

Actores sociales

Resistencia ciudadana a la privatización del agua y la electricidad

David Hall, Emanuele Lobina y Robin de la Motte

La sociedad civil se ha movilizado ante lo que percibe como un conflicto entre privatización por un lado y equidad y democracia por el otro. La resistencia ciudadana ha logrado establecer una dinámica interacción con partidos políticos y estructuras institucionales, incluido el uso de mecanismos electorales y judiciales, en defensa de los servicios públicos.

Este capítulo es una versión abreviada y revisada de un artículo escrito en 2004. Desde entonces, se han iniciado nuevas campañas contra la privatización del agua y la electricidad en muchos lugares del mundo. Siguen siendo campañas muy amplias, que aglutinan a un gran abanico de organizaciones. Mientras redactamos estas líneas (noviembre de 2005) hay campañas en curso contra la privatización del agua en Lima (Perú), Delhi (India), Indonesia y Sri Lanka; y contra la privatización de la electricidad en Tailandia.

En los años noventa, agencias de desarrollo e instituciones internacionales comenzaron a fomentar la participación del sector privado en el sector de infraestructuras, presuponiendo que con ello se inyectarían inversiones y mayor eficiencia en el sector público, que mostraba un bajo rendimiento. Pero estas expectativas no se han cumplido en los sectores del agua y la energía. La inversión privada en los denominados 'países en desarrollo' está cayendo, las multinacionales no han conseguido una rentabilidad sostenible con sus inversiones, y el proceso de privatización del agua y la energía ha resultado ser muy poco popular y se ha topado con una fuerte oposición política. El contexto económico, político e ideológico de la privatización en el contexto internacional, sus repercusiones

sociales y la búsqueda de alternativas viables y democráticas se analizan con mayor detalle en los artículos firmados por Beder –sobre la electricidad– y por Hoedeman y Kishimoto –sobre el agua y el saneamiento–, en este mismo volumen.

Este capítulo examina el papel que ha desempeñado la sociedad civil a la hora de retrasar, anular o incluso revertir planes de privatización del agua y la electricidad. Ofrece datos sobre los actores, los problemas y los métodos de la oposición, así como sobre los resultados logrados. El artículo también repasa el papel de los diversos actores (internacionales y nacionales) y los intereses en juego, la relación con partidos políticos y estrategias electorales, las políticas alternativas presentadas, y la reacción de organismos internacionales y corporaciones transnacionales ante dicha oposición. El artículo llega a varias conclusiones. En primer lugar, que la sociedad civil en los 'países en desarrollo' puede movilizar una actividad política tremendamente efectiva, incluso al hacer frente a actores internacionales de gran peso, como son los bancos regionales de desarrollo y las multinacionales. En segundo lugar, que la oposición se fundamenta en lo que se percibe como un conflicto entre privatización y equidad, y en el papel del Estado y la comunidad

en estos sectores. En tercer lugar, que la resistencia ha entrañado una dinámica interacción con partidos políticos y estructuras existentes, incluido el uso de mecanismos electorales y judiciales. Finalmente, que el mismo éxito de estas campañas de oposición plantea retos a las organizaciones y donantes internacionales, ONG, las campañas en sí y el futuro desarrollo de sistemas nacionales de electricidad y agua.

Resistencia ciudadana a la privatización

El desencanto después de la privatización

La privatización ha chocado con una fuerte resistencia pública en todo el mundo. El alcance de esta oposición es mucho mayor y está más extendido de lo que se suele reconocer e implica incluso un rechazo generalizado de todo tipo de privatización, no sólo en el campo de las empresas públicas o de los servicios públicos tradicionales. Una encuesta realizada en 2002 llegaba a la conclusión de que la “*privatización sigue siendo muy impopular –y cada vez lo es más–, en gran parte porque se tiene la impresión de que es, en esencia, injusta, tanto en su concepción como en su puesta en práctica*” (Birdsall y Nellis, 2002:1).

El impacto político colectivo de las campañas contra la privatización es notable. Buresch (2003:11) indica que, en general, “*cada vez es más difícil hallar dirigentes políticos dispuestos a defender realmente la privatización por motivos que no sean la generación de ingresos en efectivo*”. El Banco Mundial, cuando revisó su política en materia de infraestructuras, a mediados de 2003, afirmó que estaba “*respondiendo a la demanda de los países al ofrecer un amplio abanico de opciones para la disposición de infraestructuras del sector público y privado*” (World Bank, 2003a). En todos los casos, las campañas se organizaron contra políticas defendidas por el gobierno de turno, en ocasiones con el apoyo de partidos de la izquierda tradicional y siempre –en los ‘países en desarrollo’– con el respaldo de bancos de desarrollo. En muchos países, estas políticas dieron un giro de 180 grados o se dilataron durante un tiempo considerable.

