

Henri COING

RESUMEN

El artículo propone que para esclarecer el debate europeo en torno a la gestión de los servicios públicos, se haga una revisión de los cambios que están ocurriendo en Francia a la luz de las experiencias latinoamericanas. El autor sostiene que el debate político se presenta como una lucha entre dos entes metafísicos: el "modelo francés" y el "modelo inglés" y que trasladar un modelo de un país a otro, olvida que nunca se trata de una mera imitación, siempre se produce un mestizaje. Propone un pasaje por América Latina, donde numerosos países están transformando profundamente la organización de sus servicios, inspirándose muchas veces en modelos europeos. Este pasaje permitirá observar en vivo los procesos de mestizaje, lo que ayudará a entender lo que está pasando en Europa. Estudia el caso del servicio de agua.

PALABRAS CLAVE: SERVICIOS PÚBLICOS, MESTIZAJE (SERVICIOS), GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, AGUA.

REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS URBANOS Y MESTIZAJE DE LOS MODELOS NACIONALES.

¿Permite la experiencia latinoamericana esclarecer el debate europeo?

ARTÍCULOS

ABSTRACT

This article proposes that in order to clarify the European debate regarding the management of public services, changes occurring in France should be examined from the point of view of Latin American experiences. The author states that the political debate appears as a struggle between two metaphysic entities- the "French model" and the "English model", and any transference of a model from a country to another overlooks the fact that it never is a mere imitation, since a cross breeding always occurs. He suggests going along Latin America, where many countries are deeply transforming the way they organize public services, inspired in European models. This ride will allow to really observe the cross breeding processes, and will be helpful to understand what is happening in Europe. The article deals specifically with the water supply service.

Para esclarecer el debate europeo en torno a la gestión de los servicios públicos, puede ser útil dar una vuelta por la América Latina. A veces, observar lo que está pasando en casa vecina ayuda a entender lo que está pasando en nuestra propia casa.

A los franceses les gusta presentar el actual debate europeo como un enfrentamiento entre un "modelo inglés" y un "modelo francés", enfrentamiento cuya única salida sería una victoria del uno sobre el otro, o viceversa.

- El "inglés" trata del modelo implementado durante los años ochenta: la privatización, el nuevo sistema de regulación inspirado a la vez por la tradición norteamericana de regulación de los monopolios naturales, y por la ola neoliberal que ve en la competencia el mejor instrumento de regulación. A nivel europeo, la creación de un mercado común implica la apertura de los mercados nacionales, la eliminación de las barreras de cualquier índole, se cuestionan los monopolios públicos en telecomunicaciones, electricidad, transporte, correo, etc., que remitían a la noción de servicio público o a la de monopolio natural. La noción de mercado único, que implica la competencia, se transforma poco a poco en una noción ofensiva, de clara inspiración neoliberal, orientada hacia el desmantelamiento de los servicios públicos tradicionales. Así, el "modelo inglés" dejaría de ser el punto de vista de un Estado dentro de la negociación europea, para convertirse en la referencia común para la organización de los servicios en redes.

- Es ese contexto cuando se enarbola la bandera del "modelo francés", del llamado "servicio público a la francesa", con sus empresas públicas nacionales, y su gestión delegada de los servicios municipales. Se reivindica como excepción legítima o como solución alternativa al modelo inglés.

Así, el debate político se caricatura a sí mismo, y se presenta como una lucha titánica entre dos entes metafísicos. El sueño de mantener intacto el "modelo francés" hace olvidar las pujantes fuerzas no solamente políticas sino también técnicas, económicas y sociales; no solamente externas sino también internas, que desde ya están cambiando por dentro nuestro modelo de gestión. El sueño simétrico de imponer el modelo nacional inglés como universal olvida las circunstancias muy peculiares que le dieron nacimiento, y las fuerzas que ya lo están cambiando. En fin, el sueño de trasladar un modelo de un país hacia otro olvida que nunca se trata de una mera imitación. La copia nunca se parece al original; siempre se produce un mestizaje.

Para entenderlo mejor, propongo un pasaje por América Latina, donde numerosos países están transformando profundamente la organización de sus servicios públicos, inspirándose muchas veces en modelos europeos. Así, se podrá observar en vivo los procesos de mestizaje, lo que nos ayudará a entender lo que está pasando en Europa. Estudiaremos el caso del servicio de agua.

I/ LA CANADA DRY

Muchas de las reformas latinoamericanas se inspiran directamente del modelo anglosajón. Sin embargo, como lo decía una famosa publicidad, una bebida puede parecerse al whisky, tener el color del whisky, y sin embargo no tener ni una gota de alcohol. ¿Son las reformas latinoamericanas la Canada Dry del modelo inglés?

Son reformas que se desarrollan en el contexto de las políticas de ajuste, de privatización de las empresas públicas, y de desmantelamiento de los monopolios. Son de clara inspiración neoliberal; en cuanto a los servicios públicos, la referencia "natural" (con la ayuda del FMI y del

Banco Mundial) es el modelo anglosajón de regulación del monopolio, revisado y corregido por las políticas de desregulación de los años ochenta. No es por azar que numerosos ingleses, expertos oficiales o consultores privados, asesoraron los gobiernos latinoamericanos en la definición de las nuevas arquitecturas institucionales. Sin embargo, el resultado difiere bastante de lo que se podía esperar.

Empecemos por el Perú. El decreto legislativo N° 697 promulgado por el Presidente Fujimori en 1992 se llama Ley de Promoción de la Inversión Privada en Agua y Saneamiento. En su artículo primero estipula que es de interés nacional la promoción de la inversión privada en el sector agua. El artículo 2 precisa que cualquier persona natural o jurídica puede hacerse cargo de estos servicios, haciendo una propuesta a un municipio, quien tiene que abrir inmediatamente una licitación y otorgar una concesión por hasta sesenta años. Este tipo de privatización forzada se parece a la política inglesa. Sin embargo, saltan a la vista algunas diferencias notables: en Inglaterra, los municipios ya no tienen ningún papel en la gestión del agua, mientras que el Perú descentralizó el servicio, transfiriendo a los municipios provinciales las acciones de sus filiales. Son los municipios quienes tienen la competencia legal en el agua y fijan las tarifas; pueden otorgar concesiones, típica figura de gestión delegada y no de privatización a la inglesa.

