

medio ambiente y desarrollo

Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos

Pedro Pírez



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, septiembre de 2000

El presente documento fue preparado por el señor Pedro Pérez, Consultor de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto “Instrumento y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe”, con el apoyo financiero del *Ministero degli Affari Esteri* del Gobierno de Italia. Este proyecto hace parte de un conjunto de actividades sobre gestión urbana cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales para resolver los problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1320-P

ISBN: 92-1-32 1650-5

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2000. Todos los derechos reservados

Número de venta: S.00.II.G.95

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Ciudad, servicios urbanos y distribución	11
1. La ciudad como factor de distribución	12
2. La exclusión de los servicios urbanos	14
3. La gestión de los servicios urbanos	14
II. Los modelos de gestión y la configuración de los servicios urbanos	17
III. Los servicios en la gestión estatal	21
1. Aspectos conceptuales.....	21
2. La situación real	22
a) La configuración institucional	22
b) Los resultados.....	22
3. Exclusión del servicio y derecho ciudadano.....	26
4. Algunas de las razones de la crisis de la gestión estatal y su relación con la equidad.....	27
a) Problemas de financiamiento.....	27
b) Gestión ineficiente.....	29
c) El contexto socioeconómico y urbano	30

IV.	Interpretaciones de la crisis de la gestión estatal y alternativas propuestas...	31
V.	La gestión descentralizada	35
	1. Aspectos conceptuales	36
	2. La situación real	37
	a) La configuración institucional	37
	b) Los resultados	37
	3. Descentralización y desigualdades territoriales	41
VI.	La gestión privada de los servicios urbanos	43
	1. Aspectos conceptuales	44
	2. La situación real	45
	a) La configuración institucional	45
	b) Los resultados	45
	3. Privatización de servicios y transferencia de poder	45
	a) La ampliación y planificación del servicio	46
	b) Las tarifas	47
	c) La protección contra un servicio monopolizado	48
	4. Inclusión y exclusión en los servicios privatizados	48
	a) La evolución de las tarifas	48
	b) Concentración económica y pobreza en el contexto de la privatización	50
VII.	Los servicios controlados estatalmente con participación privada (gestión mixta)	53
	1. Aspectos conceptuales	53
	2. La situación real	54
	a) La configuración institucional	54
	b) Los resultados	54
VIII.	La gestión estatal eficiente	59
IX.	Alternativas participativas en la gestión de los servicios urbanos	61
	1. Algunas alternativas compensadoras ante la crisis de los servicios urbanos de gestión estatal	62
	a) Alternativas vinculadas con el consumo fuera del sistema de los servicios	62
	b) Alternativas vinculadas con la producción de los servicios, articuladas desde fuera de los sistemas	63
	c) Autogestión y cogestión en el servicio descentralizado del agua	64
	2. La cobertura de servicios para los pobres en la gestión privada	66
X.	Servicios urbanos y desigualdad social	69
	1. La cobertura y exclusión de los servicios	69
	2. Calidad de los servicios y exclusión relativa	70
	3. El contexto socioeconómico y la desigualdad en los servicios	70
XI.	Conclusiones	73
	1. Comentarios generales	73
	a) Sobre las condiciones de los servicios	74

b) Las condiciones del contexto.....	75
2. Los servicios como relaciones sociales de poder.....	76
3. Servicios, desigualdades sociales y equidad en la ciudad.....	78
4. Las condiciones particulares en el nivel local de la gestión de los servicios.....	79
5. Algunas dimensiones poco consideradas en los servicios urbanos.....	81
6. Sobre el conocimiento de los servicios urbanos.....	82
Bibliografía	83
Serie Medio Ambiente y Desarrollo: números publicados	87
Índice de Cuadros	
1. Modelos de gestión de servicios urbanos.....	18
2. Modelos de gestión de servicios urbanos con participación social.....	18
3. América Latina: población urbana fuera de las redes de agua y saneamiento, 1980 y 1990	23
4. América Latina: evolución del acceso a servicios urbanos en la década de los 90 (viviendas urbanas sin acceso).....	24
5. América Latina: población excluida de los servicios de agua y saneamiento en algunas ciudades	24
6. Colombia: población sin cobertura del servicio eléctrico en ciudades de diferente tamaño..	25
7. Alternativas de gestión de servicios urbanos según la interpretación de la crisis de la gestión estatal	33
8. América Latina, cobertura de agua y saneamiento y recolección de residuos sólidos en ciudades de cinco países.....	38
9. Colombia: cobertura del servicios de agua y saneamiento en tres ciudades	39
10. Algunos servicios urbanos en Buenos Aires. Variación de precios y tarifas seleccionados..	49
11. Cúpula empresaria argentina: evolución de ventas, utilidades y rentabilidad sobre ventas	51
12. Evolución de la rentabilidad de las empresas privatizadas y la cúpula empresaria. 1993-1997	51
13. Ciudad de México participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado	56
14. Ciudad de México: participación de agentes sociales en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado	57
15. Ciudad de Tijuana: indicadores de gestión del servicio de agua potable y saneamiento, 1983 – 1989.....	60
16. Modalidad de participación en la gestión del agua dentro del modelo privado	67
17. Sistema de relaciones sociales en la ampliación de la gestión de los servicios de gestión privada	67

Resumen

Este documento se basa en estudios de caso sobre servicios urbanos en América Latina, especialmente agua y saneamiento y también energía eléctrica y residuos sólidos. Desde un planteamiento conceptual que coloca el tema en relación a la gestión urbana y la equidad, propone un esquema analítico para identificar modelos de gestión de servicios teniendo en cuenta sus principales actores (estatales, privados y sociales) y el nivel estatal de articulación (central o local).

Analiza cuatro modelos de gestión: estatal, descentralizado, privado y mixto o estatalmente controlado con participación privada. Con base en los argumentos que explican la crisis de la gestión estatal se estudian las propuestas que han aparecido. Los límites de los modelos para integrar a la población de bajos recursos permiten introducir las alternativas que intentan superarlos. El análisis de los servicios desde la perspectiva de la desigualdad social y la equidad, vincula con las condiciones del contexto socioeconómico y de la gestión.

El documento reconoce las dificultades generales de la gestión de los servicios, más allá de sus modelos, para lograr una orientación que integre a la población con un sentido de equidad, identificando las ventajas y desventajas de cada uno.

Considerando que el nivel local permite una gestión más exitosa de estos servicios, se propone articular tres elementos fundamentales: gestión local eficiente, sistema amplio (central – local) con base en subsidio y administración municipal de las condiciones sociales y de la ayuda a la población.

Introducción

El estudio de los servicios urbanos pone en evidencia que, para parafrasear a Marshall Berman, en su rizo de la frase de Marx, los modelos de gestión de esos servicios, como todo lo sólido, tarde o temprano se desvanecen en el aire. Un buen ejemplo es el caso de Buenos Aires, ciudad donde los servicios comenzaron siendo actividades privadas en manos de empresas extranjeras, fueron reguladas como servicios públicos por el gobierno local a principios del siglo XX y unos cuarenta años después fueron estatificadas debido a su desinversión, ineficacia, mala calidad y corrupción; a principios de los años noventa la crisis de los servicios a cargo de empresas estatales, debida a su limitada cobertura, baja calidad, falta de inversión e ineficiencia llevaron a su privatización (Pírez, 1999). Como recuerda Guislain: “In Argentina, Chile, Côte d’Ivoire, and the United Kingdom, events have come full circle: their power companies were initially private, then nationalized, and finally reprivatized” (Guislain, 1997:206). Sin embargo, ese “finally”, ¿no terminará significando simplemente “por ahora”, dado que no conocemos cuál es el horizonte temporal de ese posible nuevo cambio?

No se trata de fundamentar una tesis relativista, sino de apuntar que el logro de servicios que respondan a las necesidades de la sociedad está relacionado, por lo menos, con dos dimensiones fundamentales. Por una parte, con las concepciones sociales predominantes (que cambian entre lugares y tiempos) sobre lo que deben ser los servicios en la sociedad, en relación a los diferentes grupos de su población y a sus actividades económicas. Por otra parte, con las condiciones dentro de las cuales se dan los diferentes modelos de gestión de los servicios y su cambio en el tiempo. Esto último está

relacionado, a su vez, con los marcos normativos y las instituciones que configuran el sistema de los servicios, además de las condiciones económicas globales de las sociedades y sus impactos en las ciudades.

Para analizar la significación de los servicios urbanos en términos de su equidad y, particularmente de su capacidad de intervenir de manera integradora en la gestión de la ciudad, es preciso atender a las condiciones de su gestión, sin olvidar lo que podemos llamar el contexto, desde un punto de vista económico social, socio cultural y político.

En este documento atenderemos, de manera particular, a las condiciones de gestión de los servicios y, en tal sentido, partiremos de una hipótesis: el logro de servicios integradores, equitativos, en las ciudades de América Latina parece depender de la existencia de modelos de gestión que permitan orientar públicamente su prestación. Dicha orientación, a su vez, dependerá del papel específico que jueguen algunos organismos estatales, en especial, en la definición política y en el control de esa gestión.

Para este análisis nos propusimos estudiar tres servicios urbanos fundamentales: agua y saneamiento, energía eléctrica y residuos sólidos, para atender a servicios de infraestructura o de red, como son los dos primeros y a un servicio de mantenimiento urbano, como es el tercero. Sin embargo, y como se verá en el desarrollo que sigue, es muy desigual la producción de conocimientos sobre esos servicios en América Latina, o por lo menos a la que hemos tenido acceso. La mayoría de los trabajos se han destinado al sector de agua y saneamiento que, en consecuencia, presenta una fuerte concentración de estudios. En segundo lugar, pero a una importante distancia, le siguen los trabajos sobre el servicio de “basura” y, por último, muy pocos estudios dedicados a la energía eléctrica. Por otra parte, tampoco están presentes todos los países ni los que aparecen tienen la misma intensidad en su tratamiento. Esto también depende de la existencia y accesibilidad de los estudios para cada uno de los países de la región. Esos desequilibrios se reproducen en el documento que a continuación presentamos.

Hemos realizado un ejercicio de sistematización de los aportes que se han hecho desde investigaciones independientes, basadas en finalidades de conocimiento particulares y en esquemas teóricos metodológicos diferentes, aplicadas en tiempos y lugares muy diversos. Esas condiciones, por una parte, nos permitieron realizar una suerte de rápida observación de una realidad muy compleja y diferenciada y, por la otra, caracterizan a este trabajo con una serie de limitaciones debidas, en particular, a su dependencia de estudios de caso previos que corresponden a lógicas no necesariamente coincidentes con sus objetivos.

El documento que presentamos se divide en once capítulos. En el capítulo primero se hacen explícitos algunos de los supuestos teóricos que subyacen en la concepción de los servicios y su papel en el funcionamiento urbano y la distribución social. El capítulo dos presenta la configuración de los modelos de gestión de los servicios que se utilizan en el análisis de los casos y con los cuales se sistematizan esos conocimientos. El capítulo tres desarrolla el modelo de gestión estatal de los servicios, mientras que en el capítulo cuatro se presentan las principales interpretaciones sobre la crisis de la gestión estatal y las alternativas que surgieron. En el capítulo cinco se desarrolla la gestión descentralizada de los servicios; a la gestión privada está dedicado el capítulo seis y al modelo de gestión estatalmente controlada con participación privada el capítulo siete. El capítulo ocho presenta el modelo que llamamos de gestión estatal eficiente. El capítulo que continúa se destina a presentar las alternativas de tipo participativo que se han desarrollado frente a las limitaciones de la gestión de los servicios. El capítulo décimo plantea, en términos generales la relación entre los servicios y las desigualdades sociales y, por último, el capítulo once presenta nuestras reflexiones a modo de conclusiones.

I. Ciudad, servicios urbanos y distribución

La producción de lo urbano se concreta en cuatro tipos fundamentales de productos que, en conjunto, configuran y permiten funcionar a la ciudad.

El primer lugar ámbitos espaciales que sustentan físicamente a la sociedad aglomerada, a la población y sus actividades. En una aproximación general se percibe que esos productos constituyen dos bienes materiales: suelo urbano y construcciones que se apoyan en él.

Se producen también servicios que permiten el funcionamiento de la aglomeración que se sustenta en el suelo y las construcciones producidas y, por ende, al permitir que esos componentes cumplan su “papel urbano”, hacen posible su aprovechamiento en el desarrollo de las actividades (individuales o colectivas) de la sociedad.

Los servicios urbanos deberían satisfacer un conjunto muy amplio de necesidades, como soporte y condición del funcionamiento de las actividades y de las relaciones sociales (producción económica, reproducción de la fuerza de trabajo, reproducción de relaciones sociales, etc.). De ellos depende, particularmente, la capacidad de las ciudades de producir riqueza y de distribuirla entre sus habitantes.

Los servicios son una consecuencia y, a la vez, una condición de la aglomeración de población y actividades en el territorio. En una sociedad caracterizada por la dispersión territorial, las necesidades familiares de la vida cotidiana pueden ser resueltas en forma individual (el agua, los desechos, etc.). Con la aglomeración urbana eso deja de ser posible y esas necesidades deben ser atendidas en forma colectiva.

Las familias difícilmente pueden obtener por sí mismas el agua que necesitan para la vida cotidiana ni pueden por sí mismas deshacerse de sus residuos líquidos y sólidos como pueden hacerlo en un asentamiento disperso. Es muy claro, por ejemplo, que la capacidad de digestión del medio natural se altera esencialmente con la aglomeración y la consecuente densidad. No solamente son limitaciones naturales las que hacen necesarias las soluciones colectivas. El hecho mismo de la aglomeración obliga a generar procedimientos de traslado de personas y cosas que, si bien pueden ser individuales en ciertos niveles, deben ser crecientemente colectivos en tanto que se consolida y crece la aglomeración. La vida urbana genera necesidades que deben ser enfrentadas en forma colectiva, o bien cuyo enfrentamiento colectivo resulta conveniente (eficacia y eficiencia).

Los servicios urbanos constituyen un sistema de relaciones sociales entre actores con roles distintos y articulados, regulados por un sistema normativo. Ese sistema puede caracterizarse como una "articulación cambiante entre los agentes públicos y privados implicados en los procesos de producción y gestión de los servicios" (Schteingart, 1991, Pág. 71-72).

Los servicios se caracterizan (son definidos) históricamente con base en decisiones que toman los actores que integran su sistema de relaciones. Decisiones que son tomadas, en esas relaciones, a partir del desarrollo y la vinculación de las estrategias de cada uno de los actores implicados.

En ese contexto, los servicios urbanos en América Latina parecen mostrar un conjunto de problemas centrales comunes: "coberturas insuficientes que excluyen una porción importante de la población; calidad deficiente que tiene un impacto directo en la calidad de vida, en particular la de la población usuaria (o excluida) de escasos recursos y, vinculado con este segundo aspecto, graves impactos ambientales derivados del hecho de que el crecimiento de las necesidades ha sido persistentemente más rápido que el de los recursos financieros asignados y las capacidades de previsión, planeación y regulación" (Duhau, 1991, Pág. 87).

1. La ciudad como factor de distribución

La configuración territorial y el funcionamiento de la ciudad constituyen "procedimientos" que distribuyen los bienes socialmente producidos (desigualmente según las relaciones "globales") entre los grupos sociales, las familias y los individuos de acuerdo a dos tipos de parámetros.

Unos parámetros distribuyen territorialmente a las personas y las cosas: algunas cosas resultan más accesibles para algunas personas que para otras. Esa accesibilidad es el resultado de su localización (que opera sobre definiciones socioeconómicas de la población) y se basa en un territorio significado por medio de las "construcciones" que lo convierten en soporte urbano (infraestructuras, equipamientos, servicios). La ciudad, en consecuencia, distribuye en primera instancia "lugares" dentro del territorio de la aglomeración.

Otros parámetros distribuyen socialmente los "bienes urbanos", entre la población, entre ésta y las actividades o entre éstas entre sí. Ello sucede de manera independiente de la localización, aunque como efecto final se le agrega. La ciudad distribuye infraestructuras, equipamientos y servicios estableciendo las condiciones para su producción y consumo y para su vinculación con la situación (económica, social y cultural) de la población. Dentro de esas condiciones, las referidas al acceso son claves: desde el acceso libre a los "espacios públicos", o el acceso restringido en razón de condiciones económicas, sociales o étnicas, hasta la exclusión.

La localización en el territorio de personas y de cosas, y los procedimientos para acceder a los "bienes urbanos", conducen, por último, a resultados de integración o de exclusión de individuos o grupos de la población de la ciudad.

Para esa distribución operan tres "procedimientos" principales: procedimientos de mercado que se caracterizan por la oposición entre satisfacción de necesidades y producción de ganancias económicas; procedimientos gubernamentales que obvian o modifican a los primeros, con la introducción de criterios públicos; y procedimientos sociales, desarrollados por la población para satisfacer de manera directa alguna de sus necesidades que no logran satisfacer dentro de los anteriores, aunque no los excluyan totalmente.

Los servicios, como uno de los componentes fundamentales de la funcionalidad urbana, tienen un papel central en la distribución social de los bienes. Constituyen una mediación entre sus dimensiones territoriales y sociales. Por su medio se distribuye entre los componentes de la ciudad las condiciones para desarrollar las actividades urbanas, para aprovechar de la oferta urbana total, además de bienes (electricidad, agua, gas, etc.) que satisfacen necesidades particulares.

Los servicios de redes como agua y drenaje, energía eléctrica, gas y teléfonos permiten a los usuarios participar de los componentes fundamentales de la vida urbana. Constituyen una condición para la vida urbana misma, para poder vivir en una aglomeración y aprovechar sus beneficios. Su falta implica una carencia grave para quienes están territorialmente en la ciudad. Esto es válido también para el conjunto de infraestructuras y servicios que hacen posible el acceso a la totalidad de los "bienes urbanos". Por ejemplo, las infraestructuras viales y los servicios de transporte sin los cuales no sería posible conectarse con los "lugares" de la ciudad (de trabajo, de consumo, de recreación, de educación o salud, etc.).

En esa función, los servicios pueden cumplir un papel clave de distribución. El acceso de la población de menores recursos a ellos es fundamental para mejorar su calidad de vida y potenciar sus posibilidades económicas (Banco Mundial, 1994:4). Es evidente su papel para mejorar la calidad de vida de la población pobre, que suele concentrarse en asentamientos sin adecuadas condiciones de salubridad, con fuertes contaminaciones y riesgos de accidentes. Puede considerarse que "mejorar el acceso a servicios de calidad constituye un componente crítico de toda estrategia anti-pobreza". En la medida que esos servicios son "activos de diverso orden ... mejorar el acceso ... facilita la acumulación de capital humano" y constituye una "precondición para promover una mayor cohesión social" (Fiszbein, 1998).

Ese papel de los servicios depende de una doble situación. En primer lugar, de su distribución territorial que es una consecuencia de la distribución de los "lugares" de la ciudad para el asentamiento de la población y las actividades. Esto significa que los servicios (particularmente aquellos que dependen de manera significativa de sus soportes materiales, como los de redes) se localizan en forma discreta dentro de la ciudad, en unos lugares y no en otros, abarcando (llegando) a unas zonas y no a otras (cobertura territorial). Esa distribución es un resultado de la combinación de la localización de los servicios y de la de quienes necesitan de ellos. Esto es, que el "lugar" del potencial usuario esté atendido por el servicio: que llegue la red de distribución y que el servicio se preste efectivamente (redes de electricidad o de agua que distribuyan los fluidos en cantidad y calidad; red vial y servicio de autobuses; vías férreas y trenes, etc.).

Sobre esa primera distribución se da una segunda, que podemos llamar distribución social de los servicios que define quiénes y en qué condiciones acceden a ellos, con cierta independencia de su localización en el territorio urbano (cobertura social). Esta distribución depende, a su vez, de la existencia y peculiaridades de un ordenamiento que regule las condiciones de acceso y de mantenimiento de los usuarios en cada servicio, y de los procesos de gestión, en la prestación y, particularmente, en la relación con los usuarios. Sin embargo, la significación social real de ese ordenamiento dependerá de las condiciones socio económicas de la sociedad de que se trate y, en particular, de la situación de los grupos de menores recursos. Es así que aspectos como las condiciones institucionales para acceder (por ejemplo, tenencia regular del suelo y la vivienda) o los sistemas de tarifas que deben pagarse para ingresar y mantenerse en los servicios pueden resultar mecanismos de exclusión de los servicios.

2. La exclusión de los servicios urbanos

La población puede quedar excluida en forma absoluta o relativa de los servicios de infraestructura.

La exclusión absoluta puede tener una base territorial, cuando la población reside en áreas no cubiertas por la red o la infraestructura en la que se basa el servicio o por los medios de transporte cotidiano hacia esas áreas. Puede también tener una base social, en la medida que sean condiciones económicas (imposibilidad de pagar los costos respectivos) o institucionales (informalidad) las que dejen fuera del servicio a los pobladores. Como veremos en el análisis de la realidad de América Latina, es este el caso más identificado por la información y de esa manera aparece como el de mayor peso en la exclusión de los servicios de red en las ciudades de la región.

La exclusión relativa indica que la población está vinculada con la red o infraestructura pero que no recibe el servicio en las condiciones cuantitativas y cualitativas con que lo hace el promedio de la población de la ciudad. En este caso también puede tratarse de una exclusión territorial, cuando la población reside en áreas en las que el servicio “llega” en menor calidad (irregularidad en la prestación, menor presión del agua o de la tensión eléctrica, baja periodicidad de transportes o de recolección de residuos, etc.). Pero también puede tener una base social como la precariedad económica en la conexión al servicio y los correlativos cortes que excluyen no de la red sino de su servicio. Esta exclusión, cuyo conocimiento no surge de las estadísticas generales, es una condición que, al parecer, afecta no solamente a los grupos de menores recursos, aunque lo hace particularmente con ellos.

Un servicio es excluyente cuando no incorpora (en alguno de los sentidos mencionados) a la población actualmente existente en la ciudad, pero también lo es cuando no prevé la incorporación de la población que se irá incorporando con el tiempo, previendo para ello las inversiones necesarias.

En algunos casos puede producirse una exclusión por una desigual distribución del recurso básico del servicio como el agua o la energía. Es el caso, particularmente de la distribución regional del agua en México. La necesidad de llevar el líquido al Área Metropolitana de la ciudad de México desde cuencas relativamente lejanas “extrae” ese recurso del uso de otras poblaciones a las que les ocasiona “desajustes y desabasto” (Vargas González, 1991:36). Esa contradicción puede dar lugar a conflictos, como la llamada “guerra del agua” (diciembre de 1995 y enero de 1996) entre los estados mexicanos de Nuevo León y Tamaulipas por el uso del agua del río San Juan que el primero necesita para proveer al área metropolitana de su capital, la ciudad de Monterrey (García Ortega, 1997).

3. La gestión de los servicios urbanos

La prestación de un servicio implica garantizar que un determinado valor de uso se produzca y sea accesible a la población a la que va destinado. Para ello suelen integrarse las acciones de muchos actores que se vinculan de diferente manera y que tienden a estructurarse en un proceso compuesto por fases diferentes y articuladas cuyo resultado debe ser la satisfacción de la necesidad a la que apunta el servicio.

En un intento de presentar de manera sencilla ese proceso complejo, podemos mencionar cinco fases fundamentales:¹

¹ Simplificamos lo que en trabajos anteriores fue presentado en forma más compleja. Ver Pérez y Gamallo, 1994 y Rodríguez y Velásquez, 1994.

La política del servicio, desde la identificación-definición de la necesidad que debe atenderse, el diseño de los lineamientos fundamentales de sus procesos, la definición de la población objetivo, las condiciones y formas del financiamiento, las condiciones de la producción, el tipo y condiciones de los productos, las formas de participación de los actores, etc. Todas estas son decisiones dependientes de la racionalidad económica que jerarquiza ciertos objetos; de la racionalidad política como acumulación de poder de los tomadores de decisiones, o del desarrollo de la función ética del estado.

La planificación del servicio, que concreta en planes y programas los criterios definidos políticamente.

La producción del bien económico, del valor de uso (agua potable que se distribuye, energía eléctrica de cierta calidad y su distribución, recolección de residuos, transporte de personas y mercaderías, etc.) que aporta el servicio. Esto es la combinación de insumos para construir un bien o generar un servicio, su administración, la distribución, la comercialización y el mantenimiento de las condiciones para realizar esos procesos. A esta fase le corresponde la aplicación de procedimientos empresarios (racionalidad de emprendimiento en la forma de combinar recursos e insumos).

El seguimiento de la prestación del servicio, su monitorización y control, generando información (tanto sobre el proceso de producción como sobre los productos) para el momento siguiente.

La evaluación de los productos del servicio y de los procesos de producción, a partir de la relación entre las definiciones fundamentales y las orientaciones políticas y los procesos de producción y los productos, sobre la base de la adecuación a las definiciones y las políticas iniciales, así como las medidas para su modificación si fuere necesario.²

Las fases 1, 2, 4 y 5 constituyen lo que cierta literatura denomina de manera agregada la provisión del servicio, diferenciándola de su producción (fase 3).³ En ese contexto, la prestación de un servicio es la conjunción de los procesos de provisión y de producción.

Esas fases, y más particularmente sus contenidos, pueden ser desarrollados por distinto tipo de actores, dependiendo de la concreta y cambiante vinculación que se da en la historia de los servicios.

Es evidente que el control de algunas de esas fases es central para lograr una orientación general del servicio, en particular las fases 1, 5 y 6. El control de la fase 3, por su parte, estará particularmente vinculada con lo que podemos llamar la concreción de las orientaciones económicas de los servicios.

² Estas dos últimas fases pueden ser también consideradas como partes de una mayor que las incluye: el control

³ Véase Batley: 1992, 17 y Stein: 1990, 6.

II. Los modelos de gestión y la configuración de los servicios urbanos

Para analizar los servicios urbanos partiremos de la identificación de las relaciones que establecen los actores fundamentales y el consecuente sistema de toma de decisiones que esas relaciones configuran. Nos basamos en un trabajo anterior (Pérez y Gamallo, 1994) que nos permite identificar ciertos modelos como unidades de significación en la organización de la gestión de los servicios y, por ende, en sus efectos urbanos y sociales en las ciudades de la región. En relación a este objetivo proponemos una clasificación específica, atendiendo a las relaciones entre tres actores principales presentes en todos los casos: actores estatales, empresas privadas capitalistas y consumidores o usuarios de los servicios.

El esquema que proponemos intenta identificar, de manera particular, las posibilidades de garantizar una orientación pública de los servicios que incluya al conjunto de la población y que de esa manera atienda a los pobladores de bajos recursos. Para ello privilegiamos dos dimensiones: el nivel gubernamental implicado y la relación entre sector estatal y sector privado. El cuadro siguiente muestra posibles situaciones que, sin duda, son “tipos ideales”, que no se encontrarán como tales en la realidad. Intenta también acentuar algunos rasgos que tienden, en nuestra concepción, a determinar la suerte de la gestión de los servicios así como su capacidad de integración o exclusión en la ciudad.