Sondeos de opinión efectuados en América Latina en 1998 y 2000 revelan que el apoyo a las privatizaciones, que nunca fue demasiado amplio, ha ido descendiendo con el tiempo. En Sri Lanka, las encuestas demuestran que la privatización se ha relacionado con una situación socioeconómica en deterioro, una mayor pobreza, y un aumento en el coste de la vida (Nellis, 2003). En Rusia,

dos tercios de los encuestados en un sondeo realizado en 2001 afirmaron que, con la privatización, habían perdido más de lo ganado; sólo el cinco por ciento declaró haber ganado. De hecho, la privatización tiene tan mala fama que los gobiernos de todo el mundo han comenzado a emplear eufemismos cada vez más enrevesados, como ‘capitalización’ (Bolivia), ‘reforma de la propiedad’ (China), ‘desinversión’ (India), ‘desincorporación’ (México), ‘popularización’ (Sri Lanka) e ‘igualación’ (Vietnam). En la Semana de la Energía del Banco Mundial, celebrada en febrero de 2003, un ponente de la empresa consultora internacional Deloitte apuntó la existencia de una “*creciente oposición política a la privatización en los mercados emergentes, debido a la idea generalizada de que no atiende a los intereses del grueso de la población*”, y atribuyó este hecho a una serie de características de la privatización: “*la presión para aumentar las tarifas y cortar el servicio en caso de impago; pérdida de trabajos de miembros articulados en el sindicato, que difícilmente se podrán reciclar para la nueva economía; [y] la impresión de que sólo atiende a intereses particulares. La privatización es vista como un mecanismo al servicio de intereses oligárquicos, nacionales y extranjeros, que se benefician a expensas del país (...)*”. Todos estos factores no se ven compensados por ninguna de las ventajas de la privatización, ya que mejoras como una mayor cobertura, una mejor calidad y tarifas competitivas se caracterizan por ser limitadas, dispersas y lentas, mientras que el impacto de la subida de los precios y la pérdida de trabajos son consecuencias que “*están concentradas, son inmediatas y recaen sobre grupos visibles que se hacen oír (por ejemplo, sindicatos)*” (Buresch, 2003:9-12).

Campañas contra la privatización del agua

Durante la década de los noventa, la privatización del agua, alentada por el Banco Mundial (BM), se propuso o se llevó a la práctica en muchos países. La resistencia política ha sido amplia, al igual que los problemas económicos, sociales e incluso técnicos vinculados al proceso (Lobina y Hall, 2003).

Tres ejemplos sirven para ilustrar la diversidad opositora a los planes de privatización. En diciembre de 2001 el contrato de agua del municipio sudafricano de Nkonkobe (Fort Beaufort) quedó invalidado porque nunca se obtuvo el consentimiento público o municipal (Mxotwa, 2001). En mayo de 2002, el consejo municipal de la ciudad polaca de Poznan (de 650.000 habitantes) rechazó por unanimidad una propuesta para privatizar el



agua; la ciudad ya había mejorado la eficiencia de sus servicios hídricos y había obtenido financiación de varias fuentes, entre las que se incluía el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Y, en junio de 2002, el Parlamento de Paraguay emitió un voto de 32 contra 7 para suspender de forma indefinida los planes de privatización de la empresa de agua estatal Corposana, ahora conocida como Essap (*Business News Americas*, 2002). La propuesta de privatización surgió por motivos fiscales, para poder cumplir con los objetivos impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La decisión fue ratificada en agosto de 2004, cuando, a raíz de la presión de los manifestantes, se pospuso una nueva iniciativa de privatización.

Varios países y ciudades han rechazado propuestas de privatización o han rescindido concesiones privadas para recuperar el carácter público de los servicios. La lista incluye ciudades como Washington, D.C., donde se realizó un estudio comparativo entre opciones privadas y públicas, y se optó por éstas últimas. En otros lugares, se han organizado fuertes campañas contra la privatización del agua que no han logrado su objetivo (por ejemplo, Chile, las Filipinas y el Reino Unido), o la privatización ha finalizado por decisión de la empresa, y no por oposición popular (por ejemplo Mozambique, Vietnam y Zimbabwe).

Los movimientos de oposición en los distintos países han procedido de grupos muy variados, encabezados por organizaciones de muy diversa índole, que van desde sindicatos y consumidores a profesionales del sector del agua, pasando por ecologistas, grupos políticos y asociaciones comunitarias. La campaña del Brasil constituye un buen ejemplo de este tipo de campañas plurales y continuadas, en la que el Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) reúne a 17 organizaciones de la sociedad civil, incluyendo sindicatos, administradores, asociaciones profesionales, ONG por la reforma urbana, grupos de consumidores y movimientos sociales (Filho, 2002).

Campañas contra la privatización de la energía

La amplia oposición a la privatización de la energía también tiene su origen en una gran diversidad de grupos de la sociedad civil, como son sindicatos, organizaciones comunitarias, ecologistas, organizaciones de consumidores y grupos políticos. En algunos casos, se han organizado manifestaciones públicas en que se ha protestado, principalmente, por el problema de los precios –y los

beneficios–, seguido por el de la pérdida de puestos laborales.

Normalmente, cuando se cierran las puertas a grandes aumentos de precio, la privatización se descarta. En Senegal, por ejemplo, el gobierno se ha negado a satisfacer las demandas de tres multinacionales consecutivas –Hydro-Québec, Vivendi y AES–, que exigían una subida de los precios y, a consecuencia de ello, incluso el BM abandonó el plan para privatizar la empresa pública de electricidad, aunque ahora está proponiendo el desarrollo de sistemas de generación privada mediante productores de energía independientes (PEI). Además de los precios, se suele aludir a otros problemas, como la fiabilidad, la eficiencia, el impacto local de los PEI, las políticas medioambientales, la responsabilidad pública, el control nacional y la corrupción.