Vamos ahora a Colombia. La publicación en 1994 de la Ley 142 sobre la gestión de los servicios públicos domiciliarios

(agua, cloacas, aseo urbano, electricidad, gas, teléfono) representa un profundo cambio en la gestión de estos servicios.¹ La ley introduce una diversidad de prestatarios y la competencia, en sectores que hasta la fecha eran públicos en un 100 por ciento, bajo la forma de empresas nacionales, regionales, o municipales.

Primera ruptura, la más decisiva: la prestación de los servicios deja de ser un monopolio del sector público; empresas privadas, o las comunidades organizadas pueden producir también servicios. La ley introduce, además, restricciones fuertes a la gestión municipal directa, y favorece el surgimiento de empresas grandes, capaces de intervenir a nivel nacional y hasta internacional (artículos 18 y 23), empresas esas de capital parcial o totalmente privado. La meta no es tanto favorecer la mayor diversidad posible, sino más bien la creación de un nuevo sector de empresas eficientes a escala nacional.

Se pone énfasis en la competencia: competencia "estadística" con normas y objetivos de eficiencia definidos con base en las mejores empresas, licitaciones públicas, mecanismos para favorecer la entrada al sector de empresas privadas, tentativas para eliminar tanto la integración vertical de las empresas como también la figura tradicional de las empresas multiservicios.

El principio más radical, subrayado tanto por la ley como por la nueva Constitución, es la libertad para cualquier persona

1/ Una reseña histórica del servicio de agua se encuentra en Cuervo (1991).

de crear y manejar empresas de servicio público (artículo 10). Las empresas no necesitan permisos para producir estos servicios (artículo 22), los municipios no les pueden negar el derecho de usar la vía pública para impedirles entrar al mercado (artículo 26).

Se eliminó, pues, no solamente el monopolio público en la ejecución del servicio, sino también el monopolio de la iniciativa pública en la creación de los servicios públicos. El Estado tiene que regular estas actividades pero no puede controlar la entrada de los operadores al mercado. Según un gran conocedor del tema, Hugo Palacios Mejía (1993), "la competencia según nuestra Constitución no es solamente un medio. Al contrario, existe un derecho a la competencia por sí misma, tal como existe un derecho a la propiedad (...) o a la educación. Esta formulación constitucional es una de las más extremas que pueda adoptar un sistema jurídico en materia de competencia".

¿Cuál es la nueva arquitectura institucional de los servicios públicos? Es el modelo anglosajón de la Comisión Reguladora sectorial, de nivel nacional, integrada por expertos independientes en términos jurídicos institucionales y financieros.

Cabe observar que así se marginaliza completamente al municipio, a pesar del proceso de descentralización en marcha, y a pesar de la larga y fuerte tradición municipalista colombiana, con sus grandes empresas municipales, verticalmente integradas en multiservicios, que se parecen al modelo alemán. A pesar de esta tradición, la nueva ley tiende a marginalizar a los municipios, imponiéndoles un modelo uniforme, y creando un sistema regulatorio en el cual no participan, a la manera inglesa.

Sin embargo, aparecen unas diferencias significativas respecto al modelo inglés. En la Comisión Reguladora

participan no solamente los expertos, sino también el ministro encargado del sector y el Departamento Nacional de Planeación. Esto significa que lo político, y lo intersectorial, entran con pleno derecho en el trabajo de la Comisión, cosa horrorosa para los puristas de la regulación. Además, se creó una Superintendencia de los Servicios Públicos, que permitirá mantener "una estricta separación" entre las funciones de regulación, ejercidas por la comisión, y las funciones de control, manejadas por la Superintendencia (artículo 105-3). A la comisión no le queda ninguna función de ejecución, no tiene los instrumentos para hacer cumplir con sus decisiones. Esa separación es de fundamental importancia; significa que el Ejecutivo se reserva para él solo, el manejo de las relaciones concretas con los municipios y con los prestadores de servicio. La comisión, con directrices explícitamente neoliberales, señala la dirección, mientras que el Gobierno, o sea, lo político, maneja los conflictos y negocia los compromisos. Eso representa una profunda ruptura con el modelo inglés y su pretensión de despolitizar la regulación.

Existe también otro actor social, cuyo papel se está redefiniendo: se trata del usuario. Varias reformas anteriores ya lo habían incluido en los dispositivos de control de los servicios públicos, introduciendo a sus representantes en los consejos directivos de las empresas públicas, o institucionalizando los comités de vecinos. La nueva ley formaliza aún más el papel de los usuarios: regula el contrato de servicio entre la empresa y el usuario; define obligaciones de resultado y de nivel de servicio (título VIII); define un derecho a una información completa, precisa y oportuna sobre las actividades y operaciones de las empresas de servicio (artículo 9); hace obligatoria la presencia de representantes de los usuarios en los consejos directivos de las empresas públicas; obliga a los municipios a incentivar la participación de los usuarios en el control de los prestadores de servicio por la creación de comités de desarrollo y control social de

los servicios públicos (artículos 27-6 y 62 a 66). Estos comités, de iniciativa ciudadana, pero obligatorios en todos los municipios, tienen derecho a la información, pueden proponer acciones para superar las deficiencias de los servicios, opinan sobre los subsidios y sobre la estructura tarifaria (estratificación socioeconómica).

Estos comités se parecen a los *customer service committees* ingleses, que defienden al usuario frente al riesgo de abuso del monopolio. Su creación completa otra medida fundamental en el marco neoliberal: la libre elección del proveedor por el usuario (artículo 9).

Pero la creación de estos comités de control social va más allá de la mera defensa del consumidor. A diferencia de Inglaterra, estos comités se crean a escala municipal (en Inglaterra son diez para todo el país). Además, no se organizan por servicio (como en Inglaterra) sino que un solo comité tiene competencia para el conjunto de los servicios públicos domiciliarios: eso da pie a un enfoque menos sectorial, más global, más urbano, de los servicios, y permite tomar en cuenta los problemas de coherencia y de coordinación a escala del territorio municipal. Puede también permitir tomar en cuenta una diversidad de puntos de vista en el momento de programar las inversiones y planificar las obras (los comités pueden proponer "programas y planes" — artículo 63).

