

Esther Elena MARCANO

Se puede leer una ciudad por el estado de sus servicios públicos. No puede haber calidad de vida en una ciudad cuando se abre el grifo y no hay agua, o cuando el líquido no reúne las condiciones necesarias para el consumo; cuando la eliminación de las aguas residuales no está controlada, cuando las calles no están limpias, cuando el transporte no funciona, cuando el ambiente está contaminado, cuando hay fallas frecuentes de electricidad o cuando es difícil realizar una comunicación telefónica, pues la espera del tono es lenta, el sistema está permanentemente ocupado, las líneas ligadas, etc. Los costos en tiempo y en salud se revierten en la ineficiencia del sistema urbano y los niveles de pobreza se miden por el número de personas excluidas de los servicios públicos. Es decir, que los servicios públicos expresan los niveles de bienestar de la población, reflejan además las condiciones en que se produce la ciudad y las posibilidades que tiene para competir con otros conglomerados urbanos en los términos de relaciones económicas que exigen los nuevos tiempos.

Las informaciones frecuentes de la prensa nacional donde se transmite el estado de los servicios públicos, los programas de opinión registrados en la radio y en la televisión, son indicios de que la situación de los servicios públicos en Venezuela ha sido sentida por un grupo importante de la población y que algunos de ellos denotan tal grado de deterioro que pueden llegar a atentar contra la salud pública, si no se les atiende con seriedad y urgencia.

No ha sido producto del azar el número importante de casos de dengue hemorrágico registrados en Caracas a finales de 1997 y comienzos de 1998, tampoco la proliferación de enfermedades de tipo respiratorio. Estos hechos registrados tanto en las instituciones sanitarias públicas como privadas, dan una alerta de que las condiciones de saneamiento del país no son adecuadas. Por otra parte, las llamadas de previsión hechas por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a la ciudadanía orientadas a la eliminación de los depósitos de agua, pasa por alto que en la ciudad el servicio de agua potable no es continuo y por lo tanto una parte importante de la población mantiene depósitos de agua en las viviendas para el consumo diario. ¿Cómo puede el usuario resolver los dos problemas? ¿Sufre de dengue o se queda sin agua? Y si indagamos más en el asunto encontramos que la falta de un servicio de agua continuo es un motivo para el robo de los utensilios instalados como depósitos de basura en la calle por municipios o residentes, luego transformados en depósitos para almacenar el agua en las viviendas, con lo cual las calles se quedan sin recipientes y los desperdicios esparcidos. Práctica social que incide en el aumento de los costos del barrido, que absorbe el 60 por ciento de los costos del servicio, según Rafael Swartz, Presidente de Cotécnica (marzo 1998).

Hacer un breve recorrido por la historia de los servicios públicos en Venezuela, puede llevarnos a comprender los

cambios ocurridos en lo que entendemos hoy como servicio público. En la llamada “modernización” del país, instaurada a partir de 1958, el concepto de servicio público se utilizaba poco, su noción estaba más ligada a la obra pública, fue transmitida a través de grandes inversiones en infraestructura para incorporar a la población a su uso, de grandes ofertas para grandes mayorías. Las infraestructuras se convierten en el motor del desarrollo nacional, grandes obras son edificadas en el período 1950-1970. En transporte, se pensó más en una estructura vial que en un sistema de transporte masivo, y es así como las autopistas y redes importantes de la vialidad nacional se producen en la misma época. En el servicio de agua, la acción pública se concentró más en las grandes obras de abastecimiento que en la distribución del agua potable o en la evacuación de las aguas servidas. Se edificaron los grandes embalses nacionales y Caracas fue abastecida por un sistema complejo constituido por importantes infraestructuras de transporte de agua y de grandes embalses que trasvasaron la cuenca principal de la ciudad para adentrarse en la Región Central. De tal manera, que la concepción que hoy tenemos de los servicios públicos, entendiendo como tales el agua, el saneamiento, transporte, electricidad, gas y telecomunicaciones, estuvo limitada otrora al concepto de infraestructura.

