

Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas

Emilio Duhau

El campo de análisis

En esta presentación se adoptará como universo de referencia el conjunto de los servicios públicos cuya producción y suministro depende de redes, incluidas las de naturaleza electrónica: suministro de energía (electricidad y gas), agua potable y saneamiento, transporte (urbano metropolitano específicamente) y telecomunicaciones así como otros servicios de información y comunicación basados en la electrónica¹.

En la definición y conceptualización de los servicios públicos subyacen, simultánea o separadamente, elementos de carácter jurídico y por consiguiente político, y otros que remiten a su naturaleza económico-social.

En cuanto a lo primero, se trata de la forma en que determinadas normas jurídicas otorgan a instancias estatales específicas, facultades relacionadas con la producción y aprovisionamiento de determinados servicios a los cuales al mismo tiempo les atribuyen el carácter de 'públicos' haciendo referencia a que su disponibilidad reviste 'interés general'.

Desde luego, los contenidos reguladores concretos a través de los que se traduce la idea de interés general o público, admiten grandes variaciones y constituyen, precisamente, un componente central en el desarrollo de diferentes modelos de producción y suministro. Esto último es muy importante, porque si bien podemos asumir que las normas jurídicas expresan y formalizan re-

1 Si bien los conjuntos de equipamientos a través de los cuales se prestan los servicios de educación y salud, y equipamientos recreativos como las áreas verdes, son a veces definidos como 'redes', no lo son en el sentido aquí adoptado.

laciones sociales, a la inversa, como mínimo operan también como elementos constitutivos de relaciones, prácticas sociales, como medio de legitimación de tales relaciones o prácticas; como recursos interpretativos de situaciones, relaciones y prácticas sociales. En particular, son elementos constitutivos de las relaciones de propiedad, un tema central en el ámbito de los servicios públicos².

En cuanto a la naturaleza económica social de los servicios públicos, sin duda existen teorías en competencia. Del lado de la economía neoclásica, el arsenal analítico remite a conceptos como 'monopolios naturales', 'externalidades' y 'bienes públicos' 'puros' e 'impuros'. Del lado de la economía política marxista y neomarxista, aparecen como claves interpretativas los conceptos de 'condiciones generales de la producción', 'condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo' y 'medios de consumo colectivo'.

Sin negar la presencia, hasta cierto punto, de condicionantes materiales relacionados con la tendencia a arreglos monopólicos, resulta fundamental la intuición presente en los conceptos derivados de la economía política. Esta consiste en apuntar al hecho de que los servicios públicos, a diferencia de otros bienes y servicios (como es el caso de la enorme mayoría de los insumos productivos) operan como condiciones generales de las actividades económicas, al mismo tiempo, como componentes básicos y generalizados del consumo reproductivo; su suministro posee sentido económico-político en la medida que pueda ser organizado para un colectivo de usuarios territorialmente aglomerado.

Sin duda, esta doble naturaleza de los servicios públicos, determina que más allá del grado en que legal o fácticamente se les reconozca como necesidad social en la esfera del consumo, ya sea que estén suministrados por el sector público bajo diferentes modalidades, por empresas privadas, o a través de organizaciones de los propios usuarios (cooperativas, financiamiento y apropiación colectiva por habitantes de enclaves habitacionales, p.e.), han sido siempre suministrados, típicamente, como mercancías *sui generis* a través de contratos suscritos entre el prestador y cada usuario o de contratos 'implícitos', como en el caso de los sistemas de transporte colectivo.

Esta doble naturaleza, parece explicar, en gran medida, las endémicas y cíclicas fallas tanto del mercado como del Estado en su producción y suministro, sujetos persistentemente a consideraciones y supuestos sumamente variados y externos a la lógica del mer-

* Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco; Departamento de Sociología

2 He tratado de fundamentar esta perspectiva en Duhau, 1995.

cado: papel estratégico en el desarrollo nacional, soberanía, necesidad social, protección de recursos naturales.

Hasta cierto punto, están en una situación que se mueve en vinculación con el desarrollo de tecnologías, sujetos a condicionantes materiales (en general relacionadas con costos y racionalidad económica y no necesariamente con límites naturales) que propician su prestación en condiciones monopólicas. Y, por otro lado, poseen una fuerte capacidad estructurante respecto del espacio urbano; constituyen un componente central de su producción y de las modalidades que la misma adopta³.