Sin embargo, los promotores de la ley elaboraron un diagnóstico sumamente pesimista, no solamente sobre la situación de las empresas municipales, sino también sobre la posibilidad de reformarlas. Desde hace años, existía un sistema nacional de regulación de las tarifas, y un mecanismo de financiamiento, que permitía influir sobre las decisiones de las empresas municipales, e imponerles programas de fortalecimiento institucional y reestructuración. Pero cambió la estrategia. Quisieron eliminar los programas

de fortalecimiento institucional, porque estas empresas "están enfermas hasta la raíz" (Avendaño Zuluaga, 1992). La nueva ley contempla más bien la desaparición de las empresas municipales: "muy pocas podrán sobrevivir frente a las rígidas condiciones impuestas por la nueva ley", escribía un miembro de la Comisión Reguladora (Ochoa, 1994).

Por no poder imponer desde ya reformas radicales, escogieron la vía de una regulación estratégica que poco a poco impulsara el cambio: debilitar el poder sindical y acabar con los contratos colectivos vigentes; romper los lazos entre las empresas y el juego político local; dar al sistema regulador un poder (unos cuantos "garrotes" como lo decía Ochoa, 1994), que le permite intervenir las empresas que no satisfacen a las normas de eficiencia, y entregarlas al sector privado. De donde el énfasis es puesto en la eficiencia, que se vuelve el objetivo mayor de la regulación.

En esta perspectiva, la regulación que se está definiendo no es primeramente una regulación del monopolio natural, sino antes de todo un instrumento estratégico para controlar las empresas municipales y obligarlas a cambiar su destino. Cuervo (1994) resume la ley en estilo lapidario: "primer tiempo: tecnocracia 1, autonomía local". Frase esa más que justificada por el título del artículo publicado por un miembro de la Comisión Reguladora: "Empresas de agua y alcantarillado: ¡paz en su tumba!" (Ochoa, 1994). Cuervo explicita las inquietudes que genera tal prejuicio antimunicipal. Es paradójico, escribe, abogar por la diversificación de los prestadores de servicio, e imponer de hecho un solo tipo de empresa, mientras que todos podemos observar la gran diversidad de situaciones y de problemas a solucionar a lo largo del territorio nacional.²

En esa ley se oye un eco de las soluciones escogidas en Inglaterra, los municipios son dejados fuera de la regulación del agua y las comisiones reguladoras sectoriales,

nacionales, están integradas por “expertos”. Sin embargo, al emigrar hacia Colombia, la noción de regulación sufre una profunda mutación: en lugar de ser una herramienta independiente de regulación del monopolio, se vuelve un instrumento para actuar sobre la gestión municipal y obligarla a entrar poco a poco en una nueva lógica. Si a los mecanismos de regulación se añaden los mecanismos nacionales de financiamiento, de planificación, de subsidios cruzados, se verá con claridad que no se trata de un Estado achicado.

El financiamiento del servicio también tiene sus referencias inglesas. Cada servicio tiene que equilibrarse en términos financieros, y la Comisión Reguladora determina en forma muy detallada la manera de fijar las tarifas para lograr este resultado. La transformación es profunda. Sin embargo, al mismo tiempo se afirman los objetivos del servicio público. Colombia es uno de los pocos países donde la misma Constitución (la de 1991) afirma con tanta nitidez la responsabilidad del Estado en la provisión de los servicios públicos: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su provisión eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

La Ley 142 que estamos analizando, retoma y precisa estos objetivos: obliga al Estado a incrementar continuamente el nivel de cobertura de los servicios por mecanismos que compensen la insuficiente capacidad de pago de los usuarios (artículo 2.2). A nivel regional y municipal, los servicios

domiciliarios forman parte de la “inversión social” que por ley tiene prioridad en las decisiones presupuestarias (Ley 60), lo que permite por ejemplo subsidiar la extensión de las redes de agua en los barrios populares, cualquier sea el prestatario del servicio. Además, la Ley 142 dice que, en lo que se refiere al agua, los objetivos de eficiencia, de competencia, de calidad, no pueden actuar en detrimento de la meta prioritaria que es el mejoramiento de la cobertura en los barrios populares. Esta cláusula legal es muy nueva, y en varios municipios de Colombia (como también fuera de Colombia) puede ser muy importante para recoser los pedazos de la ciudad fragmentada.

También se renuevan los subsidios cruzados: eran una característica del sistema colombiano, con tarifas fuertemente diferenciadas entre los grupos sociales, tanto para la parte fija, como para el precio del metro cúbico. En la nueva ley se vuelve a afirmar el papel y el objetivo de estos subsidios cruzados, por el principio de solidaridad y de redistribución del ingreso; así, los grupos de altos ingresos ayudan a los de menores ingresos para que éstos puedan pagar el precio de un consumo, correspondiendo a las necesidades básicas (Ley Eléctrica, artículo 3). Este subsidio cruzado se aplica en todo el territorio nacional cualquiera que sea el prestatario del servicio. Por cierto, la Ley 142 limita el nivel de los subsidios cruzados, obliga también a explicitarlos (transitan por un fondo de compensación), lo que los fragiliza políticamente. Sin embargo, se trata de algo bien diferente del modelo neoliberal puro; representa una

2/ En lugar de tener un Estado central apoyando la búsqueda de soluciones adaptadas a las situaciones concretas, vamos a tener un Estado superpolicía gastando sus energías en imponer la adaptación de las empresas al rígido modelo impuesto por la ley.

combinación inaudita entre la privatización y la desregulación por un lado, y por otro lado, formas renovadas del Estado de bienestar. Lo que está en juego es el punto crucial: la universalidad del servicio.

Cambiamos otra vez de país para visitar Argentina. Este país hipercentralizado sufrió durante los últimos quince años un doble proceso de descentralización y de privatización. La política implementada por el Presidente Menem en el sector de los servicios públicos se inspiró directamente de la experiencia inglesa, y por eso allí encontramos todo su vocabulario político, jurídico, institucional.