Otras campañas han girado en torno a un mayor número de intereses, como es el caso de la campaña contra la central eléctrica privada de Enron en Dabhol, en el estado indio de Maharashtra, que funcionaba mediante un acuerdo de adquisición de energía a largo plazo. El capítulo sobre la India, en este mismo volumen, ofrece más detalles sobre esta campaña.

Algunas campañas podrían definirse como fructíferas en lo que a sus propios objetivos se refiere. En algunos casos, se trataba de denunciar problemas locales relacionados con alguna central eléctrica como, por ejemplo, la campaña de Cogentrix al sur de la India, o con la empresa de una sola ciudad, como la campaña en torno a Emcali en Cali, Colombia. En otras, las campañas abarcaban todo el país, como en México, Corea del Sur y Tailandia. Entre ellas, hay casos en que se ha conseguido salvar, por el momento, sistemas existentes, como en Sudáfrica y los Estados Unidos (California); y otros en que las iniciativas de privatización no han prosperado o incluso se han echado atrás, como en la República Dominicana y Senegal.

Temas en debate

Cuestiones económicas

La oposición a la privatización se fundamenta en cuestiones económicas clave: precios, beneficios, puestos de trabajo y desarrollo. Se opina que la privatización del agua y la energía hace que los precios aumenten más de lo que deberían, y que los beneficios privados son superiores a lo justificable; además, recorta empleos y resta seguridad laboral al resto de trabajadores. En los ‘países en desarro-

llo, concretamente, la resistencia también se apoya en la idea generalizada de que estos sectores deberían estar sujetos a procesos de toma de decisiones locales, teniendo en cuenta todos los intereses públicos, y no dejarse en manos de operadores comerciales globales y de las fuerzas del mercado. El análisis de Deloitte sobre la oposición a la privatización de la energía (Buresch, 2003) toma nota de todos estos temas, incluido el rechazo de beneficios excesivos e injustificables. Las campañas también interpretan que la organización de sectores como el agua y, en menor grado, la energía, deberían definirse como asuntos de políticas públicas del país en cuestión, y no como operaciones mercantiles.

Cabe destacar que la oposición a la privatización no debería ser entendida como resistencia al progreso económico. El escepticismo que despiertan las supuestas ventajas de la privatización cada vez se ve más confirmado por los análisis de experiencias empíricas, que apuntan a que la propiedad pública o privada tiene poco que ver con la eficiencia (Willner, 2001). Un minucioso análisis sobre los aspectos económicos de la oleada de privatizaciones en el Reino Unido ha llegado a la conclusión de que la eficiencia no mejoró de forma significativa y, en cambio, la distribución de los ingresos y la riqueza sufrió un claro retroceso (Florio, 2004). Así, los informes de las instituciones financieras internacionales (IFI) se muestran sensiblemente más prudentes sobre la conveniencia de apoyarse en el sector privado para desarrollar estos sectores. El FMI ha reconocido que es probable que el freno puesto a las inversiones en infraestructuras del sector público haya perjudicado el crecimiento económico (IMF, 2004). El BM, por su parte, ha publicado un extenso informe en el que se subrayan las limitaciones de la privatización (World Bank, 2004a), admitiendo que había fomentado esta política con una 'euforia irracional'. Por lo tanto, las campañas de lucha contra la privatización tienen razones para afirmar que, con el nuevo cariz que ha tomado el discurso académico y oficial, sus opiniones sobre los aspectos económicos de la privatización han quedado justificadas.

Actores

Las campañas contra la privatización cuentan con un amplio apoyo, y no se limitan a denunciar los intereses particulares y lucrativos que los defensores de la privatización consideran como desencadenantes de dichas campañas. Por ejemplo, un informe encargado por USAID (Padco, 2002) para defender las políticas de fomento de

la privatización del agua en Sudáfrica citaba a diez grupos muy críticos frente a las privatizaciones. La lista incluye sindicatos estadounidenses y sudafricanos, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y departamentos de investigación (como PSIRU), pero se olvidaba de consumidores, ecologistas y comunidades. Además, el informe decide pasar por alto el creciente número de investigaciones críticas que se están publicando sobre la privatización del agua (Hall, 2002).

En lo que respecta al 'liderazgo' de las diversas campañas, no hay ningún patrón sistemático. Los sindicatos han desempeñado un papel protagonista, por ejemplo, en las campañas contra la privatización del agua en Brasil y Sudáfrica, y contra la privatización de la energía en Australia, México, Senegal y Tailandia. Pero no sucede lo mismo con el resto. En Grenoble, por ejemplo, los sindicatos desempeñaron, a lo sumo, un papel menor en la campaña que consiguió acabar con la concesión privada de agua (Lobina y Hall, 2001) y, en Ghana, los sindicatos ni siquiera se sumaron a la campaña contra la privatización del agua hasta pasado un tiempo.

En algunos casos, las acciones han sido difusas, y se ha dado el caso de varios partidos políticos haciendo campaña sin formar una alianza conjunta. En Yakarta (Indonesia), por ejemplo, un sindicato ha realizado una larga campaña de huelgas para reivindicar que se rescindan los contratos de privatización del agua pero, al parecer, esta iniciativa no se ha coordinado con las protestas organizadas por los grupos de consumidores y comunidades. En Colombia, encontramos un panorama muy parecido, pues grupos ecologistas muy activos hacen campaña contra las políticas energéticas basadas en la privatización mientras que los sindicatos hacen campaña contra la privatización de las empresas públicas, como sucede en Cali y otros lugares. En algunos casos, no se han creado plataformas contra la privatización debido a las divisiones existentes entre distintos grupos. En Tailandia, por ejemplo, una fructífera iniciativa sindical contra la venta de acciones de la empresa de energía estatal no contó con el respaldo activo de grupos ecologistas porque los sindicatos no apoyaban las campañas medioambientales contra la construcción de plantas eléctricas de carbón y de energía hidráulica muy contaminantes.

