



RE-326

*Evaluación de la Política
de Servicios Públicos
aplicada al Sector de
Energía Eléctrica (PSP-E)*

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Enero, 2007

Para Uso Oficial Solamente

TABLA DE CONTENIDO

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

[INTRODUCCIÓN](#)

I.	LA PSP COMO RESPUESTA A LOS PROBLEMAS SECTORIALES.....	1
A.	El Desarrollo de la PSP	1
B.	La PSP Aplicada al Sector Eléctrico: El Modelo Reformista	4
II.	LOS CAMBIOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO	7
A.	Diversidad de Arreglos Institucionales	7
B.	Sostenibilidad de las Reformas	8
C.	Avance en los Objetivos de Desarrollo Sectoriales.....	9
1.	Sostenibilidad de los servicios a largo plazo.....	10
2.	Eficiencia económica y calidad de los servicios	12
3.	Acceso a los servicios de electricidad	14
4.	Consideraciones ambientales	15
III.	ACCIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR ELÉCTRICO	15
A.	Evolución de los Flujos de Financiamiento Sectorial	16
B.	El Apoyo a la Implantación del Modelo Reformista.....	17
C.	Las Operaciones de Préstamo y la PSP	19
1.	Los préstamos con el sector público.....	19
2.	Las Operaciones con el sector privado.....	21
IV.	LECCIONES Y DESAFÍOS DE LA ACCIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR ELÉCTRICO	23
A.	Lecciones Derivadas de la Experiencia	23
B.	La Respuesta del Banco ante los Desarrollos Recientes	26
V.	CONCLUSIONES.....	28

ANEXOS

ANEXO 1:	LAS POLÍTICAS DEL BANCO APLICADAS AL SECTOR DE ENERGÍA
ANEXO 2:	NOTAS BIBLIOGRAFICAS SOBRE LOS PROCESOS DE REFORMA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
ANEXO 3:	LA CARTERA DEL BANCO EN EL SECTOR ELÉCTRICO - 1990-2005
ANEXO 4:	LA CARTERA DEL BANCO EN EL SECTOR ELÉCTRICO
ANEXO 5:	COHERENCIA DE LA ACCIÓN DEL BANCO EN LOS POSTULADOS DE LA PSP
ANEXO 6:	LECCIONES DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA
ANEXO 7:	BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN EJECUTIVO

La Política de Servicios Públicos Domiciliarios (PSP) aprobada en 1997, planteó una nueva estrategia de intervención del Banco en el sector eléctrico. Dicha estrategia se centró en impulsar cambios institucionales que permitieran introducir la dinámica del mercado en las relaciones sectoriales con el fin de superar la situación de ineficiencia y baja sustentabilidad que mostraba la industria eléctrica a principios de la década de los noventa. Ello implicó que los países y su industria eléctrica realizaran cambios simultáneos y coordinados en varios ámbitos: marcos legales, rol del Estado en el sector, estructura de la industria, modelos de gestión y valoración social de los servicios. La hipótesis central fue que a través de estos cambios (contenidos en las Condiciones Básicas de la PSP) se alcanzarían los objetivos de desarrollo sectoriales de la política referidos a: Asegurar la sustentabilidad a largo plazo; Obtener eficiencia económica; Salvaguardar la calidad de los servicios; Fomentar el acceso y alcanzar objetivos nacionales más amplios como es la preservación del medio ambiente.

El BID aprobó la PSP cuando el proceso de reforma sectorial tenía casi una década de experiencia y cuatro años después de que el Banco Mundial hubiese introducido su política para el sector, siguiendo los postulados del nuevo modelo. En tal sentido, para el caso específico del sector eléctrico, la PSP consolidó un proceso que ya venía dándose en la Región, y cuyo modelo se encontraba plasmado en buena parte de las operaciones de ajuste estructural tanto del Banco Mundial como del BID. Los objetivos específicos establecidos en la PSP no difieren de los contenidos en las anteriores políticas, lo que sí resultó un cambio importante fue la definición de una determinada estructura sectorial y una política reglamentaria para lograrlos, definida a través de un conjunto de condiciones básicas (CB) *que deben cumplirse para asegurar el logro de los objetivos* (PSP; OP-708).

1. Los cambios institucionales

Para 2002, de los diecinueve países de la Región analizados, once habían avanzado con diferente grado de éxito y de profundidad en la implantación del *modelo reformista*. La Países Reformados, ordenados según su nivel de intensidad de reforma de mayor a menor, son: Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Panamá, Chile, El Salvador, Colombia, Guatemala, República Dominicana, Brasil y Nicaragua. Los Países que no adoptaron el modelo reformista o donde los avances logrados fueron muy tenues son: Honduras, Ecuador, Guyana, Venezuela, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay. Ello implica que en la Región coexisten desde países cuya industria eléctrica se mantiene integrada verticalmente, con fuerte participación de empresas propiedad del Estado y que opera bajo régimen de monopolio, hasta aquellos en los cuales el impulso del modelo reformista produjo la construcción de un sector desintegrado verticalmente, con alta y diversa participación privada y cuyos ordenadores son, por una parte, la competencia en el mercado mayorista, y por la otra, la regulación de las actividades sectoriales. Entre ambos extremos se encuentran países a medio camino de la transformación, algunos de ellos con serias dificultades para avanzar en la reforma o para dar marcha atrás en el proceso.

A partir del 2002, las dificultades para la implantación del modelo reformista en muchos países de la Región se hacen evidentes. La falta de consenso político, el aumento de la percepción social negativa frente al proceso de privatizaciones y concesiones, y el creciente desinterés de los inversionistas privados, ha producido la reversión de algunos de los adelantos obtenidos en la implantación del modelo reformista y congelado su avance en aquellos países que se encontraban en la fase inicial de la reforma.

2. La acción del Banco en el sector

Hasta 1990, la aprobación de préstamos para el financiamiento de empresas eléctricas públicas, constituía una de las áreas prioritarias de actuación del Banco. A partir de esta fecha, dos procesos se despliegan de manera paralela. Por una parte, el Banco orienta su actividad hacia instrumentos de préstamos sectorial dirigidos a apoyar cambios estructurales en los países, e incorpora la reforma del sector eléctrico como uno de los elementos importantes del proceso. En efecto, a partir de 1990 se aprobaron un total de quince préstamos sectoriales o híbridos, treinta y cinco cooperaciones técnicas no reembolsables y cinco cooperaciones técnicas reembolsables atadas a préstamos de inversión, todos ellos dirigidos a impulsar la construcción de las CB de la PSP en los países de la Región.

Por la otra, la aprobación de préstamos de inversión dirigidos a las empresas eléctricas públicas, se reduce drásticamente y a partir de 1995, comienza a ser reemplazado por préstamos directos al sector privado financiados por el PRI. Durante el periodo que lleva en vigencia la PSP, los préstamos de inversión al sector eléctrico escasamente representan un 5% de la actividad del Banco y, para los primeros años de la década (2002-2004), resultan prácticamente insignificante (2%). Por su parte, a partir de 1995, los préstamos directos al sector eléctrico privado constituyen uno de los ejes centrales de acción de PRI, representando el 100% de su actividad en los años 1999 y 2000; reduciéndose y estabilizándose alrededor del 20% en los últimos años (2003 al 2005).

En los últimos años, ambos procesos de financiamiento comienzan a dar muestras de agotamiento. La intensidad de la intervención del Banco en el sector eléctrico de la Región pierde dinamismo y el proceso de sustitución de inversión pública por privada comienza a mostrar signos de agotamiento. En el 2005 y 2006 la cartera del Banco se recupera con la aprobación de dos grandes operaciones hidroeléctricas y un proyecto de transmisión, todas dirigidas al sector público y, en dos estos casos, con dispensas de la PSP. La aprobación de estas operaciones muestra signos de *impasse* entre los planteamientos de la PSP y las necesidades e intereses tanto del Banco como de los países de financiar sus sectores eléctricos.

Por ultimo, si bien la cartera del BID en el sector es pequeña y relativamente joven para que pueda someterse a una evaluación sobre su impacto, OVE constató que la efectividad de las intervenciones para impulsar el modelo de reforma en los países fue limitada. OVE encontró que, con excepción de Panamá, en el resto de los países en los cuales el Banco intervino con mayor intensidad (GY, NI, CO, VE, UR y RD) sólo se

lograron avances limitados y poco sustentables (GY, NI, y RD) e incluso en dos países (VE y UR) no se logró impulsar el proceso reforma.

3. El logro de los objetivos de desarrollo de la PSP

El Banco no se dotó de una base de información sistemática ni de los indicadores necesarios para medir el avance de los objetivos de desarrollo sectoriales establecidos en su política. Tampoco verificó el cumplimiento de la hipótesis básica de la PSP según la cual el establecimiento de las CB garantizaría el logro de dichos objetivos.

En relación con el objetivo de asegurar la sustentabilidad de los servicios a largo plazo, la evidencia muestra que la Región fue altamente exitosa en captar flujos de inversión privada, pero no pudo garantizar la sustentabilidad de los mismos en el tiempo. Entre 1990 y 1999, el ingreso de flujos de inversión privada permitió a la Región ampliar la capacidad de generación de electricidad a una tasa superior al aumento del consumo permitiendo a muchos países superar el déficit de generación que mostraban al inicio del proceso de reforma. Sin embargo, a partir del 1999, la entrada de inversionistas en nuevos negocios por la vía de la venta de activos de empresas públicas y el financiamiento privado directo se reducen drásticamente.

En relación con los objetivos de obtener eficiencia económica y salvaguardar la calidad de los servicios eléctricos, OVE encontró evidencias que permiten concluir que la situación de la Región en su conjunto no mejoró. En efecto, para el 2003, el número total de países con pérdidas de electricidad en las redes superiores al 20% llegó a nueve, por encima de los siete países que mostraban altos niveles de pérdidas a principios de los 90. Las cifras indican que, durante el periodo 1992-2003, de los once países reformados, sólo tres (Chile, Perú y Argentina) lograron una mejora sustancial en la eficiencia operativa del sector, mientras que en otros cinco (Bolivia, El Salvador, Panamá, Colombia y Brasil) los niveles se mantuvieron relativamente estables y en el resto en cambio (Nicaragua, Guatemala y República Dominicana) las pérdidas aumentaron de manera considerable. Los problemas de ineficiencia tampoco pudieron ser resueltos fuera del modelo reformista. En efecto, de los seis países analizados que no adoptaron la reforma, solamente Costa Rica mantiene niveles bajos de pérdidas (7%) mientras que en el resto de los países las pérdidas se mantuvieron muy por encima del 20%.

Por su parte, el problema de los precios de la electricidad continuó estando en el centro de las dificultades de la industria eléctrica regional. Con pocas excepciones, las tarifas continuaron mostrando diversos niveles de intervención derivadas de la baja capacidad de pago de la población y de la necesidad de cumplir con la agenda política del momento. La tendencia a la intervención política en la definición de los precios se ha intensificado durante los últimos años como consecuencia del aumento de los precios del petróleo.

En relación con el acceso a los servicios, se constata que entre 1990 y 2003 el número de personas que no tenían acceso a los servicios de electricidad se redujo en

más de un 50%, pasando de 82 millones en 1990 a 44 millones en el 2003. Sin embargo, no se puede atribuir relación de causalidad entre la incorporación de las condiciones básicas del modelo reformista y el aumento de la cobertura. Finalmente, en materia de protección al medio ambiente, tampoco pudo comprobarse los efectos benéficos del modelo reformista en el sector. Por el contrario, la literatura refiere que la proliferación de centrales térmicas de bajo tamaño en detrimento de ampliaciones con energías renovables, han elevado de manera sustancial las emisiones de CO₂.

En suma, esta evaluación no encontró evidencia que mostrara que la adopción de las CB condujera al logro de los objetivos de desarrollo sectoriales pautados por la PSP. La información disponible permite concluir que solo los países que realizaron la reforma en su etapa temprana y que disponen de mayor capacidad institucional y de la posibilidad de desarrollar mercados eléctricos más profundos, alcanzaron resultados en la captación de inversión privada, mejoras en la eficiencia de la industria y en la calidad de los servicios. Por el contrario, en el resto de los países que realizaron las reformas siguiendo los lineamientos de la PSP pero lo hicieron mas recientemente, a pesar de haberse aumentado la capacidad de generación privada, las tensiones sectoriales se mantienen y los resultan no han sido evidentes. Por último, los países que no realizaron reformas, con pocas excepciones, mantienen una situación crítica en su industria eléctrica producto del intervencionismo, los subsidios y la incapacidad para generar los flujos de inversión requeridos.

4. Desafíos y enseñanzas

La experiencia ha mostrado que el proceso de cambio institucional en el sector ha sido difícil y, en particular, que las condiciones previstas como básicas no han resultado fáciles de alcanzar. Buena parte de los problemas que se han presentado durante la reforma, han derivado de errores de apreciación en tres áreas: a) Demandas institucionales del modelo en términos de recursos humanos especializados, sistemas de información y eficiencia de las instituciones regulatorias conexas; b) Restricciones derivadas de la propia naturaleza de la industria eléctrica y de las condiciones específicas del sector en algunos países de la Región, y c) Capacidad de riesgo de la inversión privada frente a las condiciones económicas y políticas de muchos países de la Región.