Cuadro 1
MODELOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS URBANOS

	Gestión estatal	Gestión privada	Gestión mixta con control estatal
Nivel gubernamental central	1	2	3
Nivel gubernamental descentralizado	4	5	6

Fuente: Elaboración propia del autor

Entendemos por gestión estatal (1 y 4) aquella en la cual organizaciones gubernamentales o de propiedad gubernamental tienen bajo su responsabilidad y a su cargo directo la totalidad de las fases de la prestación de un servicio, incluyendo su producción. En este caso el servicio está completamente dentro de lo que hemos llamado “procedimientos gubernamentales”. Gestión privada (2 y 5) es aquella en la que empresas privadas capitalistas se hacen cargo de la prestación, siendo responsables básicamente de la producción, pero también de fases correspondientes a su provisión. En este segundo modelo el servicio depende en su totalidad de “procedimientos de mercado”. En la gestión mixta con control estatal (3 y 6) el aparato gubernamental mantiene el control de la provisión (según los casos está a cargo de más o menos procesos que la integran) e incluye a empresas privadas en la prestación, particularmente en su producción. Esta última es una gestión mixta porque combina la participación de organismos gubernamentales y empresas capitalistas o, dicho en otra forma, de procedimientos gubernamentales y de mercado.⁴

Esos tres modelos pueden darse tanto en forma centralizada como descentralizada. Los modelos centralizados son aquellos en los cuales se encuentra comprometido el nivel central, nacional, de los aparatos estatales. Pueden ser organismos y/o empresas nacionales a cargo de la totalidad del servicio (1), responsables de la interlocución con las empresas privadas a cargo del servicio (2) o que incorporan a las empresas privadas en los servicios que controlan (3). Por su parte, en los modelos descentralizados los organismos estatales o empresas públicas que corresponden a los niveles intermedio (provincias, estados o departamentos, según los países) o local (municipios) se hacen cargo en forma plena del servicio (4), son interlocutores de las empresas responsables (5) o controlan el servicio que incorpora a empresas capitalistas (6).

Esos modelos, por otra parte, se hacen más complejos por la intervención de lo que hemos llamado “procedimientos sociales”, que implican la presencia de otro tipo de actores: grupos sociales u organizaciones populares. Esta incorporación modifica esos modelos tal como se representa en el cuadro 2.

Cuadro 2
MODELOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS URBANOS CON PARTICIPACIÓN SOCIAL

	Gestión estatal		Gestión privada		Gestión mixta con control estatal	
	Sin participación	Con participación	Sin participación	Con participación	Sin participación	Con participación
Nivel gubernamental central	1	2	3	4	5	6
Nivel gubernamental descentralizado	7	8	9	10	11	12

Fuente: Elaboración propia del autor

⁴ Dadas las características de este documento no diferenciamos a las diferentes maneras de formalizar las relaciones con las empresas privadas en la prestación de los servicios (concesiones, contratos, etc.) y sus efectos en la gestión.

En relación con la clasificación anterior, del cuadro 1, se han agregado seis posibilidades más, señaladas en el cuadro 2 con los números pares. Esas posibilidades indican que en los casos anteriores puede darse una incorporación de organizaciones sociales que se orientan por la búsqueda de la satisfacción directa de una necesidad (agua, electricidad, etc.) y que intervienen en general, como más adelante se indica, debido a las dificultades o imposibilidades de lograr esa satisfacción dentro de los modelos “sin participación”.

No es el lugar para caracterizar de manera más acabada a cada una de estas posibles formas de gestión, sino de identificar sus rasgos más importantes vinculados con sus efectos en los servicios.

III. Los servicios en la gestión estatal

1. Aspectos conceptuales

Los servicios urbanos son definidos en su mayoría como “servicios públicos”, esto es, servicios cuyo acceso debe ser estatalmente garantizado a todos los que tienen la necesidad que el servicio satisfice. Esa garantía implica, por una parte una cierta universalización del acceso a los servicios y, por la otra, una relativa equidad en su distribución cuantitativa y cualitativamente. Los servicios así entendidos son parte de un “derecho de ciudadanía”, que define a los ciudadanos como “usuarios”, titulares de un derecho público.

Esta definición de los servicios identifica dos actores fundamentales: oferentes y usuarios. Los primeros son unidades estatales, mientras que los segundos son, por una parte, los ciudadanos en tanto residentes de una ciudad dada y como tales consumidores actuales o potenciales del servicio; por la otra, las unidades económicas que desarrollan actividades en una ciudad y como tales son consumidoras, actuales o potenciales. Estos actores se vinculan en una relación de derecho público, dentro de mecanismos estatales de “redistribución” de los recursos.

Por detrás, existe una valoración social que, concretada políticamente en normas, indica que ciertos bienes (como el agua o la electricidad, por ejemplo) deben ser accesibles al conjunto de la población de manera independiente de sus condiciones económicas particulares.

Esa definición de los servicios se percibe muy claramente en la gestión del agua y el saneamiento que realizaba la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) en el área metropolitana de Buenos Aires: con el nombre de sistema de “canilla libre”, esto es sin medir ni por lo tanto cobrar sobre la base del consumo del servicio, pretendía garantizar a todos los residentes el acceso al agua, con “la idea de que limitar el acceso al agua es limitar el acceso a la salud” (Bodard, 1992:24).

Por lo general el acceso al servicio, si bien puede ser permisivo en términos económicos, suele ser exigente en relación a las condiciones de “regularidad urbana”: las empresas estatales argentinas exigían para conectar los servicios que los usuarios demostraran la regularidad de su tenencia del suelo o la vivienda.

La definición del servicio de este modelo supone un cierto nivel de “compromiso entre clases sociales” (Bodard, 1992: 34) o, de otra manera, una base de solidaridad social que permita el acceso a los servicios por parte de aquellos que están en condiciones económicas “inferiores al promedio”. Se trata, como recuerda Rodríguez, de “la ideología del Estado de Bienestar (que) ha reforzado ‘los derechos a los servicios’, creando (por lo general) una dinámica social que presiona por respuestas inmediatas y que coloca al tema en la agenda política...” (Rodríguez, 1994: 34).

2. La situación real

a) La configuración institucional

En la generalidad de los casos este modelo de gestión tiende a unificar en uno o pocos organismos todas las fases y funciones implicadas en la prestación de los servicios. En el mejor de los casos la elaboración de las políticas más generales está a cargo de organismos estrictamente políticos, dentro de los ministerios o secretarías (nacionales, estatales o municipales), mientras que “el resto” de las funciones queda a cargo de las unidades de producción de los servicios. Sean éstas unidades administrativas (direcciones de saneamiento, por ejemplo), unidades descentralizadas o empresas estatales con diverso grado de autonomía. En este sentido parece que se presenta una tendencia a la creciente autonomía de las empresas, salvo en lo que respecta a las cuestiones financieras y a la fijación de tarifas.

b) Los resultados

Para la aplicación de los valores implícitos en la noción de servicio público que estamos mencionando, los estados latinoamericanos tendieron a atender por medio de sus aparatos centrales o nacionales la prestación de un conjunto de servicios que, bajo su responsabilidad, pretendían llegar a todos los que necesitaban de ellos. Esto supuso la gratuidad de los servicios o la aplicación de subsidios, explícitos o implícitos, para permitir su amplio acceso. Por ejemplo, en el caso de Venezuela esto se concretó en “la prestación de servicios gratuitos en educación y salud, fundamentalmente, y de subsidios de los servicios de agua, electricidad, gas, teléfono y gasolina” (Marcano, 1999: 199).⁵

La experiencia generalizada en este modelo de gestión coincide en indicar que, en los hechos, para una gran proporción de la población de menores recursos, no es posible el ejercicio de los derechos de ciudadanía sobre los servicios (derechos de usuario, de usar los servicios). Esa frustración fáctica implica la exclusión del servicio en tanto que su gestión no garantiza condiciones de ejercicio amplio del derecho ciudadano y éste queda subordinado a las condiciones económicas de la población por medio de dos dimensiones. Por una parte que el lugar de la ciudad al que la población de menores recursos logra acceder está fuera de la cobertura absoluta y relativa calidad. Esto está asociado con la ausencia de financiamiento disponible para la expansión de las redes de los servicios. Por otra parte la dificultad o imposibilidad de pagar los costos (aunque estos sean

⁵ Es interesante conocer que esa política venezolana fue posible gracias a que ese Estado era propietario de la renta petrolera y que le permitió a dicho país mejorar sus condiciones entre los años sesenta y ochenta (Marcano, 1999:199).

bajos) de la incorporación al sistema de cada servicio y de su mantenimiento en él, con lo que no se logra sustentar el costo de producción de los servicios. Como se ha mencionado, la falta de incorporación a los servicios puede deberse también a la ausencia de una inserción formal en la ciudad como para ser reconocidos como “derecho habientes” de los servicios.⁶ Las situaciones antes mencionadas están vinculadas con las condiciones económicas de nivel macro en las sociedades, en particular las condiciones de incorporación en el mercado de trabajo y en la distribución del ingreso.

En la medida que durante la década de los ochenta predominó en América Latina la gestión estatal de los servicios, la información que cubre esos años permite conocer la situación mencionada. Es así como, aún con claras diferencias por países, la población que quedó fuera de los servicios de agua y saneamiento es importante. Desgraciadamente esa información no es uniforme según diferentes fuentes, tal como lo muestran los cuadros 1 y 2 que se presentan a continuación. Este último cuadro muestra la situación en la década siguiente, en la cual debemos tener en cuenta que ya se habían producido algunas modificaciones importantes en los servicios como veremos más adelante.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA FUERA DE LAS REDES DE AGUA
Y SANEAMIENTO, 1980 Y 1990
Porcentajes

Países	Población sin acceso a la red de agua potable		Población sin acceso a la red de saneamiento	
	1980	1990	1980	1990
Cuba	1	0	s d	0
Costa Rica	0	0	7	0
Chile	0	0	1	0
Panamá	0	0	38	0
Uruguay	4	0	41	20
Honduras	50	2	51	2
Brasil	20	5	68	16
Venezuela	9	11	10	3
Colombia	0	13	0	16
El Salvador	33	15	20	14
R. Dominicana	15	18	75	5
México	36	19	49	30
Nicaragua	9	22	65	22
Bolivia	31	23	63	60
Perú	32	23	43	23
Argentina	35	27	31	25
Ecuador	18	37	61	44
Haití	52	45	59	45
Paraguay	61	50	5	44
Promedio	21,37	16,32	36,16	19,42

Fuente: Elaborado con datos de Oficina Técnica, CRA, 1997, “El agua potable en cifras. Reseña general de los principales indicadores en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Tendencias actuales” en Regulación de agua potable y saneamiento básico, No. 2, agosto, Bogotá.

Puede ser interesante tener en cuenta, también, información posterior que, si bien está indicando los resultados de ciertos cambios que se producen en general a partir de la crisis del modelo estatal, marcan cierta continuidad dentro de una leve tendencia al mejoramiento de las condiciones del servicio de agua potable y saneamiento en América Latina.

⁶ Por ejemplo, la tenencia legal de la vivienda como propietario, inquilino o alguna otra forma institucional.

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL ACCESO A SERVICIOS URBANOS
EN LA DÉCADA DE LOS 90 (VIVIENDAS URBANAS SIN ACCESO)
Porcentaje

Países	Agua potable		Saneamiento	
	Hacia comienzo década ^a	Hacia fines década b	Hacia comienzo década ^a	Hacia fines década ^b
Bolivia	27,5	9,7	57,6	47,2
Brasil	18,7	13,1	49,9	53,2
Chile	2,7	1,6	15,8	12,3
Colombia	1,7	1,7	6,6	8,7
Honduras	23,5	12,7	52,0	41,6
México	7,4	7,2	22,4	20,3
Paraguay ^c	33,3	25,3	63,7	76,4
Uruguay	6,0	1,9
Venezuela	8,2	6,5	24,9	24,8
Promedio	13,28	8,15	36,61	35,56

Fuente: Mac Donald, Joan y Daniela Simioni, 1999, *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, Serie medio ambiente y desarrollo n° 21, CEPAL, Santiago de Chile.

a) Alrededor de 1990; b) 1997, salvo México (1994), Brasil y Paraguay (1996); c) Asunción y áreas urbanas Departamento Central

Más allá de las diferencias, que corresponden a distintas fuentes y probablemente a cálculos diferentes, los cuadros anteriores muestran que la población urbana que está fuera de los servicios de agua y saneamiento disminuye en términos agregados en la región. De todas formas se mantiene un atraso relativo mayor en el saneamiento. Sin embargo esa dinámica no es uniforme en todos los países.

La información anterior es demasiado agregada. Conviene observar la situación en algunas ciudades latinoamericanas en el cuadro 5.

De los servicios básicos, el agua y, particularmente, el saneamiento son los de menor incorporación de población, mientras que las redes de energía eléctrica parecen ser más extendidas. Para Buenos Aires a fines de los años ochenta dice Guigo: "...la mejor situación, relativamente, es la de la energía eléctrica. Efectivamente, SEGBA.⁷ llegará un día a los terrenos mientras los servicios de agua potable y cloacas quedarán aún fuera de alcance, y sus ausencias, paliadas por pozos y letrinas individuales..." (Guigo, 1992:197).

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN EXCLUIDA DE LOS SERVICIOS
DE AGUA Y SANEAMIENTO EN ALGUNAS CIUDADES
Porcentajes

	Red de agua				Red de saneamiento			
	Años de 1970	Años de 1980	Años de 1990	Años de 1990	Años de 1970	Años de 1980	Años de 1990	Años de 1990
1. Buenos Aires	34 (1975)		30 (1992)		66 (1975)		42 (1992)	
2. Corrientes			38 (1991)				70 (1991)	
3. Cartagena				30 (1995)				42 (1995)
4. Bogotá			2,09 (1993)	9 (1995)			8,93 (1993)	18,6 (1995)
5. Calí			1,03 (1993)	1,3 (1995)			3,97 (1993)	6 (1995)
6. Medellín			2,09 (1993)	6,8 (1995)			7,61 (1993)	10,4 (1995)
7. Ciudades grandes de Colombia	10 (1973)	14 (1985)						
8. Ciudades medias de Colombia	14 (1973)	18 (1985)						

⁷ Se trata de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires Sociedad del Estado, la empresa pública a cargo del servicio eléctrico en gran parte del Area Metropolitana de Buenos Aires y en el Area Metropolitana de La Plata en la Argentina hasta principios de los años noventa.

Conclusión Cuadro 5

	Red de agua				Red de saneamiento			
	Años de 1970	Años de 1980	Años de 1990	Años de 1990	Años de 1970	Años de 1980	Años de 1990	Años de 1990
9. Ciudades pequeñas de Colombia	25 (1973)	37 (1985)						
10. Áreas Metropolitanas en México	9 (1970)	8 (1987)						
11. Ciudades medias en México	17 (1970)	17 (1987)						

Fuente: 1: Brunstein, Fernando, 1988, "Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad" en Brunstein, Fernando (comp.), *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la región metropolitana de Buenos Aires*, Cuadernos del CEUR 23, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires; y Rivera, Daniel, 1997, *Participación privada en el sector de agua potable y saneamiento. Lecciones de seis países en desarrollo*, Banco Mundial, Washington DC.; 2 y 3: Rivera, 1997; 4, 5 y 6: Oficina Técnica, CRA, 1997, "El agua potable en cifras. Reseña general de los principales indicadores en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Tendencias actuales" en *Regulación de agua potable y saneamiento básico*, No. 2, agosto, Bogotá.; 7, 8 y 9: Cuervo, Luis Mauricio, 1992, *De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia*, CINEP, Bogotá; 10 y 11: Duhau, Emilio, 1991, "Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias" en Scheingart, M. y L. d'Andrea (compiladores), *Servicios Urbanos, gestión local y medio ambiente*, El Colegio de México – CE.R.FE., México.

Si se atiende al servicio de energía eléctrica se encuentra que la cobertura es por lo general mayor, tal como lo indica el cuadro 6 para agregados urbanos en Colombia.

Cuadro 6
COLOMBIA: POBLACIÓN SIN COBERTURA DEL SERVICIO ELÉCTRICO EN CIUDADES DE DIFERENTE TAMAÑO
Porcentajes

Ciudades	Años de 1970
Ciudades grandes de Colombia	4 (1973)
Ciudades medias de Colombia	13 (1973)
Ciudades pequeñas de Colombia	22 (1973)

Fuente: Cuervo, Luis Mauricio, 1992, *De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia*, CINEP, Bogotá

La información mencionada indica solamente la conexión de la población con la red de distribución del agua y de la electricidad, nada dice respecto de la efectiva prestación del servicio y de su calidad. Si se atiende a esa dimensión, la situación tiende a empeorar. Según Bernal y Rubiano en Colombia, frente a una cobertura del 70,6 por ciento en la red de agua, "sólo el 45,9 % recibe agua de buena calidad. Esto quiere decir que la mayoría absoluta de la población (54,1%), 18,1 millones de personas, consumen en Colombia agua no confiable" (Bernal y Rubiano, citado en Cuervo, 1997: 141).

Según lo anterior, el modelo estatal de gestión de los servicios no logra garantizar de manera plena la satisfacción de la necesidad. Esa situación, por cierto, afecta en forma diferente a los distintos grupos sociales, y como dice Bernal: "Los más perjudicados son los sectores de bajos ingresos puesto que, además de estar excluidos del cubrimiento de los servicios y de los planes y proyectos de inversión, padecen también los efectos económicos, sociales y políticos de su carencia" (Bernal, 1991:41).

De modo general, puede decirse que esa situación ha resultado de la imposibilidad de mantener el crecimiento de las redes que sustentan los servicios en forma paralela al crecimiento de las ciudades, en sociedades donde una porción importante de la población urbana, y en particular la que se ha ido agregando, se caracteriza por una inserción nula o precaria en el mercado de trabajo, bajas remuneraciones y falta de ofertas de suelo y vivienda adecuadas a sus limitadas posibilidades. En América Latina se dan, por una parte, los problemas comunes a toda infraestructura urbana como son su mantenimiento y actualización para evitar el deterioro y, por la otra, los problemas de

la pobreza urbana, esto es, las dificultades de ampliar la cobertura y mejorar, o por lo menos mantener, la calidad de los servicios.

Las zonas no cubiertas tienden a caracterizarse por dos rasgos principales: son las áreas relativamente más pobres dentro de la ciudad y, al mismo tiempo por lo general, son de urbanización más tardía. En el caso de Buenos Aires, por ejemplo, la cobertura de las redes de agua y saneamiento era completa en su municipio central, la Capital Federal, mientras que descendía a medida que la ciudad se alejaba de ese centro. También en esa ciudad, solamente el 7 por ciento de las viviendas no atendidas por la red de electricidad se encontraban en el municipio central (Guigo, 1992:197).

De todas maneras, el problema no se resuelve con la simple cobertura de la red sino que se prolonga en la calidad del servicio que se presta con base en dicha red y, en relación a los déficits que nos ocupan, en algunos casos la red creció de manera importante sin que el servicio prestado tenga la calidad adecuada. De alguna forma ese fue el caso de la energía en Buenos Aires. Entre 1964 y 1991 los usuarios de SEGBA crecieron en un 127 por ciento y la energía facturada lo hizo en 174 por ciento, mientras la población del área de cobertura se incrementó un 64,7 por ciento.⁸ Atendiendo esos datos parecería que la cobertura creció más del doble, en términos relativos, que la población metropolitana de Buenos Aires.

3. Exclusión del servicio y derecho ciudadano

Debe tenerse en cuenta que la población que queda fuera de los servicios mantiene el derecho a ser incluida, y que la exclusión es una cuestión de hecho que, teóricamente al menos, debe ser atendida por medio del mejoramiento de las condiciones de la gestión de los servicios. Ese derecho, no siempre percibido por la población, suele ser la base de su incorporación en la agenda política y de algunos movimientos reivindicativos, entre los cuales quizás los más representativos hayan sido los “paros cívicos” colombianos.

La existencia de tal derecho se reconoce, por ejemplo, en el tratamiento que se le daba a la población de bajos recursos “colgada” del servicio eléctrico por parte de la empresa estatal en Buenos Aires. Se realizaban operativos para incluir formalmente a esos consumidores, intentando costos accesibles, sin cortar el servicio si existían necesidades familiares importantes (niños, enfermos, ancianos), si habían comenzado los trámites o si prometían realizarlos en breve (Guigo, 1992: 206-208).⁹ Un estudio sobre algunas familias ocupantes ilegales de viviendas en la ciudad de Buenos Aires, muestra que si bien la empresa estatal de energía eléctrica no les permitía una inserción formal, aceptaba de hecho mantener conexiones clandestinas con la red (Martínez, Navarro y Pérez, 1998). Por lo general, los vecinos “colgados” entendían como una cuestión de orgullo poder regularizar su situación, percibiendo ese cambio con una integración plena en la sociedad (Guigo, 1992: 207; Martínez, Navarro y Pérez, 1998).

Correlativamente, la población puede actuar como titular de un derecho superior a las condiciones de financiamiento necesarias para producir el bien al que se refiere el derecho. Es interesante, al respecto en caso de la ciudad de Celaya, en México. Allí, la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (JUMAPA) realizó a fines de los años ochenta una importante inversión para mejorar las redes existentes a partir de un préstamo obtenido del banco estatal BANOBRAS. Buena parte de la población y sus organizaciones “reconocieron la mejoría y la ampliación del servicio, sin embargo, consideraron que JUMAPA no debía cargar directa e inmediatamente, a los usuarios, todo el costo de la deuda adquirida...” (Treviño, 1999: 20). De todas formas se implementó una modificación de las tarifas para cubrir la deuda, elevando las cuotas por encima de los costos de operación. Los

⁸ Información elaborada con base en los Censos Nacionales de población y en datos de la Secretaría de Energía.

⁹ En este aspecto se corre el riesgo de confundir reconocimiento de un derecho con las consecuencias de una mala gestión, de una gestión en extremo laxa. A esto nos referimos luego.

cambios afectaron sobre todo a los sectores de bajos ingresos. El resultado fue el incremento del rezago en los pagos al aumentar los usuarios que “no podían o no querían pagar las nuevas tarifas”. Como consecuencia, la recaudación descendió. Ese incumplimiento no fue solamente una reacción individual, sino que en ese proceso se configuró el Movimiento Ciudadano, a partir de las asociaciones de vecinos de diversos lugares de la ciudad de Celaya que se negaron al pago de la cuota del agua y manifestaron su inconformidad (Treviño, 1999: 20 y 21).

En otra perspectiva, este derecho, además de vincularse ideológicamente con el Estado de Bienestar, tal como se mencionó antes, introduce en el conjunto de los actores urbanos la expectativa del logro de consumos (de servicios urbanos) análogos a los de las sociedades avanzadas y que más allá de la justicia o equidad que supongan, pueden no correlacionarse con las posibilidades concretas de “sustentar” económicamente su producción y mantenimiento. En primer lugar, buena parte de la población tiene ingresos insuficientes para ello y, en segundo lugar, los mecanismos de distribución de base estatal se han vuelto incapaces de garantizarlo. Se presenta, de esta manera, con la crudeza que tiene el problema central de las ciudades de América Latina. Una mirada nos dice que, como recuerda Rodríguez con base en Coing, “en vez de partir de los estándares ‘normales’ de los países desarrollados, habría que empezar por fijar estándares básicos acordes con la capacidad de pago de los sectores pobres –o de un determinado nivel de subsidio– y que todos los usuarios que quieran tener más allá de estos niveles básicos de servicios paguen los costos reales”. Sin embargo, como agrega Rodríguez, “Este es un discurso político difícil”. (Rodríguez, 1994: 34). Pero no solamente es políticamente difícil en ese sentido, sino que más aún, cómo determinar esos dos elementos: capacidad de pago y nivel de subsidio dado que se vinculan estrechamente con aspectos globales de las sociedades nacionales como son los mecanismos mercantiles y estatales de distribución de recursos, desde los salarios, los sistemas fiscales y los procedimientos del gasto público.

4. Algunas de las razones de la crisis de la gestión estatal y su relación con la equidad

En términos generales parece que los principales efectos de la gestión estatal de los servicios urbanos, en relación a lo que nos ocupa, se concretaron, en primer lugar, en sus limitaciones en la cobertura, esto es en la dificultad o incapacidad de seguir el crecimiento de las ciudades, tanto en su dimensión territorial como demográfica; en segundo lugar, en la producción de servicios de baja calidad. La evaluación generalizada, por lo menos en algunos de los países de la región, es que se trata del fracaso del modelo de gestión estatal. Al respecto vale la pena recordar la evaluación de Bodard en la segunda mitad de los años noventa: “La crisis del servicio de agua en Buenos Aires debe analizarse como el fracaso de ese modelo. ¡Aunque sea difícil hablar de fracaso! Sin duda, es preferible hablar de una sucesión de impases –impas de la financiación, disminución de la inversión, falta de gestión– que generan una degradación continua y regular del servicio de agua, agravada por la urbanización desenfadada de la metrópoli” (Bodard, 1992: 26). En suma, detrás de los hechos relatados se encontraba, al parecer, un conjunto de condiciones que mencionamos seguidamente.

a) Problemas de financiamiento

Los problemas de financiamiento en la gestión estatal de los servicios urbanos básicos son quizás el rasgo más mencionado. Aunque la literatura no lo dice claramente, es preciso diferenciar la situación de los gobiernos centrales de los casos en que se ha producido descentralización. En términos generales, es posible entender que si los estados centrales enfrentan problemas de financiamiento esa situación normalmente suele ser más grave si los servicios están a cargo de los gobiernos intermedios o locales.

Según Cuervo, en el caso de Colombia, la “deficiencia básica estructural” de la intervención del Estado en el servicio de agua y saneamiento fue “la precariedad e insuficiencia de recursos de inversión” (Cuervo, 1991:16).

Este rasgo puede ser caracterizado como la desproporción entre las necesidades a atender, en especial en agua y saneamiento, y los recursos que los gobiernos han contado para ello. Es un tema central e inicial en la gestión estatal de los servicios urbanos en América Latina. En diciembre de 1938, antes de la estatización de los servicios urbanos en la Argentina, el presidente Alvear decía: "Ferrocarriles, teléfonos, petróleo, electricidad, gas, todos deben ser nacionalizados paulatinamente. Pero el país no tiene los capitales necesarios, que son inmensos, para hacer la nacionalización de todos los servicios públicos y hay que amoldarse al sistema actual de la explotación mixta o concesiones con intervención y control del Estado para que el capital no pueda ganar sino el interés indispensable y a fin de que el servicio se haga en las mejores condiciones" (citado en Luna, 1986). Como también dijo Carlos Lleras Restrepo, en 1940, en Colombia los recursos con que se contaba para provisión de servicios públicos eran “demasiado escasos, desproporcionados a la magnitud del problema” (citado en Cuervo, 1991:17).