Todas y cada una de estas campañas surgieron de organizaciones locales o nacionales; ninguna se originó en una agencia internacional o a partir de una campaña internacional. Muchas campañas de oposición han reci-



bido poca o ninguna ayuda internacional, incluidas algunas de las más exitosas, como las campañas del agua en Lodz (Polonia), Tucumán (Argentina) y Nkonkobe (Sudáfrica). Incluso en aquellos casos en que ha habido cierto apoyo internacional, éste no ha constituido un elemento significativo de la campaña. A pesar de la gran repercusión de las 'guerras del agua' de Cochabamba, y de todas las visitas de solidaridad internacionales que les sucedieron, hay que señalar que el proceso completo, que acabó con la expulsión del contratista de agua privado, finalizó en abril de 2000, antes de que la mayoría de grupos fuera de Bolivia llegara a saber incluso lo que estaba pasando.

Entre las organizaciones internacionales que participan de forma activa en estas cuestiones, encontramos algunas formadas por organizaciones afiliadas de diversos países, particularmente la ISP y Consumers International (CI), así como organizaciones que trabajan en todo el mundo, incluidas algunas grandes ONG. Ninguna de estas organizaciones dispone de una estructura centralizada capaz de 'dirigir' la participación local en una campaña mundial. De hecho, las campañas ni siquiera han sido 'coordinadas' por confederaciones internacionales, como ha sucedido con las campañas sindicales contra empresas mineras. Así, por ejemplo, no se ha registrado casi ninguna actividad de presión en las juntas de accionistas de empresas multinacionales de los sectores del agua y la energía.

Partidos y procesos políticos

Las campañas han presentado una serie de vínculos con partidos y procesos políticos. De hecho, en algunos casos, han recibido apoyo de determinados partidos políticos (a los que, a su vez, han apoyado). La campaña contra la privatización de la energía en el estado australiano de Nueva Gales del Sur se organizó explícitamente en torno a la política alternativa que encarnaba el Partido Laborista, entonces en la oposición. Pero también se han dado casos en que las campañas no han podido colaborar con el partido del que, por lógica, se podría haber esperado una ayuda porque dicho partido ocupaba el gobierno y estaba fomentando la privatización. En Berlín, por ejemplo, el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) dirigió el gobierno municipal que propuso y ejecutó la privatización del agua y, en Sudáfrica, el gobierno del Congreso Nacional Africano (ANC) ha empezado a privatizar empresas de agua. En ambos casos, las campañas contaron con la participación efecti-

va de determinados concejales rebeldes, que quedaron aislados de sus respectivos partidos.

La mayoría de las campañas persigue un amplio apoyo político. En el Brasil, por ejemplo, el Parlamento rechazó las propuestas de privatización del agua en al menos tres ocasiones antes de que el Partido de los Trabajadores (PT), de centro-izquierda, ganara las elecciones presidenciales, en 2002. En México, las propuestas de privatización de la energía no fueron aceptadas por un Parlamento cuya composición política no favorecía precisamente a la campaña. Otras campañas han gozado de un éxito político parecido, pero han quedado invalidadas por las decisiones tomadas finalmente. En Chile, por ejemplo, la privatización del agua se aprobó en 1999, durante los últimos meses de la presidencia de Ricardo Frei, que no se presentaba a la reelección, a pesar de la oposición de todos los partidos políticos, incluidos los demócrata-cristianos (*Financial Times*, 1999).

En algunas ocasiones, las campañas de oposición han adquirido importancia en el marco de movimientos políticos más amplios que han acabado reformulando posturas políticas y organizaciones. El ejemplo más conocido es el de la ciudad boliviana de Cochabamba, donde la encargada de coordinar la lucha contra la privatización del agua, la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, contaba con una extensa agenda y aglutinaba a una gran pluralidad de miembros (tales como comercios locales, asociaciones obreras, grupos comunitarios, distribuidores de agua y campesinos de la zona). También en Panamá, la oposición a los planes de privatización del agua acabó convirtiéndose en un movimiento más amplio, en el contexto del cual surgieron incluso manifestaciones estudiantiles contra el precio de la educación, que desembocó en la elección de un nuevo presidente comprometido con acabar con las privatizaciones.

