp. 131-139, www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/aguacochabamba.pdf, consultado el 15 de septiembre de 2014.

Hall, D. (2010) *Why We Need Public Spending*, Londres: University of Greenwich.

Hall, D., y E. Lobina (2006) *Water as a Public Service*, Londres: Public Services International Research Unit, www.psiru.org/reports/2007-01-W-waaps.pdf, consultado el 17 de julio de 2013.

Hall, D., E. Lobina, V. Corral, O. Hoedeman, P. Terhorst, M. Pigeon y S. Kishimoto (2009) *Asociaciones público-públicas (PUP) para el suministro de agua*, Londres: TNI, PSI y PSIRU.

Harris, L. M., J. A. Goldin y C. Sneddon (eds.) (2013) *Contemporary Water Governance in the Global South: Scarcity, marketization and participation*, Nueva York: Routledge.

Hughes, O. E. (2003) *Public Management and Administration*, 3.ª ed., Basingstoke: Palgrave.

Jessop, B., y N. L. Sum (2006) «Towards a cultural international political economy: poststructuralism and the Italian School», en M. Goede (ed.), *International Political Economy and Poststructural Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 157-175.

Magdahl, J. O. (2012) *From Privatisation to Corporatisation: Exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*, Oslo: FIVAS, Association for International Water Studies.

McDonald, D. A., y G. Ruiters (eds.) (2005) *The Age of Commodity: Water privatization in Southern Africa*, Londres: Earthscan.

– (2012) «Sopesando las opciones: consideraciones metodológicas», en D. A. McDonald y G. Ruiters (eds.), *Alternativas a la privatización: la provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria, pp. 23-51.

McDonald, D. A., y L. Smith (2004) «Privatising Cape Town: from apartheid to neoliberalism in the mother city», *Urban Studies*, 41(8): 1461-1484.

Murphy, J. (2008) *The World Bank and Global Managerialism*, Nueva York: Routledge.

Nakhooda, S., S. Dixit y N. K. Dubash (2007) *Empowering People: A governance analysis of electricity*, Washington, DC: World Resources Institute.

Newman, J., y J. Clarke (2009) *Publics, Politics and Power: Remaking the public in public services*, Londres: Sage.

Nor-Aziah, A. K., y R. W. Scapens (2007) «Corporatisation and accounting change: the role of accounting and accountants in a Malaysian public utility», *Management Accounting Research*, 18(2): 209-247.

Olleta, A. (2007) «The World Bank's influence on water privatisation in Argentina: the experience of the city of Buenos Aires», ILERC Working Paper, febrero, Ginebra: International Environmental Law Research Centre.

Park, S., y A. Vetterlein (eds.) (2010) *Owning Development: Creating policy norms in the IMF and the World Bank*, Nueva York: Cambridge University Press.

Pigeon, M. (2012) «Del fiasco a DAWASCO: la remunicipalización de los sistemas de agua en Dar es Salaam, Tanzania», en M. Pigeon, D. A. McDonald, O. Hoedeman y S. Kishimoto (eds.), *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*, Ámsterdam: Transnational Institute, pp. 50-73.

Pollitt, C. (2006) «Performance management in practice: a comparative study of executive agencies», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.

Pollitt, C., y G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform*, 2.ª ed., Oxford: Oxford University Press.

– (2011) *Public Management Reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., y C. Talbot (eds.) (2004) *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Londres y Nueva York: Routledge y Taylor and Francis.

Robertson, M. (2012) «Measurement and alienation: making a world of ecosystem services», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(3), 386-401.

Saad Filho, A., y D. Johnston (2004) *Neoliberalism: A critical reader*, Londres: Pluto Press.

Smith, L. (2004) «The murky waters of the second wave of neoliberalism: corporatization as a service delivery model in Cape Town», *Geoforum*, 35(3): 375-393.

Spronk, S. (2010) «Water and sanitation utilities in the global South: recentering the debate on "efficiency"», *Review of Radical Political Economics*, 42(2), 156-174.

Sultana, F., C. Talpade Mohanty y S. Miraglia (2013) «Gender justice and public water for all: insights from Dhaka, Bangladesh», MSP Occasional Paper no. 18, Ciudad del Cabo: Municipal Services Project, www.municipalservicesproject.org/publication/gender-justice-and-public-water-all-insights-dhakabangladesh, consultado el 6 de enero de 2014.

