

# La Privatización de los Servicios Públicos Básicos en África Subsahariana: El Impacto en los ODM

Por Kate Bayliss y Terry McKinley

## Introducción

Esta publicación se basa en las conclusiones del libro auspiciado por el PNUD, *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa* (Bayliss y Fine, de próxima publicación), para analizar los efectos de la privatización en la prestación de servicios de agua y electricidad. ¿Su conclusión principal? La privatización ha resultado un fracaso generalizado. Esto ha entorpecido el progreso de los ODM para los servicios de agua y saneamiento y de muchos otros ODM que dependen de la energía.

La privatización ha fracasado por varios motivos. Contrariamente a las expectativas, los inversores privados han evitado invertir en dichos servicios públicos en la región. Por ende, a los gobiernos les ha resultado costoso motivarlos para que inviertan. Además, el enfoque de los inversores en la recuperación de costos no ha promovido objetivos sociales, tales como reducción de la pobreza y promoción de la equidad.

En consecuencia, las realidades actuales imponen una reorientación al desarrollo de la capacidad del sector público. Este sector sigue dominando el suministro de agua y electricidad, y lo seguirá haciendo en el futuro inmediato. Pero se necesitará un aumento importante de recursos externos e internos a fin de financiar mayores inversiones públicas en estos sectores. Este enfoque concuerda con la prioridad actual en la región de adoptar estrategias de desarrollo más ambiciosas basadas en los ODM.

## Los Esfuerzos de Privatización

Cuando los países de África Subsahariana se independizaron, el Estado dominó el suministro de servicios públicos. Sin embargo, en la década del 80 la crisis de la deuda y la subsiguiente contracción de los presupuestos dieron lugar a una reevaluación de las prestaciones del sector público. Los donantes comenzaron a ejercer presión a fin de reestructurar los servicios públicos y, para la década del 90, exigían una privatización total. La ejecución de dichas reformas, no obstante, ha sido paulatina.

Una de las principales razones: la falta de interés de los inversores privados. Tras una ola inicial, el ritmo de las privatizaciones se desaceleró notablemente. Entre 1990 y 2003, menos del cuatro por ciento de las inversiones privadas en infraestructura a nivel mundial se destinó a África Subsahariana.

Por lo tanto, muchos gobiernos han tenido que reorientar sus expectativas. Ahora se centran en la creación de las condiciones adecuadas para los inversores privados y han dejado en suspenso la privatización total. Este enfoque implica además recurrir a contratos de gestión a corto plazo con empresas privadas como una medida provisional.

Las esperanzas iniciales en cuanto a las privatizaciones eran tan grandes que los donantes que invertían en infraestructura alimentaron la expectativa de que el sector privado se haría cargo del tema. Por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial para



Foto: Ruth Massey/UNDP

las inversiones en infraestructura disminuyeron en un 50 por ciento entre 1993 y 2002, y la mayor parte de los mismos se destinó a preparar a las empresas para las privatizaciones. En 2002, los préstamos del Banco para los proyectos de agua y saneamiento, en particular, ascendieron sólo al 25 por ciento de su promedio anual entre 1993 y 1997.

Al mismo tiempo, el Banco Mundial incrementó su apoyo a las inversiones privadas en servicios públicos a través de su Corporación Financiera Internacional y su Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Mientras que los préstamos del Banco para los servicios públicos de electricidad cayeron de alrededor de US\$ 2,9 mil millones en 1990 a sólo US\$ 824 millones en 2001, sus préstamos sectoriales a los inversores privados subieron de US\$ 45 millones a US\$ 687 millones.

Por consiguiente, los países africanos se han visto envueltos en un terrible aprieto. No sólo ha decaído la financiación de inversiones públicas por parte de los donantes, sino que también las inversiones privadas se han sumado a la tendencia. Por otra parte, muchos gobiernos han tenido que adoptar programas de austeridad fiscal, los cuales han provocado mayores disminuciones en las inversiones estatales nacionales en servicios públicos.