Tribunales, elecciones y referendos

Casi todas las campañas que han triunfado lo han hecho a través del uso de instituciones democráticas. En algunos casos, por ejemplo, se han presentado querrelas ante los tribunales para que éstos determinaran que las políticas de privatización eran ilegales por motivos constitucionales o de otro tipo. En este sentido, se han ganado demandas judiciales tanto en países de altos como de bajos ingresos, como en Brasil (el tribunal falló que la propuesta de privatización del agua de Rio de Janeiro era ilegal), Canadá (se revocó la propuesta de privatización de la electricidad en Ontario), Francia (los tribunales dic-

taminaron que en Grenoble se habían producido casos de corrupción y que las facturas enviadas a los consumidores se habían calculado mal), India (sentencia contra la legalidad de una propuesta para construir una central eléctrica por motivos medioambientales) y Sudáfrica (se revocó la validez de un contrato por haberse firmado sin la consulta pública pertinente). En ocasiones, esta táctica se ha visto neutralizada porque los defensores de la privatización han lanzado ataques contra los tribunales. Así, por ejemplo, cuando los activistas contra la privatización del agua en Manila presentaron querellas ante los tribunales, seis cámaras de comercio –entre ellas, organismos de los Estados Unidos, el Japón, la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda– criticaron lo que tildaron de ‘trabas excesivas a licitaciones públicas’ (*Financial Times*, 1997) y hubo serias advertencias de que había ‘terroristas infiltrados’ que hacían peligrar futuras inversiones extranjeras (*Philippine Daily Inquirer*, 2003).

Las políticas de privatización representaron cuestiones electorales importantes en Argentina (agua en Tucumán), Australia (electricidad en Nueva Gales del Sur) y Panamá (agua). En algunos casos, los bancos de desarrollo han impuesto condicionalidades que no han permitido cumplir las promesas electorales. Por ejemplo, en Cartagena, Colombia, las elecciones dieron la victoria a políticos que se oponían a la privatización, pero no pudieron actuar libremente debido a las condicionalidades de un préstamo del BM. Así, el alcalde vencedor se vio obligado a permitir que la privatización siguiera adelante.

Otra de las herramientas que también se ha utilizado con cierta efectividad es la del referéndum. En la ciudad estadounidense de Nueva Orleans, se decidió que cualquier propuesta de privatización del agua debía someterse a un referéndum. Sólo la posibilidad de una consulta parecida, llevó a Suez a anunciar que no aspiraría a una concesión que estuviera sujeta a este tipo de voto. Las campañas en Alemania también están usando el referéndum como táctica para luchar contra la privatización del agua. Y en Uruguay, el 31 de octubre de 2004, se aprobó, con el 62,7 por ciento de los votos, un referéndum para introducir una enmienda constitucional sobre el agua. La enmienda declara que el acceso a agua corriente y saneamiento es un derecho humano básico y que, en materia de políticas hídricas, los factores sociales están por encima de los factores económicos.

Posturas alternativas

Las campañas de oposición no siempre han articulado políticas alternativas concretas. Los costes informativos que ello entrañaría serían demasiado elevados, y la mayoría de campañas no persigue una reestructuración por menorizada o la conquista de la gestión de las empresas. Algunas campañas, de hecho, están defendiendo el *statu quo* sin descartar necesariamente otros cambios. Éste suele ser el caso más habitual en el sector del agua, cuando hay una empresa pública ya establecida pero que funciona mal. Así, la alternativa pasa por el operador de agua del sector público; las medidas técnicas y financieras que deben tomarse para abordar los problemas del servicio, como la ampliación y el mantenimiento de la red o el cobro de las facturas, suelen tratarse dentro de este marco.

En otros casos, puede que haya una necesidad evidente de introducir cambios por razones sociales, económicas, medioambientales o técnicas, y la campaña reivindica de forma implícita que se encuentre una solución que no conlleve la privatización. En algunas situaciones, la necesidad de cambio ha contado con un amplio consenso, como sería el caso del agua en Sudáfrica, donde la reestructuración y ampliación del servicio son imprescindibles por motivos sociales y de desarrollo; el agua en Brasil (Recife), donde el municipio reconoció que era necesario reestructurar la empresa pero se negó a someterse a las exigencias del BM, que ofrecía un préstamo con la condición de que ésta se privatizara; y la electricidad en la India, en Maharashtra, donde se está de acuerdo con que es necesario reestructurar y mejorar el funcionamiento de la junta de electricidad del estado, pero no a través de la privatización (Hall y de la Motte, 2004).

De hecho, es poco probable que algún día se desarrollen alternativas comunes, ya que las situaciones y las necesidades de cada lugar son muy distintas. Sin embargo, se pueden adoptar consensos de procedimiento, de manera que se fortalezca el componente democratizador de todas las campañas, pero sin que ello requiera comprometerse con un tipo concreto de sistema. El World Resources Institute elaboró una propuesta para este enfoque en 2002, partiendo de un análisis de las últimas reformas en el sector energético de la Argentina, Bulgaria, Ghana, la India, Indonesia y Sudáfrica (Dubash, 2002). El estudio identificó problemas importantes en los objetivos y los procesos de la reforma del sector eléctrico en casi todos estos países:



Las reformas del sector eléctrico, al centrarse en la situación económica, han dejado de lado un gran número de problemas más generales que también atañen a los intereses públicos. En este estudio, hemos examinado los problemas sociales y medioambientales que están en juego en dichas reformas. Y hemos encontrado que no sólo no se están tratando de forma adecuada, sino que pueden entrañar trayectorias social y medioambientalmente indeseables a través de decisiones tecnológicas, institucionales y económicas que constriñen futuras decisiones (Dubash, 2002:171).

El informe presenta cuatro recomendaciones muy claras para alcanzar lo que denomina ‘una política progresista en la reforma del sector eléctrico’:

1. *Enmarcar las reformas en torno a los objetivos que deben alcanzarse en el sector. Centrarse exclusivamente en la reestructuración institucional por motivos económicos es demasiado restrictivo como para satisfacer una agenda al servicio de los intereses públicos (...).*
2. *Estructurar las finanzas según los objetivos de la reforma, y no viceversa.*
3. *Respaldar los procesos de reforma con un sistema de gobernabilidad sólido. Un marco de reformas abierto sólo reflejará las inquietudes públicas si va acompañado de un firme proceso de debate y discusión (...).*
4. *Construir estrategias políticas que refuercen la atención concedida a una agenda al servicio de los intereses públicos (Dubash, 2002:168–171).*

También en el ámbito local, las cuestiones de procedimiento han adquirido una importancia fundamental en las propuestas de reforma alternativa, como lo demuestran los dos ejemplos que siguen.

El centro indio de investigación Prayas <www.prayas-pune.org> defiende la aplicación de tres principios: transparencia, responsabilidad (*accountability*) y participación (TRaP; el artículo de Wagle y Dixit sobre *gobernanza*, en este mismo volumen, ofrece más detalles sobre este enfoque). En el sitio web de Prayas se lee que:

Todas las funciones y agentes de la gobernanza deben estar sujetos, de forma obligatoria, a un régimen de plena transparencia pública, responsabilidad pública directa y participación pública significativa. (...) Los tres agentes principales de la gobernanza –el Estado, las empresas y las comisiones reguladoras– podrían

someterse a los principios TRaP de diversas maneras. Sin embargo, el espacio y las capacidades de las instituciones de la sociedad civil constituyen factores importantes que determinarán la posibilidad de aplicar dichos principios a estos actores (Prayas Energy Group, 2001).

Prayas admite que el sector energético en la India atraviesa una crisis, pero reconoce también los logros alcanzados con el modelo existente, que se basa en la propiedad estatal, la autosuficiencia y los subsidios cruzados para la agricultura y los hogares. Así, en 50 años, la capacidad se ha multiplicado por 55, con 78 millones de clientes y 500.000 localidades conectadas. Sin embargo, no hay que olvidar que la mitad de la población sigue sin conexión, que se producen cortes de energía, que los sistemas de contabilidad y medición están poco consolidados y que se generan enormes pérdidas económicas (Wagle, 2000).

En Sudáfrica, el sindicato del sector público SAMWU no sólo organizó una campaña de acciones para oponerse a la privatización de los servicios públicos, como el agua y la energía, sino también una serie de talleres dirigidos a sus miembros para tratar el tema del desarrollo de alternativas teniendo en cuenta factores internacionales y locales. En los talleres, se analizaron casos de buenas reformas del sector público: el proceso de presupuesto participativo del gobierno local de Porto Alegre, Brasil; la reestructuración interna, dirigida por un sindicato, de los departamentos del gobierno local en Malung, Suecia; y la asociación entre organismos públicos para cubrir los servicios hídricos en Odi, Sudáfrica (Pape, 2001).

Las reacciones de las IFI, donantes y multinacionales

El BM ha reconocido que la resistencia política a la que se ha enfrentado la privatización explica en buena medida el fracaso de ésta última en los sectores del agua y la energía. En febrero de 2003, el director del BM para estos sectores, Jamal Saghir (2003), identificó los problemas en el sector de la energía, entre los que incluía la ‘creciente pérdida de confianza en los mercados’. En julio de 2003, el *Wall Street Journal* citaba a altos funcionarios del BM y su nueva valoración de las políticas de privatización en estos sectores:

Sin duda, se está produciendo un notable proceso de introspección afirma Michael Klein, Vicepresidente de desarrollo del sector privado del Banco Mundial (...). Los funcionarios del Banco Mundial han decidido que

lo más importante no es si las infraestructuras están en manos públicas o privadas (...) el propio Banco Mundial debe prestar mayor atención a las agresivas políticas de privatización y, especialmente, a las consecuencias derivadas de aumentar los precios a los sectores pobres y desfavorecidos (Wall Street Journal, 21 de julio de 2003).

Al mismo tiempo, la junta del BM aprobó un nuevo documento sobre políticas de infraestructuras que no aludía a las ‘agresivas políticas’ mencionadas en la cita anterior, y que seguía concentrándose en medidas para fomentar la participación del sector privado (Hall et al, 2003).

Las empresas multinacionales han reaccionado con mayor dureza, tanto en el sector de la energía como en el del agua, con una serie de retiradas de ‘países en desarrollo’. Suez anunció en enero de 2003 que iba a recortar en un tercio las inversiones en ‘países en desarrollo’, insistiendo en la necesidad de conseguir una rentabilidad mayor y más segura. Varias multinacionales estadounidenses de la energía –como AEP, Enterdy, NRG, Reliant, Southern/Mirant y TXU (además de Enron)– han abandonado inversiones en el exterior; otras, como PPL, lo harían si encontraran algún comprador. La mayor empresa eléctrica de los Estados Unidos, AES, también ha protagonizado huídas repentinas, y ha abandonado grandes inversiones en Orissa (India) y Yorkshire (Reino Unido), además del polémico proyecto de la presa de Bujugali, en Uganda.

Las multinacionales del agua han empezado a desarrollar alternativas para reducir el riesgo político que conlleva crear sociedades de agua privadas, sobre todo en los ‘países en desarrollo’. RWE-Thames Water ha sido la que ha llegado más lejos, vinculándose con algunas de las críticas clave planteadas por los detractores de la privatización del agua. La empresa ha declarado en varias conferencias que no desea estar asociada con empresas privadas que se hayan establecido a raíz de las condicionalidades impuestas por donantes u organismos crediticios; además, ha anunciado que se va a desvincular de la iniciativa de la Comisión Europea en las negociaciones del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS). El Ministerio de Comercio e Industria británico también se está desvinculando de la iniciativa del agua en el AGCS, una decisión también muy sorprendente que podría estar relacionada con la postura de RWE-Thames. RWE-Thames también está intentando ganarse la aceptación

de ONG internacionales potencialmente críticas o, simplemente, influir en políticos clave. No hay nada que indique la adopción de este tipo de iniciativas por parte de empresas del sector energético.

Conclusiones

Las respuestas de los donantes

Estas experiencias plantean una serie de desafíos a los donantes. En lo que respecta a las políticas de desarrollo, las IFI y otras agencias multilaterales y de donantes deben afrontar la cuestión de si la privatización y la liberalización de sectores como el agua y la energía pueden proporcionar una sostenibilidad económica si no van acompañadas de una legitimidad política. En tanto que estas agencias busquen fomentar la ampliación de estos servicios, deberían promover el desarrollo de políticas nacionales y locales mediante procesos democráticos legítimos y, a continuación, ofrecer financiación para las políticas que resulten de dichos procesos. En 2003, el BM realizó unas declaraciones esperanzadoras, y afirmó estar replanteando totalmente su postura sobre la privatización del agua y la energía. Sin embargo, aún no se ha presentado ningún nuevo enfoque que permita al Banco fomentar la mejora del sector público con el mismo empeño que dedica al privado (World Bank, 2004a). Teniendo en cuenta que la ayuda cada vez está más coordinada internacionalmente, la posición del BM con respecto a este asunto reviste aún mayor importancia que en el pasado.

Puede que las propias organizaciones donantes también se enfrenten a la cuestión de cómo maximizar las dimensiones del mercado abierto a empresas extranjeras en estos sectores ante una resistencia tan generalizada. Hay claros indicios de que el BM está abordando este problema, por ejemplo, mediante los mecanismos Guarantco –que sirven para proteger a las empresas de riesgos políticos y, de ese modo, conseguir que los mercados resulten más atractivos– y financiando información favorable a la privatización a través del Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas (PPIAF), promoviendo así de forma activa la privatización en el discurso político local (World Bank, 2003a, b; 2004a, b). Las multinacionales también deben repensar la naturaleza de sus negocios en este sector, sobre todo en los ‘países en desarrollo’. La retirada de muchas empresas en 2003 tuvo una amplia respuesta: la tentativa de RWE-Thames Water de crear un papel basado en el consenso



con ONG ejemplifica un enfoque a largo plazo. Queda por ver qué papel, continuado y duradero, pueden desempeñar las multinacionales en estos sectores.

La política global

La oposición a la privatización del agua y la energía (y otros servicios públicos) ha llevado a organizaciones nacionales o locales a involucrarse, con relativo éxito, en la política global. Las iniciativas de IFI o multinacionales se han topado con la oposición nacional y local y, en algunos casos, se han retirado. La sociedad civil en los 'países en desarrollo' puede movilizar una actividad política tremendamente efectiva, incluso al hacer frente a actores internacionales de gran peso, como son los bancos de desarrollo y las multinacionales. Sin embargo, esto no se ha dado como parte de una iniciativa coordinada internacionalmente, lo cual significa que la organización de la oposición no refleja la estructura de los responsables de políticas globales a la que se enfrenta, como bien ha observado Herod (2001) en relación con las campañas de solidaridad sindical. Así pues, es cualitativamente distinta de campañas como las que luchan por la abolición del trabajo infantil o las campañas lanzadas por organizaciones internacionales contra las actividades de multinacionales mineras o forestales.

Estructuras y procesos políticos

La oposición ha funcionado a través de estructuras políticas existentes de muy diversas formas y con cierto éxito, salvo en aquellos lugares donde hay una dictadura o una falta de instituciones democráticas. La oposición a la privatización ha influido en las políticas y en el liderazgo de partidos políticos. La influencia sobre las elecciones, en todos los ámbitos, indica que las campañas tienen un efecto sistemático de 'cebar' el proceso electoral, haciendo de la privatización un tema que influye en los patrones de voto, un efecto que también se ha observado en los referendos (de Vreese, 2004; Krosnick y Kinder, 1990). El

hecho de que, con frecuencia, se haya recurrido a la ley indica una disposición sorprendente por parte de los tribunales a fallar en contra de las privatizaciones, propuestas o vigentes, por motivos de interés público.

En algunos países, sobre todo en el Brasil, la resistencia a la privatización y el desarrollo de alternativas democráticas coherentes han estado estrechamente vinculados a partidos políticos y el sistema político general. Sin embargo, en otros lugares, no ha surgido esta relación, lo cual podría ser síntoma de un vacío político, es decir, de partidos que aboguen por el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos.

Intereses generales

La oposición a la privatización se fundamenta en la idea generalizada de que ésta perjudica la equidad (Birdsall y Nellis, 2002). La amplia base de apoyo social de la que goza la oposición sugiere asimismo que existe un gran desacuerdo con la visión ortodoxa de las IFI, la Unión Europea (UE) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en lo referente a los límites adecuados entre las decisiones políticas y el mercado en relación con la estructura y el funcionamiento de los servicios públicos. El intento de imponer un único modelo del papel del Estado es tan endeble en términos políticos como teóricos, y el intento de introducir la privatización como una política global pone de relieve que los propios mercados son estructuras políticas controvertidas que están sujetas a conflictos locales concretos (Chang, 2003; Harriss-White, 2003). Cada vez se está más de acuerdo con que el paradigma neoliberal es inadecuado, y los analistas están haciendo hincapié en la importancia de crear instituciones estatales fuertes, basadas en la cultura y las condiciones locales (Fukuyama, 2004). Por lo tanto, la política de las campañas del agua y la energía debería considerarse como un puente al futuro y no al pasado.

Referencias

- Birdsall, N. y J. Nellis** (2002) 'Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization', Center for Global Development Working Paper No. 6. Washington, DC: Center for Global Development.
- Buresch, M.** (2003) 'The declining role of foreign private investment', ponencia presentada en el Foro de la Energía del Banco Mundial, Washington, DC, 24-27 de febrero. Consultado en la web del Banco Mundial: <www.worldbank.org>.
- Business News Americas** (2002, 6 de junio) 'Senate blocks Corposana sale process'.
- Chang, H. J.** (ed.) (2003) *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Londres: Zed Books.

- de Vreese, C. H.** (2004) 'Primed by the Euro: the impact of a referendum campaign on public opinion and evaluations of government and political leaders'. *Scandinavian Political Studies* 27(1).
- Dubash, N. (ed.)** (2002) *Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform*. Washington, DC: World Resources Institute
- Filho, A. de O.** (2002) Brazil: Struggle Against the Privatization of Water. Informe para la Conferencia Interamericana del Agua de la ISP, San José, 8-10 de julio de 2002.
- Financial Times** (1997, 6 de febrero) 'Manila contract challenges criticised'.
- Financial Times** (1999, 15 de junio) 'Emos sell off leaves Frei in fresh disarray'.
- Florio, M.** (2004) *The Great Divestiture. Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979-1997*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fukuyama, F.** (2004) *State Building: Governance and World Order in the Twenty-first Century*. Londres: Profile Books.
- Hall, D.** (2002) 'Secret Reports and Public Concerns. A Reply to the USAID Paper on Water Privatisation 'Skeptics''. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hall, D., E. Lobina y R. de la Motte** (2003) 'Public Solutions for Private Problems? Responding to the Shortfall in Water Infrastructure Investment'. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hall, D. y R. de la Motte** (2004) Dogmatic Development: Privatisation and Conditionalities in Six Countries, Informe de PSIRU para War on Want. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Harriss-White, B.** (2003) 'On understanding markets as social and political institutions in developing economies', en H. J. Chang (ed.) *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Londres: Zed Books.
- Herod, A.** (2001) 'Labor internationalism and the contradictions of globalization: or, why the local is sometimes still important in a global economy'. *Antipode* 33(3):407-426.
- IMF** (2004, 12 de marzo) 'International Monetary Fund: Public Investment and Fiscal Policy'. Consultado en la web del Fondo Monetario Internacional (FMI): <www.imf.org>.
- Krosnick, J. A. y D. R. Kinder** (1990) 'Altering the foundations of support for the president through priming'. *American Political Science Review* 84(3):497-512.
- Lobina, E. y D. Hall** (2001) 'Private to Public: International Lessons of Water Remunicipalisation in Grenoble, France'. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Lobina, E. y D. Hall** (2003) 'Problems with Private Water Concessions: A Review of Experience'. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Mxotwa, M.** (2001, 15 de diciembre) 'Nkonkobe water contract nullified by high court', *Dispatch Online*.
- Nellis, J.** (2003) 'Effects of privatization on income and wealth distribution'. Presentación ante la Semana de la Energía del Banco Mundial 2003, Washington, DC, 24-27 de febrero.
- Padco** (2002) 'A review of reports by private-sector-participation skeptics'. Presentación preparada para Municipal Infrastructure Investment Unit (MIIU), Sudáfrica y USAID.
- Pape, J.** (2001) 'A public sector alternative: SAMWU's efforts', *South African Labour Bulletin* 25(4).
- Philippine Daily Inquirer** (2003, 28 de mayo) 'Terrorists in robes?'.
- Prayas Energy Group** (2001) 'Lessons of the Enron Disaster: Democratization through TAPing of Governance as the Remedy'. Consultado en la web del Prayas Institute: <www.prayaspune.org>.
- Saghir, J.**
- Wagle, S.** (2000) 'Reforms in the Indian Electricity Sector: Resisting the World Bank Model'. Consultado en la web de Prayas: <www.prayaspune.org>.
- Wall Street Journal** (2003, 21 de julio) 'The World Bank as privatization agnostic'.
- Willner, J.** (2001) 'Ownership, efficiency, and political interference', *European Journal of Political Economy* 17(4).
- World Bank** (2003a) 'Infrastructure Action Plan'. Consultado en la web del Banco Mundial: <www.worldbank.org>.
- World Bank** (2003b) 'Implementing the World Bank Group Infrastructure Action Plan'. Consultado en la web del Banco Mundial: <www.worldbank.org>.
- World Bank** (2004a) *Reforming Infrastructure Privatization, Regulation, and Competition*. Nueva York: World Bank y Oxford University Press.



World Bank (2004b) 'Credible regulation vital for infrastructure reform to reduce poverty'. Comunicado de prensa, 14 de junio, Consultado en la web de Competency based Economies through Formation of Enterprise (CEFE): <www.cefe.net>.