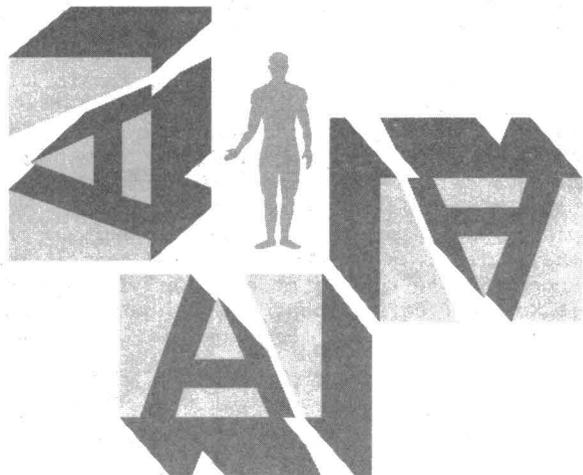

CRISIS Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS COLECTIVOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA

Luis Mauricio Cuervo G.

Investigador del Centro de Investigación y de Educación Popular, Cinep.
Doctor en Urbanismo por la Universidad de París XII. Profesor del Cider,
Universidad de los Andes.



Resumen

Luis Mauricio Cuervo, "Crisis y regulación de los servicios colectivos domiciliarios en Colombia", Cuadernos de Economía, v. XIV, n. 20, Bogotá, 1994, págs. 295-312

Los conceptos de crisis y de modo social de provisión sirven de marco para analizar la privatización de los servicios públicos. Por diversas razones, estos pueden tener dificultades para captar recursos financieros y la sociedad debe entonces encontrar soluciones duraderas a esas restricciones. La solución particular constituye lo que el autor denomina "modo de provisión social" de un servicio. En los países en desarrollo, los servicios son precarios y la escasez es inherente a su prestación. Así, la simple escasez no es signo de crisis; ésta aparece cuando se agota el modo social de provisión, es decir, cuando se busca una transformación global de las "soluciones básicas" que permitan prestar el servicio. Con base en el análisis de la energía eléctrica, del agua potable y de los alcantarillados, el autor concluye que el modo de provisión vigente en Colombia corresponde a un "modelo público comercial socioespacialmente segmentado". Las recientes propuestas de reforma estimulan la entrada de capitales privados y limitan la función pública a la regulación y la planificación global. Su aprobación transformarían el modo de provisión vigente; aún no están definidas las características del nuevo modelo, pero su rasgo distintivo parece ser el de profundizar el carácter comercial y privado de la provisión de servicios.

Abstract

Luis Mauricio Cuervo "Crisis and Regulation of Household Public Services in Colombia", Cuadernos de Economía, v. XIV, n. 20, Bogotá 1994, ps. 295-312

The concepts of crisis and "social provision" are the framework for an analysis of the privatization of public services. For a number of reasons, they may encounter difficulties in obtaining finance, and society must find a lasting solution for this. The particular solution proposed by the author is what he terms "social provision". In developing countries, public services are precarious and necessarily in short supply. This is not in itself a sign of crisis, but is something which will occur when the possibilities of social provision are exhausted, that is, at the moment at which a global change in basic solutions is sought for the services to be continued. Based on a study of electricity, drinking water and sewerage, the author concludes that social provision in Colombia consists of a "public commercial model, segmented in society and in space". Recent proposals for reform encourage the entry of private capital and limit the State to overall planning and regulation. If the proposals are approved, the current model of provision will be changed; but there is no clear definition of the new model yet, but its leading feature would be to increase the commercial and private focus of services.

La teoría neoclásica en su versión neoliberal ha pretendido imponer su dominio —con bastante éxito, por cierto— en todos los campos del análisis y de la política económica. La economía urbana no es la excepción: sus reflexiones teóricas acerca de los bienes públicos y las externalidades se han utilizado inteligentemente para hacer propuestas de política que han ganado mucha influencia, como la privatización.

Otros enfoques teóricos a menudo se han quedado sin respuesta o han adoptado simples posiciones contestatarias: denunciando los graves e indiscutibles efectos sociales de las políticas neoliberales, sin renovar su arsenal teórico para competir de igual a igual en los planos conceptual y de formulación de políticas.

Este artículo pretende contribuir a esta búsqueda de salidas teórico-políticas a la actual hegemonía de las propuestas neoclásicas neoliberales.¹ Con base en la experiencia investigativa en el campo de la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia,² se muestra la utilidad de los conceptos de crisis y de modo social de provisión para evaluar la pertinencia y el impacto de la privatización como salida a los problemas de servicios públicos domiciliarios en el país.