Los servicios públicos en el marco del Estado contenedor y la economía mixta

La evolución reciente de los servicios públicos en América Latina se presenta bajo el trasfondo de un paradigma absolutamente dominante hasta los años setenta: el del Estado-nación como contenedor de la sociedad. En este contexto se consolidó, a su vez en la región, el paradigma de producción y aprovisionamiento de infraestructuras y servicios públicos, en el marco del modelo económico de inspiración keynesiana conocido como 'economía mixta'.

Al igual que la producción y abastecimiento de bienes para el mercado interno, la producción y suministro de servicios públicos tendió a ajustarse a un paradigma estatal-nacional que tuvo como supuestos la centralización de las decisiones y la interiorización; el control nacional tanto de las condiciones generales de la producción como de las condiciones de vida de la población.

Se trataba de un modelo que tenía como supuesto fundamental actores nacionales o que en caso de no ser nacionales, de todos modos, habrían de estar subordinados a un único orden jurídico garantizado por el poder estatal-nacional. Los actores transnacionales o multinacionales debían respetar reglas de juego establecidas por el Estado-nación dentro de cuyo territorio operaban o con el cual interactuaban, mientras que los actores locales sólo entraban de modo marginal en el marco de referencia.

Tanto los servicios públicos, basados en redes de infraestructura, como los

3 Una perspectiva semejante a este respecto es la adoptada por Schiavo (1998: 130), a propósito de la discusión del papel de las redes de información y comunicación en la producción de la ciudad.

servicios sociales, eran asumidos como palancas del modelo nacional de desarrollo: vehículos de articulación del territorio y de la población. Como es sabido este modelo supuso en América Latina grados notables de concentración territorial y de distribución territorial desigual de las infraestructuras.

En el contexto de un modelo de desarrollo, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, la expansión del mercado interno y un Estado que se suponía debía conducir y no sólo promover el proceso de acumulación, además, hacerse cargo de diversos componentes de la reproducción de la población, el panorama resultante respecto a las redes de infraestructura y los servicios públicos y sociales en general, era el siguiente:

- Servicios públicos domiciliarios producidos y suministrados por empresas monopólicas de propiedad pública, aunque con grados diversos de centralización. La trayectoria general fue de la provisión y suministro privado, por capitales nacionales o extranjeros, a la nacionalización y los monopolios públicos nacionales, regionales o municipales⁴. La creación de estas empresas públicas respondió en su momento a consideraciones plausibles en el contexto de 'proyectos de desarrollo nacional'.
- Servicios municipales. Normalmente aquellos que no requieren de grandes infraestructuras. Tendieron a asumir un carácter residual: los municipios se hacían cargo de aquellos servicios que dentro del paradigma dominante, no eran asumidos como de impacto significativo en el desarrollo nacional: alumbrado público, recolección de residuos, mantenimiento de espacios públicos.
- Servicios sociales. Su aprovisionamiento se organizó bajo premisas universalistas –nunca cabalmente realizadas-, cuyo punto de arranque fue la conformación de sistemas de educación pública básica, basados en la gratuidad y la obligatoriedad. Los rasgos comunes que caracterizaron a los sistemas desarrollados en América Latina fueron: centralismo, extensión de la seguridad social limitada a ciertas categorías, ausencia de focalización, fragmentación o sectorialización del sistema, avances de la cobertura que implicaban atender primero a las capas y grupos sociales más orga-

4 Esta trayectoria se repite de modo indefectible en América Latina. Véase por ejemplo los relatos pormenorizados de Pérez, 1998, para el caso de Buenos Aires, y Cuervo, 1992, para el caso de la electricidad en Colombia.

5 Para un planteamiento desarrollado en torno al modelo de bienestar social en América Latina en esta etapa, Duhau, 1997.

nizados⁵.

- Servicios de comunicación e información. Básicamente telefonía, correo, radio y televisión. El Estado se reservaba, y estaba en general en condiciones de hacerlo, amplias atribuciones no sólo de regulación sino también de control y producción. Así, además del monopolio público del correo y de la telefonía, el Estado contaba normalmente con emisoras de propiedad pública y tendía a ejercer un fuerte control sobre los mensajes emitidos por las de propiedad privada.

La evolución de los monopolios públicos y los servicios por ellos suministrados para los años ochenta, aunque con ciertas excepciones, presentaba un panorama caracterizado de modo generalizado por los siguientes rasgos:

- Se trataba de empresas ineficientes y sumamente gravosas para el erario público.
- Generaban déficits, a veces enormes, debido tanto a la deficiente y muchas veces corrupta administración de los recursos, como a la aplicación desordenada de subsidios, en el marco de formas perversas de politización del acceso, los contratos, la gestión y las relaciones laborales.
- Rezago tecnológico e incapacidad para extender la cobertura de acuerdo con la ampliación de la demanda.

