

EL IMPACTO DE LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS SOBRE LAS EMPRESAS ESTATALES DEL SECTOR*

Edgar Varela Barrios**

Recibido: agosto 08 de 2008

Aprobado: noviembre 27 de 2008

RESUMEN

Este texto analiza la política pública neoliberal de mercantilización en Colombia, de los servicios públicos domiciliarios (SPD). Se hicieron tres estudios de caso y se analizó el comportamiento del sector estatal, después de la promulgación de las leyes 142 y 143 de 1994. La investigación muestra de qué forma no se ha cumplido el pronóstico de la retirada del Estado empresarial, sino que se ha presentado un cuadro complejo de luces y sombras en donde aún es significativa la presencia del Estado, ahora cumpliendo lógicas mercantilistas y autárquicas, en la continuidad de su carácter como operador empresarial.

PALABRAS CLAVE

Empresas públicas; administración pública; regulación y políticas públicas; empresas de servicios públicos.

CLASIFICACIÓN JEL

L97; L32; L33; L51; M38

CONTENIDO

1. Introducción; 2. La mercantilización de los servicios públicos en Colombia: hacia la desregulación y las aperturas privatistas en el sector; 3. Las tipologías del New Public Ma-

* Este artículo recoge parcialmente las conclusiones de la investigación doctoral emprendida por el autor bajo el título "Transformaciones de la burocracia pública en Colombia—El impacto de las reformas neoliberales sobre los servicios públicos domiciliarios" con la cual obtuvo su titulación en Administración (Opción Management) en HEC—Universidad de Montreal; investigación que cubrió el período 2004–2007. Esta actividad fue financiada conjuntamente por la Universidad del Valle y la Universidad de Montreal. Director del grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas, clasificado en categoría A en COLCIENCIAS.

** Licenciado en Filosofía – Humanidades y Magíster en Historia Andina en la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Doctor en Administración de la HEC—Universidad de Montreal, Canadá. Profesor titular, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Dirección postal: Calle 4B No 36-00, edificio 124, oficina 1032, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, teléfono (572) 518-5737, E-mail: evarela@univalle.edu.co.

nagement (NPM): entre el recetario y los contextos sociales; 4. Los principales impactos de las reformas sobre la operación de los SPD; 5. Conclusiones; Bibliografía.

IMPACT OF UTILITIES TRADING ON THE SECTOR'S STATE COMPANIES

ABSTRACT

This research analyzes neoliberal public policy of utilities trading in Colombia. Three case studies have been carried out and the behavior of State sector has been analyzed, after enactment of Acts 142 and 143, 1994. This research shows how entrepreneurial State withdrawal forecast has not been carried out; instead, a complex graph of lights and shadows has been presented, where State presence is still meaningful, nowadays carrying out trading and autarchic logics behaving as entrepreneurial operator.

KEY WORDS

Public companies; public administration; regulation and public policies; utility companies, economics of regulations.

JEL CLASSIFICATION

L97; L32; L33; L51; M38

CONTENT

1. Introduction. 2. Utilities trading in Colombia: towards de-regulation and private aperture in the sector. 3. Typologies of the New Public Management (NPM): among steps and social contexts. 4. Main impacts of reformations on household utilities operation. 5. Conclusions. Bibliography.

1. INTRODUCCIÓN

El problema que condujo esta investigación fue el impacto de la política pública neoliberal sobre los procesos de burocratización y mercantilización en los servicios públicos domiciliarios (SPD). En el caso colombiano, esta política implicó una desmonopolización en la provisión y gestión de los servi-

cios públicos plasmada en la Constitución Política de 1991. Allí, se incluyeron una serie de artículos que atañen a los servicios públicos que abrieron la puerta a la mercantilización de los mismos y a su desmonopolización.

Entre el final de la década de los 80 y la década del 90, se dieron cambios en las reglas del juego para la prestación de los servicios públicos

y la provisión de los mismos. Lo ocurrido fue un cambio de políticas públicas sectoriales largamente consolidadas, por otras que corresponden a megatendencias globales, bajo una línea de anclaje mercantilista, viendo los servicios como campo de negocios, acumulación y reproducción de capitales bajo la apertura de mercados y la mundialización del financiamiento, gestión y construcción de Políticas. Hoy en día, 3 lustros después, y a partir del modelo de políticas públicas de la Constitución Política de 1991, es pertinente preguntarse cuál ha sido el impacto de ese modelo en la provisión de los servicios públicos y el papel del Estado como gestor y proveedor de los mismos (Bel, 2004; Buitrago y otros, 1998; Varela, 2003).