En Colombia se calculó a principios de los años cincuenta que la inversión necesaria en agua y saneamiento era 3,3 veces mayor de la que se venía aplicando y que representaba entre el 2,5 y el 2,1 por ciento de los ingresos totales del gobierno central entre 1940 y 1949 (Cuervo, 1991: 18 y 20). Pese a ello, entre 1950 y 1957 se invirtió solamente el 0,64 por ciento de los ingresos totales del sector central, a través del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL). Para entonces, como las empresas municipales comenzaban a invertir en el sector, Cuervo calcula que la inversión total puede haber llegado al 1 por ciento de esos ingresos totales (Cuervo, 1991:21). Ese autor menciona tres razones de esa penuria financiera: la más importante fue la supresión de las rentas de “destinación específica” y la consecuente dependencia de los recursos destinados anualmente en el presupuesto nacional y de los que se logran de préstamos internacionales. Los primeros se destinan fundamentalmente al funcionamiento, con lo que la inversión se vuelve residual. El segundo motivo se relaciona con la falta de continuidad en la evolución de los recursos, que se vuelven erráticos. Por último, también habría incidido la inestabilidad política del país que se reflejó en una gran inestabilidad institucional. Como resultado las coberturas fueron las más desfavorables de todo el siglo.

Para 1957 se calcula que aplicando los recursos que se viene usando, el déficit de cobertura podría ser cubierto recién en 166 años. Sin embargo, entre 1958 y 1968 se aplican recursos que representan el 2,96 por ciento de los ingresos totales del gobierno central. Ello fue posible por que se lograron empréstitos internacionales de instituciones como AID y BID, en el contexto de la Alianza para el Progreso. Así creció la cobertura nacional en agua y electricidad en un 50 por ciento entre 1964 y 1973. Los años setenta y ochenta fueron una continuación de la penuria financiera para los servicios. Entre 1969 y 1985 se movilizó el equivalente al 1,26 por ciento de los ingresos nacionales centrales (Cuervo, 1991: 23).

Para enfrentar esa situación se dieron condiciones preferentes en la transferencia del IVA a los municipios pequeños y condiciones de pago diferenciales en las obras de agua y saneamiento de acuerdo al grado de desarrollo de los municipios. Esas respuestas quedarían limitadas por la magnitud que pudieran alcanzar los subsidios y por los mecanismos utilizados para asignarlos y distribuirlos (Cuervo, 1991:30).

En los casos de servicios cuyas inversiones se realizan con base en préstamos internacionales, se presentan algunos serios problemas adicionales. En gran medida debido a las devaluaciones y procesos inflacionarios, la devolución de los capitales y el pago de los intereses se vuelve una carga cada vez más pesada para la gestión de los servicios.

Es el caso de las empresas argentinas de energía que sufrieron un fuerte endeudamiento como consecuencia de las decisiones de la conducción económica entre 1976 y 1980, sin que ello se aprovechara en beneficio de las empresas ni de los usuarios. Las tarifas fueron generalmente

manipuladas con finalidades coyunturales propias del nivel macro de la economía, a la vez que las empresas debían tomar crédito en la banca comercial con altas tasas de interés. Los recortes presupuestarios significaron el abandono de programas de mantenimiento con el deterioro permanente de los equipos (González, 1991:42 y 43).

b) Gestión ineficiente

Concluyendo en su estudio sobre la empresa estatal de electricidad de Buenos Aires, Guigo entiende que “los problemas esenciales en el desenvolvimiento de SEGBA no son de orden técnico, sino administrativo (en un sentido amplio de ésta palabra): coordinación de la planificación urbana con la provisión de servicios públicos, evolución de la organización del trabajo, desarrollo de instancias de negociación, aclaración de los objetivos empresariales, descentralización operativa, transformación de la imagen de la empresa y de la relación con los usuarios. Se trata en particular de la redefinición de las obligaciones colectivas, de la evolución concertada de las normas de organización social” (Guigo, 1992: 212).

Fue común que las empresas estatales no lograran cobrar el total del servicio producido y distribuido. Ello se debía a dos razones fundamentales: pérdidas técnicas y usos clandestinos del servicio, además de dificultades para el cobro mismo.

En la empresa de energía eléctrica que servía a la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, la pérdida técnica de energía que en 1973 había sido del 8 por ciento pasó en 1985 al 11 por ciento, mientras que en esos años la energía consumida clandestinamente pasó del 4 al 11 por ciento. Las pérdidas técnicas se debían al envejecimiento de la redes. El “desvío” de energía, por su parte, se había incrementado considerablemente a partir de 1982, con el empeoramiento de las condiciones económicas. Sin embargo no todo ese consumo era de pobladores de bajos recursos, más de la mitad (el 6 de 11 %) correspondía a usuarios industriales y comerciales (Guigo, 1992: 199). Las pérdidas totales para comienzos de los años noventa habían subido al 27 por ciento (ENRE, s.f.:64).

Un aspecto importante de estos problemas se refiere a la política de empleo de las empresas estatales. SEGBA tenía a fines de 1986 21.000 empleados en la planta permanente, de ellos el 78 por ciento era personal de producción y un 19 por ciento personal de conducción, jerárquico. Estos, fuera de 60 directivos, eran profesionales de los servicios asistenciales de la empresa (Guigo, 1992:190). La mala gestión de las tarifas, en general por su subordinación a la política, ha sido un aspecto clave de los problemas de las empresas estatales de servicios. Subordinación por lo general como parte de arreglos macroeconómicos, por ejemplo, no cargar su peso sobre la población o no contribuir a los procesos inflacionarios.

En los hechos, el modelo de gestión estatal supuso muchas veces una importante participación privada, tanto que en algunos casos es posible hablar de una suerte de “privatización” informal o en las “sombras”. En realidad no es únicamente participación de empresas privadas sino de cierta orientación “privada” de la gestión de las empresas estatales de servicios. Esto se concretó en la contratación de empresas privadas para cumplir algunas funciones o tareas en la producción de los servicios (desde la construcción de obras o la realización de procesos) como la compra de insumos y materiales para la prestación de los servicios. En la evaluación de las empresas estatales de servicios argentinas, un componente importante de sus problemas eran asociados con esas relaciones y en la concreción de los contratos con las empresas privadas a precios muchas veces superiores a los del mercado, productos no siempre adecuados, etc. También fue relevante la influencia de los sindicatos de sus empleados en la obtención de privilegios corporativos, no solamente como trabajadores sino particularmente como usuarios de los servicios.

Un párrafo particular merece la subordinación política de las empresas estatales y su consecuente dificultad para una gestión adecuada a la racionalidad técnica y económica propias de cada servicio. Este tema ha sido mencionado, tal vez hasta la exageración, y debe ser puesto en su

lugar. Es preciso diferenciar la subordinación de la gestión de las empresas de servicios a las necesidades de la acumulación política coyuntural, sea ésta de partidos o gobiernos, de la imposición de orientaciones políticas que pueden superar los principios de eficiencia. Según Batley: “Los valores de eficiencia y eficacia son bases limitadas de juicio para evaluar sistemas de gobierno local. Las naciones y las localidades pueden dar mayor importancia a otros valores, tales como: control nacional, control democrático, responsabilidad local, propiedad pública, desarrollo de la sociedad civil, promoción del empleo –aún a costa de una ineficiencia e ineficacia relativas” (Batley, 1996:2).

c) El contexto socioeconómico y urbano

La mencionada crisis de los servicios está también asociada al crecimiento de los problemas que se deben atender y al simultáneo deterioro financiero de los aparatos estatales.

El rápido proceso de urbanización que ha seguido la mayoría de los países de la región, tiene una particular importancia ya que se ha dado junto con un fuerte proceso de empobrecimiento de importantes grupos de esas sociedades. Las ciudades han visto incrementada su población, no solamente con gran cantidad de nuevos habitantes, sino con población que de alguna manera estaba excluida del mercado de fuerza de trabajo (en forma total o parcial), y que cuando lograba ingresos éstos no eran suficientes para sostener a las familias.

Simultáneamente, la situación financiera de los estados de la región, en particular desde la crisis de la deuda pública de principios de los años ochenta, y luego con las persistentes crisis financieras y la recesión económica, han debilitado de manera sostenida y creciente la capacidad de operación de sus gobiernos.

IV. Interpretaciones de la crisis de la gestión estatal y alternativas propuestas

Parece aceptarse en general que “la intervención del Estado ... no ha logrado superar los rezagos en la dotación de servicios básicos en los países en desarrollo..” (Castro R y Sánchez M, 1999:32). Sin embargo, las opiniones se separan al intentar explicar esa situación, proponiéndose interpretaciones diferentes.

Por una parte, se atribuyen los resultados a lo que se denomina “arreglos institucionales”, por la otra, a los comportamientos en los procesos concretos (históricos) de gestión que se llevan a cabo.

Es difícil discriminar en qué medida esas distintas percepciones están o no asociadas a tomas de posición previas (ideológicas en tal sentido) que condicionan los diagnósticos y las propuestas. Por ejemplo, el peso creciente de las tendencias en favor de la privatización, sin lugar a dudas, y más allá de los límites reales de las empresas estatales, implican una tensión hacia interpretaciones que tienden a justificar la necesidad de cambios en tal sentido y, por ende, diagnósticos que remarcan las dificultades en los arreglos institucionales. Lo que está en discusión, tal vez en forma implícita, es la concepción de servicios públicos.¹⁰ Veamos esto un poco más en detalle.

¹⁰ En una mirada simplificada, podemos encontrar dos concepciones. Desde entender a los servicios como instrumentos en la configuración de una ciudad (y así una sociedad) integradora (no excluyente) hasta definirlos como la necesidad de regulación de actividades económicas en condiciones de monopolio.

Podemos tomar como un ejemplo de la primera interpretación al trabajo de Fiszbein, para quien el fracaso de las empresas públicas de servicios corresponde con "... las falencias de las instituciones que regulan la provisión de esos servicios y que por lo tanto el cambio institucional es imprescindible..." (Fiszbein, 1998). Sobre esas propuestas, por lo demás, existen una cantidad de experiencias que, si bien tienen características muy diversas entre sí, permiten comenzar a obtener algunas conclusiones.

Los cambios se dirigen a modificar la lista de actores presentes en la gestión de los servicios y, de manera particular, el papel que cada uno de ellos cumple. Como lo dice el autor citado, "se busca cambiar *quiénes son responsables* por las diferentes funciones que involucra un servicio (financiamiento, producción, entrega, control de calidad, etc.), *con qué autoridades y capacidades cuentan* para llevar adelante dichas responsabilidades, y *qué incentivos enfrentan* para desarrollar sus responsabilidades en un modo conducente a ofrecer servicios de calidad a los sectores pobre y/o excluidos" (Fiszbein, 1998. El énfasis es nuestro).

Estas interpretaciones ponen seriamente en cuestión la capacidad gubernamental para la gestión de los servicios y se vinculan con formulaciones que, sobre la base de hechos históricos, justifican la radical limitación de esas organizaciones. Como dice Guislain, más allá de que "las razones de la declinación de las actividades nacionalizadas varía, por cierto, de un país a otro, y aún de una empresa a otra" es evidente que las "empresas estatales manifiestan generalmente resultados desalentadores" (Guislain, 1997:6. La traducción es nuestra). Tales empresas funcionan sobre la base de tarifas protegidas, derechos exclusivos y preferentes, acceso al crédito público, garantías gubernamentales, exenciones fiscales y subsidios públicos (ibid.). Están sometidas a objetivos políticos y sufren consecuentes interferencias gubernamentales y burocráticas (ibid:7).

Las interpretaciones que referimos corren el riesgo de realizar formulaciones ahistóricas que parecen postular una suerte de "esencia" o "naturaleza" negativa en las empresas estatales. Ese carácter se concreta en la formulación de proposiciones que utilizan el tiempo presente de los verbos: las empresas estatales son, las empresas públicas actúan o funcionan, etc. Es evidente la carga valorativa que se cuela en las mencionadas proposiciones, que impide o dificulta explicar por qué esas empresas han tenido tales comportamientos, por qué han sido gestionadas con tales resultados.¹¹

La segunda interpretación, menos articulada, intenta identificar las debilidades de la gestión estatal y asociarlas a procesos particulares que pueden ser modificados sin que necesariamente deba cambiarse el modelo de gestión. En estos casos se parte de la hipótesis, justificada también empíricamente, de que la gestión gubernamental de los servicios urbanos puede ser eficiente como la privada sin perder su orientación pública. Al respecto, algunos estudios de casos muestran que no existe necesariamente relación entre forma de propiedad y calidad del producto, encontrándose gestiones adecuadas en modelos de gestión estatal y privado (Batley, 1992 y Stein, 1990).

Detrás de las diferentes interpretaciones es posible encontrar distintas valoraciones que, de manera simplificada podemos representar como el predominio de una orientación basada en la eficiencia económica, por una parte, y una visión más amplia que integra la eficiencia social y otros valores, por otra parte. Esas diferencias valorativas, por lo demás, constituyen seguramente la canalización de distintos intereses económicos y de diferentes posiciones sociales y de poder. Las diferentes explicaciones a la crisis de la gestión estatal han dado lugar también a propuestas y experiencias distintas.

Sobre la base de una evaluación general de los cambios que durante los años ochenta y noventa se siguieron en el Brasil en relación con la gestión del agua y el saneamiento, Britto indica que "la cuestión central es la elección del modelo de la gestión de los servicios", identificando tres tipos de alternativas: la gestión compartida, sobre la base de una asociación entre los estados (nivel intermedio) y los municipios o entre diferentes municipios "en el caso que las estructuras técnicas

¹¹ Schvarzer indica que "era un hecho que las empresas públicas argentinas eran eficientes en las primeras décadas del siglo y que fueron deteriorándose después, a lo largo de un proceso de años" (Schvarzer, 1986:348).

de funcionamiento de los sistemas así lo exijan”; la gestión privada por medio de la concesión de parte o de la totalidad de la explotación de los servicios a empresas privadas; y la gestión municipal que puede darse bajo la forma de una gestión directa cuando los servicios son producidos, administrados y operados directamente por el poder municipal, con los recursos propios (“sistema de caja única”) o bajo la forma de una gestión de una empresa municipal con presupuesto y personal propio (Britto, 2000. La traducción es nuestra).

La opción histórica de esas, u otras alternativas es una cuestión de hecho que hace referencia a las condiciones sociales, culturales y, sobre todo políticas de cada uno de los países y de las ciudades. De todas formas, sobre la base del conocimiento de algunos casos de la región, es posible observar cierto tipo de experiencias que suponen modificaciones asociadas a la crítica de la gestión estatal central de los servicios urbanos. En el Cuadro 7 sintetizamos esas posiciones.

Cuadro 7
ALTERNATIVAS DE GESTIÓN DE SERVICIOS URBANOS SEGÚN LA
INTERPRETACIÓN DE LA CRISIS DE LA GESTIÓN ESTATAL

Explicación	Modalidad	Participación
Institucional	a) Gestión descentralizada	Con participación (8)
	b) Gestión privada	Con participación de actores no capitalistas (4)
	c) Gestión mixta con control estatal	Con participación de actores no capitalistas (2 y 8)
Comportamiento	d) Gestión estatal	Con participación social (1)
	e) Gestión estatal eficiente (2)	

Fuente: Elaboración propia del autor

La explicaciones que hacen hincapié en la configuración institucional de los modelos de gestión dan lugar a propuestas que se orientan a modificar el tipo de actores que intervienen y sus relaciones. Esas modificaciones pueden ser clasificadas en tres grupos: a) cambios en el nivel estatal comprometido, con transferencia desde los niveles centrales hacia los no centrales (intermedio o locales), esto es, alternativas de gestión descentralizada; b) incorporación de actores privados a la gestión, por medio del traspaso de funciones y atribuciones a cargo de organismos estatales a empresas privadas capitalistas, es decir gestión privada; c) asociación entre actores estatales responsables del servicio y actores privados encargados de segmentos del mismo, lo que llamamos gestión mixta con control estatal.

Esos modelos de gestión, por su lado, pueden ampliarse incorporando, aunque muchas veces sea de manera relativamente subordinada, a lo que hemos llamado procedimientos sociales junto con los gubernamentales o mercantiles que predominan en ellos. Así, la gestión descentralizada puede o no incluir asociaciones con organizaciones sociales; la gestión privada puede también incluir actores no capitalistas, lo mismo que la gestión mixta con control estatal. Esas posibilidades son mencionadas en la tercera columna del Cuadro 7 y los números a ellas asignados hacen referencia a la clasificación de los modelos del Cuadro 2.

Si la crisis de la gestión estatal es interpretada en términos de los comportamientos o procesos concretos de gestión, se presentan dos modificaciones: a) propuestas que buscan asociar la gestión estatal con procedimientos sociales, incorporando actores sociales que introducen otra lógica en la gestión y garantizan una mayor respuesta a sus necesidades y b) la búsqueda de un modelo de gestión estatal eficiente. Los números asignados a estas dos últimas alternativas corresponden también a las clasificaciones del Cuadro 2.

Las proposiciones anteriores no han sido desarrolladas lógicamente sino que son el resultado de un intento de sistematización sobre la base de casos reales identificados en la literatura a la que se ha tenido acceso. De allí que a continuación se desarrollen, de manera más o menos sintética, esas distintas experiencias de gestión de los servicios.

V. La gestión descentralizada

Ante la crisis de la gestión de los servicios estatales centralizados se vienen realizando en toda América Latina procesos de descentralización que transfieren la responsabilidad de la provisión de los servicios (o de algunos de ellos) a entidades gubernamentales no centrales. Es el caso, por ejemplo, de la transferencia de la gestión de agua y saneamiento y la energía eléctrica a las provincias argentinas a comienzos de los años ochenta o de la delegación a los municipios de la responsabilidad de prestar el servicio de agua y saneamiento en Colombia en 1987 (Cuervo, 1991:15). En México, la descentralización administrativa del servicio de agua y saneamiento se inició en 1980 con la entrega de los sistemas a organismos operadores estatales y municipales y se acompañó de la descentralización financiera que de hecho data de 1976 (Connolly, 1989:116).

No vamos a referirnos al proceso de descentralización de la región, sobre el cual existe un cúmulo de trabajos. Solamente, y en referencia al centro de nuestro interés, entenderemos la descentralización como la transferencia de funciones y el fortalecimiento de los gobiernos no centrales (intermedios como los estados o provincias federales o locales como los municipios), particularmente de la gestión de los servicios urbanos. Esa transformación puede ser el resultado de la iniciativa del nivel gubernamental central, muchas veces como parte de políticas de ajuste y disminución del peso de ese nivel. La mencionada transferencia a las provincias argentinas de las responsabilidades sobre los servicios de agua y saneamiento ejemplifica esa situación. Puede tratarse también de transferencias a partir de iniciativas o demandas sociales de nivel local que buscan fortalecer el gobierno en ese nivel para el ejercicio autónomo. Esto último se encuentra en el proceso de descentralización

brasileño que dio lugar a las reformas constitucionales de 1988. Dentro de ese marco, surgieron nuevas políticas urbanas como resultado de la conjunción de dos fuerzas: la voluntad de los nuevos gobernantes municipales elegidos democráticamente de innovar en ese campo, volviéndose más autónomos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, y la presión de los movimientos populares que reivindicaron el acceso a los servicios para todos (Britto, 2000).

Si bien hemos incluido como gestión descentralizada la que está a cargo de los gobiernos intermedios en los países federales de la región, como los estados en Brasil, México y Venezuela o las provincias en la Argentina, es más conveniente restringir esa noción. En realidad, como lo muestra la información existente para Argentina, Brasil y México, el papel de los gobiernos intermedios en los servicios urbanos implica una presencia “central” que en muchos casos reproduce los “males” de la centralización en el nivel nacional. Se trata por lo general de gobiernos a cargo de territorios muy extensos, dentro de cuyas fronteras existen en gran cantidad diferentes situaciones regionales (o microregionales) y centros urbanos de muy distinta significación. Su papel es, en consecuencia, muy desigual y, como se ve claramente en Argentina, los gobiernos provinciales tienden a atender a las condiciones de las ciudades capitales en forma predominante.

1. Aspectos conceptuales

Las estrategias de descentralización se basan en el supuesto de que encargando la gestión de los servicios a unidades estatales más pequeñas, como las locales, será posible lograr una gestión más “adecuada” que la desarrollada por las unidades estatales centrales. Adecuación en el sentido de una mayor capacidad de movilización de recursos locales, al mismo tiempo que más eficaz por la cercanía entre productor y consumidor y por las relaciones de control que pueden darse en ese nivel. En ciertos casos la disminución de la escala en la prestación de algunos servicios puede implicar deseconomías relativas, como puede ser la gestión de un enterramiento sanitario para una ciudad de tamaño pequeño o aún medio. La descentralización, sobre la base del cumplimiento de un papel activo de la sociedad local puede permitir el logro de formas más democráticas de gobierno urbano y de gestión de los servicios.

Sobre la base de esa orientación, la descentralización de los servicios se vinculó con las transformaciones en el papel de los estados, buscando la autosuficiencia de sus operaciones. Así en México, según Connolly, “el objetivo subyacente a estos cambios (la descentralización) es fomentar la autosuficiencia del sector de agua potable y alcantarillado. Se trata de sustituir la erogación directa de recursos fiscales, o subsidios, por el otorgamiento de créditos a organismos dependientes de los gobiernos locales” (Connolly, 1989:116). Los financiamientos del sector no provinieron de recursos federales sino de préstamos de instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), canalizados a través de fideicomisos federales. Los recursos fiscales federales se tienen que destinar, en consecuencia, al pago de los intereses de dichos préstamos (ibid.).

La descentralización debe percibirse en relación a dos dimensiones que podemos llamar social y territorial. La primera apunta al efecto en el desarrollo de procesos de gestión de los servicios que permitan un mayor acceso de la población de menores recursos. La segunda se refiere al efecto de la descentralización en las desigualdades territoriales o regionales.

Como se mencionó, la descentralización puede ser parte inicial de un proceso de cambios que se orienta a facilitar otras transformaciones, en particular la incorporación de la participación de la población en la gestión y/o la privatización¹² de la gestión de los servicios. Esto último está claro, por ejemplo, en el caso venezolano (Marcano, 1999).

¹² Deben diferenciarse ambos procesos: la descentralización es una transformación en los aparatos estatales, que se da dentro del Estado entre sus diferentes niveles territoriales; la privatización es una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en particular los actores capitalistas (Pírez, 1998).

La descentralización, sin embargo, no es una condición suficiente para la privatización, como lo muestra el fracaso de los intentos de privatizar el servicio de agua en la ciudad de Caracas dado que las empresas no concretaron sus ofertas por desconfianza en la falta de voluntad política en el más alto nivel y correlativa ausencia de garantías que, según ellas, se correlacionaran con los riesgos (Rivera, 1997:24).

Sin lugar a dudas, la significación de esos hechos dependerá, como se mencionó, del tipo de proceso de descentralización de que se trate. En particular, de la existencia de actores locales movilizados en relación a las condiciones de vida locales y, en especial, respecto de la gestión de los servicios.

Más allá de esos procesos de transferencia de funciones entre niveles gubernamentales, los gobiernos locales de la región han estado, por lo general, a cargo de ciertos servicios urbanos, en particular los relativos al mantenimiento de la ciudad. En tal sentido, debe recordarse que los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos han integrado ese núcleo del gobierno local en casi todos los casos.

2. La situación real

a) La configuración institucional

La configuración institucional de la prestación descentralizada no es uniforme y depende de las formas estatales que existan en cada caso. En los países de organización federal es común que parte de las funciones no centrales de los servicios esté a cargo de unidades de nivel intermedio (estatal o provincial), mientras que en los países de organización unitaria ese papel está concentrado en los gobiernos municipales.

A nivel local es posible encontrar una gran cantidad de formas de gestión, reproduciendo los modelos básicos que se mencionaron para el nivel central: desde prestación a cargo exclusivo de organizaciones estatales, experiencias de gestión privada y de gestión estatal con participación empresaria, tal como se menciona en el Cuadro 1.

En el nivel central suelen existir organizaciones con la finalidad de proveer financiamiento a los gobiernos locales, por lo general transfiriendo fondos de origen internacional.

En este apartado nos referiremos, fundamentalmente, a la gestión descentralizada estatal.

b) Los resultados

No parece fácil tener una visión clara sobre los resultados de gestión descentralizada de los servicios o, si se quiere, sobre si esos resultados son particularmente diferentes de los que se logran en el modelo centralizado. En los casos de gestión estatal descentralizada se encuentran, muchas veces, los mismos problemas que se detectan en la gestión estatal central.

Un ejemplo de ello es la provisión de agua y saneamiento en la ciudad de Pachuca en el estado mexicano de Hidalgo en los años ochenta. El servicio, a cargo fundamentalmente de la Comisión de Servicios Públicos (COSEPU) creada en 1977 por decreto estatal, se caracterizaba por: a) incapacidad administrativa para solucionar el déficit de agua e ineficiencia para recuperar los costos, por ausencia de padrones de usuarios y existencia de tomas clandestinas; b) abasto inadecuado de agua y provisión por “tandeo”; c) obsolescencia tecnológica, en particular de los equipos eléctricos y fuertes pérdidas de agua; d) déficit financiero y necesidad de subsidio estatal debido a las bajas tarifas (4 veces menores que el costo), la morosidad de los usuarios y las tomas clandestinas existentes (Vargas González, 1991:37 a 41).

Los gobiernos no centrales no siempre están en condiciones de encargarse realmente de los servicios y la descentralización puede significar un incremento de las dificultades para su gestión.

Un caso significativo, sin mayor entidad económica, es la transferencia del servicio de alumbrado público a los municipios periféricos del Area Metropolitana de Buenos Aires: pasó de ser responsabilidad de la empresa federal a los gobiernos locales, pese a que éstos difícilmente podían asumirla. En consecuencia “el alumbrado no llega sino por iniciativa de los vecinos” (Guigo, 1992:204). Esa iniciativa depende de las condiciones económicas de la población, de allí que “si pueden solventar el gasto, instalan faroles y células fotoeléctricas ... sino, bastan dos cables enganchados a la red, una lamparita con su pantalla, y una llave de luz clavada al poste” (ibid.).

Las experiencias municipales de gestión de servicios indican, por lo general, una debilidad asociada a las condiciones generales de gestión de esos gobiernos locales. La debilidad de los aparatos municipales en América Latina es particularmente significativa frente a los problemas serios y crecientes que muestran las ciudades de la región (Rodríguez y Velasquez, 1994 y Jordán y Simioni, 1998). De allí que esas condiciones generales pueden ser mencionadas como las principales razones que explican el limitado papel de esos gobiernos en la solución de los problemas urbanos. Esas debilidades están asociadas a muy diferentes dimensiones (administrativa, personal, financiera, técnica, político-representativa, etc.) de lo municipal.

En referencia al papel municipal en los servicios, la mencionada situación parece ser más relevante aún. Vale la pena conocer que se trata de una cuestión que se repite en el tiempo. Un estudio sobre el agua en la ciudad de México en la década de 1880 muestra que “la dificultad recurrente que el ayuntamiento de México encontraba para resolver (los) problemas relacionados con la dotación de servicios públicos para la ciudad (eran): de un lado, precariedad financiera del municipio; del otro, necesidades materiales nunca resueltas y, por lo tanto, cada vez más apremiantes” (Rodríguez Kuri, 1991:33). Para los municipios de la aglomeración de Río de Janeiro en la actualidad, Britto menciona: las limitaciones del equipo técnico del cuerpo administrativo y la débil voluntad y capacidad de los ejecutivos locales. Todo ello en gobiernos con presupuestos pequeños por las graves dificultades de sus sistemas tributarios, mucha población de bajos ingresos y actividades industriales reducidas (Britto, 2000).

Es conocido que entre las debilidades de las unidades descentralizadas de gobierno de América Latina se cuenta la relativa a los recursos financieros. De allí que el proceso de descentralización, en la medida que se orientó a disminuir la aplicación de recursos estatales (básicamente del nivel central) a los servicios, tendió a debilitar aún más esa gestión. En la descentralización del sector del agua en México en los años ochenta se observa la baja prácticamente a cero de los recursos federales invertidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Esa disminución no llega a ser compensada con los préstamos y el resultado significa menores recursos totales destinados al sector. Sin embargo, se nota también una mayor participación de las ciudades medias en la distribución de esos fondos (Connolly, 1989:117).

De todas formas, los casos conocidos en la región muestran situaciones distintas. Una investigación realizada a principios de los años noventa en 12 ciudades intermedias de seis países de América del Sur muestra resultados diferentes, como se ve en el Cuadro 8.

Cuadro 8
AMÉRICA LATINA, COBERTURA DE AGUA Y SANEAMIENTO
Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS EN CIUDADES DE CINCO PAÍSES

	Agua y saneamiento			Recolección de residuos sólidos	
	Unidad de prestación	Cobertura de agua (%)	Cobertura de saneamiento (%)	Unidad de prestación	Cobertura (%)
Argentina					
Resistencia				Dirección municipal	90
Zárate				Empresa privada	85
Bolivia					
Cochabamba	Empresa descentralizada del gobierno central	60		Departamento municipal	33
Sucre	Empresa descentralizada del gobierno central	92		Departamento municipal	47

Conclusión Cuadro 8

	Agua y saneamiento			Recolección de residuos sólidos	
	Unidad de prestación	Cobertura de agua (%)	Cobertura de saneamiento (%)	Unidad de prestación	Cobertura (%)
Colombia					
Armenia	Empresa descentralizada municipal	96	98	Empresa descentralizada municipal	95
Santander	Empresa descentralizada municipal	96	95	Secretaría de Obras municipal	85
Ecuador					
Sto. Domingo de los Colorados	Empresa municipal	74	60	Dirección municipal	45
Riobamba	Empresa municipal	97	84	Dirección municipal	92
Perú					
Arequipa	Empresa municipal	77,5			
Ilo	Empresa municipal	70	57		

Fuente: Rodríguez, Alfredo y Fabio Velasquez (editores), 1994, Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Ed. SUR, Santiago de Chile.

En la ciudad de Puebla, México, el organismo municipal encargado del agua potable, según los datos del censo de 1990, lleva el líquido a las viviendas del 65% de los habitantes, mientras que un 21% lo recibe fuera de su vivienda. Un 12% de la población se aprovisiona por medio de camiones cisterna en un tanque doméstico y un 2% utiliza fuentes públicas. Estimaciones más reciente indican una mejoría de la situación (Fournier, 2000).

Vale la pena mencionar a las empresas municipales de servicios de Colombia. Diferentes estudios muestran, también aquí, una diversidad de situaciones y de resultados como se observa en el Cuadro 9.

Cuadro 9

COLOMBIA: COBERTURA DEL SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN TRES CIUDADES
(%)

	Red de agua	Red de Saneamiento
1. Barranquilla	73,3	68,1
2. Bogotá	95	95
3. Medellín	94	94

Fuente: 1: Bernal, Pedro I., 1991, "La crisis de los servicios de acueducto y alcantarillado en Barranquilla" en Equipo Servicios Públicos Cinep, Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia, Controversia 164-165, Bogotá; 2: Jaramillo, Samuel y O. Alfonso, 1991, "Impactos externos e internos sobre el equilibrio financiero de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá", en Cinep, 1991; 3: Maldonado, María Mercedes, 1991, "La empresa de acueducto y alcantarillado de Medellín: los límites de la eficiencia", en Cinep, 1991.

Por lo general los estudios indican que los datos mencionados se refieren al tendido de las redes pero no necesariamente a la efectiva prestación del servicio. Por ejemplo, en el servicio de agua en Cochabamba y Sucre "las cifras de cobertura... encubren una situación de a veces prolongada o permanente inexistencia del propio servicio –racionamiento planificado o cañerías de aire–" (Vargas y Zegada, 1994: 249). En Puebla "le service est intermittent mais à des degrés divers, en fonction des variations de l'état du réseau, du moment de l'année, du déroulement du calendrier des perpétuels travaux d'améliorations" (Fournier, 2000).

La gestión de los servicios urbanos a nivel local parece encontrarse entre dos situaciones opuestas: por una parte un predominio técnico-económico y por la otra, una subordinación a procesos locales de acumulación política, muchas veces de base clientelar. Entre ambas se encuentra una gran variedad de situaciones con resultados muy diferentes entre sí.

En buena parte de los casos conocidos, tanto el predominio clientelar como el técnico tienen como resultado el deterioro de las capacidades de los servicios para satisfacer a las necesidades. Veamos esto un poco más de cerca.

La gestión del agua y el alcantarillado en Cochabamba y Sucre muestra que, pese a que la empresa municipal está dirigida por el alcalde, se orienta por una lógica técnica que hace primar en su operación criterios de eficiencia. Ese rasgo, según el estudio que seguimos, implica la “ausencia de una visión política global del servicio, lo que impide trascender los límites de una empresa prestataria eficiente y eficaz en la administración de sus recursos y la producción de los bienes y ... deja sin un contenido real la denominación de ‘servicio público’ a la dotación de agua y alcantarillado” (Vargas y Zegada, 1994:248). Esto último se concretaría en que, además de los mencionados problemas de cobertura “real”, la ampliación de las redes, subordinada a esos criterios, solamente se realiza si “se trata de zonas que se encuentran en los posibles planes de ampliación y que cumplen con los requisitos de aporte de contra parte para la ejecución”. En consecuencia, “la capacidad de pago actúa de puente para la posibilidad de obtener el servicio: quien no tiene esa capacidad queda al margen y, consiguientemente, debe recurrir a otro tipo de estrategias para resolver sus necesidades” (Vargas y Zegada, 1994:250). El ejemplo muestra en qué medida, ese predominio técnico implica imprimir al servicio una orientación de tipo mercantil análoga a la de la gestión privada.

La subordinación de la gestión del servicio a la acumulación política muestra, por su parte, una serie muy heterogénea de situaciones, con resultados relativamente análogos. Es interesante observar que el servicio de residuos sólidos en Cochabamba y Sucre, dada su baja relevancia política por su “muy poca importancia como material electoral” (Vargas y Zegada, 1994: 256) queda subordinado dentro de la administración municipal a otros programas con mayor “rentabilidad electoral”. Esto se concreta, además, en un menor control sobre sus procesos de producción, de allí, por ejemplo, que los choferes y peones de los camiones alteren los recorridos para recoger materiales en el centro y en los barrios residenciales, con mayor valor de reciclaje y comercialización, perjudicando a los barrios periféricos (Vargas y Zegada, 1994: 256). Por otra parte, las decisiones sobre el servicio tienden a tomarse en razón de una lógica de acumulación político-partidaria, subordinando la “legítima representación de intereses ciudadanos” (Vargas y Zegada, 1994: 257). En la ciudad de Resistencia, Argentina, la subordinación política aparece como el aspecto definitorio de la orientación de la gestión del servicio de recolección de residuos sólidos y su consecuente ineficacia, además, de una gran ineficiencia (Pérez y Gamallo, 1994).

Un modelo intermedio es aquel que, manteniendo el control en el gobierno local contrata la producción del servicio a una (o más de una) empresa privada.¹³ En la medida que queda a cargo del municipio la política del servicio y, particularmente, su financiamiento, es posible distribuir los recursos de manera tal que la cobertura, en cantidad y calidad represente a la distribución territorial y social de las necesidades en la ciudad. La ciudad de Zárate en la Argentina muestra un caso particular de este sistema, si bien se observa allí una especial debilidad política en la definición del problema y consiguientemente en la organización de los procesos para atenderlo (Pérez y Gamallo, 1994).

Esto último se vincula, sin lugar a dudas, con la dificultad de los gobiernos locales de realizar en forma autónoma políticas de financiamiento de los servicios que puedan recurrir al otorgamiento de subsidios para que la población de bajos recursos pueda ingresar al sistema. Dificultades de los gobiernos municipales que están asociadas, en primer lugar, a su debilidad financiera (sobre la cual no es necesario detenerse aquí) y, en segundo lugar, a la falta de políticas “centrales” que se concreten en transferencias con esa finalidad.

Una carga adicional, en especial para la gestión de unidades descentralizadas, se presenta con la utilización de préstamos internacionales para las inversiones en los servicios. De acuerdo a los casos de Barranquilla y Medellín, se observa que las empresas municipales respectivas se volvieron dependientes de esos recursos para el funcionamiento ampliado de los sistemas y que ello supuso una pérdida creciente de autonomía financiera en tanto que el servicio de la deuda se fue volviendo desproporcionadamente grande, en buena medida por situaciones de nivel macro, como la inflación

¹³ Este caso se da dentro de los lineamientos caracterizados en el cuadro 6 del Cuadro 1.

y sobre todo la devaluación de la moneda nacional. De alguna medida ello implicó, por lo menos en algunos años en Barranquilla, la necesidad de seguir recibiendo fondos externos de los cuales era cada vez menor la proporción que podía utilizarse para la inversión y mayor la que volvía como devolución de los préstamos (Bernal, 1991 y Maldonado, 1991).

3. Descentralización y desigualdades territoriales

El caso colombiano es interesante pues, desde que destina esfuerzos importantes en el sector de agua y saneamiento, luego de la crisis económica de los años treinta, los municipios tienen una participación importante. Participación que dependía de los flujos financieros provenientes del nivel central y que, según los períodos, correspondieron con diferentes formas organizacionales (Cuervo, 1997: 146 y ss). Esa participación local no impidió que en algunos momentos se tratase de un diseño financiero centralista: fondos recaudados por el gobierno central, destinados en una proporción importante a la ciudad de Bogotá (ibid.). Sin embargo, el sistema posibilitó una función de redistribución espacial (ibid.). Con posterioridad se eliminó el privilegio de Bogotá, consolidando el papel redistribuidor, pese a otros cambios en el modelo (ibid, p. 147).

Ese mismo papel de redistribución lo cumplía la empresa argentina Obras Sanitarias de la Nación. A partir de 1937 se estableció en todas las redes administradas por esa empresa el “principio de uniformidad de tarifas en el territorio nacional” (Bodard, 1992: 28) que operaba como una “perecuación interregional de las tarifas” y que se eliminó cuando en 1980 se transfirió el servicio a los gobiernos provinciales (Bodard, 1992: 36).

Esos casos indican que la descentralización fiscal hace posible compensar las desigualdades regionales, destinando fondos hacia las zonas rurales y de menores recursos (Fiszbein, 1998), generando así condiciones de atención de las situaciones locales.

Ahora bien, independientemente de las posibilidades regionales o locales de mejorar la gestión de los servicios, la descentralización, en la medida que no incluya componentes fiscales, puede implicar la pérdida de una política de equidad territorial de dimensión nacional o regional. Cada región o localidad puede quedar librada, en términos más o menos relativos, a su propia suerte. Según Toledo Silva, en Sao Paulo, el desmembramiento de la descentralización habría tenido como motivación principal “a transformação de grandes sistemas baseados em subsídios cruzados em serviços locais financeiramente auto-sustentados. Isto reconduz a gestão dos serviços públicos em rede de uma lógica predominantemente política para uma predominantemente comercial” (Toledo Silva, 1999).

La diferencia entre esos dos posibles efectos contradictorios reside en la orientación concreta que se le da a los procesos de descentralización. Si se trata de “descargar” a los niveles centrales de gobierno como parte de una política de ajuste, se pondrá en riesgo el papel equilibrador que a nivel territorial puede haber tenido la gestión de los servicios. Por el contrario, en la medida que se garantice a los gobiernos no centrales el financiamiento adecuado para ampliar sus funciones con los servicios que se les transfieren, será posible introducir las mejoras en la gestión que puede suponer el nuevo nivel sin que se resienta el papel de redistribución que venían cumpliendo los servicios.

VI. Gestión privada de los servicios urbanos

La crisis de los modelos estatales de gestión de los servicios urbanos llevó a la promoción de su contrario, la privatización, como parte de una estrategia más amplia, de reforma del Estado. No es este el lugar para referir en términos generales esa tendencia. Baste decir que en América Latina incidió, además de la mencionada crisis, el peso de situaciones macroeconómicas (deuda externa, déficit fiscal, inflación) y la presión de los organismos internacionales de crédito, en especial del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, junto con un “ambiente favorable” generado por las experiencias británica y norteamericana.¹⁴

Las privatizaciones realizadas son muy diferentes según los países, tanto por la cantidad de servicios que se vieron incluidos como por las modalidades con que fueron ejecutadas. No es el momento de desarrollar ese punto.

Sin embargo, conviene tener en cuenta que se trata de la vinculación de intereses de diferente naturaleza. Se intenta integrar los intereses privados orientados por la ganancia y los intereses generales orientados por la búsqueda de condiciones para un funcionamiento urbano que satisfaga necesidades de la población y de las actividades económicas. Esa posible coincidencia se produciría porque lo que le falta a uno para satisfacer sus intereses lo tendría el otro: antes las

¹⁴ En gran parte de ciudades de la región existían servicios urbanos encargados a empresas privadas desde mucho antes. En particular la recolección de residuos sólidos y el transporte automotor de personas.

dificultades o debilidades, fundamentalmente financieras de los gobiernos (de los diferentes niveles gubernamentales), los actores privados aparecen como titulares de recursos, financieros y técnicos.

El análisis de una frustrada privatización del agua en la ciudad de México en 1884 es un ejemplo que muestra esas relaciones. Ese hecho había consistido no sólo en “un intento de hacer, quizá, un pingüe negocio por parte de Carlos Medina (indudablemente con el aval del ayuntamiento de 1884), sino (de) una modalidad para resolver el círculo de hierro ... que planteaba el conflicto entre las necesidades de la ciudad y la disponibilidad de recursos financieros” (Rodríguez Kuri, 1991:33).

La relación de privatización se conformaría, en consecuencia, a partir de una radical desigualdad dada por la debilidad municipal que, como agrega Rodríguez Kuri, no es solamente financiera sino política en el sentido más amplio, comenzando por la incapacidad de “hacerse de recursos, de fondos, sobre todo, por la vía fiscal”(ibid.). Incapacidad, en suma, para enfrentar los retos que, en cada momento, le pone al gobierno local la ciudad que tiene a su cargo y que tiene una clara naturaleza política. La asociación con el capital privado, en consecuencia, aparece como parte de un intento de superar esa limitación, pero paradójicamente, lo haría desde una desigualdad (por la relativa debilidad municipal) que favorecería arreglos más beneficiosos para quienes se hacen cargo de esa suerte de “salvataje”. Esto último puede ser apreciado desde la perspectiva que se fortalece un siglo después de los hechos mencionados en la ciudad de México y que introduce la privatización como una proposición que busca limitar la acción estatal en “sectores deseables para la expansión de la actividad privada capitalista” (Ordóñez Barba y Alegría O., 1991:2). En suma, la privatización supondrá una relación entre un actor que se basa en su capacidad política (muchas veces muy limitada) y otro en su capacidad económica (por lo general amplia).

Hemos mencionado que deben diferenciarse dos modelos de integración del sector privado en los servicios. Uno de ellos ha producido, de hecho y de derecho, una transferencia muy grande del sistema de cada servicio, habiendo disminuido considerablemente la capacidad gubernamental de controlar o decidir sus aspectos fundamentales. En el otro, por el contrario, se ha incorporado al capital privado para realizar actividades determinadas, más o menos comprensivas, manteniendo el aparato estatal una posibilidad de decisión y control que le permite orientar la gestión del servicio y sus resultados. En este apartado nos referimos al primero de ellos, el segundo es atendido en el capítulo siguiente.

1. Aspectos conceptuales

Los servicios urbanos privatizados no han dejado de ser considerados “servicios públicos” pero la significación de esa calificación se ha modificado considerablemente. Se trata, más bien, de servicios monopólicos, en el sentido de monopolio natural, que en consecuencia han sido “regulados” para generar condiciones análogas a las de la competencia. En ese contexto son considerados servicios públicos sujetos a regulación y no meramente actividades económicas privadas. Esa regulación supone para la empresa privada la obligación de prestar el servicio, en cantidades y calidades adecuadas, a todos aquellos que se encuentran dentro de los requisitos establecidos.

Sin embargo, el contenido de derecho ciudadano que debe ser garantizado públicamente ya no está presente. Por el contrario, el principal de los requisitos para acceder y mantenerse dentro del sistema de cada servicio es al pago de las tarifas. El servicio es así concebido como una relación de mercado mediada, por lo tanto, por un precio. Su carácter de servicios públicos está dado por las regulaciones que limitan la libertad de las empresas de aprovechar las condiciones de monopolio.

La relación entre empresas y usuarios no es ya de naturaleza pública sino privada: productores - clientes. Sin perjuicio que la regulación y el control impliquen un componente público por el cual el Estado puede garantizar y defender los derechos del usuario, establecidos como garantía en contra de la gestión monopólica.

El acceso al servicio queda, en consecuencia, subordinado a la capacidad económica de los usuarios. El servicio ya no es parte de un procedimiento de distribución de recursos a cargo del Estado. Esto significa un cambio en las valoraciones sociales. Los bienes protegidos como servicios públicos deben ser comprados en el mercado y todos los miembros de la sociedad deben pagar por ello el precio que resulte.

La propuesta de la privatización se ha basado en la suposición de que ese modelo de gestión garantiza una mayor eficiencia en la producción de los servicios, que ello contribuye a disminuir los costos y por ende a bajar los precios (tarifas) y que en consecuencia sería posible incrementar la cobertura.

2. La situación real

a) La configuración institucional

En términos institucionales, formales, las privatizaciones han introducido una mayor complejidad y una tendencia a diferenciar las distintas funciones implicadas: la regulación, el control, la producción. Esta última a cargo de la empresa privada, la primera en un órgano político-representativo del Estado y la segunda a cargo de un aparato gubernamental predominantemente técnico. El aparato estatal ha dejado de lado su papel de productor de los servicios y se limita a su regulación y control.

b) Los resultados

La transición de la gestión estatal en crisis a gestiones privadas significó, en general, un mejoramiento en los servicios, por lo menos en su calidad y en las condiciones de la gestión. En la ciudad de Buenos Aires, donde se privatizaron los servicios urbanos a comienzos de los años noventa (teléfonos, agua y saneamiento, energía eléctrica, red de gas, ferrocarriles y trenes subterráneos)¹⁵ se observó, en la generalidad de los casos, un incremento en la calidad de las prestaciones y, particularmente, en la eficiencia de la gestión. Sin embargo, esas mejoras habrían sido en muchos casos menores a las prometidas en los compromisos y, por lo demás, la mayor racionalidad de la gestión no habría redundado en disminución de los costos para los usuarios.

Antes de proseguir con este análisis conviene tener en cuenta que un mismo esquema de gestión de servicios tiene una significación social muy diferente si las condiciones económicas de las sociedades en las que se implementa son distintas. En sociedades como las latinoamericanas, caracterizadas por inserciones parciales y precarias en el mercado de trabajo de importante proporción de la fuerza de trabajo y, de manera especial en los últimos años, con grandes cantidades de población por debajo de la línea de pobreza, la privatización de los servicios urbanos tiene, muy probablemente, una significación de exclusión que puede no tener en situaciones de mayor integración económica de la población urbana.

Para analizar estas situaciones atenderemos fundamentalmente a la experiencia argentina, mencionando dos temas fundamentales: la transferencia de poder que implicaron las privatizaciones y sus efectos en la relación incorporación-exclusión de la sociedad.

3. Privatización de servicios y transferencia de poder¹⁶

Con las privatizaciones se produjo el paso de los servicios públicos desde el Estado al sector privado de una forma agresiva para hacer más atractivas las empresas, dejando la lógica del servicio en manos del mercado. Cada servicio fue regulado por cláusulas y pliegos específicos sin que existieran normas

¹⁵ Ya desde fines de los años setenta el gobierno de la ciudad de Buenos Aires había privatizado la recolección y disposición final de los residuos sólidos (Pírez, 1994).

¹⁶ Este apartado se basa en Pírez, Gitelman y Bonaffé, 1999.

generales que estableciesen las condiciones para su producción y distribución. Este proceso modificó a los actores y sus relaciones: el Estado se excluyó como objeto de relaciones reivindicativas, apareciendo con la función de asegurar el cumplimiento de las relaciones de mercado, aún en su desigualdad. El ciudadano pasó a ser un cliente que canaliza su necesidad frente a las empresas. Los derechos de los usuarios sobre el producto o servicio que adquirirían se diluyen: el cliente solamente tiene derechos sobre el producto como un equivalente del precio que paga. Además, deja de estar presente como sujeto de necesidades e intereses, para serlo únicamente como sujeto de derechos que dependen de su reconocimiento legal.

Ese rasgo es evidente en los procesos de negociación entre las empresas y los usuarios clandestinos en la ciudad de Buenos Aires: por lo general se desarrollaron sin intervención de autoridad gubernamental alguna y con fuertes márgenes de manejo discrecional por parte de la empresa, que convenía situaciones diferentes para casos análogos (Martínez, Navarro y Pérez, 1998). La participación gubernamental se dio, solamente, cuando la relación entre empresa y consumidores derivó en un conflicto político. Tal es el nuevo rol del Estado como regulador. Sus organismos ejercen el poder de policía sobre las adjudicatarias de los servicios, conformando un escenario donde el ciudadano devenido en cliente está supeditado al poder de las empresas en una relación asimétrica.

En el caso de la energía eléctrica, la ley caracteriza a las funciones de transporte y distribución como "servicio público" por su carácter de "monopolio natural" que indica que está "destinado a satisfacer una necesidad colectiva de interés general". El servicio se debe caracterizar por la continuidad, relacionada con la necesidad de evitar los cortes; la regularidad, referida a la calidad técnica del producto suministrado; la uniformidad o igualdad que implica la no discriminación en el acceso a la red y la generalidad, que significa que todos tienen derecho a la prestación del servicio y se relaciona con la obligación de los distribuidores de abastecer toda la demanda.

Los organismos encargados del control son los Entes Reguladores Públicos especialmente creados: el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS). Cada uno tiene autarquía y capacidad jurídica y tres tareas: *regulación* (hacer cumplir la ley, dictar reglamentos en materia de seguridad y facturación del consumo), *fiscalización* (controlar la aplicación del servicio y su adecuación con los propuestos establecidos) y *judicial* (resolver conflictos entre los sujetos de la industria).

Las empresas prestadoras de los servicios están obligadas también a *satisfacer toda demanda* de provisión del servicio durante el término de la concesión, siendo responsables de atender el incremento de la demanda en su zona de concesión. Tienen que prestar el servicio con el nivel de calidad adecuado.¹⁷

En resumen, los Entes operan sobre un sistema de servicios ligados a una lógica de mercado y plantean básicamente, en el caso de la electricidad y el gas, los siguientes objetivos de regulación: proteger los derechos de los consumidores, promover el uso generalizado del servicio y asegurar la falta de discriminación en su acceso, asegurar tarifas no discriminatorias, justas y razonables; promover la competencia en el sector, alentar las inversiones, propender a una mejor operación y contabilidad del servicio incentivando la eficiencia de los prestadores. Sin embargo, el sistema implica una clara transferencia de poder en favor de las empresas. Poder dentro de la gestión de los servicios y, en consecuencia, dentro de las relaciones sociales. Esa situación puede concretarse en tres cuestiones principales:

a) La ampliación y planificación del servicio

En tanto servicio público, los distribuidores de electricidad están obligados a abastecer la demanda. ¿De qué demanda se trata? Las normas hablan de una "demanda adecuada" a las posibilidades de las distribuidoras. Esa noción de servicio público tiende, en realidad, a garantizar una oferta adecuada del servicio, sin tener en cuenta la existencia de condiciones que dificulten el consumo

¹⁷ La calidad del servicio eléctrico es medido a partir de indicadores técnicos y económicos específicos que son supervisados por el Ente regulador.

o la accesibilidad al bien y que no estén determinadas por la oferta. Los distribuidores deben satisfacer toda demanda razonable de servicios, lo que puede ser definido según la lógica social desde la que se lo mire: lo razonable para el productor puede no serlo para el consumidor, dado que para uno incluye la ganancia y para el otro la necesidad concreta.

La decisión de la ampliación del servicio es acordada en forma privada entre la distribuidora y el solicitante y habilitada por el Regulador. La ampliación de la red depende de beneficios y lógicas del mercado. El Estado asesora sobre la rentabilidad y la conveniencia económica para el usuario, pero no cumple un rol de planificador y ejecutor de políticas de energía. La posibilidad de ampliar el servicio surge del mercado, de las relaciones entre las empresas prestadoras y los usuarios, lo cual supone un “poder” de decisión en el ámbito privado.

b) Las tarifas

En el servicio eléctrico, la tarifa pagada por los consumidores, sin los impuestos, resulta de la suma del precio de la electricidad en el punto de ingreso al sistema de transporte, de la remuneración del servicio de transporte y de la remuneración del servicio de distribución. Los precios de cada etapa tienen que satisfacer varios principios. Esas tarifas deben proveer a las empresas privadas ingresos suficientes para satisfacer los costos operativos y una rentabilidad razonable; también deben tomar en cuenta la forma de prestación y ubicación geográfica y las diferencias entre los distintos tipos de servicios. La rentabilidad debería ser similar a la de otras actividades de riesgo comparables y estar relacionada con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria del servicio.

La condición de que las tarifas sean rentables para la empresa y satisfactorias para el usuario presenta una tensión entre el derecho (y la necesidad) del usuario y el interés de la empresa. Eso revela una de las mayores dificultades de un servicio público atendido por empresas privadas. Dificultad que se encuentra atendida por la ley indicando que las tarifas deben ser *justas y razonables*. Deben, además, ajustarse según una metodología elaborada sobre la base de indicadores del mercado internacional, que reflejan los cambios del valor de bienes y servicios representativos de las actividades de los prestadores. Estos indicadores pueden modificarse, en más o en menos, por un factor destinado a estimular la eficiencia y las inversiones. Con esas bases se fijan las tarifas por períodos de 5 años. Las tarifas parecen así controladas y la intervención de un organismo público permite que las empresas ofrezcan el servicio de acuerdo con la definición de público.

Pero además, las tarifas dependen de lo que es considerado un servicio público dentro de la cadena de producción. Si bien los transportistas y distribuidores deben atenerse a la definición legal y como tal están regulados por organismos oficiales, los productores/generadores de electricidad no se encuentran regulados. Esto genera situaciones particulares en el establecimiento del precio de los productos que generan. Los productores y distribuidores deben negociar, sin interferencia estatal, los precios en una transacción comercial, modificando por tanto el precio final que reciben los consumidores.

Una situación particular, que ejemplifica el problema del usuario frente al pago es el consumo clandestino. La regulación genera un caso contradictorio. Por un lado, la demanda debe ser satisfecha en su totalidad conforme a la definición de servicio público. Por el otro, la empresa privada no puede ser obligada a entregar gratuitamente su producto. Se organizó entonces un posible recurso de la empresa frente a la justicia y un sistema de multas. Quienes utilizan el servicio de forma fraudulenta están en una situación diferente de la que se encontraban cuando el servicio era estatal y se toleraba cierta clandestinidad.¹⁸ En esa gestión más que buscar que todos pagasen, se pretendía que todos, aún quienes tenían muy pocos recursos, disfrutasen del servicio. Aquí surge una diferencia importante entre un ciudadano con derecho público al servicio y un cliente. Se genera de esta forma una contradicción entre una definición social del servicio público y la incapacidad de resolución dentro de una lógica exclusivamente económica.

¹⁸ Esto es analizado de manera particular en el punto 2 del capítulo IX de este documento.

c) La protección contra un servicio monopolizado

La regulación establece prohibiciones que inhiben la posesión monopólica y la integración vertical de las distintas etapas de la cadena de producción de los servicios (es así en energía eléctrica y gas). Ello significa un primer nivel de protección contra una situación monopólica.

Habiendo visto las dificultades existentes para que los servicios se desarrollen fuera de un sistema monopólico cabe destacar que el tendido de las redes y sistemas de transmisión de energía se presentan también en una forma que inhibe la competencia de los mercados. Se podría hablar de un segundo nivel de monopolio entendido como “natural”.

Según la regulación cualquier usuario/consumidor puede convenir la compra de la electricidad y gas natural directamente con los productores o comercializadores pactando libremente las condiciones de transacción. En realidad esta posibilidad sólo la tienen los grandes usuarios, que deben cumplir con los mismos requisitos de las distribuidoras y transportadoras para ejercer ese derecho. Si así lo hicieran deben asumir los costos del transporte alquilando la infraestructura o pueden instalar a su costo los equipos de transporte y distribución desde el lugar de la producción hasta el destino final de los mismos. Dicha inversión es sumamente costosa, por lo tanto la posibilidad de contratación directa es prácticamente imposible, necesiéndose siempre de algún actor intermediario para el suministro de la energía. De más está decir que para los usuarios residentes en las ciudades dicha posibilidad es nula.

4. Inclusión y exclusión en los servicios privatizados

Lo relativamente reciente de estos procesos de privatización de servicios y la falta de información comprensiva,¹⁹ hacen difícil comprobar empíricamente en forma agregada el efecto (integrador o excluyente) del funcionamiento de los nuevos modelos de gestión. Sin embargo, existen algunos estudios parciales que permiten apoyar los razonamientos anteriores.

a) La evolución de las tarifas

La evolución de las tarifas de algunos servicios urbanos en Buenos Aires entre marzo de 1991, esto es antes de su privatización y a partir de la vigencia del plan de convertibilidad,²⁰ y diciembre de 1998 indica algunas cosas interesantes (Cuadro 10).

En primer lugar puede pensarse que los importantes incrementos en la productividad de las empresas no se ven reflejados en la evolución de las tarifas. En este aspecto parece que la participación privada necesariamente significa un incremento de las tarifas. Más allá de lo relativo a la modificación de tarifas establecidas políticamente, o que no llegan a cubrir los costos de operación y ampliación, la privatización supone incluir “los costos del capital privado”²¹ (Rivera, 1997: 33). Sin embargo, la hipótesis al respecto es que los incrementos en productividad producidos por la gestión privada pueden compensar, parcialmente al menos, a los aumentos de las tarifas (Rivera, 1997: 34). En el caso que mencionamos, esa compensación no parece haberse dado.

¹⁹ Los censos de población que se realizan en este año y el próximo permitirán esa evaluación en forma precisa.

²⁰ Dos de sus principales componentes tienen particular relevancia en este contexto: la paridad legal peso dólar y la prohibición de toda indexación de precios y tarifas.

²¹ La privatización del agua y el saneamiento en las provincias de Corrientes y Tucumán implicó la duplicación de las tarifas (Rivera, 1997: 34).

Cuadro 10
ALGUNOS SERVICIOS URBANOS EN BUENOS AIRES.
VARIACIÓN DE PRECIOS Y TARIFAS SELECCIONADOS
(Índice base: marzo 1991= 100)

Sector	Índice. Diciembre de 1998
Índice de precios mayoristas nivel general	112,9
Índice de precios al consumidor nivel general	163,0
Telefonía básica	141,5
Gas natural (promedio)	137,3
Residencial	211,8
Servicio general pequeño	115,1
Gran usuario industrial (interrumpible)	95,1
Gran usuario industrial (firme)	101,4
Energía eléctrica	89,1
Residencial	91,5
Bajo consumo	98,4
Alto consumo	29,6
Industrial	86,1
Bajo consumo	75,3
Alto consumo	66,6

Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 1 de Abeles, Martín, 2000, "Evolución de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados" en VVAAA. *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*. Editorial de Belgrado, Buenos Aires.

En segundo lugar, las diferencias internas entre las tarifas de cada servicio según la categoría del usuario reflejan un criterio, podemos llamar concentrador, beneficiando a los usuarios residenciales de mayor capacidad económica (con consumos más altos) y a las empresas más importantes (también en razón de sus mayores consumos). Según Abeles, se está ante dos tipos de mecanismos de transferencia: de los usuarios residenciales a los no residenciales y dentro de estos, de los pequeños y medianos hacia los grandes usuarios industriales. Y en el caso de la energía eléctrica, en particular, entre los usuarios residenciales, desde los menores en favor de los mayores (Abeles, 2000: 104).

Esa dinámica se debió, particularmente, al fuerte incremento de las tarifas antes de la privatización, esto es entre marzo de 1991 y enero (gas) o agosto (electricidad) de 1993. La disminución de la tarifa eléctrica respecto del promedio está asociada al reordenamiento en la estructura del sector y, principalmente, al elevado grado de hidraulicidad en las regiones en donde se encuentran las principales represas hidroeléctricas que indujo, al aumentar la oferta de energía, una disminución en su precio mayorista (Abeles, 2000: 105 y ENRE, s.f.:50).²²

Detrás de los incrementos relativos de las tarifas de los servicios se encuentran varios procedimientos derivados de los marcos reguladores, tanto originales como, en algunos casos, de sus posteriores renegociaciones. Las tarifas de la electricidad y del gas se ajustan semestralmente sobre la base de la inflación de los Estados Unidos de América, cuando en la Argentina no existe inflación (más allá de la prohibición por la convertibilidad).

Veamos el caso de la empresa Aguas Argentinas, a cargo de los servicios de agua y saneamiento en Buenos Aires. La concesión se entregó en 1993 a la empresa que ofreció el mayor descuento sobre la base de las tarifas que venía cobrando la empresa estatal, que poco antes de su privatización las había aumentado en un 8%. El consorcio ganador rebajó las tarifas de la siguiente manera: a los residentes en Capital Federal en un 24.5% (26.9% menos el 2.6% con el que se financia el Ente Regulador), a residentes en el conurbano lo mismo si tienen solamente agua y 14% -por eliminación de un subsidio- si tienen

²² Vale la pena mencionar que en el servicio telefónico las tarifas sufrieron antes de su privatización, entre enero y noviembre de 1990, un incremento de 711% (Abeles, 2000:105)

también cloacas. Los comercios e industrias se beneficiaron, además, con una rebaja del 50% en el abono básico. El 30 de junio de 1994 el ETOSS autorizó, como resultado de una “revisión extraordinaria” un incremento de las tarifas del 13.5%, en razón de una aceleración del plan de inversiones. Como consecuencia, la disminución respecto de la tarifa de OSN quedó en un 11% (Pérez, 1996: 325). Si se calcula el incremento anterior a la privatización, la disminución fue de solamente el 3%.

Para financiar la expansión de las redes se había previsto que la población que se incorporase debía pagar un cargo de infraestructura, en el caso del agua potable de 600 pesos²³ y en las cloacas de 1000 pesos. En julio de 1994 el regulador aprobó una modificación en los cargos de infraestructura y el régimen tarifario. El primero se redujo a 400 pesos para el agua y 670 pesos para las cloacas. Sin embargo, crecieron las protestas de los usuarios por no poder hacer frente a los pagos (Hardoy y Schusterman, 1999:64). La dificultad del cobro de esos cargos hizo impracticable dicha modalidad, lo que llevó al rediseño del esquema de financiamiento. Se estableció un cargo fijo solidario adicional, denominado servicio universal y mejora ambiental (SUMA) de entre 2 y 3 pesos para quienes tienen solo red de agua y de 5 a 6 pesos para quienes tienen ambos servicios. En total significa hasta cerca del 50% de una tarifa media. Además, los nuevos usuarios deben abonar el Cargo de Incorporación al Servicios, 30 cuotas de 4 pesos cada una. En ese momento, también, las tarifas fueron dolarizadas (Abeles, 2000: 108 y 109). En mayo de 1998 Aguas Argentinas consiguió un aumento del 5,1% de sus tarifas.²⁴

El incremento en las tarifas de los servicios se vio reflejado en el peso que representan para el presupuesto de la población de menores recursos. Así, entre 1986 y 1996 (antes y después de las privatizaciones) el quintil más pobre de la población destinó a los servicios el 9,1% y el 17,4% respectivamente de sus ingresos. Mientras que en el segundo quintil el gasto en esos pagos pasó del 8,5% al 15,9%. Esto quiere decir que para la población de menores recursos el peso de los servicios prácticamente se duplicó (Alexander, 2000: 46).

Por lo demás, esos incrementos y reajustes de tarifas realizados con anterioridad a las privatizaciones, como su posterior dolarización y ajuste con base en la inflación estadounidense, repercutieron decisivamente en el rendimiento económico de las empresas de los servicios (Oszlak, coord.), 2000: 30).

b) Concentración económica y pobreza en el contexto de la privatización

Las empresas estatales de servicios constituían un mecanismo de redistribución, que si bien en una forma podemos decir perversa, por medio del empleo público, incorporaban a una cantidad importante de personas en el mercado de trabajo. Las privatizaciones significaron, en ese aspecto, un corte muy claro. Debe tenerse en cuenta que ese hecho de por sí no constituye un problema si no se lo vincula con el creciente desempleo de la coyuntura en la que se privatizó y, particularmente, con la falta de políticas que lo atendieran. Es posible comprobar en la Argentina, entre 1990 y 1996, es decir antes de las privatizaciones y poco después de realizadas, que aún cuando se dieron importantes tasas anuales de incremento del PBI, aumentó notablemente la productividad y la desocupación urbana se multiplicó por tres, al mismo tiempo que la distribución del ingreso se hacía más desigual y crecía la población por debajo de la línea de pobreza (Pérez, 1997). Valga como ejemplo, la empresa Aguas Argentinas, que se hizo cargo de los 7.500 empleados de Obras Sanitarias de la Nación, los redujo a unos 4.000 aplicando procedimientos de retiro voluntario (Pérez, 1996:327).

Por otra parte, las privatizaciones dieron lugar a condiciones de muy alta rentabilidad a las empresas que se hicieron cargo de los servicios. El análisis de los datos de los cuadros 11 y 12 muestra

²³ Recuérdese la paridad 1 a 1 entre el peso y el dólar norteamericano.

²⁴ Quizás vale la pena recordar que desde mediados de los años noventa la inflación se ha detenido y que en varios de esos años los precios se han deflacionado.

como esas empresas se diferenciaron del resto de la cúpula empresaria argentina logrando captar ganancias mucho mayores.

Es importante observar que esos “rendimientos de las empresas de servicios públicos privatizados parecen encontrarse asociados estadísticamente con los cambios en el ambiente regulador”, tanto las modificaciones tarifarias anteriores a la privatización como las cláusulas de ajuste aplicadas luego de ellas” (Oszlak, (coord.), 2000: 31). Se trata de situaciones institucionales que promueven esas ganancias. Más aún, al parecer, el funcionamiento correcto de la regulación de las empresas privatizadas se traduciría en una disminución del 16% de los precios pagados por los usuarios, lo que equivale a casi 1.000 millones de dólares que fueron transferidos a su favor (Oszlak (coord.), 2000: 58).

Cuadro 11
CÚPULA EMPRESARIA ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE VENTAS,
UTILIDADES Y RENTABILIDAD SOBRE VENTAS

Porcentajes

Año e indicador	Cúpula empresaria	Empresas asociadas a privatizaciones	Empresas no asociadas a privatizaciones
1993			
% Ventas	100,0	36,8	63,2
% utilidades	100	59,2	40,8
Util./Ventas	5,1	8,2	3,3
1994			
% Ventas	100,0	37,5	62,5
% utilidades	100,0	53,2	46,8
Util./Ventas	5,9	8,3	4,4
1995			
% Ventas	100,0	39,0	61,0
% utilidades	100,0	74,4	25,6
Util./Ventas	6,1	11,6	2,5
1996			
% Ventas	100,0	40,4	59,6
% utilidades	100,0	84,5	15,5
Util./Ventas	4,4	9,2	1,1
1997			
% Ventas	100,0	39,2	60,8
% utilidades	100,0	89,1	10,9
Util./Ventas	4,8	10,8	0,9

Fuente: Elaborado sobre la base del Cuadro 3 de Abeles, Martín, 2000, “Evolución de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados” en VVAA, *Privatizaciones e Impacto en los sectores populares*, Editorial de Belgrado, Buenos Aires.

Cuadro 12
EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD DE LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS
Y LA CÚPULA EMPRESARIA. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997	PROMEDIO
Distribución gas natural	16,7	13,0	10,5	8,6	9,4	11,6
Distribución electricidad	-8,7	-0,4	7,5	8,9	9,3	3,9
Telecomunicaciones	15,3	17,0	16,4	13,8	15,5	15,6
Cúpula empresaria	4,5	5,6	5,8	4,3	4,7	5,0

Fuente: Oszlak, Oscar (coord.), 2000, “Capacidad de regulación en la Argentina”, Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

VII. Los servicios controlados estatalmente con participación privada (gestión mixta)

Este modelo, puede ser considerado como una de las formas de incorporar el esfuerzo del sector privado en la gestión de los servicios, manteniendo el control de manera amplia por parte de los organismos gubernamentales y encargando a las empresas la realización de aquellas actividades para las cuales la lógica privada de operación se considera más adecuada que la estatal. En consecuencia, implica una suerte de asociación entre el sector gubernamental y uno o más actores privados capitalistas.

1. Aspectos conceptuales

Los servicios son considerados como públicos en el sentido de su acceso amplio, no excluyente. Ello implica el intento estatal de garantizar su acceso y la equidad de su distribución. Sin embargo, se reconoce la dificultad o imposibilidad para que los aparatos estatales por sí solos puedan efectivamente garantizarlo. Se supone, en consecuencia, la necesidad de la participación privada en actividades que las empresas pueden desenvolver con mejores condiciones que los organismos estatales y, aun, que las empresas públicas. De esta forma se pretende vincular la orientación pública del servicio con la capacidad de eficiencia y racionalidad empresaria, que en principio, debe caracterizar a las operaciones de los actores económicos privados capitalistas en relaciones competitivas.

La vinculación de los actores privados se propone para intentar superar los obstáculos (o buena parte de ellos) que frustran la realización de la finalidad de los servicios públicos. De allí que el resultado deba ser una gestión con intervención privada manteniendo el control estatal. Este carácter supone, en consecuencia, el fortalecimiento institucional estatal en el sentido de generar un aparato de control que, a través de la nueva forma de operar (por medio de empresas privadas) garantice el logro del objetivo público del servicio, por medio de su capacidad de planeación y control (Martínez Omaña, 1999:215).

¿Cuál es el papel estatal en este modelo de gestión? Como dice Martínez Omaña para el caso de México, el gobierno “transforma su papel intentando desempeñar un rol de “facilitador”, promotor, incentivador y regulador de la inversión e intervención privada ... a través de transferencia de funciones y atribuciones al sector privado”. De tal manera, según esa autora, “el gobierno preserva su responsabilidad pública y/o social” (Martínez Omaña, 199:213).

Este modelo podría permitir a la vez, un mayor y mejor control público y una mayor flexibilidad en las respuestas operacionales, posibilitando incluir alternativas tecnológicas y organizacionales de manera combinada con respuestas formales. Para ello se basa en algunas hipótesis: a) que conduzca a la universalización en el acceso a los servicios, b) que favorezca una distribución equitativa de los bienes entre la población y c) que posibilite la participación conjunta de los actores públicos y privados en la gestión de los servicios (Martínez Omaña, 1999:214).

En suma, se propone un modelo que, como puede advertirse, supone que el sector privado comparte la responsabilidad de la gestión urbana²⁵ con un sentido que, de alguna manera, debe superar a la simple orientación de mercado, integrando a ésta en una perspectiva más amplia para el logro de una ciudad no solamente más productiva sino también más equitativa.

Lo anterior indica, de manera muy clara, que para que ello sea posible el actor gubernamental, en particular cuando se trate del nivel local, deberá garantizar previamente su “fortalecimiento institucional .. que permita planear y controlar...” la prestación del servicio (Martínez Omaña, 1999:215). Además de esas condiciones, el gobierno responsable de los servicios deberá, también, garantizar condiciones económicas para permitir a las familias de menores recursos ingresar y mantenerse en los servicios, fundamentalmente, por medio de algún sistema que subsidie sus costos.

2. La situación real

a) La configuración institucional

Este modelo supone una mayor heterogeneidad institucional en relación a la gestión estatal. Se incluye en tareas, fundamentalmente de producción del servicios, a una o más empresas privadas que se vinculan por medio de contratos, normalmente luego de procesos licitatorios que tienden a garantizar la competencia entre oferentes privados. Queda a cargo de organismos estatales la toma de decisiones sobre la política del servicio, su planificación, financiamiento, control y evaluación.

Junto con la participación de empresas capitalistas es posible incorporar micro empresas, organizaciones informales de trabajadores, experimentar con tecnologías alternativas, en una articulación de actores diversos y heterogéneos.

b) Los resultados

Son numerosos y muy diferentes los casos de servicios gestionados bajo este modelo. Los más comunes son los contratos para la recolección y disposición de los residuos sólidos que desde

²⁵ De esta manera se reconoce el nuevo papel que está teniendo el capital privado en la producción de la ciudad en su conjunto.

hace muchos años vienen siendo prestados por empresas contratadas por los gobiernos locales en muchas ciudades de la región.

Un estudio de caso de principios de los años noventa muestra en la ciudad de Zárate, en Argentina, un caso relativamente común (Pérez y Gamallo, 1994). El gobierno municipal contrata cada cuatro años siguiendo un procedimiento de concurso público (licitación) a una empresa para que realice la recolección de los residuos, estableciendo las condiciones fundamentales que se deberán seguir. El servicio se realiza en forma aceptable por la sociedad y el gobierno local no tiene mayores quejas. Sin embargo, el peso financiero es relativamente importante, aunque sus costos son mucho menores de los que ese mismo estudio muestra para una ciudad del mismo país y relativamente análoga pero que produce el servicio por medio de un aparato del propio gobierno local. Sin embargo, ese caso muestra una limitación relevante. El gobierno local se reduce a controlar la recolección del residuos sin hacerse cargo de las condiciones de su disposición que, por eso mismo, no tienen la calidad necesaria. Esto se debe a la falta de una política para el servicio que defina el problema a atender y que diseñe (planifique) los procedimientos necesarios para ellos, independientemente de quien los lleve a cabo. Esa falta es interesante ya que el gobierno local se escuda en que la sociedad local no demanda otra cosa que una buena recolección. Dejando de lado así su papel de responsable público de la ciudad y, en particular, del servicio de que se trata. Más relevantes son los casos en los que este modelo se encuentra en la gestión de servicios más complejos, como es el caso del agua y saneamiento.

A continuación se indican algunos ejemplos:

Agua y saneamiento en Santiago de Chile

El servicio de agua y saneamiento en Santiago de Chile sigue un modelo de este tipo. La prestación está a cargo de tres empresas distribuidoras, una de las cuales, la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A. (filial de la Corporación de Fomento a la Producción –Corfo) atiende al 90% de la población (Rodríguez, et al., 2000). EMOS es una empresa pública autónoma organizada como sociedad por acciones (Alfaro, 1996:312).

EMOS recibió de la Superintendencia de Servicios Sanitarios el derecho de explotar cuatro concesiones, incluyendo producción y distribución de agua potable, recolección y tratamiento de aguas residuales. En 1989 tenía a su cargo aproximadamente 4,5 millones de habitantes en la red de agua y 1 millón en la de saneamiento (Alfaro, 1996:313).

Como empresa por acciones, EMOS está controlada por la Superintendencia respectiva y, como empresa estatal está supervisada, en sus presupuestos e inversiones, por el Ministerio de Hacienda y por el Ministerio de Planificación y Cooperación MIDEPLAN. En tanto empresa del sector de agua y saneamiento está controlada por la Superintendencia de Servicios Sanitarios que depende del Ministerio de Salud (Alfaro, 1996:312).

El desarrollo de esa concesión se ha caracterizado por “los contratos de servicios con el sector privado, y el desarrollo de un régimen coherente de tarifas acompañado de estrategias de política social que permiten que los grupos de menores ingresos ... tengan posibilidades reales de acceso...” (Rivera, 1997:19). Emos han subcontratado, en consecuencia, con empresas privadas las actividades en las que, por la escala de operación, puede beneficiarse con la incorporación de mejoras y desarrollo tecnológicos. Los subsidios, por su parte, constituyen apoyos directos a los usuarios de menores ingresos y se financian con recursos del presupuesto nacional, adjudicándose sobre la base de las condiciones socioeconómicas de la población. Además, existen programas de créditos y planes especiales de pago para que las familias más pobres puedan cubrir el costo de las nuevas conexiones (Rivera, 1997:20).

Los resultados indican que de las comunas atendidas por EMOS, 15 presentan más de un 90% de viviendas con agua potable, otras 15 tienen entre el 80 y el 90% y solamente dos tienen una cobertura inferior al 80%. Estas últimas son de las más pobres del área metropolitana. La calidad

del servicio es calificada de buena, si bien no es estándar para todos los usuarios, variando según los grupos de ingreso y áreas geográficas de la ciudad (Rodríguez et al., 2000).

Para ello la empresa ha mantenido una inversión uniforme que para comienzos de los años noventa era de 11 millones de dólares anuales, financiados con recursos internos y parcialmente con prestamos del Banco Mundial (Alfaro, 1996:313).

La tarifa es uniforme, pero los sectores de menos recursos pueden acceder a un subsidio si su consumo es inferior a 20 metros cúbicos por mes. Dicho subsidio paga el 50% del consumo hasta los 20 metros cúbicos y proviene de la Intendencia Regional la que lo hace efectivo por intermedio de la municipalidad respectiva que lo paga a la empresa (Rodríguez et al., 2000).

La población sin agua en sus viviendas la obtiene sin costo de grifos públicos o de pozos. Donde no existen esas posibilidades la municipalidad se encarga de repartir el agua (Rodríguez et al., 2000).

Agua y saneamiento en ciudad de México

En los años noventa, con la creación de la Comisión Nacional del Agua se cambiaron lineamientos para el servicio en México: descentralización de los organismos operadores, que ya venía desde una década antes; fortalecimiento de su autonomía, capacidad de gestión y ejecución; la aprobación de las tarifas por sus organismos de dirección y no por los Congresos estatales; la participación ciudadana en la dirección; suspensión del servicio por falta de pago y promoción de la participación del capital privado, buscando mayor eficiencia e inversión, facilitando el régimen de concesión (Treviño, 1999:18).

En ese contexto, a principios de los años noventa en la ciudad de México se produjo la incorporación del sector privado en el servicio del agua bajo la forma de una “asociación público privada a través de un contrato” (Martínez Omaña, 1999: 217).

El gobierno del Distrito Federal, en el contexto de una política orientada a sanear las finanzas locales para incrementar su autonomía respecto del gobierno federal, lanzó una política llamada “nueva estrategia del agua”, orientada a lograr “una administración integral del agua con una mayor participación de los usuarios, elevar la calidad del agua y fomentar una nueva cultura del agua con la participación de la iniciativa privada” (ibid.:215).

El actor estatal se especializó en las siguientes tareas: establecer la regulación y las normas de la gestión, definir la población objetivo, las condiciones y formas de financiamiento, las modalidades de participación de los actores y la evaluación de la prestación del servicio (Martínez Omaña, 1999:216). Como parte de un proceso de reestructuración institucional, en el Distrito Federal se creó un organismo operador, la Comisión de Aguas del Distrito Federal, “responsable de la prestación y producción de los servicios de agua potable y alcantarillado a nivel local, y la participación del sector privado” (ibid.:221).

La participación del capital privado se dio, para plazos de diez años, como prestador de un determinado número de servicios de acuerdo a un contrato estipulado entre el gobierno local, por medio de la Comisión de Aguas del DF, y las empresas (ibid.:217).

Ese sistema se concretó en la incorporación de cuatro empresas privadas en diferentes funciones, tal como se indica en el Cuadro 13.

Cuadro 13

CIUDAD DE MÉXICO PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Empresa	Etapa del servicio	Funciones transferidas
Agua de México S.A.	Distribución	Actualización del padrón de usuarios; regularización de cuadros de las tomas; instalación de medidores.
Sistema de Agua Potable S.A. (SAPSA)	Desalojo	Comercialización de servicios; lectura de medidores; determinación de consumos; emisión de boletas; cobro del servicio.
Tecnología de Agua S.A. (TECSA)	Tratamiento y reutilización	Operación y mantenimiento de las redes secundarias de agua potable y drenaje.
Industrias del Agua S.A. (IASA)	Comercialización	

Fuente: Martínez Omaña, María Concepción, 1999, "Un modelo teórico-metodológico para el análisis de la gestión del servicio del agua. Breve acercamiento" en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comp.), 1999, Servicios y marco construido. 2º Congreso RNIU: Investigación urbana y regional, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.

Dentro de la nueva estrategia, se le reconoce un papel particular a la sociedad civil local, a través de diferentes agentes sociales, como se indica en el Cuadro 14.

Pese a esos presupuestos, la nueva estrategia se instrumentó sin la participación de la población. Los usuarios solamente estuvieron representados por los Presidentes de las Juntas de Vecinos a quienes se les presentó en un inicio la estrategia, junto con los funcionarios de las delegaciones políticas del DF (ibid.:218).

Cuadro 14

CIUDAD DE MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE AGENTES SOCIALES EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Agentes sociales	Participación
Junta de Vecinos	Reciben la información sobre la administración del servicio a cargo de las empresas privadas.
Usuarios	Participación indirecta en la preservación de los recursos hidráulicos a través de una racionalización de su uso. Llevan a la práctica una nueva cultura del agua.

Fuente: Martínez Omaña, María Concepción, 1999, "Un modelo teórico-metodológico para el análisis de la gestión del servicio del agua. Breve acercamiento" en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comp.), 1999, Servicios y marco construido. 2º Congreso RNIU: Investigación urbana y regional, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México

VIII. La gestión estatal eficiente

Existen muy pocas experiencias, por lo menos registradas, en las que se hayan modificado las condiciones de gestión dentro de un modelo estatal para producir resultados que superen las críticas que esos modelos reciben. Uno de ellos es el caso de la gestión del agua y el saneamiento en la ciudad de Tijuana, Estado de Baja California en México (Castro R y Sánchez M, 1999).²⁶

En esa ciudad, a fines de los años ochenta el servicio de agua y saneamiento estaba a cargo del gobierno del Estado de Baja California por medio de un organismo descentralizado que operaba en su municipio. Ese organismo, la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana está dirigida por un Consejo de Administración encargado de sancionar y monitorear sus tareas, integrado por el Gobernador del Estado, el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el Director de Organización, Programación y Presupuesto y dos miembros de la iniciativa privada nombrados por el Gobernador a propuesta de los organismos representativos.

Tijuana es la ciudad que en los últimos años ha tenido el mayor crecimiento demográfico de todo México. Es evidente que el rápido crecimiento de la población hace más difícil mantener la cobertura y calidad de los servicios. Así, durante la década del ochenta la población creció a una tasa intercensal anual de 5%, mientras que las conexiones de agua lo hicieron a una tasa del 7.98% y las de saneamiento al 2,9%. Esas marcas, importantes pero limitadas dado cierto arrastre de insatisfacción, se ven modificadas en la década siguiente: las conexiones de agua crecen el 11.4% y 10% las de

²⁶ Para la presentación de este caso seguimos el artículo de Castro Ruiz y Sánchez M., 1999.

saneamiento, cuando la población viene aumentando al 6.6%. Ese cambio corresponde con la modificación de la gestión de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana a partir de un recambio en el partido a cargo del gobierno estadual.

Una nueva administración política orientó la Comisión en un sentido gerencial, buscando estructurar esquemas de gestión eficiente del agua. Por ejemplo, las tarifas se adecuaron a los objetivos propuestos por las orientaciones nacionales, esto es que reflejen el costo real de la prestación del servicio; que sean acordes con la capacidad de pago de los diversos tipos de usuarios, mediante subsidios cruzados y estimulen el uso eficiente del agua.

La evolución de los indicadores del servicio muestran claramente su mejoría, como se ve en el Cuadro 15.

Es evidente el mejoramiento administrativo, en el indicador de empleado respecto a la cantidad de tomas del servicio. Por otra parte el servicio mismo ha mejorado, como se ve en el incremento de conexiones, en particular de agua y en la disminución del agua que se pierde. Si bien la instalación de medidores parece hacerse detenido, ha mejorado su funcionamiento.

Cuadro 15
CIUDAD DE TIJUANA: INDICADORES DE GESTIÓN DEL SERVICIO
DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO, 1983 – 1989

Año	Conexiones agua	Conexiones saneamiento	Cobertura micromedición %	Eficiencia micromedición %	Agua no contabilizada %	Empleado por cada 1000 tomas
1983	68475	61912	96,0	72,2	41,9	12,4
1989	108535	73661	75,0	68,2	39,0	11,0
1990	120109	76270	72,1	77,3	43,9	9,1
1995	233096	151407	82,5	92,2	24,8	6,6
1998	287605	173246	76,4	93,5	25,0	5,3

Fuente: Castro R, José Luis y Vicente Sánchez M., 1999, "La gestión urbana del agua en Baja California: ¿una alternativa a la privatización?" en *Ciudades*, n° 43, julio-septiembre de 1999.

El ejemplo de Tijuana muestra, quizás en soledad dentro de la región, que es posible hacer de una empresa pública una unidad eficiente y que aplique criterios de equidad al establecer un sistema de tarifas que permite a la población de menores recursos permanecer en el sistema con base en subsidios cruzados.

IX. Alternativas participativas en la gestión de los servicios urbanos

La revisión de los diferentes modelos de gestión de los servicios a mostrado una radical dificultad para atender a las condiciones de la población de menores recursos.

Si bien no todos los modelos producen los mismos resultados, si ha quedado en claro en el análisis que sus limitaciones impiden, en general, el acceso amplio a los servicios y motivan una tendencia excluyente en términos predominantemente económico sociales.

Frente a esa realidad, se ha desarrollado una variedad de experiencias que integran lo que podemos llamar, siguiendo la terminología utilizada en la introducción, gestión por procedimientos sociales. Se trata, de manera general, de cierta forma de “gestión social”, entendiendo por tal a los procesos de producción de la ciudad, en este caso de los servicios, que se realiza comandada fundamentalmente por una lógica de necesidad. Esto es, una producción orientada directamente a satisfacer la necesidad de quien la ejecuta, predominantemente fuera de los procesos gubernamentales y mercantiles y por ende de las lógicas política y económica (Pírez, 1995:12).

Esas experiencias dependen, en primer lugar, del tipo de modelo en relación al cual se desarrollan, encontrándose casos tanto en la gestión estatal como en la privada. En segundo lugar están asociadas a la existencia y características de los actores populares en cada uno de los lugares y a sus relaciones con los demás actores y, en particular, con las autoridades gubernamentales (fundamentalmente las locales) y los dirigentes de las empresas de servicios.

1. Algunas alternativas compensadoras ante la crisis de los servicios urbanos de gestión estatal

Lo que hemos llamado la frustración fáctica del derecho a los servicios colocó a cantidades importantes de la población urbana fuera de la cobertura de las redes. Pero como la vida urbana no es posible en esas condiciones, o genera situaciones de gran precariedad, junto con los “procedimientos gubernamentales” se desarrollaron diferentes “procedimientos sociales” destinados a suplir dichas ausencias, en algunos casos por medio de relaciones con “procedimientos mercantiles”.

Esto significa que dada la debilidad de la presencia formal de las empresas estatales, la población necesitada fue generando comportamientos “compensatorios” que intentaban “resolver” los obstáculos para acceder a los servicios. Dentro de esos procedimientos pueden encontrarse actividades de producción (en general de “autoproducción”) y de consumo (normalmente “informal”) de los servicios urbanos. Así mismo, pueden diferenciarse respuestas individuales y colectivas.

a) Alternativas vinculadas con el consumo fuera del sistema de los servicios

En relación al consumo, merecen destacarse procesos informales con un gran componente de clandestinidad, y por lo general de ilegalidad. Las conexiones clandestinas a las redes formales de agua y sobre todo electricidad, son un ejemplo emblemático. En el área metropolitana de Buenos Aires la población realizaba conexiones eléctricas clandestinas y precarias desde las redes de distribución más cercanas a sus viviendas. Es así que, “...antes de la llegada oficial de energía eléctrica, es común que el barrio se conecte directamente a las redes de baja tensión que abastecen las zonas vecinas” (Guigo, 1992:197). Pero también, y probablemente con un peso mucho mayor, existen alternativas de consumo que se vinculan con “procesos mercantiles” como son los de distribución de agua a granel en camiones-cisterna.

Un ejemplo es la ciudad de Puebla en México donde el racionamiento de agua afecta a todos sus grupos sociales, particularmente al finalizar el período anual de seca. Eso permite que algunos propietarios o explotadores de pozos profundos en los alrededores rurales, a menudo con la ayuda de un intermediario propietario de camiones cisterna, provean de agua a la ciudad. Al parecer existen unos sesenta de empresas que viven de ese sector (Fournier, 2000). Si bien la actividad está controlada por la Comisión Nacional del Agua (CNA), solamente la oferta para los barrios de mejores condiciones económicas se realiza por compañías que utilizan camiones nuevos, que controlan la calidad de las fuentes de aprovisionamiento y establecen tarifas adecuadas. En los barrios socialmente desfavorecidos, otras compañías no precisan el lugar de origen del agua, la transportan en camiones viejos, pero sus tarifas son la mitad de las anteriores (Fournier, 2000). En consecuencia el agua no es la misma correspondiendo su calidad a las diferentes empresas que proveen distintas zonas de la ciudad. Por lo general dicha agua no es potable (ibid.).

En la misma ciudad mexicana, la mayoría de los habitantes debe hervir el agua o comprarla embotellada. Unas cuarenta empresas se distribuyen el mercado del agua embotellada, con precios que en las ofertas más caras duplican a las menores. Se establece de esta manera una clara segmentación de la población en lo que se refiere a la calidad del agua para beber. Una de las empresas lo expresa en su eslogan: “agua de mesa de calidad internacional... solamente para personas muy exigentes”. Allí se dice que no es para todos, ya que esa empresa tiene una tarifa que es el doble de la tarifa general (Fournier, 2000).

b) Alternativas vinculadas con la producción de los servicios, articuladas desde fuera de los sistemas

Las respuestas individuales de “autoproducción”, particularmente en los casos de los servicios de agua y saneamiento y de residuos sólidos, significan un regreso a la situación previa a la urbanización, por el “renacimiento” de soluciones individuales para necesidades que se han vuelto colectivas con la aglomeración urbana. Así en el Área Metropolitana de Buenos Aires, gran parte de la población sin conexión a las redes de agua y saneamiento satisface esas necesidades con perforaciones hasta una napa freática que ofrezca (de manera empírica) ciertas garantías de calidad del agua que es subida por medio de un “bombedador”, por lo general movido por un motor eléctrico.²⁷ Esa respuesta se complementa con la construcción de un “pozo negro” para la disposición de los residuos líquidos, con el evidente peligro de contaminación para el agua obtenida desde la perforación. Esta respuesta individual es evidentemente costosa. Bodard calcula, para 1986, que en Buenos Aires el costo oscila entre 2,5 y 6,8 veces el salario mínimo legal mensual.²⁸ Más allá del costo individual, en términos colectivos, las 726.000 perforaciones censadas en el Gran Buenos Aires, a un costo promedio de 420 dólares cada una, significaban una cantidad de 304.920.000 de dólares, poco menos de los 540 millones necesarios para conectar a la red a los 3 millones de personas concernidas (Bodard, 1992: 47). A esos gastos de instalación deben sumarse los de operación y mantenimiento que implican un costo análogo al de un electrodoméstico, dependiendo del consumo de agua que se realice. Desde otra perspectiva, la evaluación ambiental no puede ser sino negativa, particularmente para las perforaciones de menor profundidad que, como es obvio, corresponden a la población de menores recursos.

También encontramos respuestas de “autoconstrucción” colectivas, en las que se mantiene la naturaleza de los servicios urbanos como atención colectiva a necesidades. En Buenos Aires se encuentran algunas redes privadas de agua a cargo de cooperativas que, operando sin ganancia, permiten que sectores de la ciudad cuenten con un servicio de relativa calidad y a costos menores que los individuales. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que estas alternativas son viables para población de ingresos, por lo menos, medios (Bodard, 1992: 43 y Rodríguez, 1994:30 y 31). De la misma manera, y en particular en las ciudades de tamaño medio que no son capitales de provincia, la energía eléctrica está a cargo de cooperativas locales que, integradas a las redes provinciales o nacionales de transporte de la energía, la distribuyen en las áreas urbanas.

La autoconstrucción colectiva también está presente, de manera menos formal, por medio de la asociación de organizaciones de base de la población fuera de los servicios con los organismos estatales responsables para “participar” en la producción de los servicios, muchas veces con la participación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Estas alternativas dieron lugar a modificaciones en el modelo de gestión estatal generando lo que hemos llamado “gestión estatal con participación” y que corresponde a las alternativas 2 y 8 del Cuadro 2. Podemos mencionar el programa de Autoconstrucción de Obras de Infraestructura de Servicios Públicos (AOISPEM) de Cali, en Colombia. Ese programa se inició en 1991 para suministrar servicios de agua y saneamiento al barrio de Aguablanca, un asentamiento pobre en las afueras de Cali donde faltaba toda infraestructura urbana y social (Fiszbein y Lowden, 1999:99). Sobre la base de una iniciativa del gobierno municipal, a partir de su diálogo con los miembros de la comunidad, a la que se invitó a participar a una fundación de base empresaria, se inició un programa de autoconstrucción con las siguientes características: la empresa municipal de servicios provee materiales a bajo costo,

²⁷ Ya hemos mencionado que la red de energía eléctrica tiene mayor cobertura que la de agua. En el crecimiento metropolitano de Buenos Aires desde fines de los años cuarenta en adelante, el crecimiento del sector eléctrico fue en gran medida la condición de posibilidad de los asentamientos, facilitando también la obtención individual de agua (Pérez, 2000:115).

²⁸ En abril de ese año ese salario representaba 96 dólares y el costo de la instalación del bombedador entre 240 dólares para acceder a capas semi-artesianas hasta 648 dólares llegando a una profundidad de 60 metros (Bodard, 1992: 65).

asistencia técnica y logística, y otorga préstamos a los miembros de la comunidad; la Fundación garantiza el reembolso de los préstamos y es responsable por la administración y control de calidad del programa; los grupos comunitarios aportan su trabajo para la construcción de las redes de agua y alcantarillado (ibid.:99 y 100). Esa asociación (alianza en términos de los autores que seguimos) hizo posible garantizar costos financieros bajos de manera de asegurar el reembolso completo de los préstamos obtenidos, dando sustentabilidad a la operación. De esa manera los costos fueron un 60% menores de los que ofrecían contratistas privados. Para ello la Fundación, por medio de sus contactos con los empresarios locales, consiguió descuentos significativos para los materiales y la construcción del programa (ibid.:100).

c) Autogestión y cogestión en el servicio descentralizado del agua

En México, como ya se ha mencionado, se orientó la política de agua en el sentido de la descentralización, favoreciendo su privatización. Ambos procesos implican el debilitamiento estatal y, en consecuencia, la disminución de la presencia de una orientación pública, que garantice condiciones que permitan a los grupos de menores recursos ingresar y mantenerse en el sistema del servicio. La contracara de lo anterior puede ser la aparición de procesos de gestión sociales, a cargo de “sectores populares”.

En la ciudad de Morelia en el estado mexicano de Michoacán se formó a principios de 1988 la organización Colonias Unidas del Sur (CUS) aglutinando a nueve colonias populares. Su objetivo era resolver sus principales necesidades urbanas. Esas colonias se unieron para demandar conjuntamente por el agua (Avila García, 1999:45). Luego de gestiones y movilizaciones se firmó un convenio entre los colonos, el Gobierno del Estado y el Gobierno Municipal para introducir agua proveniente de manantiales cercanos a la ciudad. Se dio énfasis a la participación popular con aportes en mano de obra y recursos económicos para la realización de las obras, financiándose de esa manera una parte significativa de las obras que permitieron que en 1991 llegase el agua (ibid.). Ese proceso contribuyó a consolidar una cultura de trabajo comunitario, sustentada en las experiencias rurales de muchos de los participantes, y a la apropiación social de las obras de agua potable que aparecían como resultado de la lucha y el trabajo colectivo (ibid.:46). El recurso fue definido como libre pero limitado, cuyo disfrute fue posible gracias a la naturaleza y al trabajo colectivo. Un recurso sin valor económico pero con alto valor social, por el esfuerzo necesario para su puesta en disponibilidad. Se restringió, por ende, el derecho al servicio a las colonias que habían trabajado y a quienes excepcionalmente pudieran ser aceptados (ibid.).

Sobre esa base se formó la demanda para administrar por sí mismos las obras realizadas, excluyendo al organismo descentralizado municipal encargado de esa tarea, el Sistema de Agua Potable de Morelia (SAPA). Se trataba de evitar que la comunidad fuese desapoderada de las obras para ser compartidas con el resto de la ciudad, y que se incrementaran las tarifas (ibid.).

Los organismos gubernamentales, de los tres niveles, se opusieron, ya que la legislación no permitía sistemas de agua de autogestión.

Los pobladores eligieron una Asamblea de las Mesas Directivas de las colonias para controlar y administrar el agua y dirigir a la CUS. Durante cuatro años operaron de manera autogestionada: el costo de mantenimiento del sistema de agua era responsabilidad de las Mesas Directivas de las colonias que cobraban las cuotas a los pobladores. Cada una de ellas se encargaba del funcionamiento y mantenimiento de su red interna, realizando las reparaciones y pagando el salario de un operador del sistema. La conducción del mantenimiento de la red general se trataba en la CUS y sus costos estaban a cargo de las Mesas Directivas de la colonias (ibid.).

Los pagos de los pobladores cubrían los costos básicos de operación y mantenimiento, para los gastos en la red general se hacían esporádicamente cooperaciones extraordinarias. Los cálculos

tomaban en cuenta la cantidad de habitantes de cada colonia. Como resultado las cuotas eran cuatro veces menores a las que cobraba el SAPA.

Las Mesas Directivas podían otorgar el derecho al uso del agua y lo hacían a favor de quienes tuvieran un predio en la colonia y pagaran el equivalente a los jornales no trabajados en la etapa de construcción del sistema. Esa recaudación se aplicaba al mantenimiento de la red o a gastos de las colonias.

Los conflictos eran resueltos por las Mesas Directivas o las Asambleas. La CUS se encargaba de resolver los conflictos por el agua entre colonias, revisaba que no hubiera tomas clandestinas y analizaba las solicitudes de derechos de agua de nuevas colonias o pobladores, mantenía las relaciones con los tres niveles de gobierno y los organismos encargados del agua.

Se configuró una situación conflictiva entre dos actores y dos proyectos. Estaba en juego el control de las fuentes de agua: para los pobladores con base en la autogestión y la participación social para asegurar el recurso presente y futuro, para el Municipio la estatización y su control por el SAPA, con limitada o nula participación social, para integrar esa red con la ciudad de Morelia.

La organización lograda, y sus resultados, se basó en la unidad de las colonias. Esta unidad comenzó a debilitarse por la competencia política generada con la aparición de una nueva organización, la Unión Popular Independiente (UPI), ligada al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que inició una clara competencia con la CUS por el control político. En esa controversia el agua fue “un recurso político en disputa”, afectando esto a su gestión social. Mientras la CUS proponía la creación de una Junta Local autogestionaria para el servicio, la UPI estaba a favor de entregarlo al SAPA (ibid.:47). En esta disputa, la UPI, en estrecha relación con el Estado, se fortaleció para debilitar a la CUS e impulsar el proyecto de estatización del servicio de agua en las colonias. Desde el Estado se limitó toda iniciativa de la CUS hacia la organización autogestionaria y la concesión de los manantiales.

La controversia social comenzó a destrabarse con la sanción de la nueva ley estatal de agua potable de Michoacán (1994) que no permitía la administración autogestionaria pero posibilitaba la cogestión (Estado – colonos) del servicio de agua (ibid.:47). El segundo elemento fue el debilitamiento de la CUS en el proceso de negociación con el SAPA, hasta que fue sustituido en el control de las colonias por la UPI.

Con esos cambios desaparecieron los obstáculos estatales y se consolidó la propuesta de una Junta local de agua controlada por la UPI para operar el sistema en cogestión con el SAPA. En septiembre de 1995 se integró la Junta, como presidente un funcionario, como secretario un representante del SAPA y como vocales los consejales de las colonias. Para operar se eligió un gerente y el Municipio dio un apoyo inicial para su salario, el de una secretaria y gastos de papelería por tres meses. El cobro del agua comenzó a hacerse por la Junta, sin la intervención de las Mesas Directivas de la colonias. De los fondos se destinó una partida para el pago de salarios para el mantenimiento y la operación de la red.

Las cuotas por el servicio se mantuvieron más bajas que las del SAPA y se garantizó el abasto de agua a las colonias. La gestión del mantenimiento se hizo de manera eficiente. En términos financieros, si bien existían problemas, ya que los cobros alcanzaban para los salarios de los empleados y para algunas reparaciones, no eran suficientes para el mantenimiento del sistema general que estaba deteriorado. Se lograban ingresos adicionales con la venta de agua, que entonces fue promovida, con la restricción de que se hiciera dentro de las colonias. Las operaciones no recibían subsidio estatal, por lo que la junta se convertía en un organismo autogestionario en lo económico más no autónomo políticamente, dada la presencia estatal en su conducción (ibid.:49 y 50).

2. La cobertura de servicios para los pobres en la gestión privada

Tal vez no sea exagerado decir que la situación de las familias pobres carentes del servicio por falta de acceso a la red en el modelo privado es análoga a la que se da en el modelo estatal. Es preciso salir de los elementos centrales del modelo para poder atender su necesidad. Análoga aunque reducida: no son posibles las formas que se basan en la permisibilidad de consumos clandestinos.

En la medida que no se modifica sustantivamente la cobertura, en las áreas de prestación privada de los servicios se mantienen los mismos procedimientos sociales alternativos para la población de bajos recursos que hemos mencionado en los apartados anteriores de este capítulo. En algunos casos empeorándose la situación, como es la congestión de zonas sin cobertura de saneamiento en las zonas más pobres del Area Metropolitana de Buenos Aires, donde además la limitada superficie de los lotes impide la sustitución de los pozos sépticos que se saturan y provocan la derrama de los residuos en la vía pública (Hardoy y Schusterman, 1999:64).

La incorporación de la población de bajos recursos al servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires se vio dificultada con la privatización que, si bien podía ampliar las redes, ello no significa que efectivamente la población recibiera los servicios debido a los costos que significaban.²⁹ La empresa, obligada contractualmente a ampliar la cobertura, se dio cuenta de que no bastaba ampliar las cañerías sino que debía incorporar a nuevos usuarios, superando las dificultades económicas (Hardoy y Schusterman, 1999:64).

La empresa se vinculó con una ONG.³⁰ para la ejecución del un “plan de acción para la provisión de agua potable y cloacas en barrios carenciados”. Dicho plan se orientó a la optimización de la programación y la expansión, incorporando dimensiones ambientales y sociales y desarrollando soluciones técnicas e institucionales apropiadas para la cobertura de los servicios en áreas de población pobre (Mazzucchelli, 1998:34). Un ejemplo del tipo de proyectos llevados a cabo lo constituye el del Barrio San Jorge, un área con población en extrema indigencia en el municipio de San Fernando, dentro del Area Metropolitana de Buenos Aires (Fiszbein y Lowden, 1999:101). Las condiciones de este barrio excluían los incentivos para ampliar la infraestructura dadas las limitadas capacidades de pago de la población. La empresa se avino a cambiar la estructura de gestión tradicional para los sistemas de agua y cloacas, por otra innovadora. En el sistema de agua se negoció un procedimiento distinto para el cobro y mantenimiento del servicio con una tarifa reducida. Respecto de las cloacas y dadas las condiciones de inundabilidad, alta napa freática y contaminación existentes, se desarrolló un sistema sin arrastre de sólidos, más adecuado a las condiciones del sitio (Mazzucchelli, 1998:34). La construcción de las redes se realizó sobre la base de diferentes contribuciones: miembros de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires elaboraron los planos, Aguas Argentinas dio asistencia técnica, capacitación y materiales; el gobierno local aprobó los planos y subvencionó parte de los costos; la comunidad, organizada en cooperativa, realizó los trabajos; una fundación extranjera apoyó financieramente y la ONG sirvió como coordinador y conductor del proyecto en general (Fiszbein y Lowden, 1999:101).

Esa modalidad establece un sistema de relaciones sociales entre cuatro actores fundamentales que, como lo muestra el Cuadro 16, introduce importantes innovaciones.

²⁹ Esto fue indicado en la sección 4 del capítulo VI de este documento.

³⁰ El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED-AL de Buenos Aires.

Cuadro 16

MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA DENTRO DEL MODELO PRIVADO		
Actores	Objetivos	Recursos
Barrio Carenciado	Servicio normal Costo alcanzable/capacidad de pago Integración social	Mano de Obra Participación
Gobierno local	Ampliar infraestructura Demostrar eficiencia satisfaciendo la necesidad	Autoridad/legitimidad Recursos financieros
Empresa (Aguas Argentinas)	Servicio sin exclusión Controlar costos de inversión Sostenibilidad	Recursos técnicos Recursos económicos Equipamiento
ONG	Servicios en Barrios Carenciados Desarrollo comunitario Fortalecimiento de alianzas	Articulación entre actores Capacidad técnica y organizativa

Fuente: Hardoy, Ana y Ricardo Schusterman, 1999, "La privatización de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres" en *Medio Ambiente y Urbanización*, Vol 15, N° 54, diciembre, Buenos Aires

Como vemos, la ampliación de la red depende, una vez más, de los aportes de la población.

En otro caso análogo en la misma Area Metropolitana, una organización comunitaria formuló al gobierno municipal una demanda de ampliación de la red no prevista por la empresa Aguas Argentinas. Cuando el proyecto se consolidó fue negociado con la empresa prestataria. Se convocó luego a empresas constructoras de la zona, en cuya evaluación y selección participó el municipio. Los pobladores pagaron la obra a la empresa seleccionada, por medio de un plan de financiación y Aguas Argentinas se hizo cargo de los controles y aprobaciones de la obra y, posteriormente, del servicio, cobrando los cargos por conexión y las tarifas por la prestación (Kullock, David et al., 1998).