El colapso del modelo

En los años ochenta, en América Latina, el inicio de la reestructuración económica y la reforma del Estado fueron concebidas como parte de un proceso de ajuste estructural vinculado a un proceso mundial de reestructuración capitalista. En los años noventa se hizo ostensible que el curso tomado por estos procesos implicaba una ruptura radical con el paradigma que había estado vigente hasta los años setenta.

La llamada reforma del Estado y su componente central, la privatización del sector público productor de bienes y servicios ha tenido, como una de sus condiciones fundamentales, la crisis económica experimentada por las economías latinoamericanas hacia comienzos de la década del ochenta. Como es sabido, dicha crisis tuvo, como detonador, la interrupción del flujo de capital ex-

terno derivada del aumento en las tasas internacionales de interés, la caída en los precios del petróleo y, en general, de las materias primas latinoamericanas, es decir, una abrupta crisis del sector externo y, particularmente, del endeudamiento externo.

En rigor, el proceso de reestructuración capitalista iniciado en los países de capitalismo avanzado, como respuesta a la crisis experimentada por las economías desarrolladas a mediados de la década del setenta, se expresó en América Latina como un cambio drástico en el entorno internacional de las economías latinoamericanas para los años ochenta.

Convertidos, en virtud de las nuevas condiciones, en deudores insolventes, los Estados latinoamericanos debieron afrontar la gestión de una crisis que, a diferencia de otras anteriores, puso en cuestión la viabilidad de los modelos de desarrollo basados en la llamada economía mixta que suponía una fuerte participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios.

El cuestionamiento del modelo, si bien contó y cuenta con un basamento doctrinario e ideológico, con referentes institucionales globales especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en principio tuvo para los Estados latinoamericanos un carácter totalmente práctico. La magnitud de la deuda externa, la insolvencia para afrontarla, la fuga de capitales y la recesión económica, hicieron inmanejable la persistencia de un modelo que, entre otras cosas, hubiera requerido la continuidad del flujo internacional de capitales sujeta, a su vez, a la exigente aplicación de políticas que suponían romper con las bases fundamentales de la economía mixta.

Sin embargo, las grandes transformaciones en las formas de regulación, producción y suministro de las infraestructuras y servicios públicos, comenzaron a ser adoptadas en los años noventa, una vez que las políticas de ajuste estructural habían preparado el camino para ello, entre otras cosas a través del desfinanciamiento de las empresas públicas⁶.

La orientación asumida por estas transformaciones sólo se hizo posible en un contexto ya avanzado de globalización de las economías latinoamericanas, en el que convergen la virtual desaparición de las fronteras, a los efectos de los flujos de capital y los mercados financieros; la redefinición de la relación y los

6 Si bien los procesos de reforma y descentralización del Estado reconocen en varios países antecedentes que se remontan a la primera mitad de los años ochenta y en el caso de Chile a los años setenta, la definición de los dispositivos jurídicos y los procesos de privatización misma de los servicios públicos se desarrollaron a partir de los años noventa, incluso a partir de la segunda mitad de esa década, como en el caso de Brasil.

espacios respectivos de lo público y privado, del Estado y del mercado. De hecho, el contexto pasó de ser 'externo' a ser, en gran medida 'global', es decir constituido por procesos y relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado-nación ni están determinadas (ni son determinables) a través de ésta (Beck 1998:28).

El cambio de modelo y la aplicación de un nuevo paradigma

A pesar de todo esto, hablar a escala latinoamericana de 'un' modelo actual de producción y gestión de infraestructuras y servicios públicos resulta, ostensiblemente, forzado. Cuando se examinan, las distintas modalidades de producción y gestión, se encuentran todavía amplias diferencias entre países y ciudades. En todo caso, resulta pertinente referirse al 'paradigma' que de forma dominante pero no exclusivamente, ha venido orientando la redefinición del papel del Estado y de la empresa privada y la implantación de nuevos modelos de gestión para la producción y suministro de servicios públicos.