En Buenos Aires, el servicio del agua se privatizó. Lo maneja ahora un consorcio encabezado por la Lyonnaise des Eaux. Su regulación está a cargo de una Comisión (Ente Regulador, creado en 1992) cuyos principios fueron definidos en el Marco Regulatorio (Decreto 999 de 1992), de clara inspiración inglesa.

Sin embargo, quien mira más de cerca percibe notables diferencias respecto al modelo de referencia: no se trata de una comisión nacional, sino local, cuya competencia se limita al Gran Buenos Aires (y ni siquiera en toda su extensión); la comisión está integrada por expertos independientes, nombrados por el estado, por la provincia, y por el municipio de Buenos Aires. Se trata de un organismo tripartito cuyos miembros no pueden nunca olvidar por quién fueron nombrados. En fin, la comisión tiene un doble papel de regulador del servicio, y de supervisor de un contrato de concesión: en efecto —y allí está la mayor diferencia con el modelo de referencia— se trata de una concesión y remite al modelo francés de gestión delegada. El contrato que se firmó es muy similar al que la misma empresa firmó con la ciudad de París. Entre la empresa operadora y el regulador se desarrolla una forma de negociación típica de la concesión. El contrato preveía, por ejemplo, un programa de inversiones

con su cronograma, para elevar progresivamente la cobertura hasta llegar al 100 por ciento al término de la concesión, es decir, dentro de treinta años. Se puede imaginar la impaciencia de las familias que tendrán que esperar tanto tiempo, y la presión ejercida por los municipios para modificar el cronograma de las inversiones. Desde el primer año se dio una nueva negociación del contrato, para tomar en cuenta la necesaria aceleración de las inversiones, y autorizar la consiguiente alza de tarifas. Hemos podido observar *in vivo* esa relación triangular municipios-empresa-Ente Regulador, este último manejando la situación según el modelo de la negociación política, muy distinto del modelo de referencia.

Los mismos conflictos que surgen entre regulador y operador nos dicen mucho. El Ente Regulador vacila entre tres papeles: el definido por el modelo de referencia, el de control burocrático jerárquico, y el papel de poder concedente (que la empresa operadora conoce muy bien), que implica una gran libertad operacional para la empresa, y una negociación permanente de los términos del contrato para adaptarlos a las nuevas circunstancias. Un proceso de aprendizaje está en marcha, que combina tres tradiciones y culturas bien diferentes, y que está generando poco a poco una práctica original.

Mientras tanto, las otras provincias de Argentina están buscando su camino, y muchas se orientan también hacia el modelo de la concesión; cada una elabora su propio marco regulatorio. A menudo coexisten en la misma provincia servicios prestados por una empresa pública provincial, servicios municipales, y servicios manejados por cooperativas de consumidores. Cuando la empresa regional se da en concesión a una empresa privada, se crea un ente regulador. Surge entonces una interrogante crucial: ¿Tendrá la nueva autoridad reguladora como competencia única vigilar la concesión o tendrá también competencia sobre los

servicios municipales o cooperativos? De la respuesta dada a esta pregunta depende la misma definición de la regulación. ¿Será el ente solamente otro nombre dado al poder concedente, o tendrá que regular cualquier tipo de prestatario?

Sin embargo, históricamente la regulación no ha sido concebida para aplicarse a empresas públicas, y mucho menos a empresas municipales. ¿Cómo combinar la lógica anglosajona de la regulación, con la autonomía municipal? En fin, queda por definir el papel de las cooperativas: nacieron en total independencia respecto a los municipios. ¿Deben volverse concesionarias de los mismos? ¿O deben volverse empresas privadas sometidas a la regulación provincial? ¿Quién es la "autoridad competente" de la cual hablan los textos? En todas partes se están experimentando nuevas fórmulas, en una marcha a tientas; se usan las mismas palabras (regulación, comisión independiente...) con una impresionante flexibilidad según los problemas a resolver, según las muy diversas situaciones, según las correlaciones de fuerza que varían mucho de un lugar a otro.

Recordemos cuál fue el proceso que generó esta situación. Hasta 1980, la gestión del agua en Argentina fue asumida por una empresa pública nacional, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), ejemplo perfecto de estas grandes empresas públicas, encargadas a la vez de crear la infraestructura necesaria a la urbanización y al desarrollo, y de manejar una política social de redistribución del ingreso. Durante décadas, fue una empresa piloto tanto en lo técnico como en lo social: entró en una interminable crisis hasta que el régimen militar la quebrantó brutalmente, transfiriendo el servicio a las provincias (Brunstein, 1990). Los gobiernos democráticos posteriores no cuestionaron esta descentralización. Así se acabó un modelo absolutamente monopólico: construcción de las infraestructuras, operación de los sistemas, la misma organización asumía todas las funciones y procuraba celosamente que ningún otro actor social pudiera inmiscuirse

en su campo, sea provincias, municipios, sector privado o cooperativas. La extrema centralización de la empresa, hasta el nivel funcional (elaboración de los proyectos, administración) reforzaba esta característica (Coing *et al.*, 1989). No solamente OSN no colaboraba con otros tipos de actores, sino que trataba de despojarlos. A medida que se iba profundizando la crisis del servicio, muchas soluciones paliativas se inventaban aquí o allá, por iniciativa de terceros, pero OSN no hizo sino tolerarlas, por razones excepcionales y provisionarias, vigilándolas para que siguieran siendo marginales y precarias. Este comportamiento se evidencia particularmente en el caso de las cooperativas urbanas (Brunstein-Montaño, 1990).

La descentralización se dio en forma súbita y brutal en 1980. Por cierto, los militares soñaban desde hace tiempo con eliminar la OSN, y la descentralización no fue sino un sustituto a la privatización que deseaban y no pudieron hacer. De un día para otro, las provincias se encontraron con la responsabilidad del servicio, sin experiencia ni recursos. La época de los subsidios masivos para cubrir el déficit de OSN había pasado. Desaparecían, al mismo tiempo, los importantes subsidios cruzados entre provincias y entre grupos sociales que existían dentro de la empresa, y que tenían un papel clave en el modelo anterior: el agua tenía un precio uniforme en todo el territorio nacional desde 1937, lo que permitía subsidiar las provincias a partir de la ciudad capital.