### El Logro de los ODM

La falta de inversiones ha significado que la mayoría de los países en África Subsahariana no ha avanzado mucho hacia el logro de la meta de los ODM de reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso sostenible a agua potable. Y los avances con respecto a la provisión de acceso a electricidad han sido mucho menores; este acceso es la base para alcanzar muchos de los ODM, como por ejemplo, los objetivos de educación y salud.

El Cuadro 1 muestra que en 2004 sólo el 56 por ciento de la población de África Subsahariana tenía acceso a una mejor fuente de abastecimiento de agua, 23 puntos porcentuales menos que el promedio de los países en desarrollo. El sector de la electricidad presenta un panorama más sombrío (Cuadro 2). La proporción de la población de África Subsahariana con acceso a electricidad creció a paso de tortuga durante treinta y dos años, de nueve por ciento a sólo 24 por ciento. En 2002, más de 500 millones de personas en la región todavía no tenían acceso a electricidad, y alrededor del 80 por ciento de ellas se encontraba en zonas rurales. Como se indica en el cuadro, la otra región más pobre del mundo, Asia Meridional, avanzó mucho más durante este período.

Cuadro 1

#### Acceso Sostenible a una Mejor Fuente de Abastecimiento de Agua (% de población)

Región	1990	2004
África Subsahariana	48	56
Todos los países en desarrollo	71	79

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (2006), Cuadro 7.

Cuadro 2

#### Acceso a Electricidad (% de población)

Región	1970	1990	2002
África Subsahariana	9	16	24
Asia Meridional	17	32	43

Fuente: World Energy Outlook (2002 y 2004).

### El Afianzamiento de la Prestación Estatal

A raíz del fracaso de las privatizaciones, muchos donantes han tenido que replantearse sus modelos de reforma. En 2004, dos informes influyentes (Banco Mundial 2004; OCDE 2004) resaltaron las deficiencias de la privatización de infraestructuras. El informe del Banco Mundial calificó las privatizaciones de infraestructura como “de méritos exagerados y mal interpretadas” y enfatizó la necesidad de un enfoque específico según el caso. El informe de la OCDE concluyó que a África Subsahariana le había ido particularmente mal con las privatizaciones, y no pudo promover objetivos sociales, en especial.

Ambos informes ponen un mayor énfasis en establecer las condiciones previas para una privatización exitosa. Estas incluyen la necesidad de garantizar una buena gestión de los asuntos públicos, competencia y normativa. No obstante, ambos informes no consideran seriamente la opción de fortalecer la prestación de estos servicios por parte del sector público. En los casos en que la privatización no funciona, la respuesta instintiva es esforzarse aún más arduamente para que tenga éxito, incluso cuando ya se ha demostrado que las perspectivas de éxito son desalentadoras. Una aversión ideológica al sector público profundamente arraigada es un factor explicativo probable e importante.

Los estudios de casos por países de la publicación Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa confirman que pese a años de tratar de privatizar los servicios públicos, el Estado sigue siendo, sin lugar a dudas, el principal prestador de servicios de agua y electricidad. Incluso en países donde ha habido cierta participación por parte del sector privado ha sido necesario seguir contando con un Estado fuerte para supervisar y regular las empresas privadas.

Al contrario de lo que comúnmente se cree, la participación del sector privado no incrementa la competencia. A los inversores privados les interesan los entornos sin riesgos en lugar de los competitivos. En la práctica, no suelen competir para ganar contratos tanto como los gobiernos compiten para atraer sus inversiones. Cuando las empresas se aseguran los contratos gubernamentales, con frecuencia, reciben derechos exclusivos por un período prolongado. En Camerún, por ejemplo, a la empresa multinacional AES se le adjudicaron las responsabilidades de gestión exclusivas para la producción, transmisión y distribución de electricidad por un período de 20 años.