Pensado en sus componentes centrales, este paradigma está integrado por los siguientes supuestos:

- Los servicios públicos constituyen una condición fundamental de la productividad y la competitividad económicas, su naturaleza es mercantil y el capital privado puede producirlos con mayor eficiencia que el Estado.
- El Estado debe, a su vez, actuar como un regulador eficiente, habida cuenta del carácter monopólico que tiende a caracterizar su producción y suministro.
- Para ello, la regulación pública debe orientarse a garantizar la calidad de los servicios y a que los aumentos de productividad se reflejen en los precios, de modo que contribuyan a la productividad y la eficiencia del conjunto de la economía, protegiendo los intereses de los consumidores.
- La expansión de la cobertura y la modernización de los servicios públicos resultará de la propia dinámica del capital privado, que en un contexto de liberalización económica tenderá a bajar los costos de producción y a reducir los precios.
- En función de lo anterior, la regulación pública deberá basarse en aplicar los mecanismos requeridos para que las condiciones de operación de las empresas productoras se asemejen a las de competencia económica: abrir el merca-

do en las áreas donde ello sea posible, establecer cláusulas de productividad, acordar metas de inversión, regular las tarifas en función de los costos, etc. Estos supuestos, aunque no son invocados explícitamente en estos términos, están presentes como fundamento de la privatización, en las recomendaciones que el Banco Mundial dirige a los gobiernos en relación con el sentido y las condiciones de los procesos de privatización así como en los argumentos que esgrimen publicaciones como *The Economist* cuando analiza los procesos de privatización de servicios públicos en América Latina y otras regiones. Por otro lado, coinciden, en términos generales, con la doctrina privatizadora asumida por los gobiernos neo-conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña⁷.

Los cuatro países latinoamericanos donde más han avanzado los procesos de privatización de servicios públicos, son Argentina, Brasil, Chile y México. Argentina y Chile, son dentro de este grupo, los países en donde se han dado los procesos más generalizados de privatización; Brasil ha seguido el mismo camino más recientemente y México no ha continuado al mismo ritmo que en la primera mitad de los noventa, debido a las condiciones políticas que limitaron la implantación de las reformas constitucionales requeridas para privatizar, por ejemplo, el sector eléctrico⁸. En lo que respecta a las grandes metrópolis, Buenos Aires es el caso de aplicación más generalizada del modelo.

Los dos sectores donde la privatización ha avanzado de modo más generalizado, son el de la energía (electricidad y gas) y telecomunicaciones o, más en general, el sector de los servicios de comunicación e información. La privatización se ha dado de modo más desigual en los ámbitos del agua, del saneamiento y en el transporte colectivo. En principio, esto puede atribuirse a que

7 De acuerdo con Barnekov, Boyle y Rich, la doctrina privatista adoptada por los gobiernos neo-conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña, abarca un conjunto distintivo de expectativas acerca de las funciones sociales y las responsabilidades de las empresas privadas y las burocracias públicas, los mercados y las políticas públicas. Estas expectativas se apoyan en el supuesto de que el sector privado es inherentemente dinámico, productivo y responsable; la creencia de que las instituciones privadas son intrínsecamente superiores a las públicas para el suministro de bienes y servicios; y la confianza en que la eficiencia del mercado es el criterio apropiado del desempeño social en virtualmente todas las esferas de actividad (Barnekov Boyle y Rich 1989: 1)

Citando a otros analistas, estos mismos autores sostienen que las iniciativas de privatización adoptadas tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña durante los años ochenta adoptaron distintas modalidades: la eliminación de una función pública o su transferencia al sector privado; el traslado de la producción y suministro de bienes y servicios del sector público al sector privado manteniendo el financiamiento público; la venta de activos tales como tierras públicas, infraestructuras y empresas públicas; y la desregulación o remoción de controles sobre la producción privada de bienes y servicios (p. 3)

8 En febrero de 1999 la intención de privatizar el sector eléctrico fue hecha pública por el secretario de energía, véase, *The Economist*, "Mexico rewiring", 1-8 de mayo, 1999.

los dos primeros son responsabilidad de los gobiernos nacionales, en tanto que en los segundos ha sido más habitual que la responsabilidad esté compartida entre diferentes órdenes de gobierno o situada en el nivel local. Pero, además, en ambos grupos se plantean problemáticas diferentes y, en el caso del transporte urbano, se trata de un sector donde o bien coexistían previamente empresas públicas y agentes privados o sólo participaban estos últimos.

En Buenos Aires, tanto la oferta pública de transporte como la de agua y saneamiento, estuvo a cargo de entidades de jurisdicción nacional, sin embargo ofreció sendos ejemplos de privatización en estas áreas (véase Pérez 1998).