La ruptura del monopolio se da, pues, sin definición de objetivos de servicio público, sin política nacional de financiamiento, sin articulación explícita entre el nivel nacional y el nivel provincial. El deseo de los militares (y más tarde el del Presidente Menem) era quitarle al Estado la responsabilidad del sector. La provincialización del agua no fue una verdadera descentralización, sino el abandono del servicio por el Estado, con profunda caída de la inversión durante varios años.

Sin embargo, es un período muy interesante. Cada provincia trata de definir su política y su organización, y las soluciones escogidas son muy diversas, según la orientación política de cada gobierno provincial, pero también según su propio contexto urbano, social y económico (de Gouvello, 1993). Aquí, una empresa provincial reproduce a su escala el antiguo modelo de OSN. Allá, el servicio se entrega en concesión a una empresa privada. En otro caso, la provincia delega el servicio a los municipios y se ubica solamente como poder regulador. En la Pampa, la provincia se queda con la construcción y el financiamiento de las obras y delega la operación a municipios y cooperativas. En Chubut, las cooperativas tienen el casi monopolio de la gestión del agua, hasta en las ciudades principales.

En todas las provincias es difícil describir en pocas palabras la organización del servicio, porque se encuentran muchos actores diferentes tejiendo entre sí varios tipos de relaciones, a niveles muy diversos. En la mayoría de los casos, no se trata de una simple tolerancia frente a soluciones paliativas, sino de articulaciones complejas, de la creación de un sistema de actores. Así, se inventa día a día una nueva gestión del agua. Estamos presenciando un verdadero proceso de aprendizaje, a todos los niveles. En Santa Fe (de Gouvello, 1993), la nueva Comisión Reguladora del Agua controla el contrato de concesión de la ex empresa provincial, ahora privatizada, y regula los servicios municipales que, a su vez, se delegaron a cooperativas. La comisión regula también las cooperativas, pero los municipios tienen competencia en todo lo que se refiere al contenido del contrato. A su vez, las cooperativas tienen acceso a unos programas nacionales de financiamiento, que imponen a las cooperativas sus propias normas y criterios de gestión. Es demasiado temprano para evaluar el funcionamiento del sistema, pero ya se puede observar que la palabra “regulación” está adquiriendo una impresionante polisemia.

2/ MESTIZAJE

Nadie puede negar la gravedad de la crisis que afectaba la mayoría de las empresas de agua en América Latina: crisis financiera, crisis gerencial, bajos niveles de cobertura y/o de calidad de servicio, y más allá, crisis del modelo fomentista. Como ocurrió ya varias veces en la historia, el modelo de gestión de los servicios públicos tiene que redefinirse. Se están acabando las grandes burocracias monolíticas. Calidad, reactividad, diversidad: esos nuevos parámetros de los servicios imponen otros modelos de organización. También la crisis financiera exige otros modelos de financiamiento. Hay que inventar nuevas reglas de juego, nuevos marcos para la acción colectiva. Escoger entre la gestión pública, la gestión delegada, o la regulación del monopolio privado no es sino un aspecto de una redefinición mucho más global.

Sin embargo, tanto la intensidad de la crisis como su forma y sus causas, varían mucho. En el servicio del agua, por ejemplo, la situación en Buenos Aires difería mucho de la de Bogotá o de Medellín. Se puede esperar, pues, que cada uno escoja un modelo distinto.

Los textos publicados por el Banco Mundial presentan propuestas de reforma: dicen que son soluciones específicas diseñadas para situaciones específicas (Briscoe, 1992). Sin embargo, lo que proponen es más bien la importación de modelos desarrollados en contextos muy diferentes, Estados Unidos, Inglaterra, Francia.³ ¿De qué se trata, entonces? ¿Son soluciones adaptadas, o es un “mimetismo institucional”? La Comisión Reguladora, la desregulación, son “tecnologías institucionales extirpadas de su medio genitor, arbitrariamente reconstruidas como modelos, a través de los códigos de los exportadores y de los importadores, para insertarlas en otro contexto” (Darbon, 1993). El papel de los organismos multilaterales en estas reformas, el permanente va y viene de los expertos, confirma por cierto este diagnóstico.

América Latina se encontraría, pues, frente a varios modelos importados: el modelo de la regulación del monopolio privado, históricamente desarrollado en los Estados Unidos, posteriormente importado en Inglaterra durante los años ochenta, y transformado por el énfasis puesto en la competencia; y el modelo de la concesión, bien conocido en América Latina como en el mundo entero durante el siglo XIX, pero que se presenta hoy en día como un modelo “francés” de gestión delegada con sus múltiples caras: concesión pura, arrendamiento, contratos de administración, etc. Entre estos modelos existe una competencia, que redobla la que existe entre las empresas multinacionales de servicio. La definición de la arquitectura institucional y del marco legal se vuelve un instrumento de la lucha por los mercados.

Sin embargo, sería un grave error decir que América Latina oscila entre dos modelos alternativos; la situación más común es la del uso simultáneo de los dos modelos, para crear, a partir de allí, sistemas originales que además retienen muchos rasgos del anterior modelo nacional. Para describir los procesos actuales, hay que hablar de mestizaje entre los dos modelos externos, por una parte, y entre ellos y los modelos tradicionales latinoamericanos, por otra parte.

Y eso no es sino el proceso normal. La importación de modelos institucionales es y ha sido una constante a lo largo de la historia de todos los países, y siempre incluye un proceso de reinterpretación (Darbon, 1993). Hemos visto hasta qué punto la palabra “regulación” cambia su contenido

cuando pasa de los Estados Unidos a Inglaterra, y después a Argentina o Colombia: más que una hegemonía de modelos importados, estamos presenciando un proceso masivo de mestizaje de los modelos de gestión de los servicios urbanos, proceso mucho más creativo de lo que parece.

Tenemos que volver a la misma noción de “modelo”. Lorrain (1992) lo define por: “1. una cierta arquitectura institucional, es decir, la identificación de los actores involucrados y la definición de su papel; 2. unos principios internos: formas jurídicas de los actores, tipos de contratos, técnicas de financiamiento...; 3. una cierta cultura política, que define el papel del Estado, la concepción de la rentabilidad, las modalidades de la regulación, etc.”.