Este tipo de experiencia, que se repitió en todo el continente, sugiere que en vez de ofrecer incentivos lucrativos a las empresas privadas, la prioridad de las políticas debería reorientarse al desarrollo de las capacidades del Estado ya que, con certeza, el sector público continuará dominando la prestación de estos servicios.

### La Experiencia de Tanzania

La experiencia de privatización en Tanzania ilustra esta observación. Aunque originalmente era un partidario entusiasta de las reformas neoliberales, en la actualidad, el gobierno está retomando el control de los sectores de agua y electricidad. Luego de haber puesto los servicios públicos de electricidad del Estado en la lista de privatizaciones durante años, recientemente, el gobierno los ha quitado de allí debido a la falta de interés por parte de los inversores. Cuando, a finales de 2006, se venció el contrato de gestión a corto plazo de los servicios públicos con una empresa privada, estos servicios pasaron nuevamente a manos de la administración pública.

La participación del sector privado en este sector ha resultado costosa e inflexible. La empresa de electricidad estatal, por ejemplo, planea asumir el control de una central eléctrica privada a fin de ahorrar dinero.

También en Tanzania, la privatización del abastecimiento de agua de Dar es Salaam comenzó a mediados de la década del 90. Este primer intento fracasó en el año 2000 y un segundo intento suscitó sólo una oferta, de un consorcio dirigido por la empresa británica Biwater. Si bien el contrato con esta empresa se firmó en 2003, 18 meses después, fue rescindido tras no haberse observado mejora alguna en los servicios. Posteriormente, la gestión del sector fue transferida a una empresa pública especialmente creada, bajo la conducción de un nuevo y eficaz Director General. En los primeros tres meses de funcionamiento, se observaron mejoras importantes.

### **Las Consecuencias Sociales Adversas de las Privatizaciones**

Las dificultades económicas de muchas empresas estatales de servicios públicos en la década del 80 llevaron a un enfoque orientado a lograr sostenibilidad económica. Y la obtención de objetivos sociales se vio relegada a una etapa posterior. Como consecuencia, los hogares pobres han sufrido reducciones de subsidios y la desconexión de los servicios cuando no pueden pagarlos. Por otra parte, la prestación de servicios se ha vuelto más fragmentada, intensificando las desigualdades en el abastecimiento.

### **Mecanismos de Fijación de Precios**

La fijación del precio de los servicios públicos plantea desafíos significativos en África Subsahariana. Antes, los precios solían fijarse por debajo del costo. Por lo tanto, el aumento de los precios ha sido un paso fundamental para contribuir a la sostenibilidad económica. Pero, ¿qué costos deberían tratar de recuperar las empresas de servicios públicos? Cubrir una mayor proporción de los costos de funcionamiento podría tener sentido. Sin embargo, esperar que los consumidores también se hagan cargo de las nuevas inversiones es poco realista.

Los esfuerzos para introducir una completa recuperación de costos se han visto frustrados ya que las empresas de servicios públicos se encuentran atrapadas entre los elevados costos de sus operaciones y los bajos ingresos de muchos de sus consumidores. Los costos suelen ser altos porque la infraestructura de muchos de los servicios públicos está muy deteriorada debido a la falta lamentable de inversiones públicas durante muchos años. Por ende, las pérdidas de los sistemas son elevadas.

Esto inevitablemente conduce a imponer tarifas inasequibles a muchos consumidores. Como regla general, las facturas de agua no deberían superar entre el 5 y el 6 por ciento de los ingresos familiares mensuales. Pero las estadísticas para Zambia en los años 2002 y 2003 indican que, sobre esta base, casi un cuarto de los hogares no podría pagar las tarifas de los servicios de suministro de agua, ni siquiera aquellas diseñadas para las viviendas de bajo costo.