La evaluación de los resultados de los procesos de privatización de servicios públicos, depende en parte del modo en que se formule el problema. Si se parte de los supuestos del paradigma que orienta el proceso, ciertos resultados parecen abonar las tesis de la eficiencia del sector privado e, incluso, la de que el aumento de la productividad incidirá positivamente en los precios. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los márgenes existentes para abatir costos y mejorar la productividad han sido muy amplios, en algunos casos desmesurada ineficiencia de las empresas públicas, en otros el proceso de privatización estuvo sujeto a condiciones tendientes a facilitar resultados positivos para que los prestadores privados pudieran obtener beneficios rápidamente.

El caso del agua potable y alcantarillado en Buenos Aires es ilustrativo a este respecto. El servicio fue concesionado en 1992, por 30 años, a un consorcio argentino-europeo encabezado por Lyonnaise des Eaux. En el área abarcada por la concesión, viven 9 millones de personas, de las cuales algo menos de 70% estaban servidas por la red de agua potable y el 58% por la de drenaje. El concesionario se comprometió a invertir 4,000 millones de dólares a lo largo de todo el período de la concesión y a conectar más usuarios a las redes.

Hasta diciembre de 1996, la empresa había invertido casi 800 millones de dólares, una cifra superior a la invertida durante muchas décadas por Obras Sanitarias de la Nación, la empresa pública que estaba anteriormente a cargo del servicio, y la capacidad de producción de agua se incrementó en un 35% (Fontana 1997: 355). Por otro lado, la empresa logró convertir estos dos servicios en un negocio rentable. En 1995, obtuvo beneficios netos de 52 millones de dólares, sobre ingresos de 355 millones. Estos resultados fueron producidos por la conjunción de la relación tarifas-costos cercana a uno existente antes de la concesión; un aumento de tarifas del 8% efectuado por el gobierno antes de licitar el servicio; la mejora de la productividad de la empresa, consistió en una reducción del 43% en la planta de empleados; y una política agresiva de recau-

dación, la cual pasó del 82% al inicio de la concesión a 97% a fines de 1996 (Fontana 1997: 356, *The Economist*, 24-02-96).

Otra área en donde es posible esgrimir que algunas de las premisas del modelo se han verificado, en principio, es el de las telecomunicaciones. A diferencia de los servicios de agua y saneamiento y el transporte urbano, en los cuales el cambio tecnológico no ha modificado en lo fundamental la naturaleza de los problemas a resolver ni de los servicios mismos, en el mundo de la comunicación y la información se ha producido una verdadera revolución:

- En los sistemas de comunicación lo que se observa no es simplemente el efecto de procesos de globalización, entre ellos los correspondientes a la globalización del capital, sino que ellos mismos constituyen un vehículo fundamental de la globalización.
- Su transformación ha implicado el desarrollo de nuevos sistemas y medios y la convergencia en parte actual y, en parte previsible, para el futuro inmediato de esferas y medios que operaban separadamente, posibilitada por la tecnología e impulsada por estrategias de acumulación en el sector: telefonía/internet, televisión local/televisión por cable/televisión satelital/internet y en el futuro probablemente la convergencia plena del conjunto de los medios de comunicación e información (véase Clark, *et al* 1998). Los capitales que se reproducen a través de los medios de comunicación e información electrónica se han posicionado y fusionado en función de la evolución de la tecnología y las oportunidades de acumulación que la misma ofrece⁹.
- La privatización de los sistemas de telefonía fija, es decir de las empresas públicas nacionales o regionales, viene acompañada del desarrollo de nuevos medios que nacieron en América Latina en la esfera privada como la telefonía móvil, el cable y los sistemas satelitales de televisión.
- Las tecnologías desarrolladas y en desarrollo posibilitan en cierta medida la competencia, la cual además se apoya en la diferenciación de productos. El servicio tradicional de telefonía fija, ha pasado a ser, aunque continúa siendo un componente central, sólo una modalidad básica dentro de una gama cada vez más amplia de servicios.

9 Un ejemplo especialmente destacado es el de la reciente fusión de AOL y Time-Warner; véase *The Economist*, "AOL Time Warner. The net gets real", 15-21 de enero 2000.

En este marco, los supuestos relacionados con la vigencia del Estado contenedor resultan obsoletos. En ninguna parte, salvo muy contadas y cada vez más anacrónicas excepciones, los Estados nacionales pretenden, ni podrían, asumir que su papel consiste en regular los flujos de comunicación e información. En particular, en América Latina renunciaron a los fracasados intentos de concurrir con medios públicos en la esfera de la comunicación (los canales públicos de televisión fueron privatizados) y optaron, de modo generalizado, por que la modernización de las comunicaciones se diera por la vía de la privatización.

