

## La reforma del sector eléctrico de Bolivia

**C**UANDO EN 1987 EL BANCO MUNDIAL APROBÓ financiamiento para el Proyecto de rehabilitación del sector eléctrico de Bolivia, las mejoras previstas se circunscribían al funcionamiento de la compañía eléctrica estatal, ENDE (Empresa Nacional de Electricidad S.A.). Pero en una evaluación llevada a cabo recientemente por el DEO se llegó a la conclusión de que la relación funcional desarrollada por el proyecto también aseguró la participación del Banco en una reforma radical del sector eléctrico de Bolivia, un plan de privatización que se tradujo en una mayor eficiencia del sector.

Para 1992 se habían alcanzado, en gran medida, los objetivos del proyecto: rehabilitar las instalaciones de la empresa, mejorar las finanzas y la administración, y crear un plan maestro de expansión del servicio eléctrico hasta el año 2010. En los dos años de ejecución del proyecto que restaban, la elección de un gobierno partidario de la reforma brindó al Banco la oportunidad de entablar un diálogo sectorial más amplio con las autoridades, lo cual contribuyó a que, en su momento, se pusiera en marcha una reforma drástica.

### Promoción de la reforma

El Banco había instado a Bolivia por primera vez a privatizar el sector eléctrico en 1989, con escaso éxito. El gobierno de aquel entonces oponía reparos a la reforma porque, a su juicio, el funcionamiento del sector era eficiente.

Sin lugar a dudas, era más eficiente que el de los sectores eléctricos de los países vecinos. Bolivia nunca había sufrido la escasez de energía y los apagones que precipitaron las privatizaciones en otros países de América Latina (especialmente en la Argentina y el Perú). Sin embargo, el gobierno que asumió el poder en 1993 dejó de oponerse al cambio y allanó el camino para la reforma. La semilla de la transformación fue una reunión de ministros latinoamericanos del sector de la electricidad, celebrada en 1991 en Cocoyoc (México). En la conferencia, organizada en forma conjunta por el Banco y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), se analizaron los principios de la reforma del sector. En los años siguientes, el Banco continuó prestando un sólido y oportuno apoyo técnico, que culminó en mayo de 1993 en un seminario sobre la



reforma del sector eléctrico, realizado en Bolivia, al que asistieron altos funcionarios públicos y los ejecutivos de todas las compañías eléctricas del país. Durante todo este período, las misiones de supervisión del Proyecto de rehabilitación del sector eléctrico utilizaron su influencia para ampliar los objetivos del proyecto y respaldar así las gestiones del gobierno encaminadas a la reforma.

### Antes de la reforma

Hasta 1994 el Código de Electricidad, dictado por Decreto Supremo en 1968 y modificado posteriormente, establecía las normas que regían el sector eléctrico en Bolivia. La política energética era de competencia del Ministerio de Energía e Hidrocarburos. La regulación del sector era también responsabilidad del Ministerio y estaba a cargo de la Dirección Nacional de Electricidad (DINE). Varias compañías de generación atendían la demanda del país. ENDE se ocupaba de la generación y transmisión. COBEE, una empresa privada norteamericana, tenía a su cargo la generación y distribución en la zona de La Paz y Oruro. Dos cooperativas eléctricas rurales privadas controlaban la distribución en Santa Cruz y Sucre, y dos subsidiarias de ENDE, en Cochabamba y Potosí.

Varios factores dificultaban el progreso del sector. El marco institucional y normativo no ofrecía los incentivos que las compañías de generación y distribución necesitaban para mejorar su eficiencia, cobrar precios en función de la eficiencia que reflejaran los costos marginales o fomentar la competencia y la participación del sector privado. La concesión y renovación de licencias no eran transparentes. ENDE cumplía, de hecho, la función de fiscalizador (debido a la escasa capacidad de la DINE), planificador de sistemas y principal productor, lo cual era, de por sí, conflictivo. La aprobación de tarifas municipales había politizado el proceso y provocado distorsiones en las tarifas entre consumidores y regiones. Si bien, en términos generales, ENDE había manejado los sistemas de generación y transmisión con una eficacia aceptable, a comienzos del decenio de 1990 había indicios de que la eficiencia del sistema estaba decayendo; en 1990, por ejemplo, las pérdidas ascendían al 16,6%, frente al 11,6% registrado en 1986.

### Las claves del éxito

El elemento que posibilitó una reforma satisfactoria del sector fue el marco jurídico y normativo implantado en 1994. La Ley de capitalización, del 21 de marzo de 1994, autorizó inversiones de capital privado en las empresas estatales. La ley de creación del sistema de regulación sectorial, del 28 de octubre de 1994, dispuso la constitución de superintendencias independientes para

los sectores de electricidad, telecomunicaciones, hidrocarburos, transporte y agua. En la Ley de electricidad, del 21 de diciembre de 1994, se detallaba el funcionamiento del sector eléctrico. También se crearon otros sistemas normativos para regular el sector financiero y los sectores relacionados con la silvicultura, las tierras agrícolas y los recursos renovables.

