

Esther Elena MARCANO

RESUMEN

El artículo plantea que los servicios públicos son hechos sociales y como tales están afectados por el proceso de desarrollo de la sociedad venezolana, en consecuencia su análisis debe considerar las relaciones entre Estado, servicio público y tipo de economía. El enfoque se sustenta en abordar el tema servicios públicos de una manera global a partir de un servicio en particular, el agua. Enfoca el tema ubicándolo en el tiempo, tratando de entender las relaciones entre las condiciones socioeconómicas del país, dentro de las cuales se desarrolla la visión de servicio público. En este proceso se transita por los orígenes de la actividad económica y del servicio como condición necesaria para el desarrollo del mismo. Se pasa de la gestión pública a una gestión privada incipiente, de una gestión centralista a una gestión regional en proceso de implementación y se indican las modificaciones que se han introducido en el naciente cambio de modelo de gestión de servicio.

PALABRAS CLAVE: SERVICIO PÚBLICO, GESTIÓN URBANA, PRIVATIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN, AGUA Y SANEAMIENTO, ASEO URBANO Y DOMICILIARIO.

SERVICIO PÚBLICO Y DESARROLLO URBANO EN VENEZUELA

ARTÍCULOS

ABSTRACT

This paper shows public services as social facts and so affected by the development of venezuelan society as process. Consequently, the analysis must consider the relation between the State, the public service and the type of economy. This approach try to study public services in a global way, from the analysis of a service in particular, water. The theme is seen localizing it by the time understanding the relations under venezuelan's social and economical conditions. This process transits from the origins of venezuelan economical activity and public services as unavoidable condition to the development. It passes from a public management to a incipient private one, from a centralize management to a regional in process of being implemented, and it points the changes that have been introduced in the new change of models of public services management.

INTRODUCCIÓN

Quien observa la ciudad, la siente y la vive cotidianamente, tiene necesariamente que ser sensible a los servicios públicos. Para quienes hemos hecho de la ciudad su centro y/o su objeto de trabajo, el tema de los servicios públicos se convierte en un convidado permanente y mortificante: ciudades afectadas por fuertes demandas de servicios y dificultades de las autoridades para su prestación y financiamiento; demandas crecientes de servicios y carencia de soluciones que respondan adecuadamente a dichas demandas o soluciones parciales que dejan de lado a un grupo importante de la población; necesidades iguales de servicios públicos y modos distintos de respuestas o sin respuestas. Observaciones, vivencias, prácticas sociales que llevan a una búsqueda, a un intento de encontrar la razón de las cosas. A este proceso intentamos aproximarnos.

Centrar la investigación de los servicios públicos en la ciudad parte del hecho de entender que en la realidad venezolana, la ciudad no es homogénea como conglomerado social, que cada actividad urbana (residencial, comercial o industrial), presenta una particularidad de dotación de servicios que habría que afrontar y que, además, la misma heterogeneidad de la actividad residencial y de la política pública, plantea un comportamiento respecto a los servicios que podría ser distinto de una urbanización a otra, de un barrio a otro, en fin, de una actividad económica a otra e incluso de una ciudad a otra. Esta aseveración no es gratuita, es producto de la experiencia adquirida en la práctica profesional en el área urbana y de la participación en investigaciones que han arrojado indicadores en este sentido. Además, las manifestaciones frecuentes en las ciudades, reseñadas por la prensa nacional entre finales de 1970 y finales de 1980, por la carencia de los servicios de agua, así como el conocimiento de situaciones similares ocurridas en otras ciudades de América Latina, reforzaron el propósito

de situar el tema en el medio urbano. Se escogió al área metropolitana de Caracas, como el lugar inicial del proceso analítico, con el estudio del servicio de agua, cloacas, alcantarillados y basura.

1/ CÓMO ABORDAR EL TEMA

El análisis de los servicios públicos como conjunto, involucra verlos como lo que son, hechos sociales producidos por el hombre, en su quehacer cotidiano, en ese sentido están condicionados a las formas de producción de la sociedad. Nombrados en general —servicios públicos— hace pensar en las decisiones políticas y en sus prácticas, a tocar el aspecto financiero y en cómo se administran esas finanzas, pero también a considerar los que sufren las consecuencias de su funcionamiento o de sus carencias, es decir, trabajadores y usuarios que organizan o manipulan sus redes, disfrutan y/o sufren las ventajas de su uso y/o las carencias de su ausencia. Lleva a reflexionar especialmente en las prácticas individuales de consumo de los servicios, pues son éstas las que están constantemente en discusión, dentro de un espacio urbano de conflictos permanentes por el uso de los bienes urbanos.

El término —servicios públicos— utilizado para generalizar el tema corre el peligro de borrar las particularidades o las diferencias y, así, servicios que suelen ser tan distintos como el agua potable, el transporte, la educación, la salud, los mercados, los cementerios, etc. aparecerían agrupados de manera homóloga. Las condiciones particulares de un servicio respecto a otro, obliga a caracterizar cada uno de ellos evitando el riesgo que la generalización o el intento de homogenización involucra, escondiendo condiciones que el conjunto podrían negar o ignorar. Tomados como unidad, evitaría la tentación de pensar que todos los servicios juegan el mismo papel en la producción y reproducción del capital, en la política del Estado y/o en la construcción de la ciudad

capitalista (Lungo, 1989:88). En fin, vistos de esta manera, analizarlos dependerá del esfuerzo que se realice para escoger un servicio en particular, abordando el tema de una manera global.