-
- 1 Podría parecer redundante hablar de neoclásico neoliberal; sin embargo, hoy en día, hay versiones neoliberales de escuelas teóricas tan diversas como la marxista, la postkeynesiana y la neoclásica.
 - 2 El autor trabaja en este tema desde 1986 y el Cinep lo convirtió en programa de investigación desde marzo de 1988.

EL CONCEPTO DE SERVICIO COLECTIVO DOMICILIARIO

Por servicio colectivo domiciliario se entiende toda actividad económica que posee estas dos características: 1. Que represente una respuesta colectiva a una necesidad que ya no puede satisfacerse en forma individual; 2. Que constituya redes de aprovisionamiento que lleguen a los domicilios particulares.³

Así, el campo de estudio queda delimitado a los siguientes servicios: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, telefonía y aseo. La televisión por cable y la transmisión de datos son actividades relativamente nuevas que cabrían en esta categoría. No obstante, aquí sólo examinamos los tres primeros.

Hay muchas otras definiciones posibles, que no utilizamos porque no hacen referencia directa al fenómeno empírico que queríamos estudiar.⁴ Esta consideración, en principio muy pragmática, nos llevó a proponer este nuevo concepto. Sin embargo, como se verá, su potencial trasciende la delimitación inicial y con el tiempo se ha convertido en una alternativa teórica sugestiva y útil.

EL CONCEPTO DE MODO DE PROVISIÓN SOCIAL

Cada uno de estos servicios configura un universo, casi totalmente separado de los demás, constituido por factores de diverso orden y naturaleza: financieros, técnicos, institucionales, regionales y políticos. No obstante, la forma en que la sociedad se organiza para prestarlos guarda una lógica, una coherencia y unas pautas de cambio que deben entenderse adecuadamente para mejorar su eficacia. El concepto de modo social de provisión pretende dar cuenta de esta unidad en la diversidad.⁵

3 Una ampliación de este concepto se encuentra en *Economía política de los servicios públicos*, Cinep, Bogotá 1987.

4 En el campo jurídico político, las definiciones de servicio público, bien meritorio y servicios públicos domiciliarios (Constitución de 1991); en el neoclásico, los conceptos de bienes públicos, bienes club y la teoría de las externalidades; en el marxista, hay opciones muy variadas, como la de medios de consumo colectivo urbano (Jean Lojkine) y la de servicios urbanos y soportes materiales de la acumulación (Emilio Pradilla).

5 La primera formulación de este concepto se encuentra en Luis M. Cuervo G. "El concepto de modo de provisión social de los servicios colectivos domiciliarios: desarrollos recientes", *Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en*

Su formulación es relativamente sencilla: las sociedades capitalistas enfrentan diversas limitaciones estructurales que dificultan la operación normal de estos servicios, las cuales se resuelven de muy diversas formas en cada etapa de desarrollo y en cada sociedad nacional. Por modo social de provisión se entiende la solución particular que cada sociedad utiliza, en cada período, para superar estas limitaciones estructurales.

Las limitaciones estructurales cambian continuamente, igual que los condicionantes tecnológicos, sociales, políticos y económicos de cada servicio. Estos cambios pueden originar situaciones de crisis, es decir, situaciones en que el modo social de provisión vigente no puede dar una respuesta sostenible a las dificultades existentes.

En esta sección, se enumeran las principales limitaciones estructurales para una operación normal del capital en la provisión de estos servicios durante la fase de industrialización por sustitución de importaciones. En la siguiente, se tratan las circunstancias particulares de cada servicio y se discute la pertinencia del concepto de modo social de provisión. Después, se examinan los procesos de descentralización y privatización como factores que podrían estar transformando el modo social de provisión imperante. Y por último, se sugieren recomendaciones de política económica derivadas de este análisis.

Diversas circunstancias han obstaculizado o impedido la entrada de capitales a este tipo de actividades. La primera es la dificultad que encuentran los capitales individuales para obtener tasas de ganancia normales. Las bajas o nulas rentabilidades obedecen a las siguientes razones:

- En la mayoría de los casos y por razones políticas, no es posible discriminar a la población con insuficiente capacidad de pago. La doctrina jurídica del servicio público plasma este concepto en la forma de principios de derecho público.
- También existen dificultades para el cobro individual: a veces, no es posible —o es muy costoso— determinar el volumen y las características de los consumos individuales; otras veces, es muy difícil excluir del consumo a quienes no pagan las tarifas o los precios correspondientes. Este es el caso predominante de lo que

Lojkine denomina "medios de consumo colectivo urbano",⁶ que se acerca mucho a la teoría neoclásica de los bienes públicos.