Si bien la intención del aumento de las tarifas es mejorar la salud económica de las empresas de servicios públicos, no siempre resulta en mayores ingresos. El consumo puede disminuir si los consumidores buscan otras alternativas. A menudo, las mismas no son seguras ni saludables. En Malawi, por ejemplo,

un incremento del 25 por ciento en los precios de la electricidad provocó el uso sin precedentes de carbón a pesar de que su producción ha estado prohibida desde 1997 por su contribución a la deforestación. En Sudáfrica, las subas en los precios han resultado en el uso intensificado de fuentes de agua poco seguras, lo que contribuyó a un brote de cólera en el año 2000.

En vez de recurrir tan ávidamente al incremento de las tarifas, los gobiernos a menudo podrían cosechar mayores beneficios si redujeran las pérdidas de los sistemas. A medida que aumentan los precios, es probable que proliferen las conexiones ilegales. Los esfuerzos deberían centrarse en fortalecer la capacidad de las empresas de servicios públicos para reducir pérdidas y mejorar la recaudación de ingresos. En Ghana, por ejemplo, el ente regulador de los servicios públicos de agua y electricidad ha recomendado enfatizar la reducción de las pérdidas de los sistemas y limitar los incrementos tarifarios adicionales a los costos de insumos.

### **Desinterés por el Impacto Social**

Típicamente, los pobres pagan más por los servicios de agua y electricidad en África Subsahariana, en especial, porque tienen que depender de proveedores secundarios o terciarios más caros. El Gráfico 1 presenta comparaciones de pagos a nivel mundial, que también son pertinentes a África. Que los pobres paguen precios más altos no quiere decir que en efecto deseen pagar más. Los encargados de formular políticas y los donantes suelen sacar esta conclusión apresurada a efectos de justificar las tarifas más elevadas.

Los hogares pobres simplemente han tenido que renunciar al consumo de otros artículos esenciales. En otras palabras, ya enfrentan las peores formas de prestación privada, pagando tarifas exorbitantes a pequeñas empresas privadas. Por ejemplo, los proveedores de agua que operan en barrios marginales, como en Nairobi, pueden cobrar entre 8 y 10 veces más que las empresas de servicios públicos que proveen agua corriente. Por consiguiente, para los pobres, obtener acceso a servicios públicos estatales sería una mejora significativa.

Además de agravar la pobreza, la recuperación de costos puede provocar una mayor desigualdad, como por ejemplo, a nivel regional. Este ha sido el caso de Namibia, donde los incrementos de precios han diferido geográficamente dependiendo de cuán costosa resulta la provisión de agua. Como era de esperarse, los incrementos de precios han sido menores en las regiones más ricas y mayores en las regiones más pobres; esto obedeció principalmente a la disponibilidad de agua en cada región.

Este impacto se ve agravado por la eliminación de los subsidios cruzados. En Ghana, por ejemplo, las zonas rurales y los pueblos pequeños se habían beneficiado con los subsidios cruzados para el agua que habían sido posibles debido a las tarifas más elevadas en zonas urbanas más grandes. Pero al prepararse para la privatización, el gobierno eliminó dicho subsidio al separar los servicios urbanos de abastecimiento de agua más lucrativos. Esto ha puesto en peligro la sostenibilidad económica de los servicios rurales.

Es necesario proporcionar subsidios a fin de promover el acceso equitativo a los servicios públicos. Algunas empresas de servicios públicos han introducido las "tarifas mínimas o vitales", mediante las cuales se ofrecen niveles mínimos de servicios públicos gratuitos o a bajo costo. Sin embargo, es posible que

dichos subsidios no lleguen a los pobres ya que a menudo ni siquiera están conectados a los servicios públicos. Otra opción es subsidiar las conexiones en los distritos pobres.

En algunos casos, como por ejemplo, el abastecimiento de agua en las zonas rurales de Namibia y en Dar es Salaam, Tanzania, los gobiernos han ofrecido pequeños subsidios dirigidos a los hogares pobres. Esta política, lógicamente, puede implicar un proceso que requerirá mucha mano de obra para identificar sus necesidades. Por lo tanto, la focalización en zonas pobres suele ser más viable. Es necesario contar con más investigaciones para identificar el impacto de las diversas formas de subsidios, tales como los subsidios cruzados, mínimos o vitales, de conexión, o focalizados. Y cabe destacar que dichas intervenciones necesitan estar integradas con una coherente estrategia nacional de reducción de la pobreza a fin de que sean eficaces.