6 Pero esa vieja visión del servicio público no afectó solamente a los llamados servicios en redes sino que englobó también a los llamados servicios puntuales. En educación, por ejemplo, la democracia instauró su aparato educativo buscando con estos objetivos, la modernización del país. El modelo educativo estuvo fundamentado en una política de educación para la participación masiva de la población, modelo que Orlando Albornoz ha llamado “proyecto de educación participativa popular” con un objetivo meramente cuantitativo, donde la calidad del proceso educativo tenía un papel secundario.

En la década de los años 80 empiezan a detectarse signos de agotamiento en el modelo de desarrollo de Venezuela y, por ende, la noción del servicio público comienza a cambiar. La caída de los precios petroleros, la fuga de capitales y la suspensión de créditos por parte de la banca privada internacional, planteaban realizar profundas transformaciones en el modelo de desarrollo del país. Los servicios públicos han sido un sector profundamente tocado por este cambio. Se introducen en la discusión pública términos como calidad, eficiencia, productividad, diversidad, privatización y nuevos financiamientos, en referencia a los servicios públicos.

La privatización de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv) en 1989, marca el camino del cambio de modelo. El servicio de telecomunicaciones estaba estancado, del proyecto previsto para 1986-87, de instalar un millón de líneas digitales, setecientas mil estaban congeladas, mientras que la empresa del Estado administraba billones de bolívares para mantener el clientelismo político interno y los contratos de compromisos. La prestación del servicio era deficiente: para obtener una línea había que esperar hasta cinco años y para establecer una comunicación, el tiempo de espera superaba los diez segundos, cuando lo normal estaba en menos de un segundo.

La venta de la empresa se da en 1991, por Contrato de Concesión a 35 años prorrogables a los 20 años. En el contrato se establecieron incrementos tarifarios ajustados cada tres meses según el índice de inflación mensual del Banco Central. Entre los años 1994-1997, el índice inflacionario acumulado según los balances del Banco Central es de 267,8 por ciento. Según Luis Hernández, Presidente de la Comisión de Administración y Servicios de la Cámara de Diputados, en 1998 la renta básica residencial ha sufrido un incremento de 639 por ciento, el impulso local adicional por minuto aumentó en 4.903,33 por ciento y el valor del impulso del discado directo nacional aumentó en 338,46 por

ciento. Antes de la privatización, la renta básica residencial tenía un valor de Bs. 45; entre abril de 1995 y febrero de 1998, había pasado de Bs. 571 a Bs. 2.924.

El cambio de modelo ha mejorado la imagen de la empresa, se incrementó el valor del impulso y disminuyó el tiempo de espera. Se redujo considerablemente el número de trabajadores de 22.000 en 1991 a 13.000 en 1998, gran parte de los trabajadores son incorporados como de confianza, con lo cual se reduce sustancialmente la capacidad sindical. Previsiones para el año 2000 estiman una reducción de la nómina a 8.000 trabajadores (Alfredo Ramos). La empresa fue completamente reorganizada, separándose la regulación de la operación; sin embargo, el ente regulador Conatel, dependiente del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, no tiene autonomía ni recursos, por lo tanto no aplica cláusulas que regulan y penalizan a la empresa ni aplica la Ley de Metrología publicada en *Gaceta Oficial* del 30 de diciembre de 1980.

En el caso del servicio de agua, cuya responsabilidad estuvo desde 1943 a cargo del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), cambiar el modelo ha implicado varios ensayos: reorganización del INOS en 1986, que consistió en una desconcentración interna del instituto, según la cual se crearon unos "entes desconcentrados" que sustituyeron a las direcciones regionales de los estados, pero que actuaban sin autonomía. Entre 1986 y 1989 se ensayó para el área metropolitana, un proyecto de contrato de servicio con La Electricidad de Caracas, para la parte comercial, que no llegó a concretarse; posteriormente se conformó la empresa Aguas de Caracas integrada por La Electricidad de Caracas y la Société Lyonnaise des Eaux con el proyecto de operar completamente el sistema y en 1989 se fomentó la privatización del servicio, con el intento frustrado del Acueducto Metropolitano, después de un proceso de licitación internacional con la participación de cinco empresas aspirantes.