En la investigación sobre los servicios urbanos en Venezuela, las primeras interrogantes que se nos presentan son: ¿qué son los servicios públicos en nuestra sociedad?, ¿qué muestran, qué ocultan y a qué contribuyen?, ¿cómo caracterizarlos?, ¿cómo transformar la “cosa servicio público” en sujeto de investigación?, ¿qué dice la teoría al respecto? Recurrimos a los enfoques teóricos siguiendo el planteamiento de Bourdieu (1979:54), según el cual, el objeto de estudio de una investigación no puede ser construido sino en función de una problemática teórica, que permita someter a examen sistemático todos los aspectos de la realidad, relacionados con los problemas que le son planteados. El mismo principio es manejado por Eco (1982), cuando expresa que determinar el objeto de investigación implica “definir las condiciones sobre las cuales podemos hablar”, pero ese lenguaje dentro del cual hablamos cuando investigamos, como lenguaje al fin, está basado en un conjunto de reglas que hemos establecido previamente o que “otros han establecido para nosotros” (p. 42).

Considerados como hechos sociales pueden, a los efectos de su análisis, ser “tratados como cosas” (Durkheim, 1989:12). “Se cosifica” el hecho social y se transforma en hecho “real”, preconstruido por la percepción que de él hemos aprehendido. Pero, ¿eso basta? Es necesario que el objeto real sea transformado en objeto analítico, es decir, en “un sistema de relaciones expresamente construido” (Bourdieu, 1979:52). Esto quiere decir que el hecho social percibido por el investigador requiere del “...análisis conceptual o filosófico de la acción y las reglas que son implícitas en dicha acción para el cual la acumulación por sí sola de datos empíricos no es suficiente” (Sayer, 1984:33). Todas estas

consideraciones exigen la tarea de dicha construcción, de asumir una postura para el análisis.

El planteamiento se hace difícil en la medida en que el problema en términos de discusión pública se le carga de estereotipos, que pueden llevar a encasillarnos en concepciones que caracterizan un funcionamiento negativo característico de las crisis, en posiciones dicotómicas de público-privado, usuarios-clientes, pagado-gratuito, igualdad-desigualdad, Estado-mercado, conceptos vistos como excluyentes cuando podrían pertenecer a una misma situación sin que necesariamente se excluyan.

Si bien en la investigación que da origen a este artículo, analizamos los servicios de agua, cloacas, alcantarillados y basura, dado que cada servicio tiene una organización distinta y un comportamiento diferente en el desarrollo urbano, presentar más de un servicio va más allá de los límites del presente artículo, en consecuencia optamos por analizar uno de ellos, el agua, y sus implicaciones en el desarrollo urbano en Venezuela.

Desde nuestra postura, analizar el servicio público en Venezuela pasa necesariamente por entender el papel que juega el Estado venezolano en la organización de la sociedad en términos económicos, políticos y sociales. Dentro de esa posición hemos diseñado el camino siguiente:

1. Entender cuál es la concepción implícita o explícita que tiene el Estado del servicio público.
2. Buscar las relaciones que puedan existir entre la política de servicio público y la economía en general, así como en la sociedad en su conjunto, destacando cuánto se acercan o se alejan del concepto.
3. Analizar el servicio en sus diferentes dimensiones: administrativo, financiero, regulatorio, técnico y político.
4. Analizar la distribución del servicio según los distintos grupos sociales.

5. Definir las relaciones que puedan existir entre un servicio público y los otros.
6. Establecer las relaciones entre el servicio, la economía y el aspecto internacional relativo al tema.

Los límites de este artículo sólo nos permite reseñar ahora solamente los puntos 1 al 3, refiriéndonos al resto de una manera tangencial. Para llevar a cabo este recorrido metodológico tendremos que pasar necesariamente por la teoría.

2/ LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

2.1. Algunas definiciones

La teoría acuña a los servicios públicos un gran valor, tanto para la eficacia productiva de la economía como para el mantenimiento de la cohesión social. Se necesitan buenos transportes, una buena distribución de energía, una eficiente red de comunicaciones, para hacer funcionar cualquier actividad productiva. Igualmente la incorporación a una red es necesaria para mantener la cohesión social, por el contrario, la falta de incorporación aparece como una exclusión (Stoffaës, 1995:21). Como vemos, este autor le asigna a los servicios públicos un papel importante en la economía.

Otros autores como Rivero (1994, cit. Stoffaës: 49) centra la importancia en el aspecto social. Este autor plantea que la finalidad del servicio público es "la satisfacción de una necesidad de interés general". Junyent se inscribe dentro de la misma visión cuando sostiene que por "servicios públicos se entiende a menudo aquella prestación que debe ofrecer la administración pública para satisfacer una determinada demanda colectiva" (p. 21).

Autores latinoamericanos como Cuervo *et al.* (1988), refiriéndose a la teoría del servicio público como ideas "afines y complementarias" de la intervención del Estado benefactor,

sostienen que "el servicio se orienta a la satisfacción de necesidades sociales y no meramente económicas; su rentabilidad sólo puede estimarse en términos difícilmente cuantificables como son los del bienestar colectivo. Estrictamente hablando, no puede excluir a ningún asociado, ni siquiera por medio del mecanismo de los precios o en razón de la capacidad económica de los individuos" (p. 84). En esta definición se asume que el Estado es directamente responsable de proveer los servicios públicos a toda la sociedad. La cuestión a resolver es quién paga los costos del servicio.