Van Rooyen, C., y D. Hall (2007) «Public is as private does: the confused case of Rand Water in South Africa», MSP Occasional Paper no. 15, Ciudad del Cabo: Municipal Services Project.

Williams-Elegbe, S. (2013) «The World Bank's influence on procurement reform in Africa», *African Journal of International and Comparative Law*, 21: 95-119.

Woods, N. (2003) «The United States and the international financial institutions: power and influence within the World Bank and the IMF», en R. Foot, N. MacFarlane y M. Mastanduno (eds.), *US Hegemony and International Organizations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 134-152.

World Bank (2012) «About us, our work», go.worldbank.org/DM4A38OWJ0, consultado el 17 de junio de 2013.

Zimmermann, F., y K. Smith (2011) «More actors, more money, more ideas for international development co-operation», *Journal of International Development*, 23(5): 722-738.

SOBRE EL EDITOR

David McDonald es profesor de Estudios de Desarrollo Global en la Queen's University, en Kingston, Canadá, y codirector del Proyecto Servicios Municipales (MSP por sus siglas en inglés). Su área de investigación se centra principalmente en la provisión de servicios esenciales en el Sur Global, y abarca un amplio abanico de cuestiones afines en torno a la urbanización, la justicia ambiental y el desarrollo desigual.

SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

Catherine Baron es socioeconomista en el Laboratorio de Estudios e Investigaciones sobre Economía, Políticas y Sistemas Sociales (LEREPS por sus siglas en francés) de la Universidad de Toulouse 1 en Francia. También enseña en el Instituto de Ciencias Políticas (*Sciences Po*) de Toulouse. Su área de investigación se centra en el acceso al agua potable y la gobernanza del agua en los países del Sur, especialmente Burkina Faso y Níger.

Ali Bennasr es profesor de Geografía en la Universidad de Sfax, en Túnez. Especializado en geografía económica y sistemas de información geográfica, entre sus principales temas de interés se encuentran la planificación regional en Túnez y los cambios en la geografía residencial, comercial e industrial de las ciudades tunecinas. Es autor de varios artículos publicados en revistas en francés y en árabe.

Daniel Chavez es un antropólogo uruguayo especializado en política y movimientos sociales políticos y urbanos en América Latina. Editor y autor de numerosos escritos sobre la izquierda latinoamericana y la democracia participativa local, coordina también el programa Servicios Públicos y Democracia del *Transnational Institute* de Ámsterdam, en los Países Bajos.

Victor G. Chiong ejerce actualmente como presidente de la Alianza de Trabajadores Gubernamentales del Sector del Agua (AGWWAS por sus siglas en inglés) y como asesor de la Cooperativa Eléctrica de Cebu (CEBECO), en Filipinas, donde se especializa en los principios y las prácticas de la gestión integrada de los recursos hídricos para el funcionamiento de minicentrales hidroeléctricas.

Carlos Crespo es coordinador del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba, Bolivia. Es sociólogo de formación y se dedica a la investigación de temas como políticas de agua, anarquismo, coca, economía social y ecología política de Bolivia.

Buenaventura B. Dargantes es profesor de Socioecología y coordinador del Programa de Estudio, Desarrollo y Extensión de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (IWRM por sus siglas en inglés) en la Universidad Estatal de Visayas, Baybay, en la provincia filipina de Leyte. También coordina una iniciativa interuniversitaria que abarca todo el sudeste asiático para fortalecer los programas de investigación y desarrollo sobre seguridad alimentaria e hídrica en el marco del cambio climático y la variabilidad climática.

Hedda P. Dargantes es ayudante de la vicepresidenta de Investigación y Divulgación Social de la Universidad Xavier en Cagayan de Oro, Filipinas.

David Hall es exdirector de la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU por sus siglas en inglés) en la Escuela de Negocios de la Universidad de Greenwich, en el Reino Unido. Se dedica a investigar y enseñar sobre la política y la economía de los servicios públicos, las finanzas públicas y la privatización. Antes de su incorporación a la PSIRU, David trabajó durante más de 25 años en la enseñanza y el estudio de los servicios públicos, la privatización y las relaciones industriales para universidades, instituciones de investigación y unidades de investigación de sindicatos.