Hablar de modelo es hablar de estas reglas de la acción colectiva; es referirse a unos cuadros políticos, institucionales y culturales que, por haber logrado a través del tiempo una estabilidad y solidez, organizan y gobiernan la provisión de los servicios, hasta el nivel de la rutina. En los países europeos o en los Estados Unidos, este marco remonta a menudo a principios del siglo, cuando la sociedad se propuso generalizar los servicios de agua, de luz, de aseo... Es decir, que la palabra “modelo” remite a períodos largos, a la creación progresiva de referencias colectivas, de reglas, acuerdos y contratos. Lo que significa también una gran inercia, puesto que estas reglas modelan poco a poco prácticas y representaciones organizativas y profesionales. Lo que contrasta con los períodos de cambio,

3/ Vale la pena observar que nunca se propone el modelo alemán con sus pujantes empresas municipales multiservicios.

de cuestionamiento a estas reglas, de búsqueda a tientas de nuevos marcos.

Por eso es importante subrayar la coherencia de los modelos, coherencia que no es de tipo intelectual y normativa sino social e histórica. No se puede cambiar un elemento sin correr el riesgo de desestabilizarlo todo. Por ejemplo, en Francia, introducir las licitaciones públicas donde existía la libre escogencia de las empresas concesionarias por el alcalde, significa tocar un punto clave del modelo (Lorrain, 1995) y cambiarlo profundamente. De igual manera, la intervención de los tribunales para resolver conflictos en torno a las tarifas (como ocurrió hace poco en Saint-Etienne o Grenoble) cambia el sistema de regulación. En los Estados Unidos eso ocurre con frecuencia y es coherente con el modelo; en Francia, al contrario, es antinómico con el modelo y lo viene desestabilizando.

Ahora se entiende porqué la “exportación” de estos modelos no es nada evidente. Sería muy ilusorio creer que una arquitectura jurídico-institucional se pueda trasladar tal cual e instalar sobre otro zócalo social. Este argumento lo usan mucho los que en Francia se oponen al *diktat* de la Comisión Europea y a los cambios que la construcción europea impone a todos los estados miembro. Quieren preservar la “especificidad francesa” y su modelo de servicio público.

Mientras tanto, América Latina está importando masivamente modelos europeos, adaptando elementos sueltos y

combinándolos con elementos provenientes de otros sistemas externos o genuinos. Esto es una buena oportunidad para reflexionar sobre estos procesos de mestizaje. Porque la pura y simple transferencia de modelos es imposible, la importación provoca siempre una increíble actividad de reajuste, de artimañas formales e informales: el resultado final poco tiene que ver con el modelo original. Este proceso incluye también ensayos y errores antes de que se establezcan nuevas reglas del juego. La solución colombiana, que disocia regulación y control, ilustra perfectamente la importancia de los ajustes ocurridos, del largo aprendizaje, de la elaboración negociada de nuevas reglas. En Argentina es notable la gran diversidad de soluciones, el número de ensayos y pruebas que se están dando en cada provincia, y la larga duración de las etapas intermediarias.

La redefinición de las formas de acción colectiva impone una profunda reestructuración social, que no se da sin sacudidas, turbulencias, rupturas. La misma reforma no producirá los mismos efectos en dos sociedades distintas.⁴ El proceso de transformación incluye dos momentos: la etapa de desestabilización del modelo anterior, su pérdida de coherencia y de credibilidad por desajustes internos o por factores externos; y la etapa de construcción, de definición, de institucionalización, de implementación; eso va mucho más allá de la simple aprobación de leyes y decretos, porque tiene que insertarse en la espesura de la sociedad, de cada empresa, de cada municipio. De allí la importancia de observar y evaluar no solamente las

4/ Brennac (1994) lo analiza muy bien en el caso de las telecomunicaciones en los diversos países de Europa.

reformas que se deciden, sino los errores que se cometen, las nuevas leyes que no se cumplen, los proyectos que fracasan (Coing, 1995a), los innumerables avatares que hacen ver concretamente este proceso de ensayos y errores, este mestizaje en marcha.

Las transformaciones en curso presentan rasgos similares de un país a otro (por tener ciertas causas en común). Sin embargo, los procesos son bien diferenciados, y los efectos concretos también lo son, porque cada país se fundamenta sobre un compromiso social específico, sobre unos pactos entre las diversas fuerzas sociales involucradas, que deben ser negociadas otra vez; la manera de negociarlos también es distinta de la diferencia de proceso y de resultado entre Inglaterra y Alemania, por ejemplo, o entre Argentina y Colombia.

Esa diversidad de procesos y de resultados es un hecho indiscutible, está a la vista de todos. En este sentido, la palabra "modelo de gestión" no tiene ni puede tener un sentido normativo. Es un hecho histórico, relativo a una sociedad, a una época.

Sin embargo, hoy en día no faltan quienes afirman que sí existe una sola manera coherente, racional, eficiente, de regular los servicios urbanos. Presentan un modelo teórico, de inspiración neoliberal, modelo normativo por cierto que viene ya completamente desarrollado, con su aparato jurídico, su marco institucional, sus mecanismos

financieros, su estructura tarifaria, etc.: salió todo armado del cerebro de Júpiter tonante. Se presenta como un verdadero *kit* (como lo llama M.E. Corrales), listo para ser implantado en cualquier lugar del mundo, en cualquier realidad social, para sustituir los modelos "obsoletos". Su coherencia es de tipo intelectual y funcional, es una abstracción metafísica, sin lugar ni tiempo, que no puede sino crear desilusión.⁵

Un modelo, como lo hemos dicho, no es una construcción teórica, es una respuesta concreta a una situación, a unos problemas. Y esta respuesta se fue poco a poco estabilizando y consolidando. Vienen nuevos problemas, y el modelo tiene que ajustarse, o cambiar.

Volvemos a los Estados Unidos, donde nació la regulación. El canónico libro de Ch. Phillips (1988) nos da a ver cómo el cambio técnico y social planteó problemas que no estaban previstos en el modelo inicial, o que éste había escondido, reprimido:

-¿Tiene el regulador que preocuparse por la eficiencia de las empresas que él regula? Esta pregunta, casi ausente desde el origen, surgió durante los años setenta, e impulsó un sinnúmero de *management audits* que hasta la fecha no formaban parte de la cultura de la regulación. Esta preocupación, como lo hemos visto, es central en las reformas colombianas, y empieza a sacudir también la práctica de la gestión delegada en Francia.