2.2. El enfoque institucional

Otro enfoque, el institucional, tiene que ver con quién presta el servicio y para quiénes. El enfoque pone en discusión la responsabilidad en la prestación del servicio, y en esta materia se habla de responsabilidad del sector público o del sector privado. Esta separación entre servicios, privados o públicos, no es constante en el tiempo y, por lo tanto, resulta dificultoso establecer la delimitación entre lo que es responsabilidad pública o privada. En Montreal, por ejemplo, se está en proceso de privatizar servicios como el agua, considerado esencialmente público. En Europa existe una gran variedad de modalidades de intervención del Estado, y en un país como Francia, donde la responsabilidad del agua y saneamiento es supuestamente del municipio, el 77 por ciento del agua en las ciudades es operado por empresas privadas, así como el 38 por ciento del saneamiento (Stoffaës, 1995:91).

En Venezuela, el Estado es el responsable directo en la prestación del servicio de agua. Sin embargo, alrededor del servicio se ha construido un sistema de relaciones entre ingenieros, constructores de infraestructuras, redes y viviendas, proveedores de químicos, capital financiero, a través del cual se ha organizado la articulación entre el Estado y el sector privado para la prestación del servicio.

La Cepal considera maniqueísmo una caracterización planteada “en términos polares y excluyentes”, dando todas las virtudes a un sector y vicios a otros. “Generalizaciones de este tipo ‘conducen a propuestas sin contenido sustantivo’, como lo reflejan las expresiones ‘más sector privado’ o ‘más sector público’ y no se compadece ni con la complejidad del tema, ni con lo que han sido las relaciones entre ambos sectores en la experiencia de América Latina.¹ Menos aún, representa una formulación aceptable de la compleja interacción dinámica y cambiante entre los sectores público y privado” (Cepal, 1990:98).

Se entiende que sólo la figura del Estado es capaz de organizar a nivel del conjunto las condiciones para la competencia entre empresas privadas, en cuanto a los factores esenciales para el crecimiento, como la infraestructura básica, la educación, el agua. Éste es el papel que hoy intenta desarrollar el Estado venezolano en su intento de privatización de los servicios.

Dentro de la imposibilidad estructural de organizar estos servicios a nivel de los capitalistas individuales, existen otros factores que demandan la intervención del Estado: “El tamaño de la inversión, período de rotación, el control monopólico sobre el espacio servido, la lucha por el reparto de los costos y la lucha social por la socialización del consumo, chocan con la lógica de la empresa privada e impiden que ella se encargue de la producción de los servicios” (Coing, 1989). Es esencial la intervención

1/ Véase, Jaramillo, Cuevas y González (1988); Yepes (1990) y Cuevas (1992).

del Estado en la organización de los servicios, aunque su participación varía según las condiciones particulares de cada período y de cada lugar. Por lo tanto, no existe una dicotomía entre lo público y lo privado, sino que existe una articulación en constante cambio entre el Estado y la empresa privada, donde esta última busca entrar al sector cuando se considere que existe la posibilidad de ganancias, pero “siempre y cuando el Estado asuma los riesgos” (p. 51).

En Venezuela, las relaciones entre el sector público y el privado en el servicio de agua y saneamiento han sido frecuentes. Aunque el servicio es público, hoy con la política de privatización las relaciones entre los sectores público y privado sufren un reacomodo, que varía según el servicio público del que se trate.

3/ LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO EN VENEZUELA

La definición de servicio público que encontramos en Venezuela, viene orientada sobre todo al aspecto legal, entendiéndose por servicio público “prestaciones legalmente **obligatorias** a cargo del Estado o de un ente público, que deben ser realizados en forma **regular y continua**, ya sea a través de los organismos de la administración, ya sea bajo su control, dirección y vigilancia” (Ministerio de Justicia, 1993:1269) (destacado nuestro).

Desmenuzando el concepto, entendemos que la expresión “...que debe ser realizada regular y continua”, implica que

existe la obligación de responder de manera permanente a las necesidades de los usuarios, que el servicio debe ser regular. Es decir, el operador está en la obligación de asegurar a cada instante la provisión del servicio a todo consumidor que disponga del mismo. La conceptualización reseñada arriba contiene todos estos elementos, sin embargo, el servicio en Caracas, Barquisimeto, Maracaibo o Cumaná está marcado por la irregularidad, la discontinuidad, como lo constatamos en Marcano *et al.* (véase Vol. I, 1991 y 1995). El disfuncionamiento es aceptado, desde 1962, por el mismo Estado, cuando admite como forma “frecuente” de funcionamiento del servicio la presencia de los tanques domésticos de almacenamiento de agua en las edificaciones y los regula en el art. 136 de las Normas Sanitarias para Proyecto, Construcción y Reforma de Edificaciones de 1962. Además, en la práctica diaria de los usuarios constatamos que “...disposiciones normativas **transitorias** obligaron a cada suscriptor de la zona metropolitana a tener y mantener un tanque de almacenaje de capacidad equivalente a un promedio de medio día de agua. Actualmente los tanques se mantienen aún en uso por las constantes interrupciones en la dotación...” (Marcano, 93:55) (destacado nuestro).