Hay un segundo tipo de circunstancias que, en sentido estricto, no impiden conseguir tasas normales de ganancia, pero sí obstaculizan el ingreso normal de los capitales individuales:

- Cuando los volúmenes de inversión requeridos sobrepasan las posibilidades de la acumulación individual o asociada.
- Cuando los lapsos de maduración de las inversiones son muy largos y dan lugar a largos períodos de tiempo sin que se obtengan ingresos.
- Cuando la tasa de expansión de la demanda es muy alta y se requiere una permanente y voluminosa movilización de recursos de inversión.

Finalmente, hay otro conjunto de circunstancias que, sin impedir el logro de tasas normales de ganancia ni la entrada normal de capitales individuales, dificultan la normal reproducción y acumulación del capital social. Estas suelen aparecer cuando existen condiciones para la formación de monopolios en sectores claves, y el comportamiento de los precios o la escasez del suministro pueden poner en cuestión la reproducción global del capital:

- Por razones tecnológicas, pueden existir costos decrecientes a escala que favorecen la formación de monopolios.
- Es posible que, por razones "naturales," sean muy escasas las fuentes (de agua o energía, por ejemplo) de materias básicas indispensables para proveer el servicio. Esto también propicia la formación de monopolios.

Estas dos últimas son consideraciones típicas de la teoría económica neoclásica, donde explican y sustentan teóricamente la intervención del Estado.

Bien sea por una o por varias de estas razones, un servicio colectivo domiciliario puede tener dificultades para captar los recursos financieros que requiere. Y para lograr un desarrollo satisfactorio, la socie-

6 Jean Lojkine, *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI editores, 2a. ed., 1981.

dad capitalista debe entonces encontrar soluciones duraderas a cada tipo de restricciones. *La solución particular de cada sociedad capitalista a estas dificultades estructurales constituye lo que denominamos modo de provisión social de un servicio colectivo domiciliario.*

En las circunstancias descritas, la provisión de servicios suele ser precaria. Y la escasez, que en circunstancias normales significaría la presencia de una situación de crisis, se vuelve consustancial al funcionamiento de este tipo de servicios. Por consiguiente, la mera escasez no basta para hablar de crisis, *sólo puede hablarse de crisis cuando hay evidencias de un agotamiento del modo social de provisión vigente*, es decir, cuando se tiende a una transformación global de las "soluciones básicas" que antes permitían suministrar el servicio.

En consecuencia, identificar y caracterizar una situación de crisis implica:

- Identificar las limitaciones propias de cada servicio, establecer su jerarquía o importancia relativa y precisar las soluciones que se han adoptado en cada caso.
- Si hay cambios en los diversos componentes del modo de provisión social es imperativo caracterizarlos, distinguiendo muy específicamente si son endógenos o exógenos.
- Finalmente, para explicar el curso de las transformaciones y su posible desenlace, deben evaluarse las soluciones que se han ensayado para conjurar la crisis.

A continuación, este procedimiento se aplica al caso colombiano.

EL MODO DE PROVISIÓN SOCIAL VIGENTE EN COLOMBIA

Intentaremos caracterizar el modo social de provisión que imperó en el país con base en los principales rasgos de la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado vigentes hasta 1987, y de la energía eléctrica hasta la Constitución del 91.

Un rasgo común a todos ellos es que su prestación era responsabilidad directa del Estado; sin embargo, su modalidad particular era muy variable pues combinaba la participación de entidades nacionales, regionales y locales, lo mismo que de instituciones centralizadas y descentralizadas.

A continuación, se indican las circunstancias que llevaron a una prestación pública de estos servicios, es decir, las limitaciones para un flujo normal de inversiones privadas, y también la forma en que el país pretendió resolverlas. Primero se analiza cada servicio por separado, luego se propone una caracterización global.

Energía eléctrica

El volumen de inversiones requerido y su largo período de maduración fueron los principales impedimentos para una afluencia normal de capital privado hacia la provisión de fluido eléctrico. De hecho, estos son rasgos financieros típicos de la generación hidroeléctrica que, por la topografía del país y sus condiciones hidrológicas, llegó a considerarse como la opción más económica.

Además, el rápido crecimiento de la demanda sumó nuevas dificultades a la provisión privada de energía. En efecto, en las condiciones de la acumulación de capital específicas de Colombia, las empresas privadas que existían hasta 1940 no pudieron seguir este ritmo de crecimiento, lo cual generó precios de escasez y llevó a un cubrimiento muy bajo.