⁵ Un informe reciente del Banco Mundial, al analizar la implementación de los nuevos modelos de financiamiento del servicio de agua, tituló así su capítulo central: "De la euforia a la realidad".

-¿Tiene el regulador que promover la competencia? Dentro de la lógica de la regulación del monopolio natural, era una pregunta absurda. Los ingleses la pusieron en primer término, así como varios países latinoamericanos. Desde entonces se define una dualidad de objetivos, que no siempre son compatibles: "The development of consistent regulatory goals is exceedingly difficult" (Phillips, p. 167).

-¿Tiene el regulador que inmiscuirse en la gestión municipal de los servicios? En los Estados Unidos, la gestión municipal del agua no cae dentro de la competencia de la Comisión Reguladora, lo que hoy en día aparece problemático (cap. 16). En América Latina, la regulación tiende a definirse como una nueva forma de relación entre los diversos niveles de poder (central, regional, municipal), lo que modifica profundamente la misma noción de regulación. El modelo inglés negó el problema, quitándole al municipio cualquier competencia en materia de agua. Pero ¿hasta cuándo podrá mantener esta postura? (Berrie, 1993). En Francia, la injerencia del poder judicial entre el municipio y la empresa concesionaria en la determinación del precio del agua, bajo la presión de los usuarios, cuestiona el modelo vigente en su punto débil.

-¿Tiene el regulador que preocuparse por los problemas ambientales y la gestión de los recursos no renovables? La respuesta clásica es negativa, pero se vuelve cada día menos sostenible, porque son problemas que afectan también el manejo cotidiano de los prestadores de servicio,

cuya cultura toda se apoya en un crecimiento continuo de la oferta. El regulador tiene, pues, que entrar en esta problemática, sin saber definir claramente su papel (pp. 528-9), porque eso remite a una planificación de largo plazo, extraña a su tradición.

-¿Tiene el regulador que preocuparse por los problemas sociales, y de la capacidad de pago de los usuarios? Allí también la respuesta tradicional es claramente negativa, y se vuelve claramente insostenible. El crecimiento de la pobreza y de la fractura social genera una fuerte presión. Se habla de un derecho al agua como a los otros servicios públicos, y los compromisos sociales que se elaboran no pueden dejar de lado al regulador, como se ve en los Estados Unidos (p. 164s.), en Francia, o en Europa (lo que hace muy controvertida la noción de "servicio universal").

Así que un modelo se ve, en cualquier momento, acosado por nuevos problemas, o por problemas hasta el momento "olvidados". En aquellos momentos surge el temor provocado por la competencia de otros modelos, o por la importación de los mismos: no solamente porque pueden imponer una solución no deseada, sino también porque interpelan al país sobre los problemas que su modelo tradicional no sabe o no quiere resolver. Si el modelo inglés amenaza al modelo francés, no es tanto por la presión de lo ola neoliberal, o por las políticas de la Comisión Europea, sino por nuestra incapacidad a redefinir el lugar del usuario-ciudadano (Bonduelle, 1994), y a definir nuevas

6/ Es el tema del libro de Gottlieb (1991) sobre la crisis del sector agua en California.

modalidades de control del prestatario (público o privado). Lo que amenaza el modelo inglés, no es el modelo francés, sino la incapacidad del primero a integrar a la regulación el problema de la *affordability*, y la dificultad a desarrollar una gestión territorial de los servicios cuando las autoridades locales están excluidas; finalmente, está amenazado por su propio mito del regulador independiente.

Lo que nos enseña América Latina es que los problemas reprimidos por el modelo vigente vuelven a surgir ineluctablemente. La competencia y confrontación entre modelos, lejos de solucionarse por la victoria del uno sobre el otro, desestabiliza los dos, evidenciando los problemas sin resolver, cuestionando cada modelo sobre sus puntos ciegos, lo que es incapaz de tomar en cuenta lo que ha sido inhibido y vuelve a surgir con una nueva fuerza.⁶

Frente a esto, el sueño de un regulador puro técnico, independiente y neutro, se disuelve. Presenciamos el retorno de lo político. El desafío impuesto por las reformas europeas o latinoamericanas no es tanto el peligro de la importación hegemónica de modelos ajenos, sino la insuficiencia en cada país del compromiso social en torno a problemas que ni el modelo inglés, ni el modelo francés, han logrado resolver. Estos problemas sin resolver son los que obligan a combinar, y a ultrapasar, los modelos existentes.

REFERENCIAS

AVENDAÑO ZULUAGA, R.D. (1994)
"¿Se acabó la fórmula 'empresas públicas'?" En *Camacol*, N° 50.

BARRAQUÉ, B., ed. (1995)
Les politiques de l'eau en Europe.
Paris: La Découverte.

BEERIE, T.W. and T.C. (1993)
"Utilities Management, Ownership and Accountability in the 90's".
In *Utilities Policy*, jan.

BONDUELLE (1994)
"Démocratie et services publics: c'est pour quand?". En *Ecologie Politique*, N°s 11-12.

BRÉNAC, E. (1994)
"Néo-libéralisme et politiques industrielles; les conditions et les formes différenciées d'un changement de paradigme. L'exemple des télécommunications en Europe".
En B. Jobert, éd. *Néo-libéralisme et politiques publiques en Europe*. Paris: l'Harmattan.

BRISCOE, J. (1992)
"Pauvreté et alimentation en eau: comment aller de l'avant". En *Finances et Développement*, déc.

BRUNSTEIN, F., MONTAÑO, I. (1990)
"Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'Etat? Changements des rôles respectifs de l'Etat, des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine". Paris: LATTs, mimeo, 187 p.

COING, H. (1993)
"Consideraciones sobre la regulación del servicio de agua". Conferencia en el Public Administration Training Program, CEE-INAP, Buenos Aires.

COING, H. (1995a)
"Changer les règles du jeu.
Chronique d'une privatisation
manquée". En D. Lorrain, ed.
Gestions urbaines de l'eau.
Paris: Economica.

COING, H. (1995b)
"Nouveaux acteurs ou monopole
de service public? L'eau en
Amérique Latine. Montréal, villes
en développement".
Discussion paper 4.95.

COING, H. (1995c)
"Transnationalisation des services
urbains en Amérique Latine".
En D. Lorrain ed. *La privatisation
des services urbains en Europe*.
Paris: La Découverte.

CUERVO, L.M. (1991)
"Agua, pasado y presente.
La gestión del servicio en
Colombia". En *Controversia*,
Nº 164-5.

CUERVO, L.M. (1995)
"Régimen de servicios públicos
domiciliarios. Primer tiempo:
burocracia 1, autonomía local 0".
Bogotá: Cinep, mimeo.

DARBON, D. (1993)
"A qui profite le mime? Le
mimétisme institutionnel
confronté à ses représentations
en Afrique". En Y. Méry, ed.
*Les politiques du mimétisme
institutionnel, la greffe et le rejet*.
Paris: l'Harmattan.

GOUVELLO, B. de (1993)
"Gestion de l'eau dans les
provinces argentines".
Paris: LATTs, mimeo
(thèse de doctorat en cours).

GOTTLIEB, R. y FITZ-SIMMONS, M.
(1991)
Thirst for growth. Tucson: The
University of Arizona Press.

LORRAIN, D. (1992)
Prefacio al número 10 de
la revista *Flux*, Paris.

LORRAIN, D., ed. (1995)
Gestions urbaines de l'eau.
Paris: Economica.

OCHOA FRANCO, F. J. (1994)
"Empresas de acueducto
y saneamiento básico... ¡Paz en
su tumba!" Bogotá, mimeo.

PALACIOS MEJÍA, H. (1993)
"Los servicios públicos
domiciliarios en la Constitución".
Mimeo.

PHILLIPS, CHARLES F., Jr. (1988)
"The regulation of public utilities".
Arlington Vir.: Public Utility
Reports, Inc.



FUNDACIÓN FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PROFESORADO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

¿QUÉ ES LA FUNDACIÓN?

La Fundación "Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Profesorado de la Universidad Central de Venezuela" fue creada el 14-11-1977, por iniciativa del Consejo Universitario, la Asociación de Profesores y el Consejo de Profesores Universitarios Jubilados de la Universidad Central de Venezuela. Es una persona jurídica autónoma, independiente de los entes fundantes, regida por su Acta Constitutiva Estatutaria, el Estatuto Orgánico y el Código Civil. Tiene por objeto asumir en forma progresiva, hasta tanto su patrimonio lo permita, el pago de las jubilaciones y pensiones de los miembros del personal docente y de investigación de la Universidad, para lo cual se ha establecido un régimen contributivo bipartito (Universidad y Profesores) de tasa fija, acordada en la actualidad en cuatro por ciento (4%) de la remuneración mensual del profesor. Hasta tanto la Fundación pueda cumplir con su objetivo, el pago de las jubilaciones y pensiones estará a cargo de la Universidad via Presupuesto Ordinario, pero la Fundación contribuirá anualmente, con el setenta por ciento (70%) de su utilidad neta.

¿CUÁL ES SU PATRIMONIO?

Para tener una idea del crecimiento patrimonial de la Fundación, basta mencionar que para el año 1991, las colocaciones financieras alcanzaron la cifra de DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL QUINIENTOS CINCUENTA BOLÍVARES CON CINCUENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (Bs. 245.651.550,54). Actualmente, ese capital asciende a CINCO MILLARDOS QUINIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO SESENTA MIL OCHOCIENTOS VEINTISEIS BOLÍVARES CON TREINTA Y DOS CÉNTIMOS (Bs. 5.582.160.826,32). Además la Fundación posee el treinta y dos con cuatro centésimos por ciento (32,04%) de las acciones de la empresa UNIVERSITAS DE SEGUROS C.A., ochenta y nueve (89) apartamentos en el edificio Centro Comercial Los Chaguaramos, cuatro (4) parcelas de terreno ubicadas en la ciudad de Valencia, valoradas en SESENTA MILLONES DE BOLÍVARES CON CERO CÉNTIMOS (Bs. 60.000.000,00) y obras de arte, con un valor de SEIS MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL BOLÍVARES CON CERO CÉNTIMOS (Bs. 6.225.000,00).

¿SE JUSTIFICA LA FUNDACIÓN?

La vida de la Fundación ha sido compleja y difícil. Ha tropezado con fallas importantes en su fundamentación legal y en el apoyo debido y sistemático por parte de los entes fundantes. En algunos momentos del pasado, ha sido blanco de fuertes cuestionamientos, planteándose inclusive su eliminación por parte de sectores interesados. Con la promulgación el 30-12-1997 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, la cual contiene expresas disposiciones sobre la creación de un régimen pensional contributivo, general y uniforme, aplicable obligatoriamente a todos los trabajadores, los regímenes pensionales preexistentes deberán adaptarse progresivamente a sus estipulaciones, hasta lograr la uniformidad del sistema de seguridad social. Estas medidas legislativas obligan, hoy más que nunca, a revisar el régimen pensional del profesorado universitario. Es por ello que las decisiones adoptadas en el pasado, las cuales permitieron la creación de un régimen pensional contributivo y el establecimiento de los Fondos de Pensiones y Jubilaciones, lucen en nuestros días como la principal fortaleza y la mejor argumentación para abogar por su vigencia, conservación y robustecimiento. Es a partir de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones existentes, como el profesorado puede defender el régimen pensional consagrado en la Ley de Universidades, garantizar los derechos adquiridos, la permanencia de los profesores jubilados y pensionados dentro de la nómina de personal de la Universidad y la introducción de mecanismos correctivos o de ajustes del poder adquisitivo o valor real del monto de la pensión en el tiempo.

Por estas razones, es imprescindible precisar la naturaleza jurídica del Fondo y de la Fundación, responsabilizar a los entes fundantes por el cumplimiento de las obligaciones, introducir los cambios que sean necesarios para hacer efectivo el objeto de la Fundación y realizar los estudios demográficos y actuariales que permitan sustentar sobre bases técnicas, el régimen contributivo y la viabilidad, durabilidad y financiamiento del programa jubilatorio y pensional del profesorado universitario.