La definición arriba indicada expresa una posición institucional: la visión del servicio ha jugado un papel importante en el proceso de desarrollo urbano del país, que trataremos de simplificarlo a continuación, destacando los momentos históricos de mayor significación.

3.1. Antes de 1936. La ingeniería sanitaria

El concepto de servicio público en Venezuela nace ligado a la ingeniería sanitaria. Tiene como finalidad resguardar la salud pública amenazada por las epidemias. No podemos olvidar toda la importancia que adquirió en el país la lucha contra el paludismo, durante los procesos de exploración y explotación del petróleo a partir de 1920. Para entonces, se requería del saneamiento ambiental y, por ende, de una población sana para el desarrollo de la producción petrolera. Este interés no era sólo del gobierno nacional: las empresas internacionales, concesionarias del Estado venezolano para la explotación petrolera, estaban interesadas en mantener sanos a los trabajadores afectados por la malaria. Esto explica que en 1926 llegue al país una misión cívico-militar de la Fundación Rockefeller, para asesorar a las autoridades del país en la lucha contra la fiebre amarilla (Castellanos, p. 81, cit. Marcano *et al.*, p. 91). El Ingeniero Jefe de la Misión de Ingeniería Sanitaria de la Fundación, Thorndike Saville, fue nombrado Jefe de Servicios de Ingeniería Sanitaria del país entre 1926 y 1927 (p. 82).²

La legislación del momento estableció el marco jurídico e institucional necesarios para que las funciones de saneamiento se cumplieran. El articulado de la Ley de Sanidad de 1931, expresa en su artículo 1º que el Servicio de Sanidad Nacional está a cargo del Ministerio de Salubridad y de Agricultura y Cría y en su artículo 4º le asigna al Ingeniero Sanitario las siguientes atribuciones:

^{2/} Este mismo ingeniero realizó varios estudios para la firma Consulting Engineering (Marcano *et al.*, 1984).

- 1) Inspeccionar las instalaciones y procedimientos empleados en la provisión de aguas para el **consumo humano**, informar al Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría acerca de las modificaciones o reparaciones que deben hacerse o de los procedimientos que deban adoptarse para mejorar aquellos en resguardo de la salubridad pública.
- 2) Estudiar los procedimientos modernos más adecuados para el tratamiento de **las aguas contaminadas (cloacas), basuras, desperdicios...**
- 3) Informar al Ministerio ...acerca de los trabajos de canalización, **drenaje, desagües y otros** que sea necesario ejecutar a fin de evitar la formación de pozos, lagunas y estancamientos de agua que favorezcan el desarrollo de larvas de mosquito o la reproducción de gases perjudiciales a la salud (destacado nuestro).

El Ministerio de Salubridad y de Agricultura y Cría asume, entonces, los servicios de provisión de agua potable, cloacas, desagües y basuras con el objetivo de preservar la salud pública. La ingeniería sanitaria no podía separarse del contexto social y político de la Venezuela de comienzos de siglo; al contrario, la política de salubridad es coherente con el objetivo del Estado venezolano del momento: crear las condiciones necesarias de higiene pública para que el naciente modelo petrolero pudiera instalarse.

3.2. Entre 1936-1942. Agua y saneamiento pasan al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS)

Controlado el brote de malaria, por un lado, resuelta la fase de exploración y explotación e iniciada la fase de exportación petrolera, la política del servicio de agua y saneamiento toma otro sendero, servir al proceso de urbanización y adecuarse a la producción, que comienza a imponerse en el país a partir de la década de los años cuarenta y que va a reflejarse con mayor intensidad en los años cincuenta y sesenta. Resuelto el problema de la salubridad, el Estado venezolano asume

con propiedad el servicio público, con el precepto de **interés general** y lo norma en la Ley de Sanidad Nacional de 1942.

En la Ley se especifica la potestad del Estado en la materia, cuando en su artículo 2º expresa que, "...la suprema dirección del Servicio de Sanidad de la República le corresponde al **Ejecutivo Federal**, quien la ejercerá por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y al efecto se declara de **interés público** para la salubridad general la coordinación y cooperación de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades, **en materia de servicios sanitarios**" (destacado nuestro).

Esta ley podría considerarse como pionera de la descentralización, no sólo por lo arriba indicado, sino porque, además, en el art. 5º, prevé incluso el financiamiento de esta actividad. "Para la coordinación y cooperación de los servicios sanitarios, los Estados y las Municipalidades, aportarán los fondos que requieran conforme a los convenios que se celebren al efecto con el Ejecutivo Federal" (art. 5º) y en el art. 3º la Ley se refiere a que "El servicio de Sanidad comprende todos los ramos de la higiene pública y de la higiene social".

3.3. Entre 1943-60. Agua y saneamiento se asumen como servicios de gestión pública

Un año después de haberse proclamado la Ley de Sanidad y las Normas Sanitarias de 1962, el Estado mantiene la concepción que el servicio de agua y saneamiento es de interés general, profundiza esta posición tomando la responsabilidad directa del servicio, para lo cual crea, en 1943, una empresa pública —el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)— mediante la cual asume la gestión del servicio de agua. Este instituto fue creado con las funciones de "constitución, conservación y administración de los acueductos y cloacas del país". A partir de entonces,

las autoridades empiezan a considerar que el problema del agua en la ciudad capital requería de una organización técnica adecuada, que posibilitara un manejo más efectivo de los acueductos y que tomara en cuenta el crecimiento futuro de la población.