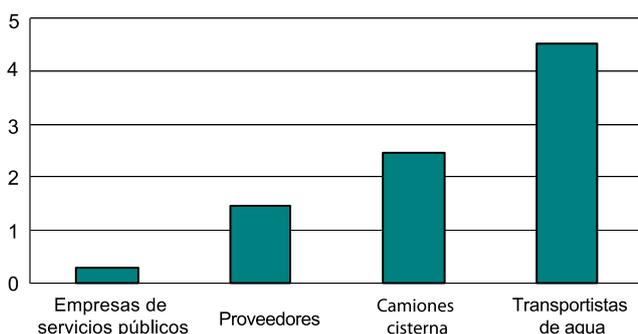
### El Problema de la Falta de Pago

Uno de los desafíos principales para el logro de la sostenibilidad económica de las empresas de servicios públicos de agua y electricidad en África Subsahariana es la falta de pago de los servicios. Algunos consumidores no pagan simplemente porque no pueden hacerlo. Otros no pagan por motivos que no guardan ninguna relación con los ingresos. En la práctica, resulta difícil diferenciar a estos dos grupos.

En Senegal, el proveedor privado de agua tuvo éxito con el incremento de las tasas de recaudación mediante la imposición de una política estricta de desconexión. Pero en este caso, cerca del 12 por ciento de las conexiones dejaron de utilizarse dentro de Dakar y mayores porcentajes predominaron fuera de la ciudad, en algunas zonas periféricas afectó un quinto de todas las conexiones. Esto socavó los resultados positivos obtenidos en cuanto a la mejora de las tasas de acceso.

Gráfico 1

### Pagos a Empresas de Servicios Públicos Frente a Proveedores Privados (US\$ por metro cúbico de agua)



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2006, página 83.

Una de las soluciones propuestas a este problema es la instalación de medidores prepagos. Su éxito depende del país y del sector. En Namibia, por ejemplo, dichos medidores tienen una amplia cobertura para la electricidad pero han fracasado para el agua. Los medidores de funcionamiento defectuoso han resultado desastrosos para las finanzas de algunas autoridades municipales. Usualmente utilizados en asentamientos informales, muchos han dejado de funcionar o los han roto. Para aquellos hogares que no pueden pagar las tarifas, el uso de medidores prepagos equivale a una política de desconexión inmediata.

¿Qué se puede hacer para asegurar el cumplimiento de los pagos? La desconexión de los servicios es una táctica que suelen emplear los proveedores privados. Algunos proveedores públicos también recurren a estos métodos severos. Algunos consumidores comienzan a pagar inmediatamente después de que se les desconectó el servicio pero muchos hogares pobres no pueden hacerlo. En algunos países, como Namibia, las deudas que dichas familias tienen con los proveedores locales de servicios públicos siguen creciendo sobre la base de la acumulación de intereses, que, en algunos casos, resulta en el desalojo de hogares.

### La Necesidad de Aumentar la Financiación

La mayoría de los proveedores estatales de servicios públicos en África Subsahariana necesitan más financiación de manera considerable, en especial para las inversiones en materia de ampliación de la prestación de servicios. Están atrapados en un círculo vicioso de infraestructura deteriorada, pérdidas elevadas en los sistemas, costos elevados e ingresos bajos.

La completa recuperación de los costos no es una opción para la mayor parte de la región. Como consecuencia de recortes en el gasto público, muchas empresas de servicios públicos de agua y electricidad están funcionando con una infraestructura antigua. Al carecer de los recursos para reducir las pérdidas de los sistemas, no cabe duda de que la prestación será ineficaz. Su desempeño suele mejorar sólo con una inyección de financiación adicional de inversiones.

Si bien es uno de los países más pobres de África Subsahariana, Burkina Faso todavía cuenta con una empresa pública de servicios de abastecimiento de agua notablemente exitosa. No obstante, esto se ha debido, en parte, a las grandes inyecciones de financiación de donantes. Entre todas las empresas estatales de servicios de abastecimiento de agua en Zambia, la de mejor desempeño le debe su superioridad a la disponibilidad de financiación externa para reacondicionar su infraestructura. Incluso en Namibia, donde el proveedor estatal de electricidad, NamPower, genera utilidades, se necesita financiación adicional para expandir su capacidad instalada.

En los países de bajos ingresos, los donantes externos deben desempeñar un papel importante en la financiación de las inversiones públicas necesarias para ampliar el suministro de agua y electricidad, en particular en las zonas rurales. Por ejemplo, los donantes aportan cerca del 90 por ciento del total de inversiones para el suministro de agua en las zonas rurales y pequeñas poblaciones de Ghana.

Para alcanzar el ODM del agua potable y muchos otros ODM en África Subsahariana, los donantes externos tendrán que aportar la mayor parte del aumento de las inversiones. Sin embargo, los gobiernos también tendrán que movilizar más ingresos nacionales a dicho efecto. Ampliar la base de ingresos relativamente pequeña de muchos países es con certeza viable. En muchos casos, por motivos de equidad, esto es preferible a la obtención de pagos más altos directamente de los consumidores. Es además la única solución económica a largo plazo.

### Recomendaciones Principales:

- **Invertir en empresas de servicios públicos:** En África Subsahariana, en el futuro inmediato, el Estado continuará siendo el principal prestador

de servicios de agua y electricidad sin lugar a dudas. Por lo tanto, los recursos económicos y técnicos que actualmente se encuentran desviados, infructuosamente, a la promoción de inversiones privadas deberían ser redirigidos al fortalecimiento de las capacidades del sector público.

■ **Priorizar la reducción de la pobreza y los ODM:**

Ciertamente, las empresas de servicios públicos necesitan mejorar la sostenibilidad económica pero no a expensas de los objetivos sociales. Debido a los elevados costos y los bajos ingresos que predominan en toda la región, una fuerte dependencia de la recuperación de costos no es viable ni socialmente aconsejable.

- **Aumentar la financiación:** Un nivel de fondos considerablemente mayor es crucial para el fortalecimiento de la prestación de servicios por parte del sector público. Es necesario incrementar la AOD de manera apreciable a fin de financiar las inversiones públicas. Asimismo, los gobiernos deberían centrarse en la movilización de más ingresos nacionales y utilizarlos para garantizar el acceso en lugar de recurrir a tarifas insosteniblemente altas. ■

**Kate Bayliss**, Consultora independiente, Brighton, Reino Unido; y **Terry McKinley**, Jefe de investigaciones y Director en funciones, Centro Internacional de Pobreza, Brasilia.

Agradecemos a Tim Kessler, Investigador Asociado, Centro de Investigación para el Desarrollo, México, y Hulya Dagdeviren de Hertfordshire University, Reino Unido, por revisar esta publicación. Ellos no son responsables, lógicamente, de su contenido final.

---

## Referencias:

Agencia Internacional de la Energía (2002 y 2004). *World Energy Outlook*. París: AIE.

Banco Mundial (2004). *Reforming Infrastructure: Privatisation, Regulation and Competition*. Policy Research Report del Banco Mundial, Washington D. C.

Bayliss, K. y B. Fine (de próxima publicación, 2007). *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. Londres: Palgrave Macmillan.

OCDE (2004). *Privatisation in Sub-Saharan Africa: Where Do We Stand*. París: OCDE.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*. Nueva York: Oxford University Press.

*Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.*

**Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)**

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD  
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar  
70052-900 Brasília, DF - Brasil  
Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

**Policy** International  
Centre for Inclusive Growth