En todo caso, resulta llamativa la fuerte convergencia en el conjunto de países en los que las empresas telefónicas fueron privatizadas en los años noventa, como Argentina, Brasil, Chile y México. Los nuevos operadores privados adquirieron los activos pertenecientes a las empresas de propiedad estatal y operan como monopolios legales o, de facto, a escala nacional o regional en las comunicaciones internas, aunque el esquema adoptado permite la participación de otras empresas en el mercado de las comunicaciones internacionales. Tanto en Argentina como en México, los entes reguladores fueron creados con posterioridad al proceso de privatización.

La escala de negocios implicada en la esfera de las telecomunicaciones se refleja de modo contundente en algunos datos relacionados con Teléfonos de México, parte actualmente del grupo Carso, el más importante de origen nacional. Las acciones de Telmex representan el 30% del valor de las acciones cotizadas en la bolsa mexicana, la empresa controla el 75% del mercado de larga distancia y 95% de las líneas fijas y otras empresas del grupo atienden el 80% de los usuarios de teléfonos móviles y la empresa de televisión por cable.

En todos los casos, la privatización fue el vehículo para una modernización de las telecomunicaciones que las empresas de propiedad estatal no habían emprendido o sólo lo habían hecho parcialmente, a pesar de que al menos en el caso de México, la telefonía era ya un negocio sumamente rentable antes de su privatización. En todos los casos, se manifiesta un rápido crecimiento de las líneas en operación: en 1990 Argentina contaba con 9.6 líneas fijas por cada 100 habitantes; Chile, Brasil y México con alrededor de 6.5. Para 1999, Argentina contaba con casi 20, Chile con más de 18, Brasil con 12 y México con alrededor de 10 líneas por cada 100 habitantes.

En conjunto, no es difícil entender por qué en esta esfera la privatización no sólo ha venido acompañada de una ampliación de la oferta, un mejoramiento de los servicios e incluso, en algún caso, de la reducción de las tarifas. En primer término, se trata de un área en la que existía una amplia franja solvente de

la demanda que estaba reprimida por la ausencia de oferta; no existen, por el momento, límites a la ampliación de la demanda en un área donde los productos se diversifican y diferencian rápidamente; y el desarrollo tecnológico está reduciendo los costos en las áreas que en este ámbito se pueden considerar tradicionales, como las líneas telefónicas fijas.

Si nos trasladamos ahora a la esfera de las implicaciones de la privatización en el ámbito del consumo e incorporamos el modelo 'social', que la acompaña, la cuestión se presenta de modo muy diferente. Otra vez, el ejemplo de la privatización del servicio de agua potable y alcantarillado en Buenos Aires, permite ilustrar el punto. En este caso, la otra cara de la moneda se presenta en torno al carácter problemático de la inclusión de los sectores populares en un contexto de aumento de la pobreza y elevadas tasas de desempleo. Por un lado se observa la defección de una fracción significativa de los nuevos usuarios –también para fines de 1996 se estimaba que 30% de los mismos habían dejado de pagar- (Pérez 1998:220) y, por otro, el cuello de botella representado por la distribución de los costos de la expansión de la red.

“El principio fundamental de la expansión del servicio era una obligación mutua entre el concesionario, que debía ampliar la red y conectar a nuevos usuarios, y los clientes, que debían pagar una parte del costo del servicio”. El costo de la expansión se repartiría del siguiente modo: el concesionario pagaría la red primaria y el cliente la red secundaria y las conexiones individuales. El analista del cual tomé esta última referencia señala que: “Esta estructura aparentemente simple dejó de funcionar cuando debió confrontar el contexto económico y social vigente en algunas de las zonas objeto de la expansión (Fontana 1997:356).

El caso proporciona claros elementos en cuanto al tipo de resultados y de efectos de la aplicación del paradigma privatista cuyos supuestos podemos reencontrar en el esquema seguido para otorgar la concesión.

- Con anterioridad a la concesión de los servicios, el posicionamiento de facto del gobierno respecto de los mismos implicaba la aceptación del rezago en relación con la cobertura, y por consiguiente de la exclusión de una parte significativa de la población.
- El esquema de privatización adoptado implicó la reducción del papel del Estado al de instancia reguladora y, por consiguiente, a una redefinición de lo que implica 'interés público', puesto que de hecho éste resulta reducido a garantizar el cumplimiento del contrato, en condiciones plenamente

- te mercantilizadas, entre el concesionario del servicio y los consumidores del mismo.
- La privatización implica la redefinición del compromiso del Estado respecto del acceso al servicio: el Estado se desembaraza de compromisos presupuestales y, al mismo tiempo, se desentiende de los problemas derivados de la existencia de una franja no incorporada de la población que constituye, en parte, una demanda no solvente, sobre todo si de lo que se trata es de costear la infraestructura.
 - La privatización supone acabar con una forma de politización perversa de la producción y suministro de un servicio público y, por otra, atribuir al mercado, a través de una decisión de política, la gestión de una cuestión que no por ello deja de estar atravesada por lo político.