Es posible que la urgencia de disponer de recursos financieros motivada por la crisis sectorial y la dinámica propia de los préstamos de ajuste, llevaran a los países y al Banco, a subestimar los riesgos asociados a la necesaria flexibilidad, gradualidad y sustentabilidad socio-política de las medidas asociadas a la reforma. Esta urgencia limitó la relevancia y eficacia de la PSP para resolver, a largo plazo, los problemas del sector. La evidencia sugiere que la incorporación del sector privado al sector eléctrico latinoamericano cumplió un doble propósito. Por una parte, permitió generar recursos frescos con los cuales los países, pudieron atender la crisis macroeconómica y fiscal y por la otra, inyectó recursos para inversión en la industria eléctrica a fin de superar el déficit de inversión del servicio. Este doble objetivo le confirió al proceso de reforma, y particularmente al de privatización, una urgencia que impidió el establecimiento de Condiciones Básicas tales como las asociados al

desarrollo regulatorio y la expansión de los mercados nacionales, los cuales requerían de mayores periodos de maduración.

Ante la magnitud de los problemas identificados, los cambios propuestos por la Administración del BID resultan insuficientes y no permitirán superar las tensiones crecientes que surgen entre las necesidades del Banco y de los países por recursos de inversión y los mandatos impuestos para la aplicación de la PSP. La respuesta de la Administración se ha traducido en la aprobación de Pautas para la Aplicación de la PSP al Sector Energía y la elaboración de una propuesta de modificación de la política de energía y la propia PSP. Sin embargo, los cambios propuestos no dan respuesta a los riesgos asociados al proceso de reforma ni contempla de manera explícita, la necesidad de apoyar diversos modelos de intervención diseñados en función de la situación de cada país.

5. Recomendaciones

OVE recomienda que se revise la política aplicada por el Banco a sus operaciones en el sector eléctrico con el fin de atender adecuadamente la diversidad de situaciones que presentan los países y su industria eléctrica en particular. Tal modificación permitirá incorporar las lecciones derivadas de la experiencia que ha recabado el Banco durante los diez años de aplicación de la Política actual y los más de quince años que lleva el proceso de reforma sectorial.

1. Las líneas generales recomendadas por OVE para la modificación de la PSP son las siguientes:
 - a) Reordenar los objetivos de desarrollo sectoriales de la PSP con el fin de garantizar que el valor agregado de la acción del Banco se dirija a garantizar el acceso y la equidad en la prestación de los servicios eléctricos.
 - b) Redefinir las condiciones básicas incorporándolas dentro de un conjunto de estrategias de intervención bajo criterios de mayor flexibilidad y respetando las características institucionales del contexto, para lo cual:
 - i. Mantener los criterios de buen gobierno contenidos en la PSP pero sin establecer estrategias específicas para su logro. En términos generales estos criterios de buen gobierno incluyen: especialización de las funciones del Estado; regulación económica y de la calidad de los servicios prestados; incentivos claros a la promoción de modelos de gestión y comportamientos eficientes; transparencia en el ejercicio de las funciones; participación de la iniciativa privada; diseño de la estructura de la industria a fin de ampliar el espacio de la competencia, garantizando la sustentabilidad económica, social y ambiental de los servicios; y desarrollo de instrumentos institucionales de reglamentación adecuados al marco reglamentario escogido.

- ii. Incorporar mandatos explícitos dirigidos a asegurar la coherencia, secuencialidad y gradualidad de las medidas a fin de permitir la construcción progresiva de organizaciones, capacidades, instrumentos y conductas necesarias para mitigar los riesgos asociados al modelo. En particular, garantizar plazos suficientes para desarrollo de capacidades e instrumentos regulatorios.
 - iii. Asegurar el diseño de políticas y programas públicos dirigidos a fomentar el acceso universal. Cuidar la gradualidad en el desmontaje de los subsidios con el fin de evitar procesos de exclusión social y “ shock sociales” que atenten contra los procesos de reforma.
 - iv. Incorporar lineamientos que promuevan la selección de fuentes de producción que otorguen prioridad a la protección ambiental y al aprovechamiento de fuentes renovables de energía.
 - v. Insertar la política del sector eléctrico dentro de una visión energética amplia que permita balancear los riesgos asociados a cada una de las funciones de producción de electricidad.
 - vi. Promover la adopción de estrategias de cooperación publico/privado que permitan rebalancear los riesgos sectoriales, asegurando la asignación de los riesgos políticos e institucionales al sector público y localizando los riesgos comerciales y técnicos en el sector privado.
2. Actualizar las Guías de la Política con el fin de orientar su aplicación a las condiciones específicas de cada país, tomando en consideración tanto su capacidad institucional como la situación específica de su sector eléctrico. A partir de allí, los países y el Banco deberían acordar el arreglo institucional más apropiado, definir el proceso de transformación y seleccionar el mecanismo de intervención más apropiado, considerando los diversos instrumentos disponibles.
 3. A fin de supervisar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y evaluar el impacto de los cambios sobre ellos, OVE recomienda que el Banco diseñe indicadores cuantificables para cada uno de los objetivos de desarrollo establecidos y que mantenga un sistema de información estadística de tales indicadores.

Por último, OVE llama la atención sobre la demanda técnica que un cambio de esta naturaleza conlleva. En tal sentido, recomienda que el Banco amplíe sus capacidades técnicas especializadas con el fin de poder aplicar la nueva Política a las condiciones específicas de cada país, agregando con ello valor sustantivo a sus operaciones en el sector eléctrico.

INTRODUCCIÓN

El presente informe evalúa la Política de Servicios Públicos Domiciliarios aplicada a las operaciones del Banco en el sector eléctrico (PSP-E). La evaluación llevada a cabo por OVE, como parte de su programa de trabajo de 2006, busca responder cuatro preguntas:

1. Cuán relevante fue la PSP-E ante los problemas sectoriales que se identificaron al momento de su aprobación.
2. Cuáles han sido los cambios que se han producido en la industria eléctrica de la Región y cuán eficaces han resultado para lograr los objetivos de desarrollo.
3. Cuál ha sido el apoyo brindado por el Banco durante el proceso de reforma sectorial en términos de su coherencia con los mandatos de la PSP.
4. Cuáles son las enseñanzas y desafíos derivados de la experiencia recabada que pueden guiar las próximas actuaciones del Banco en el sector.

La evaluación cubre la totalidad de las actividades realizadas por el Banco durante el periodo 1997-2005 que tuvieron como objetivo, total o parcial, al sector de energía eléctrica, así como operaciones previas a la aprobación de la PSP (1990-96) en las cuales ya se incluían sus postulados.

Para realizar el estudio se siguió la siguiente metodología:

- Análisis de los documentos de las operaciones aprobadas y los informes derivados de los instrumentos con los cuales cuenta el Banco para su seguimiento y supervisión (PPMR, PCR) y documentos previamente elaborados por OVE, en los cuales se evaluaban algunas operaciones en el sector eléctrico.
- Revisión de la literatura publicada por el Banco, otras Agencias Multilaterales y organismos especializados en la cual se discute la transformación que ha tenido el sector eléctrico en los países de América Latina durante los más de quince años que lleva el proceso de reforma y se evalúan sus logros y riesgos.
- Análisis comparativo del grado de avance en el proceso de reforma del sector eléctrico por países, el grado de intervención del Banco y el logro de los objetivos de desarrollo de la PSP. Para ello, se construyeron indicadores a partir de información obtenida de las fuentes anteriormente citadas así como bases de datos especializadas tanto del Banco Mundial como de OLADE y CEPAL.

El informe fue ordenado en cinco Capítulos, los cuatro primeros dirigidos a responder cada una de las preguntas de evaluación establecidas y el último, a presentar las conclusiones y recomendaciones de OVE.

Existe un amplio consenso entre los expertos sectoriales, sobre la dificultad y complejidad del proceso de reforma sectorial emprendido en la Región y sobre la necesidad de realizar cambios en los postulados hasta ahora seguidos para abordar la problemática del sector eléctrico. A pesar de este consenso, aún no resulta evidente ni la dirección ni la profundidad de tales cambios. Dentro de este contexto, la evaluación de la PSP realizada por OVE, busca aportar elementos para la construcción de una nueva aproximación del Banco hacia el sector eléctrico, dentro del Nuevo Marco de Financiamiento y del proceso de *realineamiento* que ha emprendido la Administración.

I. LA PSP COMO RESPUESTA A LOS PROBLEMAS SECTORIALES

A. El Desarrollo de la PSP

- 1.1 La Política de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) entró en vigencia en enero 1997, en reemplazo a la Política de Tarifas para Servicios Públicos Domiciliarios (OP-718), vigente desde 1982. La razón esgrimida para justificar el cambio, fue la inadecuación de la política anterior (OP-718) para responder a los desafíos derivados de la crisis fiscal de los años ochenta, que obligaba a las empresas de servicios públicos domiciliarios a operar bajo un clima de restricciones económicas y financieras para el cual se encontraban deficientemente preparadas. La PSP se aplica a los sectores de electricidad, gas natural, suministro de agua, eliminación de aguas residuales, telecomunicaciones y recolección de residuos sólidos. Para el caso del sector eléctrico, la PSP se complementa con la Política de Energía Eléctrica (OP-733-1).
- 1.2 En la práctica, el cambio de política respondió también a la imposibilidad de lograr los objetivos de la OP-718 y en particular, la implantación de tarifas con base en los costos marginales de largo plazo. Por el contrario, para inicios de la década de los noventa, las tarifas habían declinado en términos reales, y se encontraban muy por debajo de los costos marginales de largo plazo. Para las empresas de la Región, las pérdidas por concepto de la diferencia entre sus costos marginales y las tarifas permitidas, se estimaron en US\$ 116 mil millones durante la década de los ochenta¹. Este hecho afectó la capacidad de las empresas para hacer frente a sus compromisos financieros y atender la necesaria expansión de los sistemas. El diagnóstico realizado en 1993 concluye que la razón de tales fallas se encontraban en las limitaciones del arreglo institucional con fuerte intervención del Estado, vigente para la prestación de los servicios de electricidad.
- 1.3 Al momento de discutirse el cambio de política, las dificultades del sector se cuantificaron a través de los siguientes indicadores²:
 - i. Altos niveles de pérdidas técnicas y comerciales de electricidad, con tendencia creciente en relación con los existentes para 1980. Para 1992 las pérdidas en siete países de la Región³, eran superiores al 20% de la energía producida, muy por encima del porcentaje razonable de pérdidas estimado en 10-12%. Por el contrario, para 1980, sólo dos países mantenían pérdidas por encima de 20%.

¹ Informe de Evaluación sobre Políticas Tarifarias y Préstamos en el Sector Energía Eléctrica. Recomendaciones del Comité de Revisión y Evaluación. (RE-187). Noviembre, 1993.

² *Ibid.*

³ WDI. Banco Mundial. Anexo 3

- ii. La deuda acumulada por las empresas eléctricas para fines de 1980, alcanzaba US\$ 31.2 mil millones, correspondiente al 9.6% del total de la deuda pública acumulada. El alto nivel de la deuda eléctrica se reconocía no sólo como el mayor desafío para las empresas del sector, sino también para el equilibrio y desarrollo de los países de la Región.
 - iii. La magnitud de recursos financieros necesarios para resolver el problema de des-inversión que arrastraba la industria, se estimaba para 1990, en US\$ 155 mil millones de acuerdo a los planes de expansión previstos. Tal cifra estaba fuera de la capacidad de generación de recursos no sólo de las empresas sino de los propios países.
- 1.4 El modelo “*estatista*”⁴ que prevaleció en América Latina hasta los años ochenta, se caracterizó por la presencia de empresas monopólicas, funcionalmente integradas (generación, transmisión y distribución), muchas de las cuales eran de propiedad estatal y cuya sustentabilidad económica a largo plazo, dependía en buena medida de los aportes de inversión y subsidios operativos transferidos por el Estado. Este modelo mostraba fallas estructurales para hacerle frente a la crisis del sector, dentro de las cuales se reconocieron: a) el intervencionismo y captura política de las empresas y gerentes del sector; b) la falta de incentivos reales para mejorar la eficiencia económica y operativa de la industria y; c) la existencia de subsidios generalizados e ineficientes que acompañaban una baja cultura de pago de la población atendida, y dificultaban la creación de consensos para aumentar las tarifas.
- 1.5 Ante este conjunto de problemas regulatorios, gerenciales, operativos y financieros, se inició un proceso de profundos cambios institucionales. El arreglo institucional que comenzaba a generalizarse, se caracterizaba por la incorporación de criterios de mercado en una industria que era considerada hasta entonces como un monopolio. Las organizaciones multilaterales, particularmente el Banco Mundial en conjunto con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), promovieron un amplio debate en la región sobre las opciones sectoriales que condujeron a un proceso de transformación que incorporó la competencia y la iniciativa privada como ejes centrales para la recuperación de la industria.⁵

⁴ Los términos *Modelo Estatista* y *Modelo Reformista* con los cuales se resumen ambos arreglos institucionales han sido tomados de: Millán, Jaime. “Entre el Mercado y el Estado: Tres décadas de reformas en el sector eléctrico de América Latina”. BID. 2006

⁵ La importancia del Banco Mundial en este cambio de apreciación fue de primer orden. En efecto, dentro de las reformas impulsadas por el Consenso de Washington se incluyó la del sector eléctrico. En septiembre, 1991, el Banco Mundial, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) convocaron una conferencia ministerial (Cocoyac, México) con el fin de examinar las diferentes opciones para la reforma del sector eléctrico. Este evento ha sido clave en el cambio de actitud de la Región en relación con la estructura, propiedad y modelo regulatorio de la industria eléctrica.