Esas restricciones, junto con la creciente percepción social del servicio eléctrico como un consumo básico, llevaron a una progresiva desaparición de las empresas privadas existentes.⁷ Como era de esperar, el Estado fue llenando el vacío financiero y empresarial que dejaron los capitales privados, nacionales y extranjeros.

Y aparece un desarrollo muy temprano de la doctrina de la autofinanciación de los servicios, que implica usar la tarifa como instrumento principal. Hoy en día, la población colombiana considera que el servicio eléctrico es una necesidad básica y no se resiste pagar una tarifa razonable. Sin embargo, cuando su crecimiento se ha acelerado, el descontento social —expresado en paros y la generalización del contrabando— ha detenido esas tendencias.

Así, las tarifas no se han podido constituir en una fuente de financiación suficiente para la operación y la expansión del servicio eléctrico. El crédito público externo, los fondos presupuestales y la autogeneración de energía han llenado este vacío.

Se ha pretendido solucionar las deficiencias empresariales del sector

7 La última desapareció en 1966.

público mediante una fórmula: crear empresas públicas descentralizadas, dotadas de una autonomía financiera y administrativa que les permitiría responder adecuadamente a los retos que deben enfrentar. Esta misma fórmula ha servido para abrir las puertas del crédito multilateral, que ha preferido entenderse con este tipo de entidades.

Las ciudades y regiones que pudieron adecuar su estructura a estos parámetros y acceder a los créditos públicos multilaterales lograron mantener un ritmo de crecimiento de la oferta satisfactorio. El resto ha dependido de fondos presupuestales propios y sus zonas de influencia padecen situación de penuria permanente. Sin embargo, en las coyunturas de excesos globales de capacidad instalada, la existencia de un sistema interconectado nacional ha hecho posible que el servicio llegue a las regiones secularmente excluidas.

Agua potable

La doctrina tarifaria, los obstáculos que encuentra y las soluciones ensayadas son las mismas que en el caso anterior. Sin embargo, el servicio de agua potable tiene rasgos propios que han llevado a resultados muy particulares.

Ante la inexistencia de un sistema de interconexión para prestar este servicio, las grandes inversiones (para construir grandes represas) no han sido la opción predominante. Por consiguiente, las escalas de planta, los sistemas de potabilización y las redes de distribución varían ampliamente en cada localidad, dependiendo de sus características geográficas y, ante todo, del tamaño de las ciudades o del número de usuarios.

De modo que el volumen de las inversiones y su período de maduración se constituyen en un obstáculo al normal funcionamiento del capital sólo en muy contados casos: ciudades que han alcanzado un tamaño considerable. En el resto, las inversiones no son muy grandes y los períodos de maduración tan amplios como para obstaculizar una acumulación capitalista privada normal.

Por lo tanto, el principal limitante a la inversión privada está en la demanda: el agua potable se considera indispensable, más que la electricidad, cuyo consumo no puede negarse por falta de capacidad de pago. Y se hace más difícil, entonces, recuperar las inversiones a través de las tarifas pues debe atenderse un volumen nada despreciable de población insolvente. Sin embargo, ello no significa que la tarifa se considere ilegítima, más aún, la micromedición se ha genera-

lizado como instrumento de cobro individualizado proporcional al consumo de cada abonado.

Las restricciones sociales a un uso más extendido de la tarifa como mecanismo de autofinanciación han hecho que la afluencia de recursos de crédito multilateral sea más escasa y que se concentre en las grandes ciudades. Los esfuerzos por adecuar la estructura institucional, mediante las empresas públicas descentralizadas, han sido parcialmente infructuosos. Por consiguiente, en el caso del agua potable el uso de fondos presupuestales ha sido más frecuente y la penuria estructural de fondos más sensible que en el de la electricidad.

Alcantarillado

Como en los anteriores, la doctrina tarifaria, el crédito externo y la descentralización de las empresas han sido los principales elementos para el manejo del servicio de alcantarillados. Sin embargo, por sus peculiaridades técnicas, sociales y económicas, los resultados han sido muy diferentes.

En el campo técnico, la situación del servicio de alcantarillado es bastante similar a la del acueducto. No ocurre igual con su percepción social: puede afirmarse que aún no se considera como un servicio básico indispensable. La conciencia sobre los peligros asociados a un manejo inadecuado de las aguas residuales es todavía precaria. Por esta razón, las bajas coberturas del servicio no han generado protestas sociales. Además, son usuales las formas individuales o espontáneas de suministro y aún así la población no se siente "excluida del desarrollo".

En algunas ciudades donde la contaminación de las aguas ha alcanzado niveles considerables empieza a desarrollarse un sentimiento colectivo que puede llevar a un manejo racional de estos desechos.