Alternativas

¿Existen modelos alternativos al que viene impulsado por el paradigma de la privatización? Tanto a escala latinoamericana como mundial, en lo que se refiere al conjunto de infraestructuras y los correspondientes servicios que forman parte de lo que ahora se ha dado en llamar la 'vieja economía', se encuentra una enorme variedad de arreglos y modelos de gestión. Que los mismos incluyan o no la privatización depende de múltiples factores, entre ellos las condiciones que guardaban los activos antes de la ola privatizadora, el peso representado en las finanzas públicas por la prestación de los servicios, el grado de centralización existente, el mayor o menor ímpetu privatizador de los gobiernos, relacionado a su vez con la oportunidad política y los costos políticos de oportunidad, entre otros.

Frente a la política de privatización generalizada, en un contexto de total deterioro de las empresas públicas y de colapso de las finanzas públicas, ejemplificado por el caso argentino y Buenos Aires en particular, o un proceso de privatización doctrinaria y relativamente ordenada, en el caso chileno, también se pueden observar arreglos exitosos que responden a otra lógica. Por ejemplo, la permanencia de empresas públicas que han logrado grados significativos de eficiencia, como empresas públicas de Medellín, Colombia, o el sistema de transporte público de Curitiba, Brasil, en donde se combina la prioridad asignada al transporte colectivo con respecto al individual y una elevada capacidad gubernamental de regulación de acuerdo con tal prioridad, con la participación

de empresas privadas prestadoras del servicio.

En todo caso, entre las modalidades de gestión novedosas, dos parecen destacarse: la representada por la perspectiva de la gerencia pública vinculada a la propuesta del 'sector público no estatal', impulsada desde el Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo, y las experiencias autogestionarias cuando han llegado a operar en una escala significativa, como en el caso de Córdoba, Argentina.

La primera, cuyo principal atractivo consiste en el planteamiento de un modelo destinado a la ampliación y redefinición de lo público, en rigor al nivel de los servicios vinculados a redes de infraestructura, no ofrece una respuesta específica, pues los define como parte de la 'producción de bienes y servicios para el mercado', en relación con la que se trata de fortalecer la capacidad regulatoria del Estado (Morales 1998, Bresser Pereira y Cunill Grau 1998).

En lo que respecta a las experiencias autogestionarias, destaca el caso de las Cooperativas de Obras y Servicios Públicos en Córdoba, donde a través de dos modalidades de 'organizaciones públicas no estatales' formadas por vecinos se construyó, entre 1984 y 1991, el 71% de las redes para distribución de gas natural.

Se trata de experiencias que arrojan resultados materiales muy significativos y proporcionan evidencias significativas respecto de cuestiones tales como la problemática de la relación entre las cooperativas, las instancias gubernamentales (en particular el municipio) y las empresas prestadoras de servicios; así como respecto de la difícil construcción de una membresía que además implique participación en las decisiones relacionadas con el interés general.

Por otro lado, muestran también un interesante componente de introducción del principio de solidaridad, a través del reconocimiento de las diferentes capacidades de pago a través de la diferenciación del sistema de cuotas, "... combinando indistintamente en la planificación barrios donde predominan habitantes de ingresos medios –e incluso medios altos- con otros barrios en los que la mayoría percibe ingresos bajos..." (Zilocchi 1998:169).

Por lo demás, una experiencia como esta pueda ser vista tanto en términos de las innovaciones que implica con relación a la redefinición y reconstrucción de la esfera pública, como una expresión del colapso de la capacidad del Estado para suministrar los servicios públicos dentro de un modelo cuya viabilidad dependía de un contexto que ya no existe.

Si el regreso al modelo estatal burocrático y centralizado propio de la ex-

tinguida economía mixta, no constituye una alternativa, la participación del capital privado en la producción y suministro de servicios públicos, sólo puede serlo en la medida que opere como un componente, entre otros, de dispositivos más amplios orientados a la reconstitución de la esfera pública. Una esfera, que por otra parte ya no puede ser concebida como equivalente al espacio y la propiedad controladas por el Estado-nación. Al menos cuatro las dimensiones que no pueden o no deberían ser excluidas del planteamiento de la problemática y la formulación de alternativas.