- 1.6 En América Latina, Chile fue pionero en el proceso de reforma iniciada a fines de la década de los setenta y consolidada a lo largo de toda la década de los ochenta. En paralelo, la industria eléctrica de Reino Unido, Estados Unidos y Noruega se encontraban también en pleno proceso de transformación. En estos casos las transformaciones estuvieron orientadas a introducir eficiencia en la industria mediante su desmonopolización, la apertura creciente a la participación privada y el despliegue de la competencia en el mercado como mecanismo de asignación eficiente de recursos.
- 1.7 Los resultados obtenidos en estos países pioneros, validaban las expectativas iniciales de que era posible, bajo un marco regulatorio adecuado, introducir competencia en el mercado eléctrico y atraer a la inversión privada y con ello, mejorar la eficiencia de la industria y garantizar su sustentabilidad a largo plazo. Durante la década de los noventa, previo a la aprobación de la PSP, ya se habían sumado a este esfuerzo cinco países en la Región: Chile (1978), Argentina (1991), Perú (1992), Colombia (1994) y Bolivia (1994).
- 1.8 La PSP se aprueba cuando el proceso de reforma sectorial tenía casi una década de experiencia y cuatro años después de que el Banco Mundial hubiese introducido su política de préstamos para el sector, siguiendo los postulados del nuevo modelo. En tal sentido, para el caso específico del sector eléctrico, la PSP viene a consolidar un proceso que ya venía dándose en la Región y cuyo modelo se encontraba plasmado en buena parte de las operaciones de ajuste estructural.⁶
- 1.9 Tres elementos principales daban sustento a la estrategia de reforma para la industria eléctrica plasmada en los postulados de la PSP:
 - i. Los cambios tecnológicos que permitieron la ruptura del monopolio que caracterizaba la generación de electricidad, y le otorgaron viabilidad técnica a la creación de un mercado eléctrico basado en la competencia.
 - ii. El número creciente de países latinoamericanos en donde ya se estaban produciendo los cambios institucionales pautados en la PSP, y cuyos resultados iniciales confirmaban sus efectos.
 - iii. El interés y disponibilidad de empresas y de grupos internacionales por expandir sus negocios hacia la Región, con el fin de superar las limitaciones al crecimiento que presentaban los mercados en los cuales venían operando.

⁶ Durante el periodo comprendido entre 1990 y 1996, dentro de un esfuerzo más amplio de ajuste macroeconómico, el Banco en colaboración con el Banco Mundial, aprobó un conjunto de préstamo de ajuste sectorial en los cuales se incorporaban total o parcialmente, los que fueron posteriormente mandatos de la PSP. Igualmente, alrededor del 50% de las Cooperaciones Técnicas aprobadas en este lapso para el sector eléctrico, ya se dirigían a apoyar la construcción del arreglo institucional que impulsaría la PSP y que se consideraba como parte de la nueva lógica del sector.

B. La PSP Aplicada al Sector Eléctrico: El Modelo Reformista

- 1.10 El objetivo general de la PSP es: *“Fomentar el suministro de servicios públicos que contribuyan, en el largo plazo, al desarrollo económico de la región y al bienestar de su población mediante la adopción de una estructura sectorial y una política reglamentaria”* (énfasis añadido) orientado a lograr cinco objetivos específicos: asegurar la sostenibilidad de los servicios a largo plazo, obtener eficiencia económica, salvaguardar la calidad, fomentar el acceso y alcanzar objetivos nacionales más amplios, en particular el medio ambiente.
- 1.11 Los objetivos específicos establecidos en la PSP no difieren de los contenidos en las anteriores políticas que regían la acción del Banco en el sector (OP-718 y OP-733-1) aunque en la PSP se prestó un mayor énfasis a la eficiencia económica de la industria y a su sostenibilidad financiera a largo plazo. Lo que sí resultó un cambio importante fue la definición de una estructura sectorial y una política reglamentaria específica para lograrlos, definida a través de un conjunto de condiciones básicas de obligatorio cumplimiento. Por el contrario, en las anteriores políticas, las condiciones básicas se referían más a guías de acción y lineamientos estratégicos generales para los oficiales del Banco que a mandatos de obligatorio cumplimiento. (Ver Anexo 1: Las Políticas Aplicadas al Sector Eléctrico). El elemento central del cambio postulado por la PSP es el mandato contenido en las Condiciones Básicas (CB), definidas como aquellas condiciones que deben cumplirse para asegurar el logro de los objetivos.

Las Condiciones Básicas (CB) postulan las siguientes acciones:

- Separación de las funciones del Estado como formulador de políticas, regulador y empresario. Esta pauta fue definida como la condición que más contribuye al logro de los objetivos (CB1).
- Reestructuración de la industria separando las actividades que se realizan bajo monopolio de aquellas que pueden ser realizadas bajo competencia. Esta reestructuración permitiría maximizar el ámbito de la competencia y fomentar la eficiencia económica (CB2).
- Adopción de un régimen reglamentario bien concebido y adecuado que permita crear un clima favorable a las inversiones, rebajar el costo del capital, promover y supervisar la competencia, regular los precios de los monopolios naturales, asegurar el correcto uso de los subsidios y mantener satisfecho a los usuarios (CB3).
- Construcción de un Marco Jurídico idóneo a la estructura sectorial y a las condiciones específicas de cada país, y desarrollo de instrumentos institucionales de reglamentación adecuados al marco reglamentario escogido (CB4 y CB5).
- Adopción de modelos de gestión que incorporen incentivos para la gestión eficiente de los servicios, apuntando que el método más eficaz para alcanzar esta meta, es obtener la participación privada (CB6).

- 1.12 La lógica subyacente en las CB obliga a una aproximación integral a los cambios institucionales propuestos, en la medida en que cada uno de los componentes identificado (CB1 a CB6) se relaciona activamente con los demás para producir una dinámica sectorial específica que garantice la sustentabilidad de la industria y cree incentivos para aumentar su eficiencia económica y operativa. La hipótesis subyacente es que el logro de los objetivos de desarrollo

de la PSP surgiría de dicha dinámica y en particular, de la posibilidad de introducir el máximo nivel posible de competencia ya que las ganancias derivadas de la competencia se suponían superiores a los costos de transacción derivados de la implantación del nuevo modelo.

1.13 De esta forma la implantación y desarrollo del arreglo institucional propuesto en la PSP, reconocido en la literatura como *modelo reformista*, demandó cambios simultáneos y coordinados, por lo menos a cinco niveles:

- i. Legales y organizativos: Construcción e implantación de un marco jurídico (reglamentario) sólido y el desarrollo de organizaciones especializadas y autónomas que lo hicieran cumplir.
- ii. Rol del Estado: Separación de las funciones de política, regulación y operación, lo cual implicó la redefinición del rol del Estado y la incorporación de operadores privados con el fin de focalizar y limitar la injerencia del Estado
- iii. Estructura de la industria: separación de las actividades susceptibles de ser realizadas bajo régimen de competencia (generación y comercialización) de las que permanecerían bajo régimen de monopolio (transmisión y distribución) con el fin de permitir la creación de un mercado eléctrico.
- iv. Modelos de gestión de las empresas: Mejora de la eficiencia económica y operativa de las empresas eléctricas mediante la incorporación de operadores e inversionistas privados y un adecuado sistema de incentivos económicos.
- v. Valoración social de los servicios: Avance en tres aspectos: Primero, diseñar una estructura de tarifas que promoviera la eficiencia y garantizase la sustentabilidad financiera a largo plazo de la industria; Segundo, asegurar la adopción de un régimen eficiente de subsidios, transparente y focalizado en la población de menores recursos, con el fin de impulsar la universalización de los servicios y garantizar su sustentabilidad social y política; Por último, promover cambios en la cultura de pago de la población a fin de erradicar prácticas de apropiación indebida de los servicios y reducir las pérdidas comerciales de electricidad.

1.14 La manera como quedó planteada y fue instrumentada la Política, así como la propia dinámica de transformación sectorial que atravesaba la Región, dejó poco margen para realizar cambios sustantivos en el arreglo institucional para la prestación de los servicios e impidió apreciar, en toda su dimensión, la importancia de la gradualidad, coherencia y flexibilidad necesaria para el éxito del proceso de reformas. Ello a pesar de que tanto la PSP como el documento que sustenta los cambios que ella impulsa (GN-1869) alertan sobre la necesidad de adaptar el modelo a la situación de cada país y de cada sector. Sin embargo, la misma política restringe tal flexibilidad al señalar mas adelante que el Banco “*sólo podrá emprender una acción significativa cuando el gobierno haya*

asumido un compromiso público e irreversible con el proceso convenido, mediante la adopción de algunas de las condiciones básicas o, por lo menos, el avance significativo hacia su consecución” (CB7).

- 1.15 Igualmente, a pesar de que la PSP reconoce que no es posible abarcar todas las circunstancias en relación tanto con el sector como los países: “...es posible que en algunos casos deba aprobarse una desviación con respecto a una o varias condiciones básicas” (énfasis añadido)⁷, el hecho de asociar de manera directa el logro de los objetivos de desarrollo de la política con el cumplimiento obligatorio de las condiciones básicas, y de considerar cualquier otro arreglo como una desviación, consolidó en la práctica, al modelo reformista como el arreglo institucional privilegiado por el Banco en su relación con los países y lo promovió de manera casi exclusiva en todas sus operaciones.
- 1.16 El eje central de la PSP es que sus objetivos de desarrollo sólo podrían lograrse a través de la implantación de las CB, lo cual implicaba, principalmente, la construcción de un mercado eléctrico bajo régimen de competencia que lograra inducir mejoras en la eficiencia operativa y una fijación de precios eficientes que garantizaran la sostenibilidad de los servicios a largo plazo. Es con el fin de permitir la competencia que se reestructura la industria y se promueve la incorporación de múltiples agentes, distintos del Estado, en la prestación de los servicios. Es también para fomentar y proteger los derechos de todos los actores dentro del mercado, mejorar el clima para la inversión privada y reducir los riesgos, que se propugna la separación de las funciones del Estado y se promueve la implantación de un nuevo régimen legal y un organismo regulador independiente que entre otras cosas, garantiza el libre acceso a las redes que se mantienen como monopolios.
- 1.17 Siguiendo esta lógica, la acción del Banco se orientó a lograr la implantación de la estrategia institucional pautada en las CB que se transformó en un programa de acción (*blue print*) a ser aplicado por los gobiernos y las empresas eléctricas. Tales *condicionalidades* conformaron un mandato de política pública cuyo éxito y aplicación, tal y como reconoce la PSP, depende de que exista un compromiso firme y de largo plazo de las autoridades públicas, sin el cual el acceso a los fondos del Banco resultaba difícil.

⁷ De hecho, la adopción de la nueva Política se alimentó de la experiencia recabada al respecto para el sector eléctrico y se acompañó con un conjunto de recomendaciones y referencias específicas sobre el tipo de problemas y desafíos que podía enfrentar el personal del Banco durante su ejecución. Al respecto, cuando se desarrollaron la Pautas para la Aplicación de la PSP al Sector Energía (2005) se analiza y desarrolla la posibilidad de aplicación de las condiciones básicas y los posibles cursos de acción frente a las dificultades presentes. BID. Public Utility Policy: Rationale for policy Change. GN-1869. Julio 1996.

II. LOS CAMBIOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO

2.1 Los cambios ocurridos en el sector eléctrico de la Región fueron el producto de un proceso en el cual intervinieron diversos agentes y organismos, y a los cuales se sumó la acción del Banco. Este proceso tuvo velocidades, desafíos y logros muy diversos en cada uno de los países de la Región. El presente capítulo describe los cambios ocurridos en el sector durante los últimos años⁸, tanto en el ámbito institucional como en las variables asociadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sectoriales establecido en la PSP y busca verificar la correlación existente entre ambos.

A. Diversidad de Arreglos Institucionales

2.2 Quince años después de iniciado el proceso de transformación del sector eléctrico, el panorama sectorial se caracteriza por la amplia diversidad de arreglos institucionales para la prestación del servicio de electricidad. En efecto, en la Región coexisten países cuya industria eléctrica se mantiene altamente intervenida, integrada verticalmente, con fuerte participación de empresas del Estado y que operan bajo régimen de monopolio, hasta aquellos en los cuales el impulso del modelo reformista produjo la construcción de un sector desintegrado verticalmente, con alta y diversa participación privada y cuyos ordenadores son, por una parte, la competencia en el mercado mayorista y por la otra, la regulación de las actividades sectoriales. Entre ambos extremos se encuentran países a medio camino de la transformación y muchos de ellos, con serias dificultades para avanzar en la reforma o para dar marcha atrás en el proceso.

2.3 Para analizar estos cambios, OVE construyó un Índice de Reforma (IR) que mide los cambios realizados en los países de la Región, atendiendo a los postulados básicos del modelo reformista. Los resultados obtenidos se incluyen en la Tabla 2.1. De los diecinueve países analizados⁹, once adelantaron el proceso de reforma del sector eléctrico siguiendo los postulados de la PSP aunque con diferentes grado de intensidad. Ordenados según el nivel de intensidad, los *Países Reformados* son: Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Panamá, Chile, El Salvador, Colombia, Guatemala, República Dominicana, Brasil y Nicaragua. Los Países que no adoptaron el modelo reformista o donde los avances fueron tenues incluye a: Honduras, Ecuador, Guyana, Venezuela, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay.

⁸ La participación específica del Banco en el proceso de transformación del sector eléctrico latinoamericano, será materia del siguiente Capítulo. Los cambios que se presentan en este, son el resultado del proceso de reforma en los países, sin que impliquen a este nivel, atribuciones específicas a una u otra de las fuerzas que intervinieron en dicho proceso.