Emanuele Lobina es profesor adjunto de la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU por sus siglas en inglés) en la Escuela de Negocios de la Universidad de Greenwich, en el Reino Unido. Es autor de numerosos escritos sobre la reforma de los servicios y la gobernanza del agua, y dirige el Taller de Microeconomía Heterodoxa (*Heterodox Microeconomics Workshop*), un grupo de estudio auspiciado por la Escuela de Negocios de la Universidad de Greenwich.

Nepomuceno A. Malaluan es abogado y tiene también estudios económicos. Es asesor de la organización Acción para las Reformas Económicas (*Action for Economic Reforms*), codirector del Instituto para la Libertad de Información, y coorganizador de la coalición «Derecho a saber. ¡Ahora!» (*Right to Know. Right Now!*), una red de más de 100 organizaciones que hacen campaña para que se apruebe una ley de libertad de información en Filipinas. Ha publicado escritos y desarrollado actividad jurídica y normativa en el ámbito de la regulación de la electricidad y el agua, temas de desarrollo en Filipinas, y el derecho de las personas a la información.

Elsie B. Mira es ayudante de laboratorio en las piscifactorías de la Oficina de Pesca y Recursos Acuáticos (BFAR por sus siglas en inglés) de Filipinas, con sede en Guiuan, Sámar Oriental, y en Ciudad de Tacloban, en Filipinas.

Marcela Olivera es la coordinadora para Latinoamérica de la campaña Agua para Todos de *Food and Water Watch*, con base en Cochabamba, Bolivia. Es una de las fundadoras de RedVida, una red de movimientos sociales que apoya a los grupos que trabajan sobre temas de derechos al agua en las Américas con el fin de coordinar sus iniciativas y mantener o instaurar el agua como un bien público y un derecho humano. También ha trabajado como investigadora sénior de Democracy Center, una ONG con sede en San Francisco y Cochabamba.

Susan Spronk enseña Desarrollo Internacional y Estudios Globales en la Universidad de Ottawa, en Canadá. Formada en Ciencias Políticas, entre sus intereses de investigación se encuentran los movimientos sociales y la formación de clases en América Latina, las perspectivas críticas sobre el capitalismo y el

desarrollo, y la gobernanza del agua. Su proyecto de investigación más reciente compara la gobernanza local del agua en Bolivia y Venezuela.

Éric Verdeil es investigador del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS por sus siglas en francés) y da clases en el Instituto de Planificación Urbana de la Universidad de Lyon, en Francia, donde se especializó en geografía urbana. Anteriormente trabajó en el Instituto Francés del Oriente Próximo en Beirut (IFPO por sus siglas en francés), Líbano. Entre sus intereses en el campo de la investigación se incluyen la reconstrucción urbana, la sociología e historia del urbanismo, y las transformaciones en las políticas de los servicios urbanos.

AGRADECIMIENTOS

Este libro forma parte de una iniciativa colectiva de investigación del Proyecto Servicios Municipales (MSP por sus siglas en inglés). El MSP, integrado por personas del mundo académico, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y activistas de todo el mundo, estudia alternativas a la privatización y comercialización en la provisión de servicios de electricidad, salud y agua y saneamiento en África, América Latina y Asia. El proyecto está financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. Para más información: www.municipalservicesproject.org.

Me gustaría dar las gracias a los autores y las autoras de este volumen por su compromiso con un proceso de investigación colaborativa, con el que han contribuido al desarrollo de los marcos conceptuales en el capítulo de introducción y en las conclusiones, y comentando entre sí los distintos estudios de casos presentados. Gracias a ello se han enriquecido los aspectos comparativos del estudio. El volumen ha contado también con aportaciones de Greg Ruiters, Ben Fine, Massimo Florio y Luc Bernier, así como de las personas que participaron en la conferencia «El futuro de la empresa pública», organizada en Berlín en febrero de 2013 por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC). Gracias también a Zed Books, y a Ken Barlow, que ha demostrado ser un editor con unas aptitudes excepcionales y una gran flexibilidad.

Por último, muchas gracias a Beatriz Martínez y a Marcela Olivera por la traducción, y a Olga Abizaid por la revisión. Un agradecimiento muy especial a Madeleine Bélanger Dumontier, gerente de proyectos del MSP, que ha prestado a la iniciativa un gran apoyo editorial y administrativo, y que coordinó la traducción.