Lo anterior incide en la muy baja "disposición a pagar" por este servicio, a la cual se suman dificultades de cobro individual: es demasiado costoso determinar el volumen de uso particular del servicio y más aún el tipo de desecho que vierte cada usuario. De modo que la tarifa no puede guardar una estrecha relación con el consumo individual.

Esta dificultad se ha resuelto parcialmente, atando sus tarifas a las de acueducto. No obstante, ha sido un impedimento para el uso de tarifas específicas y la afluencia de capital público multilateral. La penuria financiera ha sido aún mayor que en el caso del agua potable y las

diferencias interregionales aún más marcadas, a pesar de ello no se han generado reacciones sociales para mejorar la calidad del servicio.

El modelo público comercial socioespacialmente segmentado

A pesar de sus diferencias, se ha impuesto un modo social de provisión denominado "modelo público comercial socioespacialmente segmentado". Sus características son las siguientes:

- A nivel empresarial se intentó una gestión pública con descentralización funcional, administrativa y financiera: primero, a nivel nacional (empresas descentralizadas del orden nacional) y luego, a nivel local (empresas públicas municipales). Con esto se pretendía dar agilidad a las empresas y aislarlas de las influencias clientelistas. De allí su carácter de modelo *público*.
- Todos estos servicios se han manejado con criterios muy similares en cuanto al financiamiento. Se ha intentado usar las tarifas para lograr la autofinanciación y ante las limitaciones de esta fórmula también se ha respondido de modo semejante: acudiendo al crédito público multilateral y llenando los vacíos con recursos presupuestales. De aquí su carácter de modelo *comercial*.
- La capacidad de adaptación de los diferentes servicios y de las distintas regiones del país a este modelo ha sido muy variable, ocasionando una fuerte segmentación socioespacial en su prestación, la que permite identificarlo como un modelo *socioespacialmente segmentado*.

Esta segmentación socioespacial se traduce en diferencias en cuanto a la expansión de las coberturas, calidad de los servicios, y discriminación social y espacial de los consumos:

- La energía eléctrica ha sido el paradigma del "buen" funcionamiento de este modo de provisión social y por ello se ha utilizado como modelo para "resolver" las dificultades que enfrentan otros servicios. El rápido aumento de su cobertura está asociado a menores impedimentos para aplicar las tarifas y a un mayor acceso a los recursos externos, tanto que no encontró dificultades para obtener préstamos de la banca comercial (años 70) ni para que la banca multilateral refinanciara sus deudas impagables (años 80).

Además, la interconexión eléctrica nacional permitió que, en las coyunturas de sobreoferta, la cobertura del servicio alcanzara una ex-

tensión territorial que disminuyó sus niveles de segregación socioespacial.

Por último, la regulación de sus ciclos ha exigido un flujo permanente de recursos fiscales del orden nacional. Sin embargo, esta forma de intervención nunca se ha cuestionado fuertemente y puede decirse que, socialmente hablando, se la considera legítima.

- El reverso de la moneda se observa en los resultados de aplicar este mismo modelo a los servicios de agua potable y alcantarillado. Aunque adoptaron las mismas adecuaciones institucionales y financieras que el sector eléctrico, estos servicios nunca han atraído tanto capital externo. A pesar de ello, hay una dependencia casi total del financiamiento externo, traducida en ciclos de inversión muy marcados, erráticos y difícilmente controlables por las autoridades nacionales. En consecuencia, el crecimiento de sus coberturas ha tenido un ritmo mucho menor.

La segmentación, en cambio, ha sido mucho mayor. Por un lado, las grandes ciudades que, en su mayoría tuvieron un acceso privilegiado a los empréstitos externos y por razones similares a las del sector eléctrico, lograron mantener un buen nivel de cobertura. Por otro lado, las pequeñas poblaciones con acceso a recursos del presupuesto nacional especialmente en épocas de intensa violencia política: años 60, con el aval de la Alianza para el Progreso, y años 80, con el apoyo de las agencias multilaterales de crédito. En el medio han quedado las ciudades y poblaciones intermedias que no pueden competir con los otros grupos por los recursos que se destinan a estos servicios.

Finalmente, las restricciones técnicas para distribuir más libremente la oferta de agua potable han impedido que las situaciones de sobreoferta se traduzcan en una mayor difusión espacial de la cobertura del servicio. Esto se ha logrado muy puntualmente, en las Áreas Metropolitanas, sin los alcances nacionales que este mismo proceso tuvo en el caso de la electricidad.

ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y CAMBIOS EN EL MODO DE PROVISIÓN SOCIAL

Igual que los demás países latinoamericanos, en los años 80 Colombia experimentó una crisis económica cuyo detonante fue el costo del servicio de la deuda externa.

Cerca de la tercera parte de la deuda pública externa colombiana de principios de 1980 correspondía al sector eléctrico y como era de esperar, sobre éste recayeron las principales consecuencias financieras. Era de esperar, en forma análoga, que las primeras acciones de reforma se tomaran en este sector. Sin embargo, por paradójico que parezca, las acciones más inmediatas recayeron sobre el servicio de agua potable y alcantarillado.

Ajustes en la provisión social de acueductos y alcantarillados ¿modificaciones o transformaciones?

La primera medida fue liquidar el Infopal, entidad descentralizada del orden nacional que prestaba asesoría técnica e intermediación financiera a las regiones y ciudades que carecían de Empresas Públicas Municipales. Según el Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación, el Infopal obstruía el adecuado desenvolvimiento del modo de provisión social antes descrito: permitía adjudicar donaciones nacionales y no tenía capacidad para controlar el comportamiento de las tarifas de las empresas adscritas, es decir, infringía la doctrina comercial imperante.

Una vez liquidado el Infopal, todas esas empresas se transfirieron a los departamentos y a los municipios. De la intermediación financiera se encargó a un banco mixto, el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano del BCH, para que cumpliera al pie de la letra los requisitos impuestos por el Banco Mundial que, una vez realizados todos los ajustes, volvió a hacer préstamos para este tipo de inversiones. Más tarde se liquidó este Fondo y se creó la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter.

A nivel de la nación, la responsabilidad de planear y formular políticas sectoriales pasaba del Ministerio de Desarrollo al de Obras Públicas (1987); luego, retornó al primero (1993).

Junto a estas transformaciones, el país experimentaba un acelerado proceso de cambio en la distribución territorial de las responsabilidades administrativas y políticas del Estado, orientado a la descentralización administrativa, política y fiscal. Aún no se ha evaluado el impacto real de estas transferencias como estímulo a las inversiones en agua potable y alcantarillados, aunque parece ser positivo pues constituye una fuente de financiación relativamente estable y predecible y por tanto, susceptible de ser complementada con otras. Todas estas novedades implican un cambio significativo puesto que dan una gran estabilidad al financiamiento de las inversiones, a pesar de que man-

tienen el presupuesto nacional como fuente complementaria ya que no dotan de plena autosuficiencia a los municipios.

Es evidente el entrecruzamiento de dos dinámicas, con lógicas totalmente diferentes, que coinciden en el tiempo pero no en su filosofía: la lógica financiera internacional, que intentó profundizar el aspecto comercial del modo social de provisión imperante, y la lógica política nacional, que trataba de dar respuestas a un agudo problema de legitimidad política, oxigenando financiera y políticamente al municipio con trasferencias presupuestales estables. Aún es difícil predecir la forma en que éstas llegarán a acoplarse.

Desde el punto de vista teórico, es muy arriesgado emitir un juicio definitivo sobre el significado de estas modificaciones. En términos potenciales, podrían resquebrajar las bases del modo de provisión social imperante; en términos prácticos, los resultados serán el reflejo de las cambiantes interrelaciones entre las dos lógicas mencionadas, donde cualquier predicción es poco confiable.

Hasta el momento, ha predominado la lógica financiera y su carácter comercial concomitante, los cuales son parcialmente responsables de la caída y el estancamiento en las coberturas de estos servicios entre 1985 y 1990. El otro elemento de este retroceso es la inestabilidad institucional propia de esta fase, debida a los numerosos y significativos cambios, principalmente en el plano nacional.

El servicio eléctrico: una regulación oligopólica de la crisis

Como ya se mencionó, los aumentos de las tasas de interés internacionales tuvieron efectos importantes sobre este sector, pues cuando se produjeron estaba muy endeudado con el exterior. Desde entonces, el déficit financiero ha sido permanente y casi inevitable en el sector eléctrico colombiano.

Aunque hubo diversas respuestas, hasta 1991 todas tendían a dejar intacto el modo social de provisión vigente. De un lado, se suspendieron los planes de inversión más inmediatos, ya que la recesión dejó sin utilizar una porción muy importante de la capacidad de generación hidroeléctrica del país. De otro lado, se puso especial énfasis en el tendido de redes de distribución (con un plan masivo de electrificación rural) que permitieran aumentar las ventas de energía y disminuir la subutilización de la capacidad instalada. Y finalmente, se hizo un gran esfuerzo en el campo de las tarifas que llevó a un acelerado crecimiento en el valor del servicio.