3.4. Entre 1960-1976. Se sustituye en la práctica la gestión del servicio y se acoge la política de infraestructura

El desarrollo del modelo petrolero produjo, necesariamente, cambios en el aparato político-institucional, a fin de dar respuesta al proceso de acumulación que se instauraba. En el agua y saneamiento se diversifican las funciones de la empresa pública para intervenir en estos servicios. El reglamento del INOS de 1962 limita su injerencia al medio urbano, mientras que el rural se circunscribe al MSAS. Además se le asignan nuevas atribuciones, tales como la construcción de toda la infraestructura que tiene que ver con el agua y el saneamiento "...de toda clase de obras relacionadas con la captación, conducción, tratamiento y distribución y de aquellas relacionadas con ...la evacuación y tratamiento de aguas residuales" (INOS, 1962, cit. Marcano *et al.*, 91:77). A partir de entonces, la gestión del servicio para el cual fue creado el INOS en 1943, pasa a ser sustituida en el período por la construcción de las grandes obras de embalse, transporte, redes y plantas de tratamiento, asumida en la práctica como prioridad de la empresa. La ingeniería civil juega un papel fundamental en las decisiones tecnológicas de ese momento.

La visión del servicio público se sustituye por la construcción de infraestructura, igual política se aplica en el transporte, donde lo prioritario es la infraestructura vial y no el transporte masivo de pasajeros,³ lo cual expresa cómo se había insertado la concepción de infraestructura en la visión del desarrollo urbano del Estado venezolano.

3.5. Entre 1976-1990. Crisis de la gestión pública del servicio

A fines de los años setenta, la crisis de funcionamiento del servicio de agua se expresaba fundamentalmente en la capital, en frecuentes períodos de escasez y simultáneas búsqueda de salidas que resolvían sólo momentáneamente la situación, para caer en una práctica sistemática de falta frecuente de agua en la ciudad. A nivel institucional, la crisis se reflejaba en la disparidad entre el presupuesto del INOS y sus problemas administrativos y financieros. En los años ochenta, el INOS absorbía el 83 por ciento de los préstamos internacionales otorgados a este sector. Sin embargo, la gestión del servicio presentaba serios problemas administrativos y financieros caracterizados por unos costos administrativos excesivamente elevados, un precio político del agua y una gestión distorsionada. Los gastos comerciales, administrativos y de supervisión y gerencia del INOS metropolitano pasaron de 14 por ciento en 1973 a 23 por ciento en 1980 y siguió su tendencia expansiva a 1990 (Limardo, cit. Marcano, 1993:178). Los costos indirectos sufrieron un aumento del 37 por ciento en el mismo período.

3/ Véase Marcano, "Autoroutes et bidonvilles: logique d'une politique urbaine". Tesis doctoral. Université de Paris, 1979.

La diferencia entre m³ producido y m³ fracturado era del 43 por ciento entre 1973 y 1980, pero la distancia era superior entre agua facturada y agua cobrada, que llegó en 1990 al 88 por ciento (INOS, 1990, cit. Marcano, 1993:177). A esto se sumaban frecuentes reorganizaciones internas del INOS metropolitano sin resultado alguno.

Problemas administrativos graves, una tarificación sin cobranza y una abultada nómina de personal, son algunos de los problemas que marcaron la crisis del servicio en el período y que dieron paso a un cambio en la gestión del servicio.

Por otra parte, en la década de los años 80, empiezan a detectarse signos de agotamiento en el modelo de desarrollo de Venezuela. La caída de los precios petroleros, la fuga de capitales y la suspensión de créditos por parte de la banca 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. A fines de los ochenta y comienzos de los noventa, las modalidades de gestión de los servicios públicos entra en una nueva fase.

4/ CAMBIO DEL MODELO DE GESTIÓN. DESCENTRALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

La crisis del modelo de desarrollo de la década de los ochenta, exige una reestructuración del Estado para su adaptación frente a los nuevos tiempos. Las políticas de privatización y descentralización forman parte de este proceso, son mecanismos que intentan reducir la intervención del Estado, tanto en lo económico como en lo social, el incremento de la eficiencia de la administración

pública y una apertura democrática hacia las regiones. Este proceso se inicia en 1989 con la descentralización del poder político y se concreta en 1993 con la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización. Se fijó un plazo de tres años para llevar a cabo la transferencia de servicios entre la Nación y cada entidad federal (de la Cruz, 1994:237).

Con el proceso de descentralización, el gobierno central, que tradicionalmente había mantenido una intervención directa en la producción y gestión de gran parte de los servicios públicos, cambia su política hacia un intento de redefinición de su papel en la sociedad venezolana, tendente a la transformación económica mediante la reestructuración de aquellas actividades que se mantenían en manos del Estado. En materia de servicios públicos, se trataba no sólo de eliminar las empresas del Estado, sino de realizar transferencias hacia el sector privado de servicios tradicionalmente manejados por aquél. Este paso significativo tenía como objetivo principal además de las transferencias de competencia desde el poder central a las regiones y municipios, la introducción de cambios en el financiamiento de los servicios que hasta esa fecha se habían mantenido a cargo del presupuesto nacional.