⁹ Los países del Caribe Inglés (Bahamas, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago) y Belice no se incluyeron en este análisis debido a que presentan arreglos institucionales y de organización del sector diferentes. En su mayoría se trata de monopolios privados integrados verticalmente, en donde con excepción de Jamaica el Banco ha tenido muy poca actuación.

Tabla 2.1 Indicador de Reformas de los países de América Latina¹⁰

Pais	Ley	Regu lador	Reestruc turación	Generacion Privada	Transmision Privada	Distribucion Privada	Mercado- competencia	Indicador de Reforma Standarizado (0,1)
Argentina	4	4	4	4	2	4	4	1.00
Bolivia	4	3	4	4	4	4	4	0.97
Peru	4	3	4	4	2	4	4	0.94
Panama	4	3	4	4	1	4	4	0.92
Chile	4	3	3	4	4	4	4	0.91
El Salvador	4	4	3	3	1	4	4	0.89
Colombia	4	3	2	3	2	4	4	0.78
Guatemala	4	2	3	3	1	4	4	0.77
Dominican R.	4	3	3	4	1	3	3	0.75
Brazil	4	3	3	2	2	4	3	0.73
Nicaragua	4	3	2	4	1	4	3	0.72
Honduras	3	2	2	3	1	1	2	0.39
Ecuador	3	1	2	1	1	2	2	0.30
Guyana	3	3	1	1	1	1	1	0.25
Venezuela	3	1	1	2	2	3	1	0.23
Costa Rica	1	2	1	2	1	2	2	0.20
Mexico	1	2	1	2	1	1	1	0.09
Paraguay	1	1	1	1	1	1	1	0.00
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	0.00

Fuente: Índice calculado por OVE. (Ver detalles en Anexo 2)

B. Sostenibilidad de las Reformas

- 2.4 Cualquier reforma sectorial de la magnitud de la que se planteó en la industria eléctrica requiere de largos periodos de maduración para poder evaluar acertadamente su sostenibilidad. Sin embargo, la información inicial indica que, a partir del 2000, las dificultades para la implantación del modelo reformista en muchos países de la Región se hicieron evidentes. La falta de consenso político, que la PSP identifica como una de las condiciones necesarias para la reforma, el aumento de la percepción social negativa frente al proceso de privatizaciones y el creciente desinterés de los inversionistas privados, han originado la reversión de algunos de los avances en la implantación del modelo reformista y congelado su proceso en aquellos países que se encontraban en la fase inicial de la reforma.
- 2.5 En los países de reforma temprana y más intensa, incluyendo Brasil, los problemas presentados durante los procesos de reforma han podido atenderse mediante la adaptación de las variables que definen el modelo, y en particular, la naturaleza y regulación del mercado mayorista. Sin embargo, en muchos otros países, las tensiones sectoriales no se han podido resolver y comienzan a presentarse claros signos de fatiga reformista.
- 2.6 Por su parte, en otros países se intentó o se inició el proceso de reforma, pero no se logró el dinamismo suficiente como para implantar el nuevo modelo de prestación de servicios (*Países No Reformados*). Diversos factores han impedido su implantación, en particular, la falta de consensos para reconocer este modelo como la mejor opción sectorial, la participación de la empresa pública integrada (con la excepción de Ecuador) con carácter monopólico, y la falta de competencia en el mercado eléctrico.

¹⁰ Ver Anexo 2 para una descripción detallada de los cambios ocurridos en cada uno de los países y de la metodología seguida para calcular el IR. La fecha de cierre para calcular el indicador fue 2002.

Algunos Signos de Agotamiento de la Reforma

En Argentina, pionero de las reformas, el modelo no ha logrado aun superar la grave crisis política, económica y social de inicios de la década. A partir del 2001, se congeló el régimen tarifario y se agravaron los conflictos entre los agentes privados y el Estado poniendo al país al borde de una crisis de suministro como resultado de la falta de inversión. En Colombia, la falta de participación de inversionistas privados y la percepción de un alto riesgo regulatorio, han relanzado la inversión de las empresas públicas municipales y aumentado su posición dominante en el mercado haciendo aún más incierto el futuro de la privatización.

Por su parte en República Dominicana, Guyana y Nicaragua comienzan a aparecer claros signos de fracaso. Las altas pérdidas en las redes, el aumento en los precios de venta a los consumidores residenciales y el bajo número de agentes en el mercado han producido un fuerte rechazo social que ha concluido con la reversión al Estado de algunas empresas previamente privatizadas o la denuncia de los contratos firmados.

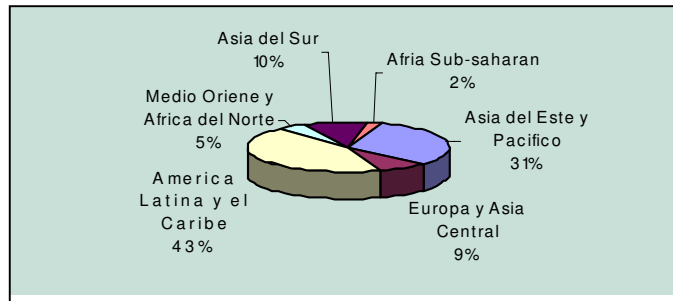
- 2.7 La sustentabilidad socio-política de las reformas resultó todavía más comprometida al subestimar los riesgos asociados a la necesaria flexibilidad, secuencialidad y gradualidad de las medidas. En muchos casos, las condiciones establecidas en los préstamos de ajuste sectorial de los organismos multilaterales, no guardaron relación con la complejidad del proceso de reforma ni respetó la necesaria secuencialidad de las medidas. El Banco impulsó los procesos de privatización simultáneamente o incluso con anterioridad a la creación de los reguladores. En tales condiciones, los entes reguladores recién creados fueron sometidos a una demanda inmediata sin que dispusiesen de los recursos humanos y técnicos necesarios para ejercer dicha función ni del tiempo requerido para desarrollarlos. Esta situación fue la norma en todos los países con la excepción de Chile que se mantiene como el único ejemplo de la Región en donde la secuencia necesaria de las medidas fue respetada.
- 2.8 En otros casos, la rentabilidad económico financiera de la empresa privada dependía de un ajuste importante de tarifas y de un desmontaje tanto de los subsidios como del comportamiento fraudulento de la demanda. En tales casos, la velocidad del proceso no respetó la gradualidad necesaria para disminuir el riesgo político que dichas medidas conllevaban. En tales condiciones, la opinión pública asoció la incorporación de los privados directamente con los aumentos de precio y originó una reacción política de rechazo al proceso que continua atentando contra la sustentabilidad y avances de la reforma.
- C. Avance en los Objetivos de Desarrollo Sectoriales
- 2.9 El Banco no se ha dotado de una base de información sistemática ni de los indicadores necesarios para medir el avance en los objetivos de desarrollo establecidos en la PSP. Tampoco ha verificado el cumplimiento de la hipótesis básica de la PSP según la cual el establecimiento de las CB garantizarían el logro de dichos objetivos. Debido a esta falta de información, la evaluación se realizó con base a la información estadística disponible para algunos indicadores

sectoriales que se utilizaron como *proxy* para medir el avance en los objetivos de desarrollo de la PSP.¹¹

1. Sostenibilidad de los servicios a largo plazo

- 2.10 La experiencia recabada demuestra que la Región fue altamente exitosa en captar flujos de inversión privada pero no tanto en garantizar la sostenibilidad de los mismos en el tiempo. En efecto, durante el periodo 1990-2005 América Latina logró captar el 43% del total de los montos ingresados por concepto de participación

Gráfico 2.1: Participación Privada en Infraestructura. Inversión en Electricidad por Región

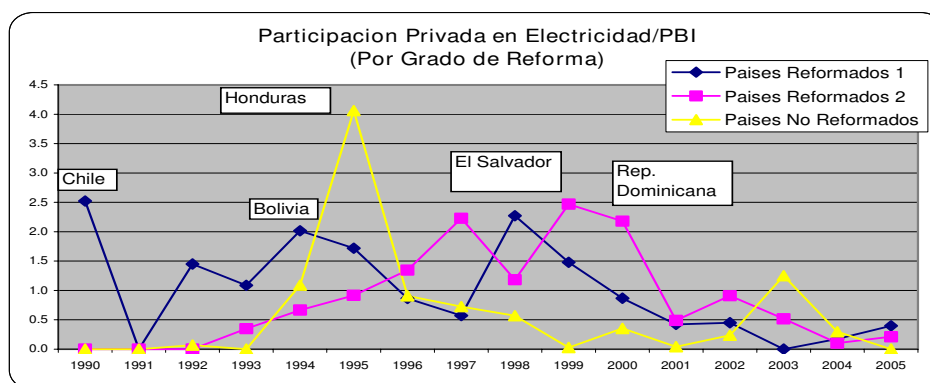


Fuente: Private Participation in Infrastructure Database (PPI Database- World Bank)

- privada en electricidad, convirtiéndose en líder mundial en este tipo de operaciones. Los flujos de recursos del sector privado se elevaron de manera sostenida a partir de 1990, y alcanzaron su valor máximo en 1997. Entre 1990 y 2005, este proceso generó un total de 102,436 millones de dólares. De ellos, el 45% ingresó como pagos a los gobiernos por concepto de compra de los activos y el restante 55% se dirigió a financiar inversiones realizadas por el sector privado en la propia industria eléctrica.
- 2.11 Los países que tuvieron mayor éxito en captar recursos privados fueron aquellos que realizaron la reforma de sus sectores eléctricos siguiendo las pautas de la PSP. Estos flujos se concentraron durante los años iniciales del proceso de reforma. Los ingresos provenientes de la privatización fueron determinantes para paliar la crisis fiscal en los países con economías más pequeñas, en donde sus valores máximos llegaron a representar para algunos años, porcentajes muy importantes de sus PIB. A modo de ejemplo, para 1995 los flujos privados que ingresaron en Honduras representaron el 7% de su PBI y el 4% del PBI en Bolivia. Mientras que para 1998, estos flujos representaron el 5% del PBI de El Salvador, y en 1999, el 5% y 6% del PBI de Panamá y República Dominicana, respectivamente.

¹¹ Anexo 3: Situación de la Industria Eléctrica y Evolución Histórica de indicadores Sectoriales (1990-2003), con la información específica para cada uno de los países. Cabe mencionar que estos indicadores son *proxy* y tienen las limitantes de validez propia de este tipo de indicadores. Sin embargo, se constituyen en las mejores aproximaciones disponibles para medir el logro de los objetivos de desarrollo de la PSP.

Gráfico 2.2



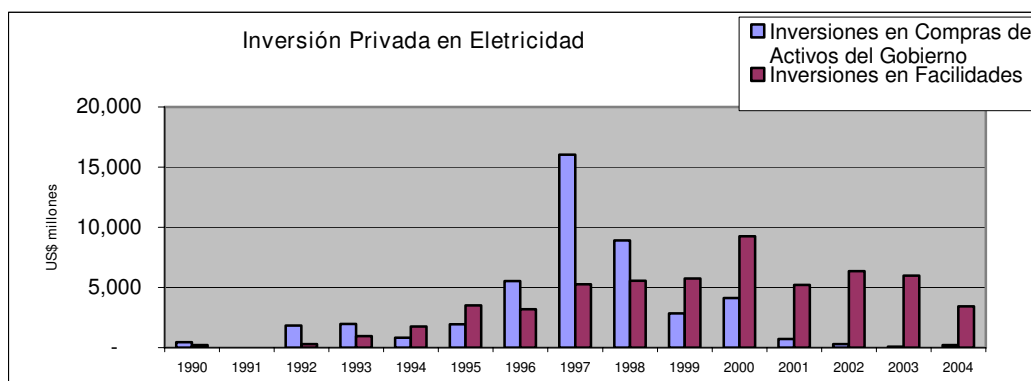
Fuente: Cálculos de OVE en base a PPI Project Database, World Bank

- 2.12 El ingreso de flujos de inversión privada permitió también a los países que adelantaron las reformas ampliar la capacidad de generación a una tasa de crecimiento (5%) superior al aumento del consumo de electricidad (4%) permitiendo superar el déficit de energía que mostraban al inicio del proceso de reforma y generar capacidad de reserva. En los países con mayor intensidad de reforma la tasa de crecimiento de la capacidad en relación con el consumo fue en promedio 5% a 3%, en donde Panamá, Bolivia y El Salvador presentaron los mayores crecimientos.¹² Por el contrario, en los países que no realizaron las reformas tales tasas de crecimiento fueron iguales (alrededor del 2% promedio) lo cual indica que se mantuvo la situación inicial de *stress* para atender la evolución de la demanda (Ver Tabla 3.1, Gráficos 3.3 y 3.4 Anexo 3).
- 2.13 A partir de 1999, el apetito de los inversionistas por ampliar su presencia en el mercado eléctrico latinoamericano disminuye drásticamente. Igualmente, el financiamiento privado directo a la industria, muestra a partir de 2000, una tendencia decreciente¹³. La pérdida de dinamismo del proceso de participación privada hace que uno de los motores fundamentales para el proceso de reforma se agote, limitándose con ello las posibilidades reales de construir un mercado de competencia en el sector eléctrico.

¹² En el resto de los países reformados, el crecimiento promedio fue aun mayor, 8% de la capacidad a 3% del consumo, con Republica Dominicana, Guatemala y Nicaragua representando las mayores tasas de crecimiento.