Aunque todas estas medidas eran sensatas y bien encaminadas, fueron totalmente insuficientes ya que no lograron eliminar el déficit financiero. El gobierno nacional tuvo que refinanciar las deudas una y otra vez, socializando las pérdidas. Esta refinanciación fue posible gracias a las relativamente favorables circunstancias económicas del país: primero, por una pasajera bonanza en los precios del café; después, por las exportaciones de petróleo y finalmente por disposición de la banca internacional para refinanciar la deuda externa colombiana. Sin esta conjunción de circunstancias, el país habría tenido que recurrir a moratorias en el pago de la deuda externa y a una veloz emisión monetaria que habría provocado altos niveles de inflación.

No se hizo absolutamente nada a nivel de la organización institucional del sector, a pesar de la magnitud y gravedad del problema financiero. Aún más, tampoco se cuestionaron ni replantearon públicamente las opciones tecnológicas que se habían adoptado y se mantuvo la preferencia por grandes hidroeléctricas en vez de emprender proyectos de tamaño intermedio o pequeño.

Esta crisis, de sobreendeudamiento y exceso de oferta, se reguló mediante incrementos en los precios y socialización de pérdidas, mientras se dejaban intactos los componentes estructurales del sistema.

Cabe destacar, entonces, la decisión política de mantener sin alterar el modo social de provisión, de evitar la discusión pública de sus errores y de sus costos, a pesar de sus graves repercusiones económicas; y de otro lado, la decisión de movilizar excedentes de las actividades superavitarias hacia esta actividad deficitaria. Si no hubiese existido esta posibilidad de transferir fondos, los costos sociales de esas decisiones habrían sido incalculables: la crisis financiera del sector eléctrico habría recaído en forma mucho más directa sobre las demás actividades económicas y habría provocado un grave retroceso en la calidad de vida de la población.

Apagón y Constitución: elementos de una transformación

Con la llegada de César Gaviria a la Presidencia de la República, surgieron otros dos hechos que debían revolver los conceptos tradicionales de manejo de los servicios colectivos domiciliarios en Colombia: la nueva Constitución de 1991 y el apagón eléctrico ocurrido entre 1992 y 1993.

En su programa de gobierno, *La revolución pacífica*, la privatización es una de las políticas centrales para modernizar el Estado y aumentar la

eficiencia en la prestación de los servicios. La Constitución del 91, además de reconocer una gran importancia a los que denomina servicios públicos domiciliarios, transformó el concepto tradicional sobre sus criterios de manejo: aunque recalcó su carácter de necesidades colectivas que debían ser garantizadas por el Estado, abrió la posibilidad de que su prestación se delegara en terceros.

El intenso y prolongado apagón eléctrico, que el país sufrió impasible durante casi un año, creó un alborotó en el avispero que jamás logró la crisis de la deuda; se destapó la "olla podrida" del sector eléctrico y se hicieron públicos los viejos problemas de corrupción e ineficiencia: el retraso y los sobrecostos del Guavio, el pésimo mantenimiento de las termoeléctricas, la inadecuada regulación de los flujos de agua antes del apagón y el escándalo de las barcazas son los hechos más representativos de una problemática que súbitamente emergía ante los ojos de la opinión pública.

El sector eléctrico se desmonoró como un ídolo de barro ante la mirada desconcertada y desconsolada de la población colombiana.⁸ Se derrumbó así el paradigma del modelo público comercial y se abrió el espacio ideológico para las ideas de privatización que proponía el gobierno y avalaban los nuevos conceptos constitucionales.⁹

Y es así que durante los últimos tres años, el gobierno ha promovido la aprobación de sendas leyes (la eléctrica y la de servicios públicos) que cambian sustancialmente el marco de operación de estos servicios: se fortalece el carácter comercial y la autofinanciación de las empresas prestatarias; se debilita la acción del subsidio de la actual estructura de tarifas, a cambio del concepto de nitidez en los subsidios financiados explícitamente por los presupuestos públicos; se segmenta aún más el mercado, mediante las figuras de mercado libre y mercado regulado; el papel regulador del Estado nacional se centraliza en las comisiones nombradas por el ejecutivo, y se da forma a la participación ciudadana, mediante la creación de comités de desarrollo de los servicios públicos.

8 Cuervo, Luis M. *De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia*, Cinep, Bogotá 1992.

9 Para un análisis mas detallado de este proceso se sugiere consultar Luis M. Cuervo G., "Privatización de empresas de servicios públicos domiciliarios. La experiencia colombiana bajo la administración Gaviria: agosto de 1990-agosto de 1993", de próxima publicación en las memorias del Seminario *Tres años de la administración Gaviria: análisis y perspectivas*, organizado por la Universidad Nacional, el Ismac y el Cinep.

Lo que estas reformas pretenden en realidad es posibilitar y estimular la entrada del capital privado y limitar la participación pública a la función de regulación y planificación global. Aún no se conoce el destino de esas propuestas de ley pero es evidente que su eventual aprobación trasformaría el modo social de provisión vigente. Es aventurado anticipar los rasgos del nuevo modelo o sus posibles efectos sociales, económicos, espaciales y sectoriales. Sin embargo, es oportuno reflexionar sobre lo que parece ser su rasgo distintivo: profundizar el carácter comercial y privado de la provisión de servicios. A esto se dedica la siguiente sección, con base en la experiencia histórica y las herramientas teóricas expuestas.

CONSIDERACIONES FINALES

Empecemos con las más importantes repercusiones teóricas y políticas de nuestro análisis.

En el plano teórico, cabe subrayar el esfuerzo por adaptar el significado y el uso del concepto de crisis a las circunstancias particulares de los servicios colectivos domiciliarios. Por las limitaciones estructurales que enfrentan, su oferta se caracteriza por una penuria permanente, con ciclos de expansión y receso. La crisis, más que designar una fase recesiva, implica modificaciones fundamentales en la forma en que la sociedad responde a esta penuria secular.

El concepto de modo social de provisión de servicios colectivos domiciliarios es útil en dos sentidos diferentes. Uno, da operatividad al concepto de crisis, en cuanto ayuda a entender la estructura y la lógica de prestación de los servicios en un período dado. Dos, aclara la unidad en la diversidad: al tiempo que permite observar que los servicios analizados corresponden a un mismo modelo, también hace evidentes las diferentes repercusiones de éste sobre cada uno de ellos, generando cierto orden jerárquico y dando un sentido más o menos preciso a la segmentación socioespacial de su prestación.

El seguimiento "cronológico" de la crisis en cada servicio muestra la necesidad de diferenciar los componentes objetivos de los ideológicos. Con la crisis de la deuda externa, el servicio "objetivamente" más perjudicado fue el eléctrico; no obstante, las reformas se centraron en el de agua y alcantarillado. El alboroto político y social generado por el apagón desató fuertes reacciones y dio paso a iniciativas de reforma que intentaban dar respuestas diferentes a las mismas limitaciones objetivas del decenio anterior. Este hecho muestra que las condiciones

"objetivas" tardaron en manifestarse bajo la forma de crisis, mientras que las subjetivas o ideológicas se manifestaron con rapidez.

En el plano de las alternativas de política las enseñanzas son pocas pero de gran importancia. La aplicación de un modelo único de provisión social —el modelo público comercial descentralizado— amplió las brechas regionales y sectoriales. Como cada servicio posee características propias, la aplicación de una fórmula idéntica llevó a progresos sensibles en unos casos mientras que en los otros condujo a severos estancamientos.

Las reformas actuales pretenden cambiar la receta, siguiendo el mismo procedimiento: aplicar la misma fórmula en circunstancias muy diferentes. De ser así, se ampliarán las brechas regionales y sectoriales y quizá también las sociales. Para evitar este posible resultado habría que optar por una de dos alternativas: una, reconocer las diferencias intersectoriales e interregionales y aplicar fórmulas diferentes y adecuadas a las circunstancias particulares de cada servicio; o, dos, aplicar la misma fórmula, pero establecer mecanismos paliativos para las crecientes desigualdades que predeciblemente han de crearse.

El caso de los acueductos y alcantarillados muestra la necesidad de diferenciar las dinámicas de cambio, sus lógicas y sus agentes. La intervención de la clase política, usualmente tan denigrada, parece haber sido relativamente positiva en tanto enfrentó una lógica tecnocrática avalada desde fuera. El proceso de descentralización se opuso en cierta forma al fortalecimiento del criterio comercial en la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, neutralizando parcialmente lo que, a nuestro juicio, habrían sido unos efectos nefastos. El análisis político debe hacer un esfuerzo más permanente y riguroso por diferenciar estos agentes y dinámicas, a riesgo de caer en fórmulas simplistas y eventualmente contraproducentes.

Quiero terminar con una pregunta que abra la discusión para resolver otro de los grandes problemas en la prestación de estos servicios: ¿cómo lograr un justo equilibrio entre tecnocracia, clase política y participación ciudadana en un esquema que permita la prestación eficiente, equitativa y adecuada de servicios públicos domiciliarios?