- La naturaleza socio-económica dual de los servicios públicos.
- El papel de los servicios públicos en la productividad económica y la productividad de las metrópolis, en particular. En este sentido, la privatización está haciendo posible que el suministro de servicios públicos, sobre todo los relacionados con la comunicación y la información, se adapten con rapidez a los requerimientos de los procesos y los actores económicos globalizados.
- Pero, en las metrópolis latinoamericanas importantes segmentos de la ciudad construida y de la que está en construcción, no han sido integrados ni en un nivel adecuado a las infraestructuras y tecnologías no sólo del siglo XXI sino a las del siglo XIX. Las cuestiones de la inclusión y el acceso no pueden ser ignoradas como parte de la problemática 'pública' de los servicios públicos, en particular si esto se plantea teniendo como referente estructuras sociales que, en algunos casos, se acercan a la imagen de la sociedad de los dos tercios pero invertida.
- La problemática de la producción y suministro de los servicios públicos no puede ser reducida a la de la eficiencia, la productividad y los derechos del consumidor, sino que comprende la naturaleza y orientación de la regulación y el interés públicos, la ciudadanía y la participación e integración sociales.

Bibliografía

- Barnekov, T., R. Boyle, y D. Rich
1989 *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*,
Oxford University Press, New York.
- Batley, Richard
1997 Participación del sector privado en la prestación de servicios

- urbanos, en E. Rojas, y R. Daughters. (eds.), *La ciudad en el siglo XXI*, versión preliminar, BID-SDS.
- Beck, Ulrich
1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires.
- Catenazzi, Andrea Claudia
1998 Las prácticas de la gestión urbana local frente a la privatización de los servicios de agua y saneamiento. Un estudio de casos en municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (1992–1997). Trabajo Presentado en el Seminario el Nuevo Milenio y lo Urbano, UBA, Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani, Buenos Aires.
- Clark, David, *et al*
1999 High-speed. Data Races Home, *Scientific American*, Oct. 99, vol. 281, nro. 4.
- Finkelievich, Susana y Esther Schiavo, comps.
1998 *La ciudad y sus TICs. Tecnologías de Información y Comunicación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Fontana, Juan Carlos
1997 Aguas Argentinas: cuatro años después de la concesión, en E. Rojas y R. Daughters (eds.). *La ciudad en el siglo XXI*, versión preliminar, BID-SDS.
- Kogan, Jorge
1997 Proceso de privatización de trenes urbanos y del metro de Buenos Aires, en E. Rojas y R. Daughters (eds.) *La ciudad en el siglo XXI*, versión preliminar, BID-SDS.
- Magnusson, Warren
1996 *The Search for Political Space*, University of Toronto Press, Toronto.
- Martínez Omaña, María Concepción
1999 Un modelo teórico-metodológico para el análisis de la gestión del servicio del agua. Breve acercamiento, en Varios Autores, *Servicios y Marco Construido. XX Congreso RNIU: Investigación urbana y regional*, RNIU / UAM-A / UACJ, México.
- Morales, Carlos Antonio
1998 Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales, en L.C. Bresser Pereira

- y N. Cunill Grau, (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós / CLAD, Buenos Aires.
- Piedrahita Díaz, Francisco
1997 La experiencia de empresas públicas de Medellín, en E. Rojas y R. Daughters (eds.), *La ciudad en el siglo XXI*, versión preliminar, BID-SDS.
- Pérez, Pedro
1998 The management of urban services in the city of Buenos Aires, *Environment and Urbanization*, Vol. 10, nro. 2, octubre.
- Schiavo, Ester
1998 La aldea global, pero siempre mortadela en Solano. Las redes de información y comunicación en la producción de la ciudad, en S. Finkelievich y E. Schiavo (comps.) *La ciudad y sus TICs. Tecnologías de Información y Comunicación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- The Economist
2000 *AOL Time Warner. The net gets real*, 15-21 de enero.
1999 *Mexico Rewiring*, 1-7 de mayo.
1999a *The beauty of being Telmex*, 24-30 de abril.
1998 *Crossed lines in Brazil*, 28 de noviembre-4 de diciembre.
1998 *Darkness and light in Brazil*, 14-20 de febrero.
1997 *A very big deal*, 6-13 de diciembre.
- Zilocchi, Gustavo
1998 Autogestión social de obras y servicios públicos locales, en L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, N. (eds.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós / CLAD, Buenos Aires.