La privatización de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv), en 1989, inicia el camino del cambio de gestión de los servicios públicos. Las telecomunicaciones estaban estancadas: del proyecto previsto para 1986-87, de instalar un millón de líneas digitales, setecientas mil estaban congeladas (Ramos, 1998, cit. Marcano, 1998), mientras que la empresa del Estado administraba billones de bolívares para mantener una abultada nómina y los contratos de compromisos. La prestación del servicio era deficiente: para obtener una línea había que esperar hasta 5 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, si la empresa lo solicitare. En el contrato se establecieron incrementos tarifarios ajustados cada tres meses según el índice de inflación mensual del Banco Central. 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 (Ramos).

Cambiar el modelo de gestión del servicio de agua, ha implicado varios ensayos: reorganización del INOS en 1986, que consistió en una desconcentración interna del instituto, referente a la creación de unos "entes desconcentrados", que sustituyeron a las direcciones regionales de los estados, que seguían actuando sin autonomía. En el Acueducto Metropolitano, se ensayó, entre 1986 y 1989, un proyecto de contrato de servicio con la C.A. 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. Esta posibilidad fue abortada por dificultades surgidas entre los proponentes y el Gobierno nacional. Finalmente, en 1989, se acordó llamar a licitación internacional la privatización del servicio en la ciudad. El

Acueducto Metropolitano fue así sometido a licitación en junio de 1992, con la participación de 5 consorcios extranjeros. Este proceso no tuvo éxito, fue cuestionado por varios sectores económicos y políticos: unas empresas se retiraron, los alcaldes de la "mancomunidad" solicitaban su eliminación por falta de consulta a dichas alcaldías; los diputados al Congreso Nacional argumentaron vicios en el proceso de licitación y fracciones políticas pidieron la suspensión del proceso (Marcano, 1998).

Paralelamente a este proceso de privatización del Acueducto Metropolitano, se venía realizando a nivel del INOS nacional, un proceso de reestructuración previo a la privatización. De este proceso ha surgido una empresa matriz Hidroven C.A. y diez filiales regionales (Hidrológicas, C.A.). Para el área metropolitana de Caracas se constituyó Hidrocapital C.A. El fracaso de la privatización del Acueducto Metropolitano dio origen a la reestructuración de Hidrocapital mediante el Decreto N° 2.513 del 1/9/92.⁴ Otros decretos se suceden, el Decreto 2.786 del 27/1/93, que declara de primera necesidad los servicios de acueductos y de recolección, tratamiento y disposición de las aguas residuales en todo el territorio nacional, con lo cual el Estado intenta volver, en el texto por lo menos, a su condición de Estado benefactor que vela por la salubridad pública, y la Resolución del 24/2/93 donde se establecen nuevas tarifas del servicio. Además, se crearon dos agencias para la conservación de las cuencas del río Tuy y del lago de Valencia.

4/ Mediante este decreto se creó la Comisión Reestructuradora de Hidrocapital.

5/ LOS RESULTADOS

Este cambio de INOS en Hidroven, fue iniciado en 1991 con la liquidación del 90 por ciento de los trabajadores y la conformación de un conjunto de empresas operadoras. Sin embargo, el Informe del Ministro del Ambiente al Gabinete económico el 13 de enero de 1993 reseñaba que los recursos para el abastecimiento de agua habían disminuido en más de un 30 por ciento con respecto al año 1992, brecha que esperaba cubrirse a través del aumento de las tarifas. Este déficit se situaba en 11.000 millones de bolívares, para los gastos mínimos de operación de las Hidrológicas en 1993. Para la misma fecha, el Presidente de Hidrocapital, ingeniero De Viana, en entrevista en Radio Capital, decía que el costo real de 1 m³ de agua era de Bs. 40, la brecha entre costo de producción y costo de venta, de Bs. 34 Bs/m³, lo que haría difícil resolver la brecha con la tarifa (entrevistador Temístocles Rojas, 13/1/93). Dos funcionarios y dos opiniones distintas sobre el mismo tema.

Según cálculos oficiales, los costos de operación de las Hidrológicas en 1993 eran de 20.000 millones de bolívares, descompuestos así: 5.000 por presupuestos, 4.000 por recaudación y 11.000 déficit a cubrir por tarifas. Los principales componentes de los egresos son electricidad, químicos para las plantas de tratamiento y gastos de personal (Informe del Ministro del Ambiente al Gabinete económico, *El Nacional* 13-1-93). Lo que es indicativo que para la fecha continuaban sin resolverse problemas fundamentales de las crisis anteriores.

Descentralización y privatización han producido cambios importantes en el servicio de agua, las Hidrológicas están funcionando en las regiones y dentro de sus objetivos están: 1) implementar una tarifa nacional acorde para cubrir los gastos de operación y mantenimiento de los sistemas. 2) Planificar, mantener y supervisar las instalaciones y redes

de distribución de agua en cada uno de los municipios respectivos. 3) Establecer convenios con las alcaldías para extender racionalmente las redes a cambio de una garantía de pago de una tarifa adecuada por parte del usuario. 4) Contratar los servicios operativos con empresas operadoras locales, en lo posible. 5) Realizar a través del Ejecutivo nacional las gestiones necesarias ante organismos multinacionales y bilaterales para lograr los fondos necesarios para la ejecución de proyectos (Marcano, 1988).