En la práctica, ha quedado la conversión del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) en una empresa matriz, C.A. Hidrológica de Venezuela (Hidroven), y diez filiales regionales; se crearon dos agencias para la conservación de las cuencas del río Tuy y del lago de Valencia y se redefinieron las tarifas. Este cambio del INOS en Hidroven, fue hecho efectivo en 1991 con la liquidación del 90 por ciento de los trabajadores y la conformación de un conjunto de empresas operadoras. Hidrocapital opera el servicio para 23 municipios con 700 empleados directos y 2.000 trabajadores de macro y microempresas, a razón de 1 empleado por cada 1.000 conexiones. A pesar de las mejoras que ha tenido el servicio en cuanto a una mayor efectividad en la cobranza, en un aumento de la credibilidad por parte de los usuarios y en la disminución del número de tubos rotos por día en el sistema de distribución, el servicio sigue presentando dificultades que inciden en la calidad del servicio público. En el área metropolitana de Caracas existen grandes consumidores del servicio como el Hipódromo y Fuerte Tiuna, cuya cobranza es difícil hacerla efectiva; se rompen 100 tubos por día y a la vulnerabilidad por diseño del sistema se le añaden la intensificación de fuertes invasiones alrededor de los embalses como La Mariposa.

Otro servicio sometido a la política de privatización fue el aseo urbano domiciliario, que si bien en el país ha sido un servicio tradicionalmente manejado por los municipios, la crisis del servicio en Caracas en 1970 provocó la intervención del gobierno central con la creación de la empresa nacional Instituto Municipal de Aseo Urbano (IMAU), para que se encargara de la prestación del servicio con financiamiento del Estado. Esta decisión incorpora el servicio de tradición municipal a la política de descentralización.

En 1980, la crisis del servicio de aseo en el área metropolitana de Caracas (AMC) lleva a la apertura de un proceso de licitación. La prestación del servicio para el AMC se fractura

en 4 empresas ganadoras distribuidas espacialmente: Masurca para La Guaira, Fospuca para el este del Municipio Libertador, Cotécnica para el oeste del Municipio Libertador y, Sabempe, para los municipios Sucre y El Hatillo. Dichas empresas se repartían el barrido de calles y la recolección de basura del AMC, mediante contratos de servicios por toneladas de basura recogida.

Por otra parte, el IMAU tenía los mismos vicios de las empresas públicas Cantv e INOS, es decir, mantenimiento de la clientela política. Igualmente como se procedió con el INOS en 1992, se decide la liquidación del IMAU con créditos otorgados por el Banco Mundial. Se crea, en febrero de 1993, en sustitución una nueva empresa, Fundaseo, para la organización del servicio. La intervención del Estado en este servicio opera en lo relativo a la reglamentación, cuando por Decreto Nº 3.062 del 8/7/93, define al servicio de aseo urbano como servicio de primera necesidad y asume unilateralmente la fijación de tarifas.

Los cambios actuales en el modelo se introducen en enero de 1994, cuando los municipios del AMC deciden cambiar los contratos de servicios por el régimen de concesiones. Este tipo de negociación implica que las empresas asumen la cobranza y todos los gastos del barrido y de la recolección de basura, pagando al contratante un derecho de concesión del 5 por ciento de la cobranza, quedando fuera del contrato la disposición final y la recolección de escombros y otros enseres. El contrato de concesión tiene una duración de 10 años e incluye las tarifas revisadas cada 6 meses, según los datos del Banco Central de Venezuela.

La noción de servicio público entraña una complejidad de condiciones que se estructuran alrededor de una actividad de responsabilidad pública que se ejerce en beneficio de la colectividad. Estas condiciones atañen a lo social, a lo jurídico, a lo institucional, a lo administrativo y afectan la

calidad de vida de la sociedad. Entender claramente estos procesos requiere de investigaciones profundas de cada servicio que permitan conocer las causas de la crisis de los servicios y las posibilidades de salidas. El poco desarrollo de la investigación sobre este tema en Venezuela alarma y lleva a la necesidad de hacer un llamado de alerta para que ese conocimiento intente desarrollarse y esas salidas empiecen a buscarse. Las carencias de la información acerca de la situación nacional hemos tratado de llenarlas con algunos ejemplos de otros países latinoamericanos. Con el fin de incentivar el desarrollo del tema en el país, hemos pedido a algunos investigadores que nos muestre algunos de los resultados de sus investigaciones y les agradecemos la respuesta que han dado a este llamado.

Henri Coing, sociólogo de la École des Ponts et Chaussées de la Universidad de París, con una vasta experiencia en la investigación de la organización y funcionamiento de los servicios públicos en Europa y en América Latina, nos presenta lo complejo de la gestión de servicios. Nos reseña el debate actual que se da en Europa en torno a la gestión de los servicios públicos y todas las reformas que se hacen en los países latinoamericanos, basados en la experiencia anglosajona y cómo a pesar de ello los resultados son distintos en cada país.

Ana Laura Morais, urbanista, investigadora del Instituto de Urbanismo, nos explica la experiencia de la utilización de un modelo de usos del suelo y transporte para la planificación del servicio de electricidad, en sustitución de los modelos que usa la C.A. La Electricidad de Caracas, en la estimación de la demanda eléctrica.

Esther Elena Marciano, socióloga, investigadora del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central de Venezuela, analiza el concepto de servicio público a través del desarrollo urbano de Venezuela. Destaca como el

servicio público ocupó un papel predominante en la gestión pública para decaer en la actualidad, donde las condiciones sanitarias se han degradado de tal manera, que amerita un cambio de gestión que pueda corregir esta tendencia.

Luis Mauricio Cuervo, economista, investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (Cider) de la Universidad de los Andes, Bogotá, nos presenta las características económicas del servicio con miras a presentar algunas orientaciones que permitan corregir la política del servicio de agua en Colombia.

Bernardo Navarro y Sandra Luz Bacelis, investigadores del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, nos presentan una crítica a la política del Gobierno mexicano en cuanto a las nuevas formas de gestión que asume el servicio de transporte en la ciudad para adecuarse a las exigencias neoliberales.

Por último, hemos pensado que los estudios de casos conforman una fuente de información rica que arroja experiencias tanto en formas nuevas de gestión de los servicios

como en tecnologías novedosas, que pueden ayudar a soluciones más adecuadas a las dificultades que presentan las ciudades de nuestros días y, en esa línea, hemos pedido a **Miguel Bazdresch, Carmen Ruiz Velasco y Ana Cecilia Michel**, investigadores del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (Iteso), Guadalajara, México, nos hablan de la organización del servicio de aseo urbano en la ciudad de Guadalajara, con la participación de la comunidad en lo que los autores llaman la “gestión social” del servicio. Y a **Rodolfo Montiel** y a **Marianela Cure** que nos presentara la experiencia de gestión del servicio de agua en una pequeña comunidad del estado Zulia.

Intentamos que este número recogiera por lo menos algunos aspectos que caracterizan a los servicios públicos, de tal manera que sirvan de material de apoyo para el estudio del tema en nuestro país. Creemos que los artículos aquí presentados abren el camino para la indagación de aspectos de los servicios públicos poco estudiados en el país, sobre todo en el proceso de las nuevas formas de gestión que necesariamente tendrán que implantarse con la política de descentralización y privatización.



CONGRESO DE LA REPUBLICA Cámara de Diputados

VIVIENDA PROPIA

«Posibilidades de disponer de vivienda propia», constituye una de las leyes sociales que vamos a privilegiar en este corto período parlamentario que concluye en agosto.

La aprobación de esta ley, como las que han de regular la asistencia médica, las soluciones al desempleo, la pensión de jubilación, la seguridad de las prestaciones y la capacitación para el trabajo, constituirán el mejor aporte del Parlamento al sistema democrático.

*Ixora Rojas
Presidenta de la Cámara de Diputados*