Según la nueva estructura sectorial, los activos de ENDE se dividieron en tres compañías de generación que se vendieron a inversionistas privados: Corani, Valle Hermoso y Guaracachi. También con los activos de COBEE se constituyeron compañías de generación y de distribución, que se vendieron a licitantes privados. ENDE creó también una compañía de transmisión, que posteriormente pasó a manos privadas. Asimismo, se privatizaron totalmente las subsidiarias de distribución de ENDE y COBEE. Se prevé que ENDE se liquidará dentro de unos dos años, a medida que las instalaciones restantes, que atienden Sucre, Potosí, Tarija, Cobija y otros sistemas de electrificación rural, se vayan privatizando.

Para la privatización de las compañías eléctricas estatales se utilizó en Bolivia un sistema de capitalización singular, por el cual los inversionistas privados adquirieron el 50% de las acciones de las nuevas compañías públicas. Los trabajadores y los empleados compraron alrededor del 2% de las acciones. El resto se destinó a la creación de dos fondos de pensiones para ciudadanos de más de 65 años de edad. Este mecanismo también incluía un contrato que permitía a los inversionistas privados obtener el control de la gestión de la compañía y preveía que el capital generado por la venta, la mayor parte de origen extranjero, quedaría en manos de las compañías privatizadas, con la obligación de invertirlo en nuevos proyectos comerciales.

La reestructuración del sector también dio origen a un marco institucional nuevo y más sólido. La Superintendencia de Electricidad, organismo autónomo con presupuesto independiente, fiscaliza el cumplimiento de las normas del sector y aprueba las tarifas. El Superintendente General vigila la eficiencia de todos los sectores regulados, entre ellos el sector eléctrico, y entiende en las apelaciones de los casos que el Superintendente de Electricidad no hubiera resuelto satisfactoriamente. La planificación a mediano plazo (cuatro años) y el despacho de generación semanal y diario están a cargo del Comité Nacional de Despacho de Carga, que cuenta con un total de cinco representantes, de las compañías de generación, transmisión y distribución; de los consumidores no regulados, y de la Superintendencia de Electricidad. El despacho se basa en el principio de los costos

marginales. El comité nacional también se ocupa de proponer los precios de nodo de la generación, cada seis meses, al Superintendente de Electricidad.

La nueva estructura institucional ha descentralizado eficazmente el control del sector y el nuevo régimen normativo ha establecido una industria eléctrica independiente y privada. Si bien el nuevo sistema se puso en marcha hace poco tiempo, los observadores, tanto de Bolivia como del exterior, creen que la reforma del sector eléctrico ha sido un éxito.

### Ganadores y perdedores

La reforma del sector eléctrico tuvo cinco *ganadores*:

- La economía boliviana consiguió capital extranjero. Los inversionistas privados desembolsaron aproximadamente US\$1.600 millones para quedarse con el control de todas las compañías públicas capitalizadas.
- En tres años, el Tesoro boliviano vio aumentar 247% los ingresos fiscales provenientes del sector eléctrico (impuestos sobre las ventas y las utilidades), que de US\$17 millones en 1994 pasaron a aproximadamente US\$42 millones en 1997. Además, el servicio de la deuda de ENDE, del orden de US\$61 millones y con garantía del Estado, fue transferido a las compañías privadas.
- Los inversionistas privados obtuvieron tasas anuales de rentabilidad de hasta el 14% y el precio de sus acciones subió considerablemente. Por ejemplo, el precio de la pequeña cantidad de acciones de Corani que cotizó en la bolsa boliviana se incrementó de \$b100 por acción en 1994 (inmediatamente después de la privatización) a \$b215 por acción en 1998. El precio de las acciones de COBEE aumentó de US\$25 en 1994 a US\$43 en 1996.
- Las personas de edad de Bolivia reciben ahora una pequeña pensión anual de los fondos creados a raíz de

la privatización. En 1997, cada anciano recibía US\$248.

- Los clientes del servicio eléctrico no han sufrido aumentos en las tarifas (con excepción de los ajustes por inflación y por incrementos en los precios de los combustibles) y, a través de las oficinas de atención al cliente creadas recientemente, tienen acceso directo a las compañías eléctricas para solucionar sus reclamos. Se prevé que la calidad del servicio va a mejorar notablemente cuando la fiscalización de la calidad del servicio se implemente a pleno dentro de tres años.

Hasta ahora, los principales *perdedores* son las zonas rurales, donde la reforma no trajo aparejadas mejoras perceptibles; el suministro eléctrico de los pobladores rurales sigue dependiendo del gobierno central y los gobiernos locales. En la actualidad, las compañías privadas se muestran reacias a llevar el servicio a las zonas que no les resultan interesantes desde el punto de vista económico, a menos que el gobierno esté dispuesto a otorgarles algún tipo de subsidio.

### Enseñanzas

Este proyecto demuestra claramente que, para atraer capital privado, el tamaño del sector o el desarrollo relativo del país no son tan importantes como un sistema normativo claro, instituciones fuertes y autónomas para hacerlo cumplir, y la voluntad del gobierno de respetar sus compromisos. Además, enseña que la reforma del sector eléctrico debería incluir planes específicos para atender a la población de las zonas suburbanas y rurales que no tiene electricidad. Quizás no sea apropiado dejar esta responsabilidad en manos de los gobiernos locales y el gobierno central si no se ponen en marcha mecanismos de financiamiento sostenibles.