En 1998, 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 (Baussón, 1998, cit. Marcano, 1998). 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 sobre la calidad de un servicio público. Entre ellas están la persistencia en el área metropolitana de Caracas de grandes consumidores cuya cobranza es difícil,⁵ se rompen 100 tubos por día y a la vulnerabilidad por diseño del sistema se le añaden la intensificación, en 1988, de fuertes invasiones alrededor de los embalses como La Mariposa (recorrido por la zona, febrero 98).

CONCLUSIONES

Si lo fundamental de la sociedad que hoy se intenta lograr, es dar respuestas adecuadas a las demandas de las necesidades sociales, estados y municipios en relaciones directas con la población, gracias a la descentralización se encuentran en el compromiso político de aumentar la cobertura y calidad de los servicios, lo que se revierte en un aumento del gasto público local. Siendo así, tanto al gobierno regional como al municipal le corresponde definir el rol de proveedor de

las condiciones para que esas necesidades sean resueltas. Establecer adecuadas relaciones entre el gobierno municipal y los ciudadanos en cuanto a la provisión y mantenimiento de los servicios, conlleva a incorporar nuevos actores y a establecer claramente las condiciones entre la gestión urbana y los residentes de la ciudad. Esto significa un cambio en las reglas del juego entre organización institucional y colectividades locales, lo que implica, entre otras acciones, buscar nuevas formas jurídicas para la operación de los servicios públicos y nuevas formas de funcionamiento.

En Venezuela, la privatización responde a una política de inserción del país al mercado mundial de gestión y operación de los servicios públicos, que busca la participación de nuevos actores en el proceso, la eficiencia administrativa, un manejo más comercial de las empresas y una recuperación de los costos que permita "una contribución para la inversión futura" (Cepal). Implantar este modelo ha sido difícil. Los servicios públicos tradicionalmente han conformado un espacio central de concentración del empleo clientelar y algunos de ellos como el agua, la educación y la salud, han jugado un papel fundamental en la distribución de la renta petrolera en el sentido de haber sido asumidos por la población como un derecho a recibir el servicio de manera gratuita. Otros problemas a resolver vienen dados por la disparidad existente entre salario mínimo y tarifas de servicios públicos, dentro de un proceso inflacionario alto. Las altas tarifas alcanzadas por el servicio de electricidad y el servicio telefónico no se compaginan ni con la calidad

del servicio ni con un salario mínimo situado en Bs. 100.000/mes. En los tres últimos años, la renta básica residencial de Cantv ha sufrido un incremento de 639 por ciento y la empresa no cuenta con un equipo confiable para medir los impulsos telefónicos; además, el número de teléfonos instalados es de 12 por 100 habitantes cuando se previeron 20 por 100 para 1997 (Ramos, 1998). Los frecuentes apagones de la electricidad de Caracas indican las deficiencias del servicio, mientras que el aumento progresivo de las tarifas llevó a la decisión del gobierno nacional a su congelación, en abril de 1998, por el resto del año, mediante acuerdo aprobado por el Congreso Nacional.

Respecto a la gestión municipal, si bien la Ley Orgánica de Régimen Municipal le otorga a los municipios la potestad de delegar la gestión de los servicios a empresas públicas o privadas, su práctica ha estado constreñida al Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario, mientras que servicios como el agua y el saneamiento, continúan aún con una intervención fuerte de la administración central a pesar de la existencia de las empresas públicas regionales. Si bien estas empresas han sido reestructuradas y han mejorado su eficiencia, carecen de un modelo alterno de financiamiento, recurriendo aún al Estado para resolver parte de sus dificultades. Servicios como la electricidad, han sido desde su inicio, de gestión privada, el municipio interviene poco.

El servicio del aseo urbano, tradicionalmente de gestión municipal, ha generado varias formas de gestión en el área

5/ En el área metropolitana de Caracas existen grandes consumidores del servicio, dentro de los cuales se encuentran, por ejemplo, el Hipódromo y Fuerte Tiuna, cuya cobranza se ha hecho difícil (Baussón, 1998, cit. Marcano, 1998).

metropolitana de Caracas con intervención del Estado: la crisis del servicio en 1970, terminó con la creación de una empresa nacional, el Instituto Municipal de Aseo Urbano (IMAU) para que se encargara de la prestación del servicio en la capital, con financiamiento del Gobierno central. Esta empresa iniciaría el proceso de privatización del servicio, en 1980. La crisis del servicio en el área metropolitana de Caracas (AMC), en ese año, lleva a la apertura de un proceso de licitación de contratos de servicio. 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 servicio por toneladas de basura recogida. La administración municipal se reserva la supervisión y control de los contratos y asume la mayor parte de los gastos de operación.

En 1992 se decide la liquidación del IMAU y se crea en febrero de 1993, una nueva empresa, Fundaseo, para la organización del servicio. En 1993 se deciden nuevas formas de negociación: se adopta el Régimen de Concesiones, mediante la cual las empresas asumen todos los gastos y recaudación del servicio con pago al contratante de un derecho de concesión. A partir de enero de 1994, el servicio de aseo urbano y domiciliario del AMC es realizado por empresas privadas, otorgado por licitaciones públicas. En ese momento, las alcaldías dejaron de pagar a las empresas privadas, por la prestación del servicio, quedando la fiscalización del servicio por cuenta del municipio respectivo.