¹³ Otro elemento que muestra la pérdida de dinamismo del proceso de participación privada, es el aumento en la tasa de cancelaciones y proyectos “en *distress*” del sector eléctrico que representan el 15% del total de recursos invertidos en Latinoamérica y el Caribe. Ver PPI Database

Gráfico 2.3



Fuente: Privat Fuente Participation in Infrastructure Database (PPI Database- World Bank)

- 2.14 Resulta temprano para concluir sobre la profundidad y permanencia del proceso de retiro de los inversionistas privados en el sector eléctrico de la Región. Lo que resulta cierto es que recuperar el interés de los inversionistas privados requiere de un esfuerzo importante que permita evaluar riesgos, capacidades y limitaciones reales, tanto del sector privado como de los Gobiernos, dentro del cual la búsqueda de espacios de colaboración entre ambos juega un papel determinante.
- 2.15 La inversión requerida en el sector durante los próximos diez años ha sido estimada en US\$ 70.000 millones sólo para Sur América¹⁴ y podría elevarse a cerca de cien mil millones de dólares para toda la Región.¹⁵ Ante estas necesidades de inversión y la estagnación de la participación privada, es previsible que las empresas públicas continúen reposicionándose en la inversión sectorial, aumentando con ello las asimetrías ya existentes en el mercado eléctrico de los países y dificultando la recuperación de los flujos privados. Este hecho plantea un punto de inflexión importante en relación con la PSP y es un reflejo de la contradicción existente entre el interés del Banco y la necesidad de los países de reactivar la inversión en el sector bajo las “restricciones” que impone la PSP.

2. Eficiencia económica y calidad de los servicios

- 2.16 La situación de la Región en materia de pérdidas de energía no mejoró en relación con la que existía en el momento de aprobarse la PSP. La reforma sectorial siguiendo las CB no logró una mejora sustancial en la eficiencia operativa del sector, medido en términos de la reducción de las pérdidas de electricidad en las redes. En efecto, para 2003 el número total de países con pérdidas superiores al 20% llegó a nueve, por encima de los siete países que

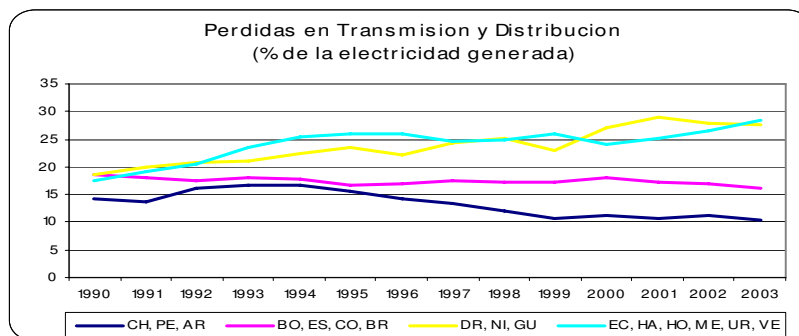
¹⁴ Ver South America Reform Lessons. Twenty Years of Restructuring and Reform in Argentina, Brazil and Chile. (2005:50)

¹⁵ Cálculos de OVE sobre la base de la capacidad instalada en el resto de los países.

mostraban tan alto nivel de pérdidas al momento de hacer el diagnóstico que dio origen a la PSP (1992).

- 2.17 Las cifras indican que, durante el periodo 1992-2003, de los once países reformados, sólo tres (Chile, Perú y Argentina) lograron una mejora sustancial en la eficiencia operativa del sector, mientras que en otros cinco (Bolivia, El Salvador, Panamá, Colombia y Brasil) los niveles se mantuvieron relativamente estables y en el resto en cambio (Nicaragua, Guatemala y República Dominicana) las pérdidas aumentaron de manera considerable. (Ver Tabla 3.5 Anexo 3). Los problemas de ineficiencia fueron igualmente agudos en los países que no implantaron la reforma con la excepción de Costa Rica que mantiene niveles bajos de pérdidas (7%) y México donde persistieron índices moderados.

Gráfico 2.4



Fuente: Cálculos de OVE en base a World Development Indicators, World Bank.

- 2.18 OVE no dispuso de información que permitiera evaluar los cambios en la calidad de los servicios. Sin embargo, de acuerdo con una Encuesta a las Empresas realizada por el Banco Mundial¹⁶, con la excepción de Chile, la región muestra bajos niveles de calidad del servicio eléctrico medidos por “demora en obtener una conexión eléctrica”¹⁷ y “cortes de energía eléctrica” (Ver Tabla 3.4 del Anexo 3).

¹⁶ <http://espanol.enterprisesurveys.org/> El sitio contiene datos con respecto al clima de inversión en 71 países, sobre la base de encuestas de casi 40.000 empresas. Las encuestas de empresas miden las percepciones de las empresas con respecto al clima de inversión.

¹⁷ Demora promedio real, en días, que enfrentaron las empresas para obtener una conexión eléctrica, medida desde el día de solicitud por parte de las empresas hasta el día en que recibieron el servicio o la aprobación.

a) Los precios del servicio¹⁸

- 2.19 La discrecionalidad asociada al proceso de formación de precios de la electricidad continuó estando en el centro de las dificultades de la industria eléctrica regional y con muy pocas excepciones, las tarifas continuaron mostrando diversos niveles de intervención derivadas de la necesidad de cumplir con la agenda política del momento y de la baja capacidad de pago de la población frente a un proceso que en muchos casos implicaba desmontar subsidios y aumentar precios rezagados.
- 2.20 En efecto, el aumento en los precios residenciales acompañó el proceso de reforma y en algunos países (Argentina, Perú), constituyó un requisito previo a la entrada de los inversionistas privados. En otros casos (Colombia, Panamá), el desmontaje del esquema de subsidios ha resultado difícil y en los casos que los realizaron, la presión social ha obligado a la creación de nuevas figuras de intervención de precios. En el caso de Argentina, el costo de la estabilización de los precios al consumidor residencial generaron erogaciones por cerca de 700 millones de dólares en los últimos cuatro años.¹⁹ De forma similar, en República Dominicana y Nicaragua, la intervención de los precios y los fraudes han estado en el centro de la reversión de las privatizaciones.
- 2.21 En Centroamérica, los precios al consumidor final, con excepción de Panamá y Costa Rica, se han incrementado.²⁰ Costa Rica es el único país donde los precios han mostrado incrementos por debajo de la inflación. El Salvador es el país que ha reportado los mayores incrementos anuales, seguido por Guatemala, Nicaragua y Honduras. Con excepción de Panamá, la brecha de las tarifas de los otros países respecto de Costa Rica es creciente. Independientemente de la racionalidad económica de los aumentos de precio y de la reducción de los subsidios, la consecuencia fue la de alimentar el rechazo social al proceso de reforma.

3. Acceso a los servicios de electricidad

- 2.22 Entre 1990 y 2003 el número de personas que no tenían acceso a los servicios de electricidad se redujo en más de un 50%, pasando de 82 millones en 1990 a 44 millones en el 2003. Mientras que la cobertura de electricidad es casi universal

¹⁸ El proceso de formación de precios en el sector eléctrico es complejo y se encuentra afectado por factores internos y externos al sector. Como se analizará más adelante, el proceso de formación de precios de la electricidad está fuertemente afectado por los precios, costos y riesgos asociados a las fuentes primarias de la cual ella se deriva. En tal sentido, resulta difícil ser concluyente sobre cuánto de los cambios observados obedecen a la dinámica del proceso de reforma, y cuánto a la economía de las fuentes primarias

¹⁹ Clarín, 29 de Septiembre, 2006 “ El presupuesto incluye \$700 millones para frenar subas en la electricidad”, citando el texto del Presupuesto Nacional para el 2007.

²⁰ Es necesario notar que en el caso de Panamá por ser una economía dolarizada, cuando se inicia el proceso de reformas, el país tiene los precios más altos de la Región y lo que ha efectivamente ocurrido es un ajuste hacia los niveles de precio de los otros países. CEPAL, 2003

en las áreas urbanas, es menos del 50% en el área rural. Los países que mostraron un mayor aumento en cobertura en términos de incremento en la población atendida, fueron Guatemala (reformado) que pasó de 44% a 86% de cobertura y Paraguay (no reformado) que pasó de 46% a 82%. Mientras que Bolivia, El Salvador, Panamá y Perú, todos ellos con procesos de reforma avanzada, continuaron mostrando altos niveles de exclusión (Ver detalle en Tablas 3.5 y 3.6 y Gráficos 3.5 en Anexo 3).

- 2.23 La medición del impacto de la reforma en el acceso a electricidad de los más pobres es muy limitado en la literatura y casi inexistente en los proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial. De acuerdo al informe de la Oficina de Evaluación del Banco Mundial, varios estudios sugieren que en donde las reformas condujeron a ajustes en las tarifas para cubrir costos, las familias de bajos ingresos resultaron afectadas adversamente, por lo menos en el corto plazo.²¹

4. Consideraciones ambientales

- 2.24 OVE no encontró información sistemática relacionada con los impactos ambientales resultantes de la reforma en el sector. Sin embargo, la literatura existente²² refiere algunos factores asociados a los procesos de reforma que tienen impacto en el medioambiente. En particular, la estructura de mercado pautada por las reformas ha favorecido el uso de tecnologías térmicas, menos intensivas en capital, pero con altos costos derivados de sus insumos primarios, en detrimento de aquellas intensivas en capital y con retornos a largo plazo dentro de las cuales se ubican las fuentes renovables.

III. ACCIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR ELÉCTRICO

- 3.1 A partir de 1990, la acción del Banco en el sector eléctrico sufrió una importante transformación en relación con la modalidad e intensidad de intervención de períodos anteriores. Por una parte, el Banco orienta su actividad hacia nuevos instrumentos de préstamos dirigidos a apoyar cambios estructurales en los países e incorpora la reforma del sector eléctrico como uno de los elementos importantes del proceso. Por la otra, la aprobación de préstamos de inversión dirigidos a las empresas eléctricas públicas, se reduce drásticamente y es reemplazada por préstamos directos al sector privado. Sin embargo, hacia el final

²¹ Un estudio de campo realizado en Guatemala, concluye que las tarifas sociales que se introdujeron luego de la privatización de las compañías de distribución de electricidad no lograron llegar a las familias pobres y que el acceso a los servicios públicos modernos es todavía altamente desigual. Las posibilidades del 20 por ciento más rico de tener una conexión eléctrica es el doble de las posibilidades que tiene el 20 por ciento más pobre. Informe de la Oficina de Evaluación del Banco Mundial “*Power for Development*” (OED, 2003)

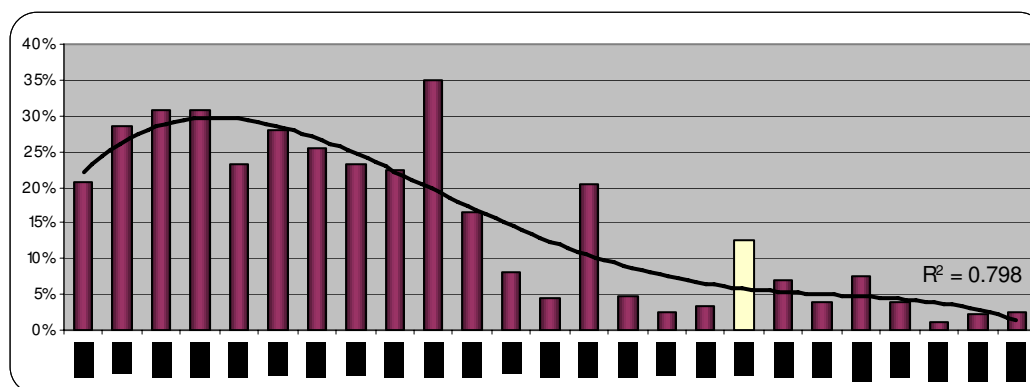
²² Ver *Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform*. Edited by Navroz k. Dubash (2002), World Resource Institute.

de la década, ambos procesos de financiamiento empiezan a dar muestras de agotamiento, la intensidad de la intervención del Banco en el sector eléctrico de la Región pierde dinamismo y comienzan a presentarse claros signos de *impasse* entre los planteamientos de reforma de la PSP y las necesidades e intereses tanto del Banco como de los países de financiar sus sectores eléctricos. (Ver Anexo 4: La cartera del Banco en el sector eléctrico, 1990-2005).

A. Evolución de los Flujos de Financiamiento Sectorial

- 3.2 Durante el periodo 1982-86, el Banco registra la mayor intensidad en préstamos al sector eléctrico (25% en promedio), en gran medida impulsada por las inversiones de las centrales hidroeléctricas que se construyeron en la Región como respuesta al aumento en los precios del petróleo de los años setenta. Sin embargo, durante el periodo 1991-96 este porcentaje cae al 7% del total de la cartera aprobada. La introducción de la nueva política en 1997, no revierte esta tendencia decreciente. En efecto, durante el periodo 1997-2004 los préstamos directos al sector eléctrico escasamente llegan a representar un 5% de la actividad del Banco y, para los primeros años de la década (2002-2004), la actividad en el sector resulta prácticamente insignificante (2%).²³

Grafico 3.1: Aprobaciones en Electricidad como porcentaje de montos totales Aprobados



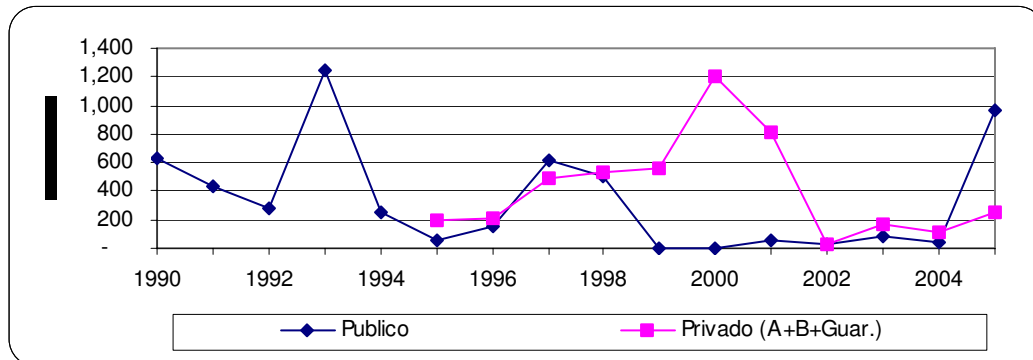
Fuente: Cálculos de OVE en base a IDB Data Analyser.

- 3.3 A medida que se redujo la actividad del Banco con el sector público, la actividad con el sector privado toma el liderazgo (Ver Gráfico 3.2) y si bien no llega a compensar la caída de las operaciones, permite dirigir un flujo importante de recursos al sector eléctrico. Aunque incipiente y de corto aliento, la lógica del modelo reformista quedó plasmada en la evolución de los fondos aprobados por el Banco a través de sus ventanillas con el sector público y con el privado. Sin embargo, a partir del año 2000, la dinámica de sustitución comienza a agotarse. La pérdida de dinamismo del proceso durante los últimos años, y el

²³ Esta misma tendencia estuvo presente en la actividad del Banco Mundial. Por su parte, la Corporación Andina de Fomento (CAF) mantuvo constante el nivel flujos aprobados (alrededor de US\$200 millones al año) sin que puede deducirse que haya capturado parte del negocio que dejaban los otros dos Bancos.

resurgimiento de la actividad con el sector público, hace previsible el aumento de las tensiones asociadas a la aplicación de la PSP.

Gráfico 3.2: Evolución de los préstamos al sector eléctrico: sector público y privado.



Fuente: Cálculos de OVE sobre la base de IDB Data Analyzer y PRISYS

B. El Apoyo a la Implantación del Modelo Reformista

3.4 Al margen de los préstamos de inversión, a partir de 1990, el Banco desplegó una importante agenda de apoyo a la reforma del sector eléctrico a través de sus múltiples instrumentos. En efecto, entre 1990 y 2005, el Banco aprobó un total de quince préstamos sectoriales o híbridos²⁴ y cinco cooperaciones técnicas reembolsables atadas a préstamos de inversión, dirigidos a impulsar las Condiciones Básicas de la PSP en la Región. Igualmente, se aprobaron treinta y seis cooperaciones técnicas no reembolsables, principalmente con recursos FOMIN, cuyo objetivo fundamental fue apoyar la construcción y el fortalecimiento institucional de los entes reguladores y apoyar los procesos de privatización²⁵. Adicionalmente, durante el periodo 1990-2005 el Banco ejecutó alrededor de 47 productos o eventos no financieros en su gran mayoría estudios, publicaciones o eventos dirigidos a analizar, discutir y diseminar el nuevo paradigma de prestación del servicio eléctrico (Ver Tablas 4.2-4.9 del Anexo 4).

²⁴ El BID, a diferencia del Banco Mundial, no tiene un sistema de clasificación que permita identificar los proyectos y los recursos dirigidos al sector eléctrico en las operaciones sectoriales (PBL). Para determinar el número de proyectos que apoyaron el proceso de reforma, se revisaron todas las operaciones sectoriales clasificadas como Reforma y Modernización del Estado (RM) aprobadas entre 1990 y el 2005, y se seleccionaron aquellas que de manera explícita incluyen reformas en el sector eléctrico.

²⁵ En efecto, el 40% (US\$ 12.1 millones) de los recursos aprobados por el FOMIN en el sector entre 1990-2005 fueron dirigidos al fortalecimiento institucional de las Autoridades Regulatorias de Servicios Públicos (incluyendo energía, agua y telecomunicaciones), introduciendo además, en algunos casos, componentes de fortalecimiento para entidades complementarias como la Comisión de Medioambiente y la Comisión de Protección al Consumidor. Una sola operación fue dirigida completamente a promover la participación de consumidores en los procesos de privatización de servicios públicos. Otro 20% de los recursos (US\$ 5.9 millones) se orientaron al establecimiento del marco Regulatorio específico para el sector eléctrico. Por otro lado, 30% de los recursos (US\$ 8.1 millones) se dirigieron a apoyar los procesos de reforma de las empresas públicas de electricidad y su preparación para la privatización o concesión de las mismas. Los recursos restantes, US\$ 2.4 millones, se utilizaron para capacitar a reguladores. (Ver Tabla 4.13)

- 3.5 Es importante mencionar que el esfuerzo del Banco por apoyar el desarrollo del modelo reformista en la Región a través de actividades de cooperación técnica y no financiera, se concentró durante la segunda década de los noventa. A partir de 2000 este esfuerzo se reduce considerablemente y a pesar del reconocimiento expreso de la política a cerca de la necesidad de apoyar el proceso a largo plazo, el Banco disminuye su actividad de apoyo directo al desarrollo institucional del sector.
- 3.6 Para evaluar la eficiencia del Banco es su apoyo a los procesos de reforma del sector eléctrico en los países, OVE construyó un índice de intensidad que mide el esfuerzo realizado por el Banco en cada país atendiendo al número de operaciones de préstamos sectoriales y cooperaciones técnicas antes mencionadas, aprobadas y efectivamente ejecutadas durante el periodo 1990-2005.(Ver Tabla 4.10 y metodología de cálculo del índice en el Anexo 4). En general, la actividad del Banco en apoyo a la implantación de las CB de la PSP fue intensa y particularmente notoria en Panamá, Guyana, Nicaragua, Colombia, Venezuela y Uruguay y Republica Dominicana.
- 3.7 Sin embargo, el pobre desempeño que tuvo la cartera de PBL y de cooperación técnica asociada al sector eléctrico reflejan el bajo éxito que el Banco tuvo impulsando el proceso de reforma sectorial. En efecto, del total de PBL ejecutados en los cuales se incorporó la reforma del sector eléctrico, solamente el 40% fue reportado con resultados muy satisfactorios en relación con el cumplimiento de sus condicionalidades y más del 70% presentó retrasos iguales o superiores a los dos años²⁶ (Ver Tabla 4.11 en Anexo 4). En relación con las CT los resultados también fueron limitados. De acuerdo a los datos del ISDP y la Evaluación de OVE²⁷, un 44% de estas CT fueron consideradas poco satisfactorias o insatisfactorias (Ver Tabla 4.14 y 4.13 en Anexo 4).

Tabla 3.1: Relación entre el Índice de Intervención y las Reformas Sectoriales

País	No Operaciones				Índice de Intervención	Indicador de Reforma
	PBL	CTR	CTNR	FOMIN		
Guyana	3		4	7	4.8	0.25
Panamá	6	3		3	4.5	0.92
Nicaragua	3			8	3.9	0.72
Venezuela	3	5	2		3.1	0.23
Colombia	4			3	2.9	0.78
Uruguay	1			8	2.9	0.00
Dominican R.			3	6	2.7	0.75
Honduras	2		3	2	2.5	0.39
Argentina	3			3	2.4	1.00
Brazil			3	5	2.4	0.73
Costa Rica	1			6	2.3	0.20
Guatemala	3			2	2.1	0.77
El Salvador			1	5	1.8	0.89
Bolivia	3				1.5	0.97
Chile	1	3			1.1	0.91
Paraguay				3	0.9	0.00
Ecuador		3			0.6	0.30
México					0.0	0.09
Peru					0.0	0.94

²⁶ El tiempo contractual para la ejecución de estas operaciones fue en promedio de tres años.

²⁷ MIF/GN-78-9 Evaluation of MIF Projects: Support of Private Participation in Infrastructure (2003)

- 3.8 Al comparar el Índice de Intensidad de intervención del Banco con el Índice de Reforma de los países (analizado en el párrafo 2.3 del Capítulo 3) se observa que, con la excepción de Panamá, el resto de los países en los cuales el Banco intervino con mayor intensidad lograron o bien sólo avances medios o no se reformaron. En suma, la tarea por lograr la reforma sectorial mostró muy baja eficiencia en países como Venezuela y Uruguay; y alcanzó sólo niveles de reforma media en Colombia, Nicaragua, República Dominicana, y Guayana.

C. Las Operaciones de Préstamo y la PSP

- 3.9 Las operaciones de préstamos aprobadas por el Banco a partir de la vigencia de la PSP tuvieron aproximaciones diferentes en relación con su aplicación de la Política según se dirigiesen al sector público o al sector privado. Las operaciones con el sector público se dirigieron en un alto porcentaje, o bien a apoyar la expansión de los mercados eléctricos a través del financiamiento de las redes de transmisión o bien a implantar, consolidar y desarrollar las condiciones del modelo reformista como vehículo para lograr los objetivos establecidos en la PSP. Por el contrario, las operaciones con el sector privado cuyo objetivo central fue ampliar la capacidad instalada, se consideraron *per-se* como acciones dirigidas a apoyar el despliegue del modelo reformista en la medida que ampliaban el espacio de los privados, sin entrar a considerar la preexistencia de las condiciones del modelo postulado por la PSP.

1. Los préstamos con el sector público

- 3.10 En términos de distribución de la cartera, del total de préstamos aprobados para el sector público (16 préstamos por US\$2.2 mil millones), cuatro países (VE, CO, BR y CA), con 7 operaciones, concentraron el 86% de los recursos asignados al sector. Más aun, el 57% del total de los recursos se dirigió al financiamiento de sólo cuatro proyectos (Programa de Interconexión eléctrica con Centro América [CA0035]²⁸, el Proyecto de Interconexión eléctrica norte-sur de Brasil [BR0275], la Central Hidroeléctrica Porce III de Colombia [CO-L1005] y la Central Hidroeléctrica de Tocomá en Venezuela [VE-L1003]). Estos dos últimos proyectos recuperan, en 2005, la actividad del Banco en el sector a pesar de la contradicción que muestran con la PSP.
- 3.11 Los objetivos de desarrollo de las operaciones dirigidas al financiamiento de inversiones en el sector eléctrico público están alineados con los objetivos de la PSP. En efecto, de las 10 operaciones de inversión aprobadas, cuatro tuvieron como objetivo ampliar la transmisión (BR0275, CA0035, GU0171, PN0061)²⁹ con el fin de conferirle mayor estabilidad a los sistemas, mejorar el servicio y ampliar los mercados nacionales mediante su interconexión con otros países, en

²⁸ Este préstamo incluye la primera versión del proyecto CA0007 y la cooperación técnica reembolsable ligada al mismo.

²⁹ Adicionalmente, en el préstamo híbrido de Nicaragua (NI0069) se aprobaron fondos para la ampliación de la transmisión.

particular en Centroamérica; otras cuatro se dirigieron a ampliar la cobertura en el área rural (BO0224, CH0174, GY0065 y HO0224) y dos a ampliar la capacidad de generación (CO-L1005 y VE-L1003).

- 3.12 La cartera de inversión es pequeña y relativamente joven para que pueda someterse a una evaluación rigurosa sobre su efectividad e impacto. En particular, las cuatro operaciones de abastecimiento del área rural cuyo objetivo se relaciona directamente con el combate a la pobreza y exclusión social, aún presentan niveles de desembolso muy bajos. El mayor esfuerzo sostenido que ha realizado el Banco a nivel de inversión se refiere a los proyectos relacionados con la expansión del mercado eléctrico en Centroamérica (SIECA, Sistema de Interconexión Eléctrica de Centro América), pero en este caso también los niveles de desembolso son bastante bajos. La integración ha resultado un proceso largo y complejo que demanda la armonización institucional de los países y que se ha visto dificultado por los diversos niveles de aceptación y velocidad con la cual se ha dado la reforma en los países Centroamericanos.³⁰
- 3.13 Por otra parte, OVE evaluó la coherencia de la cartera medida por el efecto que los proyectos aprobados tienen sobre el proceso de reforma sectorial y en particular, por la dinámica que dichas inversiones generaron sobre la estrategia de construcción de un mercado eléctrico bajo competencia. Sobre la base de este criterio, la coherencia de las operaciones aprobadas para el sector público con los postulados del modelo pautado en la PSP, pudo ser verificada en 8 de las 10 operaciones aprobadas (Ver Anexo 5. Tabla 5-1).
- 3.14 Las operaciones coherentes con el modelo reformista se refieren a cuatro proyectos para la ampliación de redes de transmisión y otros cuatro para la atención a áreas rurales o no servidas. Las primeras se dirigieron a financiar las redes de transmisión que permitirán la construcción de un mercado energético centroamericano (CA-0035, PN-0061, GU-0171) y a integrar los dos grandes mercados del sur: Argentina y Brasil (BR-0275). Por su parte, las cuatro operaciones de atención a áreas no servidas, si bien no forman parte integral del mercado eléctrico nacional, incorporan elementos tomados del nuevo arreglo institucional. En particular los proyectos de Honduras, Chile y Bolivia buscan mediante incentivos, promover la participación de pequeños operadores privados en la prestación de los servicios a zonas rurales (HO-0224, CH-0174, BO-0224, GY-0065).
- 3.15 Por último, dos operaciones en el área de generación (VE-L1003 y CO-L1005) aprobadas durante 2005, fueron evaluadas como no coherentes con los postulados de la PSP en la medida en que aumentan el rol dominante del sector público, creando rigideces adicionales a la implantación del modelo reformista.

³⁰ Si bien el apoyo del Banco a esta iniciativa se remonta a los años ochenta, el préstamo tiene más de ocho años desde su aprobación, con muy bajos niveles de desembolso y ha sufrido diversas reformulaciones. Después de tantos años de su aprobación, finalmente en julio, 2006 se concluyeron las negociaciones y se inició la construcción de la línea de transmisión.

En el caso del proyecto de Colombia la construcción de Porce III fue considerada relevante en la medida que responde a la necesidad de ampliación de la oferta que presenta el país. Sin embargo, dicha operación fortalece la posición dominante de la empresa municipal integrada creando mayores dificultades para la incorporación de los privados y el desarrollo de la competencia.³¹

- 3.16 Por su parte, la situación con el proyecto Tocomá y sus cooperaciones técnicas asociadas, es de naturaleza distinta. En este caso, la Administración reconoció el no-cumplimiento de las CB de la PSP y solicitó una dispensa para aprobar la operación. Este financiamiento no sólo refuerza el rol dominante de la empresa de generación y transmisión EDELCA sino que aleja al sector de los postulados del modelo reformista.

2. Las Operaciones con el sector privado

- 3.17 En términos de distribución de la cartera, en el caso del sector privado, el grado de concentración de las operaciones es similar al del sector público. En efecto, el Banco aprobó un total de 30 proyectos por US\$1.6 mil millones (80% dirigidos a ampliaciones en la capacidad de generación y el 20% al financiamiento de la transmisión), de los cuales tres países (BR, RD y ME) concentraron el 80% de los recursos aprobado y el 70% del número de operaciones.³²
- 3.18 Medidas por su efecto sobre proceso de reforma, las operaciones del sector privado, muestran un menor grado de coherencia con las condiciones básicas de la PSP. En efecto, de los 30 proyectos PRI aprobados, catorce es decir casi un 50%, podrían aumentar los desafíos en la implantación del modelo reformista, diez pueden ser considerados como neutros en la medida que su impacto sobre el modelo depende de acciones externas al propio proyecto, y sólo seis (20%) contribuyen explícitamente a la construcción y profundización del modelo reformista (Ver detalles en Tabla 5.2 del Anexo 5).

Tabla 3.1: Operaciones del sector privado por categorías

Categoría	Operaciones	Número
Coherentes	AES Parana (AR0200) Cana Brava Hydroelectric Power Project BR0304 Enersur Power Project PE0102 Chorrera Power Project PN0136 Argentina-Brazil Interconnection RG0054 Tipitapa 50 Mw Power Plant NI0103	6
Neutras	VBC Energy Partial Risk Guarantee BR0346 Light - Electricity Services (Guarantee) BR0350 Novatrans Energy BR0398 Bandeirante Investment Program BR0401 Cemat Investment Program BR-L1040 Celpa Capital Investment Program BR-L1042 Ede Sur Ede Norte Power Plant DR0137 Capital expenditures Electricity Distribution GU0151 Redesur Transmission Line PE0210	10

³¹ OVE evaluability note

³² Solo Brasil aglutinó la mitad de la actividad tanto en fondos aprobados (52%) como en número de operaciones (47%)

Categoría	Operaciones	Número
No Coherentes	Planta de Generación Uruguaina (BR0257) Ita Hydroelectric Power Project BR0271 Power Plant Dona Francisca BR0315 North Energy BR0316 Termobahia Co-Generation Plan BR0354t Termopernambuco Power Project BR0361 Campos Novos Hydroelectric Power BR0370 Miravalles III CR0115 San Pedro de Macoris Power Plant DR0133 Thermoelectrica del Golfo, S.A. de C.V. ME0218 Hermosillo Power Generation Plant ME0220 Bajío Power Plant ME0225 Vitro Cogeneration Project ME0228 Monterrey III Power Project ME0229	14
TOTAL		30

Fuente: Análisis de OVE

- 3.19 Los seis proyectos que se identificaron como COHERENTES, apoyando la construcción del modelo, fueron todos realizados en los países en donde el cumplimiento de las condiciones básicas se encontraba en fase avanzada. En cinco de ellos, se trató de ampliaciones en la generación que contribuyeron a profundizar la competencia en el mercado y ampliar el número de participantes (AR0200, BR0304, NI0103, PE0102 y PN0136), el restante se refiere a un proyecto de interconexión entre Argentina y Brasil (RG0054) que permite ampliar los mercados eléctricos de ambos países y aumentar la competencia.
- 3.20 Adicionalmente, diez operaciones dirigidas a ampliar la capacidad de las redes de transmisión y distribución en países individuales, parecen haberse dirigido en la dirección de los cambios que propugna el modelo reformador, ciertamente una mejor capacidad de las redes aumenta la viabilidad de los intercambios y mejora la calidad del servicio. Sin embargo, el efecto final de tales inversiones sobre la construcción del modelo pautado por la PSP es considerado como NEUTRO ya que depende de un conjunto de decisiones y variables externas al proyecto.
- 3.21 Por último, catorce proyectos fueron considerados NO COHERENTES debido a que todos ellos incorporan o refuerzan condiciones que limitan el desarrollo del mercado eléctrico bajo competencia en la medida que aumentan la integración entre generadores y distribuidores, o refuerzan la posición de los agentes dominantes en el mercado.^{33 34}

³³ Doce de estos catorce proyectos fueron aprobados en Brasil y México mostrando un fuerte grado de negociación e independencia técnica y estratégica de ambos países.

³⁴ La efectividad de la cartera del PRI ha sido evaluada por OVE y sus resultados se pueden encontrar en el documento RE-303 "Evaluation of the Bank's Direct Private Sector Lending Program 1995-2003".

IV. LECCIONES Y DESAFÍOS DE LA ACCIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR ELÉCTRICO

4.1 La literatura revisada da muestra de una importante y creciente preocupación ante las dificultades encontradas para adaptar el modelo reformista a las situaciones específicas de algunos países y por esta vía, lograr los objetivos de desarrollo del sector, en particular los asociados a la equidad y el acceso universal. Resulta difícil precisar cuánto de los logros o falencias presentes en el proceso de reforma pueden ser atribuidas a la acción particular del Banco u otras agencias multilaterales o a decisiones propias de los países. El presente Capítulo se sustenta en la experiencia recabada durante los casi quince años de reformas en la Región, sin hacer un esfuerzo por lo demás imposible, de atribución. Sin embargo, OVE ha derivado algunas lecciones concretas en aquellos países donde la participación del Banco ha sido más intensa y en donde se han verificado riesgos importantes al proceso. Adicionalmente, se analiza la respuesta que hasta ahora ha concertado la Administración frente a los retos presentes, con el fin de evaluar su pertinencia y adecuación ante los problemas que aún muestra el sector.

A. Lecciones Derivadas de la Experiencia

4.2 La experiencia ha mostrado que el proceso de cambio institucional en el sector ha sido difícil y, en particular, que las condiciones inicialmente previstas como básicas, no han sido fáciles de alcanzar. A pesar de que en el momento de su aprobación, la relevancia de la PSP parecía estar sólidamente sustentada por el dinámico proceso de transformación que se estaba produciendo en el sector; estos quince años de reforma muestran las dificultades existentes no sólo para lograr tales cambios sino, más importante aún, para mantenerlos en el tiempo. Buena parte de las fallas que han sido identificadas están asociadas a una evaluación no acertada de las demandas o exigencias que la adopción del nuevo modelo colocaba tanto sobre la propia industria eléctrica como sobre el entorno institucional en el cual se realizaba el proceso.

4.3 Los resultados de esta evaluación indican que el Banco no parece haber realizado una apreciación correcta de los riesgos y restricciones que existían en los países para adoptar la reforma y en consecuencia, no diseñó procesos de cambio orientados a superar dichas restricciones. En particular, los problemas encontrados se han derivado de errores de apreciación en tres áreas: el capital institucional existente en los países, el tamaño y profundidad de los mercados eléctricos y la capacidad de riesgo de los inversionistas privados.³⁶

³⁶ En el Anexo 6 se incluye un análisis detallado de las lecciones aprendidas durante el proceso de reforma regional, vinculadas a estos aspectos. Igualmente el Apéndice 6-1 presenta un resumen de las principales fallas diagnosticadas por la Administración y recogidas en las Pautas para la Aplicación de la PSP a las operaciones en el sector eléctrico. BID, Marzo 2005. En el Apéndice 6-2 se incluyen un conjunto de citas de textos producidos recientemente por las principales Agencias internacionales, con relación a este asunto.

- 4.4 En primer lugar, el modelo reformista resultó muy exigente en cuanto al nivel de desarrollo institucional requerido para su efectiva y eficiente implantación frente a las debilidades institucionales presentes en la Región. Dentro de los principales obstáculos identificados para la implantación del modelo se encuentra la falta de recursos humanos calificados para el ejercicio de la regulación y el déficit de información e instrumentos regulatorios que permitieran al ente regulador, superar las asimetrías de información frente a los agentes regulados, y tomar las decisiones con suficiente propiedad. Las debilidades de los entes reguladores fue generalizado y particularmente aguda en los países de menor desarrollo institucional (EL Salvador, Guyana, Guatemala y República Dominicana) (Ver Anexo 6).
- 4.5 Segundo, la industria eléctrica en general, y en particular la de algunos países de la Región, muestra características que dificultan la construcción de un mercado bajo competencia lo suficientemente profundo como para garantizar el suministro del servicio a largo plazo y generar dinámicas de eficiencia que puedan ser transmitidas a los usuarios. Específicamente, el Banco no apreció correctamente los riesgos asociados a la construcción de un mercado bajo régimen competencia en mercados eléctricos relativamente pequeños; con alta concentración de la propiedad del negocio y con baja cultura de pago de la población.
- 4.6 Por último, los riesgos políticos y regulatorios que caracterizan a muchos de los países de la Región han resultado muy altos ante la propensión mostrada por los inversionistas privados del sector. Como se describe en el Capítulo III, a partir de 1998 se inició un claro proceso de reducción del apetito de inversionistas privados por el mercado eléctrico latinoamericano. Las razones que conllevaron a una reducción tan drástica han sido ampliamente discutidas por los expertos durante los últimos años³⁷, ³⁸, ³⁹. Dos elementos parecen estar en la base de esta tendencia. Por una parte, los mercados de menor riesgo relativo (en término de

³⁷ En especial ver: IPES, IDB 2001 y Private Sector Development In the Electric Power Sector Review of the World Bank Group's Assistance in the 1990s. 2003

³⁸ Muchas de las Empresas Multi-Nacionales (EMN) que han entrado en América Latina desde 1990, se han retirado completamente, un número aún mayor está tratando de salirse de esos mercados, mientras que las que permanecen no aumentan sus inversiones. Esto se debe en parte a la oposición a la privatización de la energía en América Latina, también a factores políticos y económicos que limitan la rentabilidad de las empresas, y a las debilidades en la actividad económica de las empresas, en especial la debilidad de las empresas de electricidad de EE.UU (tras el asunto de fijación de precios en California y el escándalo de fraude en la contabilidad de Enron). Ese retiro de EMN de la electricidad (y del agua) de los países en desarrollo, se dio debido a que las ganancias no han sido suficientemente altas para compensar los riesgos políticos y de moneda que conlleva esa actividad. Ver David Hall. La electricidad en América Latina, 2004 PSIRU, University of Greenwich Julio de 2004.

³⁹ After growing rapidly in the early 1990s, private interest in the power sector waned following the 1997 Asian financial crisis. A 2002 World Bank survey revealed that private power investors are retreating from developing countries, and medium-term prospects are discouraging: "of 50 firms surveyed, 52 percent are retreating, and only 3 firms continue to be interested. In the distribution business, interest is the lowest where the need is the greatest. Reigniting private sector interest in developing country power sectors is a difficult task. Private Sector Development In the Electric Power Sector. World Bank. 2003

su tamaño y disposición al pago de la población) ya habían sido privatizados y las nuevas áreas de negocio resultaron poco rentables frente a los riesgos percibidos por los inversionistas. Por la otra, en la Región se generó un rechazo creciente a la participación privada y en particular, a su incorporación en servicios públicos.

- 4.7 Adicionalmente, la industria eléctrica enfrenta restricciones derivadas de diversas funciones de producción, cada una asociada a una fuente primaria (gas, combustibles derivados del petróleo, carbón, energía hidráulica, eólica, geotérmica o nuclear) con una particular dinámica económica y riesgos específicos.⁴⁰ La necesidad de adaptarse a los ciclos naturales y económicos de cada una de ellas, incrementa la volatilidad de los precios y conspira contra la estabilidad de la reforma⁴¹. Estas condiciones si bien no impiden la construcción de un mercado eléctrico, lo alejan de las características de los mercados de bienes básicos (*commodities*) con los que originalmente se le asoció,⁴² y obligan a un mayor nivel de administración y organización que hacen más complejo el ejercicio de la regulación. (Ver siguiente Cuadro)

Las complejidades asociadas a las diversas funciones de producción de la electricidad

Las diferencias existentes entre la generación de naturaleza hídrica y la térmica han estado en el centro de buena parte de las crisis sectoriales recientes. Así por ejemplo, la estacionalidad de la demanda y los riesgos climáticos asociados a la generación hídrica, generan una sustancial volatilidad en los precios que como en el caso de Brasil y Colombia, obligaron a reformas importantes en el modelo de mercado. Por su parte, los aumentos en el precio del petróleo y la percepción sobre la disponibilidad o restricciones de gas natural, han afectado el mercado eléctrico y replanteado la importancia de una política energética que confiera prioridad al tema de la garantía en el suministro.

La incorporación de nuevas fuentes de financiamiento y el mayor énfasis otorgado por Costa Rica a la independencia energética se encuentra en el centro de las diferencias sustanciales que existen entre este país y el resto de los países centroamericanos, para abordar la crisis derivada del aumento en los precios del petróleo. En efecto, la generación eléctrica proveniente de derivados del petróleo alcanza el 72%, 55%, 48% y 45% del total de la capacidad instalada en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Panamá,. Por el contrario, la dependencia petrolera del sector eléctrico costarricense es solo de 22% producto de las inversiones realizadas por la empresa pública ICE en geotermia e hidroelectricidad, con el apoyo del propio BID y del *Prototype Carbon Fund*. Tal decisión le ha permitido al país mantener bajos los precios de la electricidad e incluso, vender energía a los países vecinos.

A la complejidad asociada a los riesgos de los ciclos políticos del petróleo, se añaden temas relacionados con la seguridad de suministro en el largo plazo que como en el caso del gas en el cono sur, ha ocasionado mucha inestabilidad en el mercado eléctrico de esta Región. Así por ejemplo, la reducción del gas proveniente de Argentina, ha originado que Chile considere prioritaria la diversificación de fuentes primarias y ante la necesidad de incorporar combustibles de fuentes más lejanas, se encuentre realizando las inversiones en infraestructura necesarias para recibir gas licuado de Asia. Para asegurar las inversiones en estas nuevas fuentes de suministro primario, el regulador chileno está modificando sus esquemas de precio y competencia, cuestión que algunos críticos consideran como una intervención indebida del Estado.

⁴⁰ Por ejemplo: riesgos climáticos en el caso de la hidroelectricidad, riesgos políticos en los hidrocarburos y riesgos tecnológicos en el caso de las nuevas energías.

⁴¹ Para reducir la volatilidad se han creado productos financieros que garantizan precios a futuro (*hedges*), sin embargo, el tamaño del mercado nuevamente dificulta el uso extendido de tales productos.

⁴² BID. Pautas, 2005. pag 12

- B. La Respuesta del Banco ante los Desarrollos Recientes
- 4.8 La respuesta de la Administración ante los desafíos planteados con la aplicación de la PSP se ha traducido en: la aprobación de Pautas para la Aplicación de la PSP al Sector Energía, la elaboración de una propuesta de modificación de la política de energía, e incluso una propuesta para revisar la propia PSP. Con estos instrumentos, la Administración ha buscado conferirle mayor flexibilidad a la PSP y resaltar las condiciones específicas del sector y de los países, buscando singularizar el modelo y adaptándolo a las condiciones propias del país.
- 4.9 Las *Pautas para la Aplicación de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios OP-708 al Sector Energía (Pautas)* fueron aprobadas en marzo 2005 y constituyen guías operacionales para la aplicación de la PSP al sector electricidad. Con base en la experiencia recogida durante los casi diez años de aplicación de la PSP, las Pautas identifican problemas y conflictos que se han presentado en la Región durante la implantación de cada una de las Condiciones Básicas establecidas y elabora un conjunto de lineamientos que orientan el análisis y las decisiones de los equipos técnicos que diseñan y negocian los proyectos u otras operaciones sectoriales. Sin haber medido el logro de los objetivos de desarrollo de la PSP, las Pautas se basan nuevamente en la hipótesis no demostrada de que la implantación de las condiciones básicas conduce al logro de los objetivos de desarrollo de la PSP y en ningún momento explora las dificultades asociadas a dicho logro ni mucho menos propone correctivos para superarlas.
- 4.10 Las recomendaciones entregadas por la Administración para la aplicación de la PSP difícilmente podrán tener una repercusión práctica en el ejercicio de preparación de los proyectos. En primer lugar, las *Pautas* entregan orientaciones para el análisis específico de cada una de las CB y de las disyuntivas que deben resolver los oficiales del Banco en su relación con cada uno de los países, las cuales en muchos casos los puede orientar a tomar decisiones que contradicen el obligatorio cumplimiento de las CB que se pauta en la PSP. Segundo, tales recomendaciones se elaboran de manera individualizada (para cada una de las CB) sin que resulte evidente la necesidad de coherencia y secuencialidad entre cada una de tales decisiones y en consecuencia, sin que explícitamente se reconozca la posibilidad de apoyar la construcción de arreglos institucionales diversos que se alejen sustancialmente de los postulados iniciales del modelo reformista.
- 4.11 Es probable que el enunciado inicial de la PSP, en el cual se obliga al cumplimiento de las CB y donde se presenta cualquier otra situación como una desviación haya inhibido la búsqueda de modelos alternativos para la prestación de los servicios. OVE constata que a pesar de la identificación temprana (IPES, 2001) y exhaustiva (Pautas, 2005) de las fallas que presentaba el modelo reformista, el Banco no se ha dotado de los instrumentos necesarios para resolver las contradicciones crecientes la PSP y las necesidades de financiamiento de los países y del Banco. En efecto, como se mencionó anteriormente, a partir de 2000

las operaciones en el sector disminuyen y las que logran reactivarlo, lo hacen otorgando dispensas a la aplicación de la PSP.

- 4.12 Recientemente, el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) presentó a la consideración del Comité de Programación Gerencial una propuesta de revisión de la PSP que no fue aprobada⁴³. Dicha propuesta tuvo como objetivo fundamental conferirle mayor flexibilidad a la Política y reconocer las diferencias existentes entre los diversos sectores a los cuales va dirigida la PSP. Sin embargo, los cambios propuestos son de carácter formal y, ante la magnitud de los problemas identificados y el deterioro de la situación sectorial, no permitirán superar las dificultades presentes y crecientes para la aplicación de la PSP⁴⁴.
- 4.13 Por último, desde hace casi cuatro años la Administración ha estado presentando a la consideración del Directorio una propuesta de revisión de la Política de Energía aprobada en 2000 (OP-733)⁴⁵, con el fin de adaptar dicho instrumento al nuevo contexto institucional. A pesar de los esfuerzos realizados, no ha podido construirse un consenso para la aprobación de la nueva política. Las razones de la dificultad para la aprobación de la Política de Energía parecen similares a las que dificultaron la aprobación de la propuesta de modificación de la PSP. En efecto, los desafíos presentes para la aplicación del modelo reformista y para el logro de sus objetivos, han generado dudas sobre su validez pero no han dado paso a una propuesta sustitutiva que pueda ser apreciada como de nivel superior en términos de su coherencia y eficiencia.

⁴³ Programming Committee of Management. Minutes of the 23 May 2006 meeting. CPA/06/8

⁴⁴ Específicamente, los cambios propuestos fueron los siguientes: (i) Las CB dejan de tener el carácter de obligatoriedad y pasan a ser elementos sin los cuales difícilmente podrán lograrse los objetivos; (ii) La separación de roles deja de ser la “contribución más importante para alcanzar los objetivos” y se transforma en una recomendación derivada de la experiencia; (iii) Se incluye algunas *advertencias* en relación con la posibilidad de alcanzar competencia en el mercado y de garantizar los incentivos que aseguren el suministro de los servicios a largo plazo; (iv) Se modifican las recomendaciones en relación con eliminar los subsidios cruzados, sustituyéndolas por la necesidad de justificarlos.

⁴⁵ IDB. “New Energy Policy” (GN-2299-8), Sep., 2004.

V. CONCLUSIONES

- 5.1 Le evidencia recogida en esta evaluación demuestra que la adopción de las condiciones básicas no conduce por sí sola al logro de los objetivos de desarrollo de la PSP. Los países que realizaron la reforma en su etapa temprana y que disponen de mayor capacidad institucional y de la posibilidad de desarrollar mercados eléctricos más profundos, alcanzaron mejores resultados. Sin embargo, las bondades del modelo en el resto de los países reformados no resultan evidentes y a pesar de haberse incorporado una importante capacidad de generación privada, las tensiones sectoriales se mantienen en algunos casos agravadas. La situación sectorial en muchos de ellos ha empeorado en términos de eficiencia y de precios a los consumidores residenciales. Por otro lado, los países que no reformaron, con pocas excepciones, mantienen una situación crítica en su industria eléctrica producto del intervencionismo en las tarifas y subsidios y de la incapacidad para generar los flujos de inversión requeridos.
- 5.2 En general, la reforma resultó exitosa para captar recursos de inversión privada y aumentar la capacidad de generación y disponibilidad de energía. Sin embargo, alcanzó resultados mixtos en relación con las variables que definen la eficiencia sectorial y la posibilidad de conferirle sustentabilidad al servicio. Por el contrario, las reformas resultaron insuficientes para atender las demandas sociales y en general, para impulsar una dinámica de eficiencia cuyas ganancias fueran compartidas entre toda la sociedad y en particular, con los sectores de más bajos ingresos. Tampoco existe evidencia que el modelo reformista haya permitido atender efectivamente las demandas derivadas de intereses sociales más amplios como la preservación del medio ambiente.
- 5.3 A pesar de que en el momento de su aprobación la relevancia de la PSP parecía estar sólidamente sustentada por el dinámico proceso de transformación que se estaba produciendo en el sector; restricciones derivadas tanto de la naturaleza del propio sector eléctrico como de la situación institucional específica de algunos países, se han revelado como desafíos importantes a la implantación y sostenibilidad del modelo reformista. Adicionalmente, el desarrollo del arreglo institucional pautado ha resultado un proceso extenso que demanda de un apoyo sostenido y de un compromiso político de largo plazo, el cual en muchos casos, ha sido difícil de sostener no sólo en los países sino también en el propio Banco.
- 5.4 Esta evaluación constata que el Banco no realizó una apreciación acertada de los desafíos y riesgos que para cada país en particular, representaba la implantación del modelo reformista. En consecuencia, no logró impulsar procesos de cambio graduales que respetaran la secuencia de las medidas y la velocidad propia a cada país para la construcción institucional que demanda el modelo. La urgencia por disponer de recursos financieros motivada por la crisis sectorial y la dinámica propia de los préstamos de ajuste, llevaron a los países y al Banco, a subestimar los riesgos asociados a la necesaria flexibilidad, gradualidad y sustentabilidad

socio-política de las medidas y atentaron contra la relevancia y eficacia de la PSP para resolver, a largo plazo, los problemas del sector.

- 5.5 El bajo éxito en alcanzar los objetivos de desarrollo sectoriales, en particular, los relativos al acceso y equidad de los servicios, y las fallas y desafíos presentes en la aplicación del modelo reformista, han generado una reacción de rechazo en un número importante de países y elevado los riesgos para la incorporación de los privados. Dicha reacción podría crear la ficción de regresar a modelos superados e impedir la construcción de modelos de intervención más eficientes y eficaces, sobre la valiosa experiencia que se ha acumulado en la Región sobre este tema.
- 5.6 La ideología que caracterizó las reformas de la década de los noventa, centrada en principios de libre mercado y reducción del rol del Estado, condujo a una interpretación de la PSP muy acotada que privilegió la aplicación del modelo reformista de manera estrecha y *cuasi* universal. Esta visión está siendo sustituida por una aproximación más pragmática de las opciones presentes para el suministro del servicio eléctrico, en la cual por encima de los instrumentos, se privilegian la estabilidad, adaptabilidad, coherencia, calidad de la implementación y efectividad económica y social de las políticas públicas⁴⁶. En tal sentido, cada vez se revela más importante el proceso a través del cual se acuerda e implementa la política y su grado de coherencia con las posibilidades y limitaciones del sector y de la sociedad en la cual se aplica.
- 5.7 Temas tales como el grado de separación e independencia de las funciones públicas; el nivel de participación del sector privado y del sector público en la prestación de los servicios, su diversidad y modalidad; el diseño de mecanismos de acceso a los servicios y subsidios; el diseño e implantación de reglas de mercado y la estructura funcional de la industria, se encuentran altamente correlacionados y las decisiones que sean posibles o factibles de lograr en cada una de ellos determinan las que puedan implantarse en los otros. La tarea se centra entonces en la búsqueda de modelos de prestación de servicios coherentes y estables, que incorporen suficientes incentivos para su perfeccionamiento o adaptación permanente y que demuestren su eficiencia en el logro de los objetivos de desarrollo.
- 5.8 La experiencia recabada por OVE indica que el éxito y sustentabilidad de las reformas en el sector eléctrico, ha estado en buena medida determinado por la posibilidad sectorial de promover la competencia (tamaño de mercado y número de agentes diferenciados) y por el nivel de desarrollo institucional (instituciones regulatorias complementarias, disponibilidad de recursos especializados y consenso social en los temas clave de la reforma). En función de estas dos familias de elementos debe aproximarse el diseño de la política sectorial.

⁴⁶ BID La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006.

- 5.9 En la Región coexistirán distintos arreglos institucionales en diversos niveles de evolución, y el Banco debe disponer de la suficiente flexibilidad y competencia técnica como para actuar en todos ellos sin apego a mandatos preestablecidos. Para ello debe dotarse de los recursos humanos especializados que le permitan acompañar y asesorar a los países en el largo proceso de construcción social que implica la reforma.
- 5.10 El proceso de *realineación* que adelanta el Banco y el Nuevo Marco de Financiamiento presenta una oportunidad gerencial y operativa importante para adaptar los instrumentos y capacidades del Banco a las necesidades de intervención sistémica en el sector de cada país. El momento creado por los procesos de reforma resulta útil para continuar abordando los temas de manera integral, confiriéndole preeminencia a los temas institucionales y a los objetivos de desarrollo sectorial, pero garantizando la adecuada adaptación de los modelos de intervención a las realidades de la industria y al desarrollo institucional propio de cada país o Región.