También se incluye en estos casos la resolución del problema de los llamados "colgados" en el sistema eléctrico en Buenos Aires. Inicialmente sólo estaba prevista una solución mercantil: que los consumidores clandestinos pagasen sus deudas y los cargos bimensuales. Pero no fue posible y se generaron, a poco de la transferencia de las empresas, graves conflictos en las zonas de residencia de la población de bajos recursos. Las empresas cortaron los suministros, afectando a veces a usuarios regulares, y la población se movilizó con fuertes protestas callejeras. La entidad del conflicto social, y su trascendencia política, motivaron la intervención estatal, básicamente del gobierno provincial y de los gobiernos municipales comprometidos que, sobre la base de un acuerdo entre ellos y las empresas, estructuraron una salida. Se creó un fondo provincial para el pago a las empresas de los consumos de quienes se integraron formalmente a las redes. Los municipios, además de responsabilizarse por la urbanización de las áreas a ser regularizadas, se hicieron cargo del pago sobre la base de medidores globales para cada asentamiento.

En este último caso se vuelve a presentar un esquema entre varios actores, como se indica en el Cuadro 17.

Cuadro 17

SISTEMA DE RELACIONES SOCIALES EN LA AMPLIACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE GESTIÓN PRIVADA

Actores	Objetivos	Papel
Organización de base territoriales	Obtener los servicios	Manifestación y protesta Aporte en trabajo
Municipio	Orden social Cobertura de servicios	Apoyo técnico Obras de urbanización
Empresa de servicio	Ampliación de la cobertura Cobre de servicios	Flexibilización de procedimientos
Gobierno provincial	Orden social y político Apoyo al municipios	Recursos financieros (subsidio)

Fuente: Elaboración propia del autor

IX. Servicios urbanos y desigualdad social

Una constante en los resultados de los modelos que hemos analizado, casi general, ha sido la reproducción de las desigualdades sociales, particularmente en el consumo de los servicios. Ello ha dado lugar a situaciones de exclusión.

Vale la pena sistematizar algo esas situaciones.

1. La cobertura y exclusión de los servicios

La insuficiencia en el desarrollo de las redes que permiten prestar los servicios y por ende acceder a ellos está asociada, en términos generales, con los territorios urbanos en donde se asienta la población de menores recursos. No quiere esto decir que la correlación sea absoluta, pero sí que es claramente predominante.

La población fuera de la red, que obtiene los servicios de “otra forma” presenta también una interesante estratificación. Valga al respecto una única mención: para recibir el agua de camiones cisterna, más allá de la calidad del producto, la población se diferenciará en razón de haber o no construir un depósito en su vivienda.

El acceso a la red formal supone para la población de menos recursos la necesidad de generar procesos con un alto componente de trabajo.

2. Calidad de los servicios y exclusión relativa

Como hemos mencionado, la calidad del servicio está asociada a dos elementos: la calidad de “producto” (agua, energía, recolección de residuos) y a la frecuencia de su prestación (continuidad y cumplimiento de programaciones). En términos generales, también, hay evidencias sobre la menor calidad relativa de los servicios que recibe la población de menos recursos.

Una conclusión general, y muy significativa, indica que en una ciudad latinoamericana típica, nadie bebe la misma agua. Como lo muestra el mencionado estudio de Fournier (2000) sobre Puebla en México, la población parece beber desde agua de pozos provista por medio de camiones en diferentes condiciones de calidad, agua de la red que no es necesariamente potable, en algunos casos habiéndola filtrado y/o hervido, hasta llegar a consumir agua embotellada, esta última también de diferentes calidades. Todas esas distintas situaciones (o distintas aguas) representan diferente gastos para las familias implicadas.

También se encuentran casos de distribución desigual de la cantidad del bien, como en la ciudad de Puebla. Según se estima, el 10% más favorecido de su población consume 300 litros por día y por habitante acaparando aproximadamente el 20% del consumo total; el grupo social intermedio, con poco menos de la mitad de los habitantes, consume 175 l/h/d y se apropia de cerca de la mitad del consumo total; el grupo llamado “popular” con el 42,9% de los habitantes recibe 158 l/h/d que representan el 28,5% del agua (Fournier, 2000).

Las diferencias en la provisión de la red están asociadas a la mala calidad del servicio, tanto a la falta de presión en la provisión del agua como directamente a su racionamiento u oferta en “tandeo” como se dice para la ciudad de Pachuca (México). Es interesante esta ciudad porque pone en evidencia la operación de los dos criterios de distribución con que operan las ciudades: los diferentes lugares, por una parte, y las distintas condiciones para el acceso a los servicios. “La misma conformación de poblamiento de Pachuca ha permitido que exista una discriminación en el abasto del servicio que se relaciona con la diferenciación socioeconómica de los habitantes. Tanto el centro histórico de la ciudad, donde se ubican la mayor parte de las oficinas del sector público como del comercio local y de otros servicios, así como algunos fraccionamientos residenciales del sur de la ciudad, casi no les falta agua. Son colonias habitadas por sectores con ingresos medios a muy altos, que además cuentan con sistemas de almacenamiento particular (cisternas). Sin embargo, hay complejos habitacionales de sectores asalariados, ubicados en la misma parte baja al sur de la ciudad en los cuales se proporciona un servicio irregular... Irregular también es la dotación de agua para las colonias populares y de sectores medios ubicados en partes altas de la ciudad... Empero, son los asentamientos irregulares, más de 30 colonias populares, las que padecen crónicamente la carencia del servicio; la mayoría de las cuales no tienen drenaje ni un contrato de agua potable formalizado” (Vargas González, 1991:39). Este caso muestra la articulación de las condiciones socioeconómicas y territoriales. Los lugares de la ciudad accesibles a la población de menores recursos son aquellos que en peores condiciones están para recibir los servicios y, consecuentemente, los que peores servicios tienen cuando éstos llegan.

Por lo demás, el racionamiento es muy diferente para la población que puede contar con un depósito suficiente en su vivienda que para la que no llega a acceder a ese elemento. Ello lo muestra el estudio sobre la favela de Brasília Teimosa en Recife, donde el agua de la red a cargo de la compañía del Estado, puede ser distribuida durante seis horas cada tres días o aún durante un único día por semana obligando a las familia a generar un stock (Vidal, 2000).

3. El contexto socioeconómico y la desigualdad en los servicios

Hemos mencionado algunas de las principales causas de las limitaciones de los modelos de gestión de los servicios para cubrir las necesidades de la población urbana en cantidad y calidad. También hemos hecho referencias al peso de las condiciones del contexto, esto es a la situación

económica y social de las sociedades de la región. Vale la pena referirnos con un poco más de detenimiento en estas últimas.

Tal vez convenga comenzar mencionando el caso de Venezuela. Este país, sobre la base de la propiedad estatal de la renta petrolera y a partir del proceso de recuperación democrática iniciado a fines de los años cincuenta, mejoró la oferta de servicios básicos de tal manera que en términos de conexiones domiciliarias de agua pasó del número 15 entre los 25 países de América Latina y el Caribe en 1960 al número 8 en 1980 (Marcano, 1999:199). Sin embargo, en la medida que no fue posible detener el crecimiento de la pobreza, y particularmente el aumento del desempleo y del empleo informal y el deterioro de los salarios,³¹ se detuvieron las mejoras en la cobertura de los servicios, y se produjo un cierto deterioro, como se ha mostrado en los cuadros 3 y 4. Esa nueva situación parece estar asociada a los efectos producidos por la crisis económica nacional³² y a la aplicación de políticas de ajuste a partir de fines de los años ochenta (Marcano, 1999:200). La contracara del empobrecimiento de la sociedad venezolana es la disminución del gasto estatal, en particular del gasto social que entre 1992 y 1996 cayó un 300% (Marcano, 1999:201).

³¹ El desempleo pasó del 7% en 1982 al 13% en 1986 y al 14% en el primer semestre de 1997; cerca de la mitad de la PEA está empleada en el sector informal y en 1997 el salario básico era un 10% menor que el costo de la canasta de alimentos básicos (Marcano, 199:2000).

³² En gran medida motivada por el deterioro de los precios del petróleo.

XI. Conclusiones

Como se mencionó en la introducción, este trabajo se ha basado en algunos casos recogidos por la literatura que hemos logrado revisar. Ese material fue producido en procesos de conocimiento diversos, orientados por finalidades distintas y dentro de esquemas teóricos metodológicos también diferentes. Las conclusiones que extraemos a partir de su conocimiento no son, por ende, representativas en un sentido estricto. Representan, más bien, un conjunto de hipótesis justificadas con ciertas evidencias empíricas recortadas dentro de una realidad más vasta.

A continuación presentamos, en consecuencia, algunas reflexiones que se proponen “capitalizar” los aportes hasta aquí sistematizados, intentando acumular conocimientos sobre la realidad de los servicios urbanos en América Latina, apuntando a su vinculación con las condiciones de los sectores urbanos de menores recursos.

1. Comentarios generales

Como primera conclusión podemos decir que no hemos encontrado en América Latina un modelo de gestión que garantice la equidad en la prestación de los servicios urbanos. En el sentido de que tenga plena capacidad de realizar una orientación pública que garantice su acceso y permanencia por parte de quienes tienen necesidad de él, de manera sustentable.

Los diversos modelos analizados presentan ventajas y desventajas y algunos parecen ser menos propicios para lograr servicios equitativos. A manera de un panorama general, antes de entrar a cuestiones más específicas, vale la pena referirse a dos dimensiones fundamentales: las condiciones internas de los servicios (que son las que se han analizado casi en forma exclusiva) y las condiciones del contexto de su gestión.

a) Sobre las condiciones de los servicios

Los modelos estatales tienen la gran debilidad de no haber acompañado en los hechos las formulaciones de los derechos, por su incapacidad para garantizar la sustentabilidad económica de los servicios. Los modelos privados, por su lado, muestran la incapacidad de los procesos de mercado para resolver el problema de los servicios urbanos en sociedades con importante cantidad de población en condiciones económicas que no les permite el pago, aún en el caso de que los servicios fueran producidos eficientemente.

El aspecto más relevante se refiere a los problemas para financiar los servicios y, de manera particular, para seguir el crecimiento urbano. Esos problemas son un resultado de la baja proporción de recursos que se destinan a ese fin, lo que se vincula con cuestiones de nivel macro como el grado de desarrollo, los sistemas fiscales y las decisiones sobre el gasto público. Sus consecuencias en endeudamiento con las consiguientes dificultades tanto para los niveles centrales como en particular los locales y las empresas es evidente. Por lo demás, la participación de actores privados no ha modificado estas condiciones en la medida que las inversiones han sido realizadas sobre la base de los resultados financieros de los servicios o del endeudamiento, sin una incorporación de capitales de consideración.

No menor es la presencia de cuestiones vinculadas con los procesos de gestión y en particular las dificultades para que las unidades gubernamentales sean manejadas de acuerdo a una racionalidad de emprendimiento económico sin que, por lo demás se pierda la posibilidad de una orientación política que garantice valores diferentes de los económicos. En el caso de la gestión privada, al parecer, no es fácil lograr que las ventajas que pueda traer la mayor eficiencia sean compartidas con los usuarios. Más aún, el incremento de la eficiencia no logra compensar el aumento de las tarifas que ocurre para cubrir la ganancia del operador.

En gran cantidad de casos, la intervención privada no contribuye a la solución debido a problemas en los sistema de regulación y a un ejercicio del control gubernamental en favor de los intereses empresarios. Así, en los modelos de gestión privada, se da una politización (ya no a favor de los usuarios) debida al peso económico y político de las empresas de servicios, que obtienen condiciones que garantizan institucionalmente, y no como resultado de la competencia, las ganancias empresarias. De la misma manera, los problemas de mala gestión y aún de corrupción que suelen caracterizar a los modelos estatales pueden encontrarse en la gestión privatizada, donde el juego de intereses económicos puede llevar a relaciones de corrupción entre las empresas y los funcionarios tomadores de decisiones municipales.

En suma, los procedimientos gubernamentales no lograron garantizar el carácter público de los servicios, en su función de integración. Los procedimientos de mercado no dan respuesta, particularmente en las condiciones del contexto de las sociedades de América Latina, a la necesidad de incorporar y mantener en los servicios a la población de muy bajos recursos. Los procedimientos sociales se muestran limitados.

Ese panorama se enriquece con la posibilidad de servicios gestionados estatalmente en forma eficiente, si bien dentro de la literatura que revisamos encontramos un único caso. Se trata sin lugar a dudas de una experiencia, no solamente posible, sobre la cual existen muchos ejemplos en países avanzados, sino de una buena alternativa para ciudades con un sistema político competitivo y en el

que las administraciones municipales deban mostrar resultados que superen el corto plazo, sobre la base del control ciudadano.

También ofrecen alternativas interesantes los modelos mixtos, aquellos en los que el control estatal permite incorporar actividades privadas manteniendo la conducción del proceso en su conjunto. Estos casos permiten integrar, en una suerte de beneficiosa división del trabajo, las ventajas de las diferentes orientaciones de los actores estatales y privados. En ámbitos donde la competencia económica puede garantizar procesos eficientes e innovadores de producción la participación privada puede contribuir al logro de los objetivos públicos garantizados por la regulación y el control global de los organismos estatales sobre los servicios.

Estos comentarios se basan en la hipótesis de que las diferentes fases de la prestación de los servicios que se mencionaron en la introducción indican distintas “tareas”, necesarias todas para la orientación pública (es decir integradora) de los servicios. De esas fases, como vimos, la producción es claramente dependiente de los procesos que puedan garantizar eficiencia y capacidad de innovación, mientras que es necesario definir en forma estatal (sobre la base de la representación política y de una orientación que abarque a la totalidad de la sociedad y de sus intereses) las necesidades que deben atenderse, los objetivos que se buscan en esa atención y los principales lineamientos de los procesos que se desarrollarán para ello. Y esto último es tarea de organismos estatales.

Las experiencias analizadas permiten afirmar que en las sociedades de la región sigue siendo necesaria la participación de la población de menores recursos en la producción y gestión de los servicios para poder acceder a ellos. Más allá de las posibilidades que se abren, es preciso tener en cuenta sus limitaciones, en particular la enorme dificultad de atender a la gran cantidad de situaciones de necesidad. Estas experiencias, por lo demás, se basan en la transferencia de gran parte de la responsabilidad a grupos de la población urbana que son de alguna manera excluidos de los procesos de distribución de los bienes sociales y, por lo tanto, contribuyen a incrementar la inequidad social.

b) Las condiciones del contexto

Una conclusión que pese a ser una verdad de perogrullo debe ser hecha explícita, es que los problemas que estamos mencionando son propios de la existencia de la pobreza, más que de la limitada disponibilidad de fondos para invertir en los servicios.

Más aún, la crisis de las infraestructuras urbanas muestra los “signos de la desaparición de las solidaridades urbanas que permitieron, en su tiempo, la realización de un cierto nivel de equipamiento para todos los ciudadanos. La crisis económica reforzó el fenómeno. Cuando los recursos escasean, los unos no quieren seguir pagando por los otros, el centro no subvencionará más a la periferia o recíprocamente. El resultado, para una civilización urbana donde el acceso a las redes de distribución y de transporte se ha convertido en una norma social, es al menos inquietante” (Dupuy, 1992:9).

La dificultad para la gestión en las empresas públicas es parte de una situación mayor que hace referencia a la situación socio cultural de la sociedad y, de manera muy particular, a las condiciones políticas, a lo que puede sintetizarse como las condiciones del “buen gobierno” urbano.

Más allá de los modelos, es posible percibir ciertas condiciones, de naturaleza más bien cultural, que inciden en la configuración de las relaciones sociales de los servicios y en el predominio de las valoraciones que las sustentan. Al respecto mencionamos dos de ellas.

Por un lado la ausencia de una “cultura de control”, tanto en los organismos gubernamentales como en la sociedad civil. Creemos que puede generalizarse para las sociedades de América Latina la debilidad, no de los marcos formales de control, sino sobre todo de los comportamientos que hacen efectivo el control que instituyen esos marcos. En relación a los servicios es este un tema de gran importancia, que con toda seguridad tiene incidencia en la falta de cumplimiento de los objetivos formales de los modelos de gestión. Esa ausencia de la “costumbre de controlar” se refiere

de manera especial al cumplimiento de las obligaciones de los actores comprometidos en la prestación de los servicios, tanto públicos como privados.

Por otro lado, la tendencia al predominio social de una orientación que podemos llamar de naturaleza “privatizadora”, no ya en el sentido mercantil del término, sino como un movimiento de subordinación de los organismos estatales y sus orientaciones públicas a intereses y necesidades particulares, a orientaciones de grupo, partido o corporación. Esta orientación tiende a concretarse en diferentes formas de relaciones políticas y de manejo de los aparatos estatales. Desde clientelismo político, formas patrimonialistas de dirección política e institucional, relaciones de corrupción económica, hasta reducciones tecnocráticas en la definición de las políticas.

2. Los servicios como relaciones sociales de poder

En el desarrollo de los casos analizados, muchas situaciones pusieron en evidencia las relaciones que existen entre los principales actores de los servicios y su importancia en la definición de los modelos de gestión. De manera particular, pudo percibirse que se trata de relaciones de poder con dos polos fundamentales: organismos estatales con capacidad (formal y real) para la toma de decisiones (ejecutivos y legislativos) y actores sociales de diferente peso relativo que participan en la gestión de los servicios. En los primeros es importante identificar los componentes “internos” y sus relaciones, así como las distintas manera de vincularse con los segundos. En relación a éstos, es relevante la posible existencia de procesos de concentración (económica y/o política), tanto a partir de las relaciones de los servicios como en la sociedad en sentido más amplio, lo que puede tender a desequilibrar las relaciones.

En los modelos de gestión estatal es evidente el peso superior de los organismos gubernamentales y, en especial, de las empresas públicas que, por lo general, logran cierta autonomía para la decisión de buena parte de la gestión. Sin embargo, en lo que se refiere a las dimensiones macro económicas de la sociedad, se encontró la tendencia a su subordinación a decisiones políticas, más allá de las necesidades o condiciones técnicas de la gestión. Así, las tarifas han estado muchas veces definidas en razón de “necesidades políticas” y los organismos estatales han tenido la capacidad formal y real de determinarlas. Igualmente han dependido de las políticas económicas las condiciones del financiamiento de los servicios, en especial su endeudamiento y, muchas veces, la necesidad de tomar prestamos externos con los riesgos asociados a los cambios en las economías nacionales y sus relaciones con la economía internacional (inflación y devaluación).

La interpretación más general en este aspecto supone que los organismos gubernamentales han presionado a la gestión de los servicios sobre la base de una orientación “populista”, evitando cargar los costos de las prestaciones sobre los usuarios y, por el contrario, diluyéndolos financieramente en los presupuestos estatales. Esto estaría asociado a la dificultad de imponer condiciones “duras” que pondrían en riesgo los procesos de acumulación política en muchos casos. Aquí se presenta la dificultad de producir lo que Alfredo Rodríguez llama “un discurso político difícil” que contradiga valores típicos de una ideología propia del estado de bienestar (Rodríguez, 1994: 34).

Sin embargo, la intervención política gubernamental en los servicios, en el sentido de condicionar decisiones, también está presente con una orientación política diferente. Es la situación observada en la regulación y el control de las empresas privatizadas en Buenos Aires, donde los organismos gubernamentales produjeron condiciones institucionales que favorecen a las empresas, muchas veces sin hacer efectivo su papel de defensa de los usuarios. Las repetidas renegociaciones de los contratos en la concesión del agua y el saneamiento, así como de los ferrocarriles urbanos son un ejemplo en tal sentido (Vispo, 1999).

La situación de poder que mencionamos refleja una relación y no es simplemente una actitud unilateral, sea esta de equivocación o de mala orientación en la política. Cuando decimos que es una

relación pensamos, por ejemplo, que la privatización de los servicios de Buenos Aires conformó un sistema desequilibrado entre, por un lado, un aparato estatal federal (central) en retracción, objeto de una política de debilitamiento y en particular de pérdida de presencia en las relaciones económicas y, por otro lado, actores privados sumamente fuertes. Basta saber que las empresas estatales de servicios que se privatizaron fueron entregadas a unidades empresarias integradas por los grupos económicos más concentrados del país que se asociaron con capitales extranjeros, por lo general, también de fuerte peso. Esto conformó lo que podemos llamar un nuevo actor en el escenario nacional y, de manera particular, en la escena de la gestión urbana y de los servicios.

El papel gubernamental no es una simple consecuencia del peso de las empresas. Es también un componente en la definición de ese peso, ya que éste depende de la relación que se establece entre todos los actores.

Si atendemos a los demás actores sociales de los servicios en el caso de Buenos Aires podemos comprobar que los usuarios no tuvieron incidencia en la defensa de sus derechos e intereses durante la definición de las condiciones de privatización y de la gestión ya privatizada. Es posible suponer que la sociedad estaba convencida de la formulación oficial de que con la privatización los servicios mejorarían considerablemente y que satisfacerían las necesidades de los usuarios de mejor manera. Sin embargo, esa situación parece haberse modificado, en especial a partir de una situación crítica en la gestión de la energía eléctrica. En febrero de 1999 una de las dos empresas de distribución de energía de Buenos Aires sufrió una falla en una subestación que dejó sin servicio a una parte importante de la ciudad durante once días y afectó a unas 200.000 personas. Esos hechos pusieron en evidencia una cadena de irresponsabilidades que, en definitiva, permitió que sucediera lo que se suponía no debía pasar (Pérez y Gitelman, 2000). Desde ese momento, y además luego con los conflictivos procesos de renegociación de contratos de ferrocarriles, los usuarios comenzaron a tener una presencia organizada mayor.

También debe reconocerse la posibilidad gubernamental de orientar de manera diferente su política para los servicios. Con el cambio de gobierno nacional en la Argentina a fines de 1999 se inició, al parecer, una relación distinta con las empresas, en la medida que el gobierno ha intentado limitar el peso relativo superior de éstas, con base en negociaciones orientadas, por ejemplo, a limitar las sobreganancias, tratando de que las empresas no aumenten sus tarifas sobre la base de la inflación de los Estados Unidos, como establece la regulación que, como hemos mencionado, está en contradicción con la legislación de 1991 sobre la convertibilidad.

Esa capacidad gubernamental para transformar las condiciones de los servicios se percibe en algunos de los casos de gestión descentralizada. El ejemplo ofrecido de la ciudad de Tijuana donde el cambio de gobierno estatal permitió la transformación de la unidad de prestación del servicio en forma eficiente, es un ejemplo de ello.

Ese último ejemplo propone un enfoque diferente de las relaciones de poder en los servicios, al introducir la importancia que puede tener el nivel estatal comprometido. En tal sentido puede preguntarse si la descentralización contribuye o no al predominio de una orientación pública del servicio.

Con estos elementos es posible pensar de manera diferente lo que se ha llamado la interpretación institucional de la crisis de los servicios estatales, en un esquema que integre el análisis de los demás modelos. Las modificaciones, sean entendidas como cambios institucionales o de comportamiento, suelen estar asociadas a transformaciones en las relaciones entre los actores. Los cambios derivan de la alteración del peso o fuerza relativa de cada uno de ellos. En tal sentido, la significación del cambio dependerá de los actores que se fortalezcan y de los que se debiliten, en términos relativos o aún absolutos. Este enfoque permite pensar en forma propositiva o, si se prefiere, estratégica. Se puede, en consecuencia, diseñar un curso de acción que fortalezca a algunos actores para lograr una particular orientación de los servicios.

3. Servicios, desigualdades sociales y equidad en la ciudad

Como ya mencionamos, los modelos de gestión estudiados parecen no poder garantizar la integración de la población de bajos ingresos. Tal vez estamos ante un problema mal planteado. No sería atribuible a los modelos de gestión sino que los excedería. Si así fuera, se debería identificar la “contribución” de los modelos de gestión a la exclusión de los servicios y en qué medida ésta se debe a otras causas.

Simplificando el razonamiento, puede decirse que en las sociedades latinoamericanas un importante sector de la población no logra captar recursos económicos suficientes como para hacer frente a los costos básicos de su reproducción, incluyendo a los servicios urbanos. Esta situación es independiente del nivel de eficiencia (y por lo tanto del costo que carga hacia la población) de la producción de esos servicios.

La población que no tiene recursos suficientes para hacerse cargo de la parte que le corresponde en el sostenimiento económico de los servicios queda entonces excluida de ellos. Esta situación está asociada con las condiciones de nivel macro en cada sociedad: fundamentalmente inserción en el mercado de trabajo y distribución de los ingresos. A este razonamiento le subyace la hipótesis de que el incremento de la eficiencia y la consecuente disminución de los precios (o tarifas), si se consiguiera, no sería suficiente para superar la brecha anterior.

En consecuencia, los servicios habrían dejado de ser un elemento en la distribución social, dependiendo, como otros componentes del consumo, de la distribución de los ingresos que se da en el nivel global de la sociedad.

Si los servicios no operan en la distribución no contribuyen a la generación de una ciudad (y por ende una sociedad) equitativa, sino que, por el contrario, tienden a consolidar las desigualdades sociales.

Las respuestas que se ha dado a esta cuestión hacen referencia a los intentos por disminuir el costo de los servicios, la integración de aportes de la población de bajos ingresos (en general de trabajo, que es el único bien económico con el que cuenta) y aportes excepcionales de sectores sociales en condiciones de destinar parte de sus recursos como ayuda, o la utilización de subsidios estatales. Estas experiencias implican, de alguna manera, salir fuera de los sistemas de cada modelo, tanto en aquellos de gestión estatal como privada.

Salir fuera de los sistemas en la medida que el juego de sus componentes no contribuiría a integrar a la población excluida. Consideramos que está fuera de los sistemas que los usuarios deban producir por sus propios medios una parte (más o menos importante) de la infraestructura del servicio o que este se haga con aportes de naturaleza filantrópica.

De ninguna manera queremos disminuir la importancia de esas experiencias, en la medida que significan la posibilidad real (e inmediata) de extender la cobertura de los servicios, permitiendo que los sectores excluidos entren en sus sistemas. Queremos indicar, por el contrario, su debilidad debida a la necesidad de operar para compensar una situación de desigualdad social anterior a las condiciones de gestión de los servicios.

Si se acepta lo anterior, el tema se coloca en la posibilidad de institucionalizar procedimientos compensatorios dentro de la gestión de los servicios que, jugando en contra de la desigualdad, introduzcan un sentido de distribución o redistribución social al incluir en ellos a quienes las relaciones económicas globales tienden a excluir. Tal sería la cuestión de una gestión de los servicios con sentido de equidad que contribuya a la generación de una ciudad y, por ende, una sociedad menos desigual.

Si continuamos con un razonamiento simple, podemos decir que sería necesario operar en dos aspectos: lograr una producción eficiente de los servicios que reduzca los costos para que las tarifas

puedan ser lo más bajas posible; y garantizar el acceso general de un mínimo básico a toda la población utilizando procedimientos de redistribución financiera (subsidios).

La noción de eficiencia de los servicios debe ser precisada. Se trata, en primer lugar, de una particular combinación racional de recursos orientada a la producción de un bien (el agua y su distribución, la electricidad y su distribución, la recolección y disposición de los residuos sólidos). En segundo lugar, la eficiencia en los servicios es también la “racional” distribución de las cargas y beneficios asociados a esa producción. En este aspecto, puede afirmarse que no es eficiente un modelo de gestión de servicios que favorece la obtención de sobreganancias y, en consecuencia, que carga de manera “irracional” sobre los usuarios.

De acuerdo a lo que hemos analizado, el nivel descentralizado de gestión parece ser el ámbito más adecuado para una experiencia que integre esos elementos, siempre que se garantice algún mecanismo de redistribución financiera desde el nivel central. Sobre esa base puede pensarse que los gobiernos locales deben ser los responsables de que los servicios se produzcan en la forma más eficiente posible. Los niveles centrales o intermedios deberían conseguir recursos para que la población que no puede hacer frente a esos costos reciba el subsidio necesario. El nivel local, además, se encargaría de identificar a esa población sobre la base de estándares establecidos en forma general pero adecuados a las condiciones de cada realidad local.

Aceptando lo anterior se presentan tres frentes fundamentales de trabajo: uno relacionado con la gestión de los servicios, otro con la organización de un sistema de subsidio y el tercero con la administración social de esa distribución.

El estudio de la gestión de los servicios aporta elementos para pensar el primer aspecto y se refiere a la evaluación de alternativas y a la consecuente decisión sobre proyectos a desarrollar.

4. Las condiciones particulares en el nivel local de la gestión de los servicios

Pese a todas las limitaciones que los casos analizados han marcado, el nivel local del Estado parece conformar un ámbito privilegiado para la gestión de los servicios urbanos, siempre que se tengan en cuenta los efectos de esas limitaciones. Esto estaría asociado a que, hipotéticamente al menos, el ámbito local puede ser favorable para cambiar las relaciones entre los actores y a la vez producir transformaciones en los comportamientos dentro de la gestión de los servicios.

Si bien la distinción entre gestión central y descentralizada no parece necesariamente esencial frente a las cuestiones técnicas y financieras de los servicios, si existe evidencia sobre su relevancia en un nivel que podemos llamar político³³ o, quizás de manera más precisa, representativo. Esto significa que, más allá de las limitaciones o debilidades municipales y sus consecuencias, normalmente negativas, la responsabilidad municipal sobre los servicios presenta ventajas que comentamos a continuación.

Puede ser aceptado que el nivel municipal es más adecuado para la consolidación de una representación de las necesidades e intereses locales que los niveles centrales y que, en consecuencia, los servicios gestionados desde ese ámbito podrán tener cierta “sensibilidad local” que difícilmente se encontrará en otro nivel. Tal vez sea esa la razón que explica la diferencia en la oferta de servicios urbanos entre el Área Metropolitana de Buenos Aires (cuyos servicios en general han estado a cargo del gobierno federal o del gobierno provincial y desde hace unos años de empresas privadas que actúan dentro de la órbita federal) y el resto de las ciudades del país que muestran mejores indicadores de cobertura de los servicios (Pírez, 1999).

³³ Sin lugar a dudas, la debilidad financiera de los municipios es una cuestión política, tanto en su relación con los demás niveles del Estado por la distribución de los recursos públicos como en su dificultad para recaudar desde la sociedad local.

No se trata solamente de una consecuencia de la llamada mayor “cercanía” del gobierno local, sino que está asociado al papel que puede tener la sociedad local y, de manera particular, los actores sociales de los servicios. Para que esta hipótesis se de, es preciso que el gobierno local supere dos limitaciones que se han indicado: la tendencia a desarrollar relaciones de clientela y el predominio de modalidades tecnocráticas de gestión de los servicios. Para ello no parece haber mejor alternativa que la de organizar en forma clara y transparente la participación de los interesados en los procesos de decisión, ejecución y, en especial, de control.

La importancia del nivel local es evidente cuando se piensa en la realización de políticas urbanas integrales. Esas estrategias deben ser desarrolladas por medio de una articulación territorial de los diferentes componentes sectoriales, por lo que es clave operar en el nivel local o municipal. Allí será posible integrar los servicios asociando su gestión y orientando de manera integrada la satisfacción de las necesidades urbanas por políticas coordinadas de agua, electricidad, saneamiento y residuos sólidos, junto con otros servicios urbanos o sociales como salud y educación. También será posible vincular los servicios con las políticas de desarrollo urbano, integrando esos esfuerzos en el sentido de una producción equitativa de la ciudad.

Es evidente que cuando el servicio está fuera de los gobiernos municipales (en el nivel central, intermedio o aún en empresas privadas) se vuelve más difícil la vinculación con las políticas y programas de desarrollo urbano y, en consecuencia, parece imposible la realización de programas integrales (Britto, 2000:6).

Quizás es conveniente enfatizar la necesidad de articular los servicios de agua, saneamiento y residuos sólidos. Solamente así se cumplirán los objetivos sectoriales de cada uno de ellos en su contribución a un ambiente sano para la población urbana. La perspectiva territorial es una vez más una condición favorable.

Para que el nivel local haga realidad esas posibilidades son necesarias tres condiciones ya mencionadas. La primera se refiere a garantizar la gestión del servicio en forma eficiente y orientada públicamente. El punto de partida en este sentido, así como en muchos otros, es la generalizada incapacidad institucional de los gobiernos locales de la región, al igual que para cualquier otro cometido. Esto se refiere a cuestiones organizacionales, de personal, de calificaciones y equipamientos y, de manera especial, al financiamiento. Son aplicables en este aspecto las proposiciones generales que se han hecho muchas veces sobre los gobiernos municipales en América Latina.

En segundo lugar, los gobiernos locales deben operar como “responsables públicos de los servicios”. Eso quiere decir, capacidad para cumplir el papel de responsables de la provisión de los servicios: para elaborar la política, su planificación, para el seguimiento y el control y, eventualmente, la producción del servicio de que se trate.

Independientemente del modelo de gestión que se pretenda desarrollar, el gobierno local deberá generar un sistema de regulación y control de los servicios. Si bien esto incluye muchos componentes, queremos enfatizar dos.

Se deberán elaborar marcos jurídicos de regulación de carácter general. Para entender esto vale la pena pensar en lo que sucede cuando se privatiza, por ejemplo, la recolección de los residuos sólidos. El servicio, prestado por una unidad municipal, es dirigido con normas internas sin que por lo general exista una “ley local” que establezca sus condiciones. Las normas internas son plenamente válidas pero no sobreviven la privatización. De todas maneras esas normas internas se fortalecerían con un marco general que debe ser construido si se pretende incorporar a otros actores. En relación con las normas se deberá en primer lugar elegir un sistema de regulación, pudiéndose partir de las experiencias ya consolidadas y de las críticas que las mismas han recibido (Toledo Silva, 1999a).

Será necesario también crear un aparato gubernamental especializado en las tareas que deban llevarse a cabo. En este sentido debe tenerse en cuenta que no es lo mismo producir un servicio que

regular y controlar ese mismo servicio cuando está a cargo de un actor privado. Dicho aparato, en consecuencia, deberá reconocer esa finalidad. Esto supone personal especializado, ciertas capacidades y equipos y la posibilidad de producir y procesar la información necesaria.

Junto a las anteriores, que podemos llamar condiciones particulares de la gestión de los servicios en el nivel local, el municipio debería estar en condiciones de administrar su participación en un sistema de subsidios a la población económicamente excluida. En primer lugar el municipio no puede estar ajeno a la decisión sobre el sistema que se utilizará, dada las distintas posibilidades que se conocen y sus diferentes efectos (Solanes, 1999: 23). En segundo lugar, deberá identificar, por medio de una tarea social, a las familias o individuos con derecho a recibir la ayuda; administrará su recepción desde el nivel central o intermedio y los entregará, según sea el sistema, a los beneficiarios o a los productores del servicio, públicos o privados.

El papel municipal se basará, como se ha mencionado, en la posibilidad de una representatividad política clara y en la canalización de los esfuerzos y decisiones de las organizaciones de la población local, poniendo en acto los recursos sociales y económicos locales.

En definitiva el modelo de gestión de servicios que se adopte dependerá de una decisión social previa, no siempre explícita, sobre lo que será prioritario, si garantizar ciertos bienes a la población en forma universal o si esos bienes deben estar condicionados por las posibilidades económicas de la población. En el fondo, dicha decisión implica optar entre colocar a una actividad económica (un servicio dado) dentro o fuera del ámbito de valoración del capital. En el primer caso su acceso dependerá de las posibilidades económicas de quienes necesiten el bien, en el segundo la sociedad, por medio del Estado, deberá garantizar de alguna forma un acceso amplio. Esto último tiene dos implicancias: la producción de los servicios incluyendo o no ganancia y el acceso incluyendo o no subsidios. Esas decisiones serán seguramente más correctas si se articulan entre el nivel local y otro más amplio, regional y sobre todo nacional, de manera de que los recursos que para ello se destinen cumplan una función de mantenimiento de la equidad.

5. Algunas dimensiones poco consideradas en los servicios urbanos

Los servicios urbanos son actividades altamente complejas, con algunos componentes que no siempre son tomados en cuenta pese a su capacidad de determinación de cada uno de esos sistemas.

Los servicios que hemos analizado presentan una relación muy especial con recursos naturales particulares y, además, un carácter de actividad industrial. En el caso del agua y saneamiento es muy claro que el servicio se basa en el manejo de un recurso escaso, fundamental, no únicamente para las ciudades, sino para la sociedad en su conjunto. El tratamiento de los sistemas de agua potable y saneamiento, sin tener en cuenta esa crucial condición implica una concepción limitada sobre la gestión del recurso (Aguilar Nery, 1999:9). En tal sentido se trata de un sistema que integra desde la dinámica de las fuentes y su capacidad para mantener el abasto de sociedades con crecientes necesidades, la actividad de adecuación de las condiciones del insumo agua para los diferentes usos sociales (actividad industrial en sí misma), su distribución para llevar ese producto hasta el lugar de los consumos, y el subsistema de recuperación, tratamiento, reutilización y devolución que, de alguna manera, debe realimentar las fuentes del recurso, evitando su contaminación. El cuidado de las pérdidas en la distribución, por ejemplo, no es solamente parte de la dimensión de eficiencia económica, sino que también lo es del mantenimiento de un recurso escaso.

Lo anterior está asociado, por lo demás, con dimensiones culturales de la sociedad que definen los patrones de vida y consumo y de los que depende, en definitiva, el uso que la sociedad (en sus distintos grupos) haga del recurso. Este uso tiene una doble significación: es parte de las relaciones de distribución de la sociedad en la medida que el recurso no llega a todos y no lo hace

con la misma calidad, como vimos, y, además, es parte de una dimensión ambiental vinculada con la sustentabilidad de los grupos humanos.

La segunda dimensión de los servicios, su carácter de industria, se percibe claramente en el caso de la energía eléctrica. La producción del bien a distribuir por el servicio es el resultado de una actividad industrial, análoga a la producción del agua potable, pero de una entidad técnico-económica mucho mayor. Es por eso que las modificaciones tecnológicas, en el momento industrial, pueden tener una importancia central en la definición del servicio. Por ejemplo, la utilización de sistemas hidráulicos o térmicos para la producción de la electricidad implica un muy diferente punto de partida que se reproduce en el sistema de precios, no solamente dentro de los distintos momentos de la producción, transporte y distribución sino de manera particular en su precio final, las tarifas que deben pagar los usuarios.

6. Sobre el conocimiento de los servicios urbanos

Como ha quedado evidenciado con las fuentes que se han tenido para la elaboración de este documento, no existe un conocimiento sistemático de la situación de los servicios urbanos en América Latina.

Es necesario, en consecuencia, realizar estudios que cubran esa temática con un doble enfoque. Por una parte lo que podemos llamar una cobertura “extensiva”, que permita conocer en forma lo más completa posible la diversidad de experiencias que existen en los diferentes países de la región, en sus regiones subnacionales (en especial en las unidades políticas territoriales como son los estados o las provincias) y en las ciudades, para cada uno de los servicios urbanos, por lo menos, para identificar las situaciones más representativas. Por otra parte, una cobertura “intensiva”, que sobre la base de un conocimiento más amplio que el actual de lo que está sucediendo en la región (que sin duda se tendrá si se realiza el trabajo “extenso”), aporte conocimientos sobre las modalidades particulares que se están utilizando para la gestión de cada uno de los servicios urbanos.

Dicho estudio debería identificar las peculiaridades de la gestión de los servicios teniendo en cuenta distintos tipos de ciudades y, de manera especial, la especificidad de las áreas metropolitanas.

Hay, además, algunos temas que merecen ser más trabajados. Por ejemplo, no tenemos suficiente conocimiento en dos cuestiones claves. En experiencias vinculadas con la elaboración, aplicación y evaluación de los diferentes sistemas de regulación de los servicios, tanto para la gestión privada como pública. Lo mismo sobre el diseño y aplicación de sistemas de subsidio para ayudar a la población sin recursos suficientes a ingresar y mantenerse en el sistema de los servicios. Por último, existe una considerable concentración de estudios sobre agua y saneamiento, mientras se conoce mucho menos en los demás casos.

Bibliografía

Artículos en revistas:

- Aguilar Nery, Jesús, 1999, "Hacia una conceptualización del agua como recurso" en Ciudades, n° 43, julio-septiembre.
- Avila García, Patricia, 1999, "La otra dimensión de la privatización: la gestión social del agua en las ciudades" en Ciudades, n° 43, julio-septiembre.
- Castro R, José Luis y Vicente Sánchez M., 1999, "La gestión urbana del agua en Baja California: ¿una alternativa a la privatización?" en Ciudades, n° 43, julio-septiembre.
- Cuervo, Luis Mauricio, 1997, "El agua potable como bien mayor", en Regulación de agua potable y saneamiento básico, No. 2, agosto, Bogotá.
- González, Hugo, 1991, "El nuevo marco regulatorio del sector eléctrico" en Realidad Económica, N° 104, Buenos Aires.
- Hardoy, Ana y Ricardo Schusterman, 1999, "Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos" en Medio ambiente y urbanización, Año 15, N° 54, diciembre, IIED-AL, Buenos Aires.
- Mazzucchelli, Sergio, 1998, "Nuevos escenarios y perspectivas para un desarrollo sustentable en Argentina" en Medio ambiente y urbanización, Año 14, N° 53, diciembre, IIED-AL, Buenos Aires.
- Oficina Técnica, CRA, 1997, "El agua potable en cifras. Reseña general de los principales indicadores en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Tendencias actuales" en Regulación de agua potable y saneamiento básico, No. 2, agosto, Bogotá.
- Ordóñez Barba y Alegría O, 1991, "Los servicios públicos en la encrucijada" en Ciudades, N° 11, julio-septiembre, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.
- Pérez, Pedro, 1995, "Actores sociales y gestión de la ciudad" en Ciudades, no. 28, octubre-diciembre, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.
- Pérez, Pedro, 1997, "La situación social de la ciudad metropolitana de Buenos Aires en el contexto nacional" en Realidad Económica, N° 150, Buenos Aires.

- Pírez, Pedro, 1995, "Actores sociales y gestión de la ciudad" en Ciudades, no. 28, octubre-diciembre, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.
- Pírez, Pedro, 1999, "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires" en EURE, Vol. XXV, No 76, diciembre, Santiago de Chile.
- Pírez, Pedro, 2000, "Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1960" en Desarrollo Económico, Vol. 40, N° 157, abril-junio, Buenos Aires.
- Pírez, Pedro, Natalia Gitelman y Juliette Bonnafé, 1999, "Consecuencias políticas de las privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires" en Revista Mexicana de Sociología, No. 4/99, México.
- Rodríguez Kuri, Ariel, 1991, "DF: la gestión del agua, un viejo dilema" en Ciudades, N° 11, julio-septiembre, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México
- Treviño, Ana Helena, 1999, "Actores y organizaciones por el agua" en Ciudades, N° 43, Julio-septiembre 1999, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.
- Vargas González, 1991, "Pachuca: Deterioro en la gestión del agua" en Ciudades, N° 11, julio-septiembre, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México

Capítulos de libros:

- Abeles, Martín, 2000, "Evolución de previos y tarifas de los servicios públicos privatizados" en VVAA, Privatizaciones e impacto en los sectores populares, Editorial de Belgrado, Buenos Aires.
- Alfaro, Raquel, 1996, "The Metropolitan Sanitary Company, Santiago, Chile: Results of a Shared Effort" en UNCHS, 1996, Managing Water Resources for Large Cities and Towns. Report of Beijing Water Conference, Nairobi.
- Alexander, Myrna, 2000, "Privatizaciones en Argentina" en VVAA, Privatizaciones e impacto en los sectores populares, Editorial de Belgrado, Buenos Aires.
- Batley, Richard, 1996, "Manejo de ciudades en crecimiento. Servicios públicos y privados", en PGU. Servicios públicos urbanos. Privatización y responsabilidad social, Quito.
- Bernal, Pedro I., 1991, "La crisis de los servicios de acueducto y alcantarillado en Barranquilla" en Equipo Servicios Públicos Cinep, Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia, Controversia 164-165, Bogotá.
- Bodard, Thierry, 1992, "De la red al bombeador: la alternativa para el agua potable" en Dupuy, G. (director), Las redes de servicios urbanos en Buenos Aires. Problemas y alternativas, Paradigme, Caen.
- Connolly, Priscilla, 1989, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?" en Garza, Gustavo. Una década de planeación urbano – regional en México, 1978-1988, El Colegio de México, México.
- Cuervo, Luis Mauricio, 1991, "La crisis del agua potable en Colombia: aspectos cruciales y vías de solución", en Equipo Servicios Públicos Cinep. Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia, Controversia 164-165, Bogotá.
- Duhau, Emilio, 1991, "Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias" en Scheingart, M. y L. d'Andrea (compiladores), Servicios Urbanos, gestión local y medio ambiente, El Colegio de México – C.E.R.F.E., México.
- Dupuy, Gabriel, 1992, "Investigación sobre Buenos Aires: la ciudad y sus redes de infraestructura" en Dupuy, G. (director), Las redes de servicios urbanos en Buenos Aires. Problemas y alternativas, Paradigme, Caen.
- Guigo, Denis, 1992, "La crisis eléctrica en el Gran Buenos Aires: SEGBA y los 'colgados'", en Dupuy, G. (director), Las redes de servicios urbanos en Buenos Aires. Problemas y alternativas, Paradigme, Caen.
- García Ortega, Roberto, 1997, "Agua, drenaje y saneamiento integral para el Area Metropolitana de Monterrey: el proyecto 'Monterrey IV' y la 'Guerra del agua'" en Segundo Congreso de Investigación Urbana y Regional. Balance y perspectivas, Red Nacional de Investigación Urbana (México), Tlaxcala, septiembre-octubre.
- Jaramillo, Samuel y O. Alfonso, 1991, "Impactos externos e internos sobre el equilibrio financiero de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá", en Cinep.
- Maldonado, María Mercedes, 1991, "La empresa de acueducto y alcantarillado de Medellín: los límites de la eficiencia", en Cinep.
- Marcano, Esther, 1999, "Descentralización: antesala para la privatización de los servicios públicos en Venezuela" en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comp.). Servicios y marco construido. 2º Congreso RNIU: Investigación urbana y regional, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.
- Martínez Omaña, María Concepción, 1999, "Un modelo teórico-metodológico para el análisis de la gestión del servicio del agua. Breve acercamiento" en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comp.). Servicios y marco construido. 2º

- Congreso RNIU: Investigación urbana y regional, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.
- Pérez, Pedro, 1996, "The privatization of Water and Sanitation Services in the City of Buenos Aires, Argentina" en UNCHS. Managing Water Resources for Large Cities and Towns. Report of Beijing Water Conference, Nairobi.
- Rodríguez, Alfredo, 1994, "Cuatro historias de servicios urbanos en América Latina y una explicación" en Puncel Chornet, A. (editor). Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades, Diputació de València y Universitat de València, Valencia.
- Schteingart, Martha, "Los servicios urbanos en el contexto de la problemática ambiental" en Schteingart, M. y L. d'Andrea (compiladores), Servicios Urbanos, gestión local y medio ambiente, El Colegio de México – CE.R.FE., México.
- Toledo Silva, Ricardo, 1999a, "A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil" en Deák, C., Schiffer, S, O processo de urbanização no Brasil, FUPAM / EDESUP, São Paulo.
- Vargas, Humberto y Zegada, Ma. Teresa, 1994, "Gestión local de servicios públicos en Bolivia: Agua potable, alcantarillado y basura. Los casos de Cochabamba y Sucre" en Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez, 1994, Municipios y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

Documentos de trabajo:

- Batley, Richard, 1992, "Co-operation with Private and Community Organisation", Working Paper 6, DAG, University of Birmingham, Birmingham.
- Brunstein, Fernando, 1988, "Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad" en Brunstein, Fernando (comp.), Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la región metropolitana de Buenos Aires, Cuadernos del CEUR 23, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires.
- Mac Donald, Joan y Daniela Simioni, 1999, Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Serie medio ambiente y desarrollo n° 21, LC/L 1330-P, CEPAL, Santiago de Chile.
- Oszlak, Oscar (coord.), 2000, "Capacidad de regulación en la Argentina", Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rodríguez, Alfredo, Lucy Winchester & Ben Richards, 2000, "Urban Governance, Partnership and Poverty. Santiago" . Working Paper 14, The University of Birmingham.
- Solanes, Miguel, 1999, Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado, Serie Recursos naturales e infraestructura no. 2, LC/L 1252, CEPAL, Santiago de Chile.

Documentos oficiales:

- ENRE (Ente Nacional de Regulación Eléctrica), s.f., Informe Anual 1993-1994, Vol. 1. Buenos Aires.

Libros:

- CINEP, 1991, Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia, Controversia 164-165, Bogotá.
- Cuervo, Luis Mauricio, 1992, De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia, CINEP, Bogotá.
- Fiszbein, Ariel y Pamela Lowden, 1999, Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, Instituto del Banco Mundial, Washington, DC.
- Guislain, Pierre, 1997, The Privatization Challenge. A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experience, Banco Mundial, Washington DC.
- Jordán, Ricardo y Daniela Simioni (comp.), 1998, Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana, LC/L 1117, CEPAL – MAE, Santiago de Chile.
- Luna, Félix, 1986, Alvear, Hyspamerica, Buenos Aires.
- Pérez, Pedro, 1994, Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina – CENTRO, Buenos Aires.
- Pedro Pérez y G. Gamallo, 1994, Basura privada, servicio público, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Rivera, Daniel, 1997, Participación privada en el sector de agua potable y saneamiento. Lecciones de seis países en desarrollo, Banco Mundial, Washington DC.
- Rodríguez, Alfredo y Fabio Velasquez (editores), 1994, Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Ed. SUR, Santiago de Chile.
- Schvarzer, Jorge, 1986, La política económica de Martínez de Hoz, Ed. Hyspamérica, Buenos Aires.

Stein, Robert M., 1990, *Urban Alternatives. Public and Private Markets in the Provision of Local Services*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Vispo, Adolfo, 1999, *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Ed. FLACSO-NORMA, Buenos Aires.

Ponencias y comunicaciones en congresos y seminarios:

Britto, Ana Lucia, 2000, “Le mutations récents dans la gestion de l’eau à Rio de Janeiro: nouvelles perspectives pour l’action publique et nouveaux rôles pour le secteur privé” en Faire parler les réseaux: l’eau Europe – Amérique Latine. Séminaire International, CNRS, París, enero.

Fiszbein, Daniel, 1998, “Pobreza, exclusión y acceso a los servicios: el rol de las reformas institucionales” en Foro sobre pobreza, desigualdad y vulnerabilidad, Buenos Aires, octubre.

Fournier, Jean-Marc, 2000, “Services de l’eau et inégalités sociales dans les villes d’Amérique Latine. Exemple de Puebla (Mexique)” en Faire parler les réseaux: l’eau Europe – Amérique Latine. Séminaire International, CNRS, París, enero de 2000.

Kullock, David et al., 1998, “Efectos de la privatización de los servicios de saneamiento sobre la población de bajo recursos. El caso del Area Metropolitana de Buenos Aires”, en Seminario de investigación urbana: El nuevo milenio y lo urbano, Buenos Aires.

Martínez Mendoza R., Alejandra Navarro y Pedro Pérez, 1998, “Procesos sociales de integración en la ciudad de Buenos Aires: el caso de la población ocupante de casas y su integración en los servicios urbanos” en Seminario de investigación urbana: El nuevo milenio y lo urbano, Buenos Aires.

Pérez, Pedro, 1998, “Descentralización y gobierno local” en IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas: “Gobernabilidad, descentralización y concertación en los gobiernos locales”. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Municipalidad de Córdoba, Córdoba, Argentina, octubre.

Pérez, Pedro y Natalia Gitelman, 2000, “Control de servicios privatizados. Reflexiones a partir del apagón de febrero de 1999 en Buenos Aires” en Primeras jornadas de políticas sociales del Mercosur: “Hacia una estrategia regional para el ordenamiento, construcción y evaluación de las políticas sociales”, Junio, Buenos Aires.

Toledo Silva, Ricardo, 1999, “Infra-estructura urbana, desigualdades e meio-ambiente: o caso da Região Metropolitana de São Paulo” en Seminario “Grandes Metrópolis del Mercosur: Problemas y Desafíos”, Noviembre, Santiago de Chile

Vidal, Dominique, 2000, “De l’eau et des hommes: urbanisations, approvisionnement et politique dans une favela de Recife” en Faire parler les réseaux: l’eau Europe – Amérique Latine. Séminaire International, CNRS, París, enero.



Serie

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl - haltomonte@eclac.cl
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: ajouravlev@eclac.cl
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tle@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [WWW](#)
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: tle@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [WWW](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), marzo de 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl - [WWW](#)
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), en edición. E-mail: dsimioni@eclac.cl - [WWW](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/ 1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [WWW](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [WWW](#)
- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998 E-mail: mcoviello@eclac.cl
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [WWW](#)

- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1202) abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl.
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo
- 19 Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L 1241-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 20 Marcos regulatorios e institucionales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L 1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl www
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan Mac Donald y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.99.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.c www
 Urban consensus. Contributions from the Latin American and Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan Mac Donald y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.c www
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reforma económica, Claudia Schatan (LC/L 1331-P), N° de venta: S.00.II.G. 46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz y Carlos Young (LC/L 1332-P), N° de venta: S.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 24 Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L 1333-P), N° de venta: S.00.II.G. 42 (US\$ 10.00), mayo de 2000 E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 25 El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L 1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43 (US\$ 10.00), mayo del 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 26 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L 1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl www

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl

Nombre:..... Dirección: Código postal y ciudad: País: Tel.:Fax:E.mail:.....

•

www: Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>