La complejidad de relaciones que intervienen remiten a lo falso de la separación de los servicios en "público" y "privado", pues se trata de un nuevo acomodo de las relaciones entre el Estado y el sector privado

en las circunstancias actuales, cuyas modalidades varían según la ciudad analizada.

Estos ejemplos muestran cómo la gestión de los servicios públicos han conformado un tejido complejo de relaciones sociales que es necesario identificar, lo que permite tener una mayor claridad de la gestión de los servicios.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que una de las dificultades para llevar a cabo los objetivos de modernización del Estado está en que en el país la descentralización de los servicios públicos está afectada por la estructura clientelar del gobierno central, armada por los partidos tradicionales y trasladada a regiones y municipios con la política descentralizadora. Los nuevos gobiernos regionales tendrán que cambiar esta vieja visión para poder enfrentar las necesidades y respuestas de la población por unos servicios de calidad. Es el reto y la salida para una gestión urbana que les permita ejercer y mantener el poder en beneficio de las mayorías.

REFERENCIAS

- BOURDIEU, P. (1979)
El oficio del sociólogo.
México: Siglo XXI.
- COING, H. (1989)
"Privatización de los servicios públicos: un debate ambiguo". En: SCHTEINGART, M. *Las ciudades latinoamericanas en crisis*. México: Trillas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL, 1990)
Abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental en América Latina y el Caribe con posteridad a la carta de Punta del Este. Caracas: ONU.
- CUERVO, M. (1992)
De la vela al apagón. Bogotá: Cinep.
- CUERVO, M.; JARAMILLO, S.; GONZÁLEZ, J. y ROJAS, F. (1988)
Economía política de los servicios públicos: una visión alternativa. Bogotá: Cinep.
- DE LA CRUZ, R. (1994)
"Finanzas públicas y descentralización: la teoría inacabada del federalismo fiscal". En *Federalismo fiscal: el costo de la descentralización en Venezuela*. Caracas: Copre-PNUD, pp. 199-305.
- DROUET, D. (1989)
"Los actores de la ingeniería urbana en Europa". En *Revista CEUMT*, Barcelona, 109:23-44.
- DUPUY, G. (1987)
La crisis des réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires. Paris: Université de Paris I, XII LATTES.
- DURKHEIM, E. (1989)
Las reglas del método sociológico. Caracas: La Pléyade.
- ECO, H. (1982)
¿Cómo se hace una tesis? Buenos Aires: Gedisa.
- JUNYENT, R. (1989)
"Cuestiones de ingeniería urbana". En: *Revista CEUMT*, Barcelona, 109:20-21.
- LUNGO, M. (1989)
Lo urbano: teoría y métodos. San José de Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana.
- MARCANO, E.E. (1993)
La crisis del agua en Caracas: elementos para el análisis de la política urbana. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela.
- MARCANO, E.E. (1997)
"Descentralización: antesala para la privatización de los servicios públicos en Venezuela". *2º Congreso de Investigación Urbana y Regional: Balance y Perspectivas*. Tlaxcala, México, 29 de septiembre al 3 de octubre.
- MARCANO, E.E. (1998)
"Avances y retrocesos de la privatización de los servicios públicos en Venezuela". En prensa.
- MARCANO, E.E.; MEURANT, P.; KNOEBEL, G.; COING, H.; LIMARDO, C. (1984)
"Infraestructura de servicios de agua, cloacas y alcantarillados en el área metropolitana de Caracas y su área de Influencia". Resumen y 5 vols. Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo-Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.
- MARCANO, E.E.; FOLEY, J.; BENAIGES, A.; SEMECO, A.; ROJAS, T.; PACHECO, C.; LEAL, A.; VALDEZ, N. (1991)
"Los servicios urbanos en las ciudades venezolanas: modos de gestión y de organización. Agentes urbanos que intervienen y formas de Intervención. 1ª etapa Barquisimeto". Resumen y 6 vols. Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo-Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.
- MARCANO, E.E.; FOLEY, J.; VELÁSQUEZ, A.; RAMOS, R.; TORELLA, F. (1995)
"Los servicios urbanos en las ciudades venezolanas: modos de gestión y de organización. Agentes urbanos que intervienen y formas de intervención. 2 etapa, Cumaná". Informe final. Resumen, 3 vols. y 1 anexo. Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo -Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (1963)
Doctrina administrativa. Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963. Caracas, 1963, 269. Cit. Brewer Carías, 1971. *Aspectos institucionales del transporte y tránsito en el área metropolitana de Caracas*: Caracas: Fondo Editorial Común, p. 79.
- POLETTI, A. (1997)
"Aspectos estratégicos de la privatización en Venezuela". En: *Privatización en Venezuela*. Caracas: La Estrella. Serie Debates.
- RIVERO, J. (1994)
"Les deux finalités du service public industriel et commercial" *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, jun. Cit. Stoffaës, pp. 44-48.
- SAYER, A. (1984)
Method in Social Science. London: Hitchenson.
- STOFFAËS, CH. (1995)
Services publics, question d'avenir. France: Odele Jacob.
- YEPES, G. (1990)
Administración de empresas de agua potable y alcantarillado en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal.