

Suministro de Servicios Públicos: Elaboración de Contratos en Pro de los Pobres

Por Degol Hailu y Portia Hunt

I. Introducción

El acceso a servicios públicos básicos tales como agua, electricidad y saneamiento son esenciales para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Sin embargo, para muchas de las personas más pobres del mundo, estos servicios continúan siendo inasequibles o bien no están disponibles. Las pérdidas de productividad y potencial humano son inconmensurables. El acceso desigual a los servicios básicos no es solamente una crisis humanitaria, sino también un serio obstáculo para el desarrollo.

La práctica actual en cuanto al suministro de servicios públicos, mediante la cual los gobiernos privatizan parcial o totalmente la prestación de los mismos, está repleta de contratos incumplidos, proyectos fallidos y acceso paralizado a los servicios. El enfoque permanente en la recuperación de costos ha producido un costo humano real y amenaza el progreso hacia la inclusión social.

La reforma de los servicios públicos es un esfuerzo loable, especialmente para mejorar el funcionamiento de las empresas estatales aquejadas de problemas. En los países de bajos ingresos, el suministro público sigue siendo primordial porque vale la pena considerar los objetivos sociales, en contraposición a la mayor eficacia. Por ejemplo, incluso los países desarrollados recién comenzaron a privatizar sus servicios públicos luego de lograr un 100 por ciento de acceso al agua potable (Hailu, 2008). Cuando se cumplen los objetivos sociales y se toma en consideración una mayor eficacia, se debe dar reconocimiento legal a los derechos de los consumidores al elaborar los contratos de privatización. Solamente los contratos elaborados en pro de los pobres pueden resultar en un suministro de servicios públicos libre de controversias. A esto se refiere el presente Policy Research Brief.

II. La Necesidad de Mayor Acceso

Hacer llegar los servicios de agua y saneamiento a los hogares pobres está de acuerdo con los compromisos contraídos en las Naciones Unidas con respecto a que el derecho al agua es "indispensable para llevar una vida con dignidad humana" y "un prerrequisito para el logro de otros derechos humanos". A más de mil millones de personas se les niega el derecho al agua potable y 2,6 mil millones de personas carecen de acceso a saneamiento adecuado. Las ramificaciones son numerosas: cada año, unos 1,8 millones de niños mueren a raíz de enfermedades causadas por agua contaminada y saneamiento deficiente. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el agua y el saneamiento impediría 470.000 muertes al año (PNUD, 2006).

Un análisis de costo-beneficio llevado a cabo por la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinó que reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico para el año 2015 aportaría considerables beneficios económicos: por cada US\$1 invertido, el rendimiento económico sería de entre US\$3 y US\$34, dependiendo de la región. Un mayor acceso al agua y al saneamiento mejora la salud, lo que permite una mayor productividad, al igual que el acceso a la electricidad. El ahorro de tiempo relacionado con la disponibilidad cercana de servicios de agua y saneamiento mejora la asistencia escolar (OMS/UNICEF, 2004).

III. La Práctica Actual en Cuanto a la Prestación de Servicios: el Movimiento de Transformación de Empresas Públicas en Sociedades Comerciales

En los últimos 20 años, se ha debatido mucho la manera más eficaz para prestar servicios públicos a los pobres. La capacidad del sector público para prestar estos servicios se ha visto restringida, en gran parte, debido a dificultades financieras, especialmente si el país está muy endeudado. La respuesta a esta deficiencia ha sido la introducción generalizada de soluciones orientadas hacia el mercado: la prestación de servicios por parte del sector privado, incluyendo la total privatización o transformación de empresas públicas en sociedades comerciales.



Foto: Brendan Bernard

La transformación a sociedades comerciales en el sector de servicios públicos es un acuerdo contractual a largo plazo entre un organismo público y una empresa privada para asegurar la financiación para construir y mantener un proyecto de infraestructura y para prestar servicios públicos tradicionalmente suministrados por el Estado. El objetivo declarado de estas asociaciones del Estado con sectores privados es movilizar capital privado cuando la magnitud de la inversión necesaria resulta prohibitiva para el sector público. Hasta ahora, sin embargo, la privatización no ha logrado las inversiones adecuadas. Faltan incentivos económicos para que los operadores privados inviertan en zonas rurales y distritos de bajos ingresos donde no esperan recuperar los costos. Cuando una empresa privada emprende un proyecto de suministro de servicios públicos, la necesidad de cubrir los costos y la atención en la sostenibilidad económica lleva, en muchos casos, a aumentos de tarifas inasequibles para los pobres. Las medidas de recuperación de costos y la falta de inversión van en contra de los objetivos sociales.

Para mejorar los acuerdos público-privados respecto al suministro de servicios públicos a los pobres, la atención debe centrarse en los pobres en primer lugar. Este enfoque al suministro exige un marco jurídico que reconozca plenamente el derecho humano al agua y al saneamiento. Al subcontratar o hacer acuerdos de transformación de empresas públicas en sociedades comerciales, el objetivo primordial de la elaboración de los contratos debe ser garantizar el acceso de los pobres a los servicios básicos.

IV. Un Marco Jurídico para los Pobres

Un marco jurídico que garantice un nivel mínimo de acceso para los pobres debe ser la base para la prestación de servicios públicos. Sudáfrica se ha embarcado en uno de los procesos de reforma relacionados con los derechos al agua más ambiciosos del mundo: la reforma estableció el derecho de los ciudadanos al agua con la Declaración de Derechos en 1996, la Ley de Servicios de Agua en 1997 y la Ley Nacional del Agua en 1998. El marco jurídico está diseñado para satisfacer las necesidades básicas, así como para abordar las cuestiones de igualdad social.

Todos los sudafricanos tienen derecho a suficiente agua para satisfacer sus necesidades básicas, pero dar cumplimiento a

estos derechos llevará algún tiempo: las primeras estimaciones sobre el plazo para la prestación de servicios básicos de agua para todos eran de entre 7 y 25 años, dependiendo de la disponibilidad de fondos. Después del largo pero necesario proceso de participación pública para el desarrollo de nuevas leyes, los administradores de recursos hídricos en Sudáfrica han comenzado a implementar la reforma. Muchos de los cambios ya se han dado o están en vías de ejecución, incluyendo la reestructuración y la realineación del Departamento Nacional de Asuntos Hídricos y Silvicultura, para apoyar el nuevo paradigma y el enfoque a la gestión integrada de recursos hídricos y a mejores derechos (Bruns et al., 2005).

Llevará tiempo cambiar las instituciones jurídicas y normativas, así como rediseñar la gestión del agua para la participación. No obstante, el establecimiento del acceso al agua como un derecho constitucional debe ser la base fundamental de la prestación equitativa de servicios públicos. En los países en los que se cumplen algunos objetivos sociales y se toma en consideración la mayor eficacia, los contratos de suministro de servicios públicos deben garantizar, en términos no negociables, la cobertura para los pobres.

V. Transparencia, Participación y Prevención de Controversias

En el caso de las subcontrataciones y la transformación de empresas públicas en sociedades comerciales, la elaboración del contrato debe evaluar adecuadamente tanto el alcance como la falta de servicios en las áreas a ser cubiertas, además de determinar cuáles son los servicios adecuados. Por ejemplo, si los contratos establecen que las empresas operadoras presten servicios en todas las áreas utilizando una tarifa fija, los operadores enfocarán la prestación de servicios en poblaciones de las que recibirán la mayor rentabilidad por sus inversiones. Este enfoque deja a los pobres de lado. La prestación equitativa de servicios es el resultado de tarifas diferenciales para diferentes niveles de ingresos y diferentes áreas. La empresa de electricidad ZESCO de Zambia, por ejemplo, utiliza un sistema tarifario escalonado para sus servicios: aquellos que consumen hasta 100 kilovatios hora pagan menos que aquellos que consumen hasta 400. Aquellos que consumen menos pagan

Cuadro

Número de Casos del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones

Región	Sector	Pendiente	Cerrado
América Latina	Agua/Saneamiento	8	5
América Latina	Gas	5	1
América Latina	Electricidad	10	3
América Latina	Telecomunicaciones	1	
Asia Meridional	Gas	1	
Asia Central	Electricidad	4	
Asia Central	Gas	4	
África	Electricidad	1	1
África	Agua/Saneamiento	1	
Oriente Medio	Agua/Saneamiento	1	1

Fuente: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, www.worldbank.org/icsid

menos por unidad de consumo, un paso hacia un servicio de electricidad más asequible para los pobres.

Para asegurar que un proyecto de infraestructura propuesto satisfaga las necesidades de la comunidad que recibirá los servicios, la elaboración de la propuesta/el contrato debe hacerse tras consultar a esa comunidad. Esto ofrece aportes esenciales sobre el alcance y las prioridades en el planteo de la subcontratación o de la transformación de empresas públicas en sociedades comerciales: qué servicios quiere la gente, cuánto están dispuestos a pagar, qué mejoras son necesarias para satisfacer las necesidades inmediatas y cuáles pueden esperar. Cuando el costo de los servicios es mayor que el considerado razonable por el gobierno, éste puede proporcionar subsidios para cubrir la diferencia entre el costo y la tarifa deseada, o simplemente suministrar el servicio por sí mismo. Es necesario efectuar un análisis basado en la consulta y la participación para determinar la distribución de los costos y beneficios de los servicios privatizados, y la manera en que pueden ser distribuidos equitativamente.

La participación de los pobres no será automática; debe ser procurada. La participación se facilita compartiendo y difundiendo de antemano la información sobre el método propuesto para el suministro de los servicios. Una vez que la comunidad toma conciencia del proyecto pendiente mediante un ejercicio de desarrollo de capacidades, los consumidores pueden debatir sobre sus necesidades de servicio y limitaciones financieras, y manifestar sus inquietudes.

Si los miembros de la comunidad que recibirá los servicios no son consultados y su participación en el planteo del proyecto y el proceso de contratación es escasa, el emprendimiento bien puede fracasar. Si el proyecto sirve principalmente a los intereses de la empresa privada y/o al gobierno en lugar de servir a la comunidad, es básicamente defectuoso. Si el proyecto enfrenta problemas cuando surge una controversia entre cualquiera de las partes involucradas, los resultados pueden ser desastrosos.

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) actualmente está arbitrando muchas controversias contractuales (ver Cuadro). Tan solo en América Latina hay diez conflictos pendientes en el sector eléctrico, cinco en el sector del gas y ocho en el sector del agua y saneamiento. El CIADI, vinculado al Banco Mundial, es una institución internacional de arbitraje dedicada a la solución de controversias entre inversores y Estados. Su gran número de casos indica que se debe centrar la atención en la prevención de controversias antes que en el arbitraje. Las controversias o la interrupción de proyectos pueden acarrear problemas en el servicio o la falta total del mismo, dejando a los pobres en el lugar donde empezaron.

VI. Cochabamba, Bolivia

En algunos mercados nacionales, la privatización está reemplazando monopolios públicos por monopolios privados cuyos altos precios tienen un impacto negativo en los pobres. Las tarifas y los costos de conexión inevitablemente aumentan con la privatización debido al interés de recuperar totalmente los costos y como una garantía para los nuevos propietarios. En muchos casos, las tarifas aumentaron incluso antes de la privatización, como parte de la reestructuración. Las controversias relacionadas con el agua y la electricidad pueden provocar disturbios civiles, como los ocurridos en Cochabamba, Bolivia.

En Cochabamba, después de la firma de la concesión de los servicios de agua en 1999, los disturbios civiles impulsados por las exorbitantes tarifas de los nuevos acuerdos de prestación de servicios motivaron la cancelación del contrato por parte del gobierno. El gobierno, tras negociaciones a puertas cerradas, había firmado un contrato con el único licitante, Aguas del Tunari. La empresa privada debía emprender un enorme proyecto múltiple para suministrar no sólo agua sino también energía hidroeléctrica y riego. Como Bolivia recibe préstamos del Banco Mundial, el gobierno enfrentaba ciertas restricciones: en su Revisión del Gasto Público en Bolivia (Bolivia Public Expenditure Review), el Banco Mundial estipuló que “no se deben dar subsidios para paliar el aumento de las tarifas de agua en Cochabamba, las que deben reflejar el costo total del suministro por el Proyecto Múltiple Misicuni” (Banco Mundial, 1999, pág. 6). En otras palabras, se esperaba que los usuarios de los servicios de agua en el país más pobre de América Latina paguen por adelantado los costos del proyecto, tornándolo enfáticamente desde un principio en un acuerdo desfavorable a los pobres.

En octubre de 1999, Aguas del Tunari anunció oficialmente que tenía los derechos de concesión por 40 años para la prestación de servicios de agua y saneamiento en Cochabamba. Simultáneamente, el gobierno boliviano aprobó la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, permitiendo la privatización de estos servicios, que de hecho responsabilizaba a los consumidores pobres de cargar con el costo total de los mismos (PBS, 2002). En lugar de otorgarles derechos de agua a los pobres, este marco jurídico les dio derechos de recuperación de costos a las empresas privadas. Junto con la estipulación de que el gobierno no debía proporcionar subsidios, estas circunstancias prácticamente garantizaron que dicha asociación público-privada fuera contraria a los intereses de los pobres.

Al lanzar el proyecto Misicuni, la empresa Aguas del Tunari aumentó abruptamente las tarifas de agua para cubrir los costos, duplicando o triplicando los gastos de agua de los consumidores, aunque la empresa había asegurado al gobierno que estos aumentarían sólo en un 35 por ciento. Subsiguientemente, se produjeron protestas masivas. Ni el gobierno ni Aguas del Tunari tomaron medidas para atender las inquietudes de los manifestantes y por lo tanto las protestas se intensificaron. Siguió un período de cuatro meses de violencia y resistencia, que terminó cuando el gobierno acordó retirar a Aguas del Tunari del proyecto, liberar a los manifestantes detenidos y derogar la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en abril de 2000 (PBS, 2002).

Las lecciones que pueden extraerse de la experiencia de Cochabamba son muchas. Los marcos jurídicos deben ser concebidos en favor de los pobres. En este caso, el marco no protegió el bienestar de los pobres, sino más bien los ingresos de las empresas privadas de servicios. El proceso de licitación no fue transparente: hubo sólo un licitante y la negociación tuvo lugar a puertas cerradas.

La recomendación de organizaciones internacionales recibida por el gobierno impidió que el costoso proyecto múltiple fuera subsidiado, obligando al pueblo boliviano a pagar el mismo por adelantado. Si se hubiera consultado a los consumidores pobres acerca de sus necesidades y su capacidad para pagar los servicios, el proyecto podría haber estado mejor adaptado a la

comunidad. No había ningún mecanismo adecuado para hacer comentarios ni responder a ellos, circunstancia que llevó a una creciente frustración y una escalada de las protestas.

VII. Perspectivas

La transparencia y la participación abierta son cruciales con el fin de evitar el incumplimiento de contratos u otras controversias. Son condiciones necesarias la apertura de los procesos de licitación para garantizar una adecuada competencia, la publicación de los contratos, la cobertura de los medios y la voz de los interesados. Ninguna propuesta de proyecto satisfará a todos los interesados, pero su apoyo será mayor si ven como legítimo el proceso de elaboración. Esta legitimidad comienza con el marco jurídico subyacente: el derecho al agua y la prioridad para los objetivos sociales. El proceso específico para el acuerdo también debe ser legítimo. La selección de un operador privado debe ser justa y transparente.

Por ejemplo, en dos concesiones para el suministro de servicios de agua y saneamiento en Manila, en 1997, se hizo un gran esfuerzo para asegurar al público que el proceso era transparente. Las ofertas se abrieron frente a cámaras de televisión y los resultados de la licitación fueron destacados en los titulares de los principales periódicos de la ciudad (Banco Mundial, 2006).

Si los consumidores entienden los objetivos de la transformación de empresas públicas en sociedades comerciales, han tenido

la oportunidad de expresar sus necesidades y preocupaciones, y pueden opinar respecto al tipo de servicios y tarifas, son más propensos a aceptar el resultado. Una vez que el proyecto está en curso, aún debe quedar un canal abierto de comunicación para los beneficiarios del servicio, especialmente los más pobres, a fin de garantizar la responsabilidad. Esto disminuirá la probabilidad de controversias e interrupción de proyectos. Se puede incluir un marco para este canal de comunicación en el contrato.

Dado que los intereses de los agentes del sector público y privado estarán protegidos por representación legal, puede ser beneficioso tener un organismo independiente trabajando para los pobres, a fin de garantizar la transparencia de las negociaciones contractuales.

La participación de un órgano neutral, tal como un organismo de las Naciones Unidas, daría mayor transparencia y aumentaría la confianza en la imparcialidad del contrato entre gobiernos, empresas privadas y beneficiarios de los servicios públicos. También garantizaría el cumplimiento de las mejores prácticas de otros proyectos de desarrollo de infraestructuras. Lo que es aún más importante, garantizaría que los contratos sean firmados en pro de los consumidores pobres. Es importante dar participación a los pobres para que conozcan sus derechos y obligaciones respecto al contrato. ■

Degol Hailu y Portia Hunt, Centro Internacional de Pobreza.

Referencias:

Banco Mundial (1999). *Bolivia Public Expenditure Review*. Washington, DC, Banco Mundial.

Banco Mundial (2006). *Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit*. Washington, DC, Banco Mundial.

Bruns, Bryan Randolph, Claudia Ringler y Ruth Meinzen-Dick (eds) (2005). *Water Rights Reform: Lessons for Institutional Design*. Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA).

Hailu, D. (2008). "Acceso equitativo a servicios financieros: ¿La microfinanciación es suficiente?" One Pager No. 59 del CIP. Brasilia, Centro Internacional de Pobreza. Disponible en: <<http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager59.pdf>>.

OMS/UNICEF (2004). *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: A Midterm Assessment*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

PBS (2002). "Frontline World: Bolivia—Leasing the Rain", sitio web de Public Broadcasting System, <<http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/bolivia>> (visitado el 10 de julio de 2008).

PNUD (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Nueva York, Palgrave Macmillan.

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 ■ URL: www.ipc-undp.org

Policy International
Centre for Inclusive Growth