Para la metodología empleada se construyeron tres estudios de caso para el trabajo de terreno. El modelo utilizado fue el sistémico relacional que pretende articular la relación entre un cuadro general de políticas públicas frente a la situación en la cual existían monopolios estatales y no se había liberalizado la competencia (Miles y Huberman, 1994).

Así, se presenta las tendencias hacia la mercantilización y la liberalización de los servicios de manera paralela a un cambio de políticas. En este sentido, se destacan los procesos de privatización y el nuevo papel de las empresas en las tres grandes áreas de operación de los servicios: energía, aguas y telecomunicaciones (Cunill y Martín, 1988). Posteriormente, se describe la filosofía que ha inspirado las reformas liberales y el modelo de gestión empresarial; se precisan los esquemas de control y regulación de los servicios para enlazar con una evaluación sobre la calidad de los mismos en relación con el papel de las tarifas en una economía de mercado sobre la base del principio de rentabilización. Finalmente, el artículo extrae conclusiones a partir de los estudios de caso respecto del papel de las empresas de los servicios públicos bajo el esquema Principal/Agente evaluando de qué manera los operadores públicos obedecen a las lógicas de la

mercantilización y no a los principios de rendición de cuentas al decisor político.

2. LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA: HACIA LA DESREGULACIÓN Y LAS APERTURAS PRIVATISTAS EN EL SECTOR

Un balance inicial señala algunos campos en los cuales el retroceso en la provisión de estos bienes públicos por parte del Estado ha sido grande. En Colombia, la privatización ha sido fuerte en el tratamiento de aguas en ciudades intermedias, y aún en grandes conurbaciones como Cartagena y Barranquilla (Beato y Díaz, 2003; Varela, 2007). Por ejemplo, en el Valle del Cauca, varios de los municipios intermedios han privatizado completamente el servicio del agua y el Estado ya no cumple ningún papel diferente al de regulador.

Otro campo en el cual ha avanzado bastante la privatización ha sido la recolección de las basuras y la disposición de los residuos y desechos sólidos: grandes ciudades como Bogotá, donde el proceso había sido anterior incluso a la Constitución de 1991, en la alcaldía de Andrés Pastrana y otras experiencias bastante antiguas en Cartagena y Barranquilla, se fueron sumando a otras maneras de concesionar privadamente la recolección de los servicios del aseo, la basura, el tratamiento y la disposición de los mismos (Varela, 2007).

Empero, el Estado no ha abandonado completamente estas funciones, pues por ejemplo en Medellín tal tarea la ejecuta la empresa de servicios varios; y en el caso de Cali, lo hace EMSIRVA, empresa que acaba de ser intervenida después de una serie de sonados escándalos por negociados y fraudes; caracterizada por una muy baja calidad en la provisión de estos servicios. En este sector, en el campo de aguas y alcantarillado, se trata de empresas que proveen concurrentemente estos servicios –las dos cosas o que hacen las tres–, incluyendo las

basuras, es el sector donde más se ha avanzado en la privatización de la propiedad y la gestión.

En el campo energético también ha habido incursiones del capital multinacional, particularmente a través de la compra parcial de la Empresa de Energía de Bogotá, por inversionistas españoles, chilenos y de otras latitudes, en especial del antiguo consorcio público CONDENSA, que posteriormente fue privatizado, han entrado como operadores y socios parciales de la empresa. Además, existe también participación significativa del sector privado internacional en el mercado eléctrico. Sin embargo, el grueso de las empresas de este sector – ISA e ISAGEN y la gran participación que tiene EPM – mantienen una preponderancia del capital público en la provisión del servicio energético (Bartley, 2001).

En donde más ha avanzado la privatización de la energía y afines es en el uso de gas. Se ha implantado el gas domiciliario en gran escala en Colombia y las empresas que están desarrollando la provisión de los servicios de gas residencial, al mismo tiempo están articuladas a la provisión del gas para uso industrial, y aún cuando sean de nombre colombianas, no lo son. Son empresas concesionarias, subsidiarias y articuladas mediante mecanismos de **joint venture y holdings** a multinacionales americanas, canadienses y algunas europeas (Belhocine y otros, 2005; Préfontaine y otros, 2001).

Las transformaciones tecnológicas han cambiado también el negocio de las telecomunicaciones. Las inversiones que se habían hecho en este campo son hoy obsoletas. Se presenta una velocidad muy grande en las transformaciones tecnológicas y una capacidad fuerte de las grandes multinacionales para controlar el sector por la asimetría a su favor respecto de los clientes y usuarios en el acceso a la información, la tecnología y el control de mercados de naturaleza global. Sin embargo, el Estado sigue teniendo una presencia significativa aunque esta presencia tiende a ser la de un socio de carácter

pasivo que entra en un esquema de competitividad global (Bel, 2004; Bresser y otros, 2000).

En otros campos de los servicios públicos, la privatización ha sido total y la concentración monopólica bastante alta. En particular, esto ha ocurrido en la telefonía celular. Se ha dado una expansión enorme de la telefonía, se habla en Colombia de al menos 25 millones de aparatos en manos del público. Este es un negocio bastante inequitativo, porque el grueso de las ganancias de las empresas lo pagan los más pobres a través del llamado prepago. La gente más pobre termina pagando el minuto más costoso, mientras que el comprador pudiente puede hacer paquetes corporativos en donde le resulta el minuto entre \$150-\$200 (Vergés, 2003). Está funcionando un modelo al revés del que funciona en los SPD. Se supone que los estratos 6, 5 y 4 financian y subsidian al 0, 1, 2 y 3. En la telefonía celular, las personas pobres subsidian indirectamente a los estratos 5 y 6.

Se ha presentado una virtual monopolización, con sólo 3 operadores. Aún cuando sean organizaciones diferentes, los respectivos planes corporativos manejan reglas similares restrictivas, comprobándose así el fracaso de los mecanismos de regulación. Ello en parte, porque la comisión de regulación en el campo de las telecomunicaciones fue diseñada en la propia Ley 142 de 1994 más en términos de regular y reglamentar la telefonía conmutada y de larga distancia de carácter tradicional, que la innovación telefónica que implicaba la llamada telefonía celular. Más aún, es imposible en la actualidad que este tipo de leyes y normativa regulen de forma completa y ajustada la transmisión integrada de datos, videos y voz que involucran las nuevas formas de tecnología.

Una de las principales lecciones de este proceso de apertura de lo privado, es que las políticas de desregulación y apertura no evitan la corrupción o la ineficiencia; lo que desvirtúa el mito neoliberal según el cual las empresas privatizadas son más

eficientes que las empresas estatales. Se podría afirmar sin mayor dificultad empírica de comprobación que EPM es mucho más eficiente que la mayoría de las empresas privadas que operan en este ámbito. Pero aquí se oculta un debate con un fondo falso. Una empresa puede ser eficiente desde el punto de vista economicista, pero actuar de forma desastrosa desde el punto de vista del balance social, y este es el punto al que se debe llegar. El discurso neoliberal oculta una trampa, pues solamente enfatiza en la rentabilidad económico-financiera como criterio exclusivo para determinar la eficiencia y no involucra la eficiencia en términos del impacto de las políticas sobre la inclusión social y la equidad (Varela, 2008b; Cuervo, 2004).

Por ello, es necesario evaluar el impacto de esta política (la de las Leyes 142 y 143 de 1994) y el marco constitucional que le dio sustento (Buitrago y otros, 1998; Cuervo, 2004). En Colombia es conveniente abrir el debate sobre la mercantilización de los bienes públicos y, en especial, sobre el modelo vigente de provisión de los SPD. Evidentemente no se podría pretender la estatización de todos los servicios públicos, o que los servicios públicos no se cobren, lo que sería la anti-mercantilización de los servicios. Pero sí se debe buscar un esquema distinto al actual, que diferencie claramente ámbitos de mercantilización respecto de ámbitos de no mercantilización (Varela, 2005; Barzelay, 2001). Si se es un usuario de estrato 6 ó 5; una empresa industrial, un banco o una firma comercial se deben pagar los precios reales de los servicios públicos e incluso precios que permitan subsidiar –mediante subsidios cruzados– a los que no tienen capacidad de pago.

Otro argumento no viable es aquel en virtud del cual la única lógica para administrar las empresas estatales es la rentabilidad económica. De forma alternativa, manteniendo la rentabilidad económica, existen otros principios como son los que sustentan la garantía de equidad social; y el vital principio po-

lítico que busca impedir la exclusión social. No se le puede pedir a un operador privado que le regale el agua a la gente, pero sí se puede exigir la adopción de modelos de subsidiaridad a una empresa estatal cuyos recursos son en el fondo, por vía de las tarifas o del patrimonio con el cual se la configuró, de la sociedad entera. Una empresa estatal, por ser de propiedad de los ciudadanos, debe garantizar la universalidad del servicio (Cuervo, 2004).

Eso no está pasando en Colombia, porque la Ley 142 prohíbe la gratuidad del servicio público en condiciones de pobreza extrema. En muchos países capitalistas avanzados existen servicios públicos esenciales que se considera la sociedad toda los debe pagar y no se le deben cobrar a nadie. De la misma manera, en esas sociedades hay carreteras magníficas que no tienen peajes. Y ello en tanto a través del impuesto de rodamiento, más el impuesto a la gasolina, más las rentas que recauda el Estado, el Estado subsidia las carreteras y las infraestructuras sociales. Bajo tal esquema, basado en un principio de tributación alto, se hace redistribución del ingreso por la vía de la inversión pública. De tal manera, es posible construir modelos que garanticen una mayor capacidad de inclusión, dado que la meta de universalización de los servicios públicos se está perdiendo; no porque tecnológicamente no existan las condiciones materiales u objetivas, sino porque el problema tarifario ha hecho crisis (Lindblom, 1999).

3. LAS TIPOLOGÍAS DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM): ENTRE EL RECETARIO Y LOS CONTEXTOS SOCIALES

El ideario del NPM ha sido el eje conceptual inspirador de las reformas y las políticas. Ahora, a la luz de los casos ya analizados y de las experiencias internacionales comparables, se intentará mostrar los resultados tangibles más importantes en el terreno de la implantación de tales ideologías administrativas.

3.1. Autofinanciamiento o autarquía de las empresas estatales

En el caso de las empresas estatales, la mega política que se estructuró definía claramente que éstas no podían seguir siendo subsidiadas por el Estado mediante asignaciones presupuestales periódicas, o incluso que el Estado no podría cobrar valores inferiores a los costos promedios de provisión del servicio a los usuarios, desmontando los subsidios para las capas pobres de la población. En su lugar, una lógica mercantilista apareció que, de la mano de la política de la autosuficiencia o de la autarquía económica, implicaba que solo podrían participar en la provisión de los servicios las que estuvieran en capacidad de autosostenerse y de generar rentas suficientes para, mediante mecanismos de reinversión, modernizar y ampliar el radio de cobertura y la calidad de los mismos (Vergés, 2003).

La autarquía, como eje tutelar de la gestión empresarial pública, implica varias modalidades de gestión. En primer lugar, el Alto *Management* público, al igual que el sector privado, presiona de manera permanente la revisión hacia arriba de las tarifas. En el caso colombiano, esta presión se concreta primordialmente en campañas de opinión; se socializan como amenazas las insolvencias y la falta de continuidad de los servicios públicos, si no se revisan los esquemas tarifarios vigentes, presionando de esta forma a las Comisiones de regulación correspondientes (Stark, s.f.).

Una segunda estrategia ha consistido en adoptar acciones agresivas en cuanto al recaudo de la cartera, lo que particularmente afecta a los sectores más pobres de la población, llegándose al extremo ya evidenciado aquí: el fenómeno de los llamados "desconectados". En tercer lugar, la autarquía conduce igualmente a una política, que se ha analizado en los casos estudiados, de disminución de los costos laborales: operacionales y tecnoadministrativos. En esta última dirección, se propicia la modernización tecnológica que suplanta el trabajo por procesos

automáticos y de robotización, particularmente en el sector informático. Eso supone la reducción de costos; aún cuando sea para ello necesario un apalancamiento financiero externo con el fin de dar los saltos tecnológicos requeridos. Ésta, como ya se dijo, es en buena medida la justificación del *partenariat* público-privado en las empresas del sector.

3.2. Nuevas modalidades de gestión empresarial

La lógica burocrático-weberiana, trazo dominante en la gestión de las empresas estatales del sector de los servicios públicos, fue paulatina y progresivamente modificada. En su lugar, se implantó una política inspirada claramente en el NPM. En este sentido, se impulsó la despolitización en la gestión de las empresas, a las cuales se pretendió constituir como organizaciones autónomas y relativamente independientes de los avatares políticos. Esto implicaba una modificación de la relación Principal-Agente, según la cual había un mandato político para las empresas concretado en el papel de los gobiernos locales, provinciales o estatales en el direccionamiento estratégico. Estas políticas implicaban que las empresas estatales debían satisfacer las demandas ciudadanas expresadas en los procesos de legitimación electoral; al menos en los países que se regían por la democracia representativa (Nellis, 2002; Cunill y Martín, 1988).

La despolitización implica, por lo tanto, una delegación del poder hacia las burocracias profesionales especializadas; proceso concentrado en sus altas jerarquías. A éstas se les demanda gestionar las empresas estatales de una forma tal que no se vean en situación de desventaja frente a sus competidores privados. Además, se propician diversas formas de asociación entre lo público y lo privado. En relación con la gestión en dichas organizaciones empresariales, se busca desvertebrar el papel de contrapeso que, en la defensa del modelo anterior de *Welfare State*, han ejercido los sindicatos, amplificando modalidades de *Outsourcing* o tercerización;

practicando políticas extendidas de adelgazamiento organizacional y rompiendo esquemas anteriores en los cuales se daban diversas formas de cogestión empresarial con la participación de los sindicatos, asociaciones de empleados y gremios profesionales que cobijaban a los funcionarios de las empresas estatales (Celis, 2004; De la Garza, 2000).

Teóricamente, el alcalde y los concejales tienen el control de las empresas municipales de servicios públicos. Los alcaldes nombran a los gerentes, pero éstos se relacionan funcionalmente –sin mayores mediaciones– con el Gobierno nacional y con las elites económicas de cada región. Por supuesto, actúan de manera directa en las interrelaciones con las multinacionales que les proveen tecnologías, equipos, asistencia técnica y con las cuales pactan *joints ventures*. Así, bajo la ideología del NPM y la lógica de la eficiencia y la rentabilización, el gerente público actúa como un empresario privado respecto de sus pares y se rinde a este tipo de lógicas, evitando el control político de su nominador, el alcalde y el concejo.

Esta práctica no está reglada formalmente en ninguna parte, sino que constituye un resultado directo de la transformación de la cultura política; condicionada además por el peso tutelar de los empréstitos. En ese sentido, las principales empresas estatales colombianas se han autonomizado de una forma significativa en sus procesos de gestión y en las decisiones tecnoadministrativas respecto del poder político y se han convertido, de manera parcial pero manifiesta, en tecnocracias administrativas o *manageriales* de tipo neoliberal, conservando la naturaleza público estatal de los derechos de propiedad (Barzelay, 2001; Bresser y otros, 2000; Peters, 2005).

Lo que se percibe es que, con la neoliberalización, el control sobre la Gestión del alto *Management* se le otorga en gran escala al mercado. El mercado termina decidiendo quién es buen o mal gerente; quién tiene buena o mala *performance*. Allí es donde entra el criterio de la rentabilización económica,

porque son los indicadores, los balances de pérdidas y ganancias, los indicadores más sofisticados como el EVA y otros que usan los financistas, los que se privilegian en la evaluación de resultados (Bel, 2004).

3.3. El control y la regulación en la provisión de los SPD

Adicionalmente, en relación con el control global, existen hoy en día tres grandes controladores globales que determinan los procesos de decisión en las empresas de SPD.

3.3.1 *Un controlador que diseña políticas son los organismos multilaterales, particularmente el Banco Mundial (BM).* En Aguas de Cartagena (ACUACAR), la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla (TRIPLE A) y en Empresas Municipales de Cali (EMCALI), en buena medida, las políticas y decisiones son tomadas afuera (Varela, 2007). En los proyectos de modernización, planes maestros, etc., están involucrados una gran cantidad de condicionamientos de carácter financiero, de la gestión, incluso de las relaciones laborales, del trato con los ciudadanos, de la facturación. Recuérdese la gran cantidad de condicionantes que incorpora para ACUACAR el empréstito por 265 millones de dólares que se contrató con la Banca Multilateral. Prácticamente, allí hay un acta de gobernabilidad de la empresa y de relación de ésta con la ciudadanía. Además, es clave subrayar otro control muy importante, a través del proceso de estandarización del comercio y las regulaciones de organizaciones como la OMC, los tratados bilaterales y los desprendidos técnicos como los sistemas ISO. No es desdeñable el grado en el cual estas empresas terminan siendo gobernadas por este tipo de regulaciones; muchas de ellas construidas por organizaciones que no son estatales ni multilaterales.

3.3.2 *Un segundo nivel de autoridad que formalmente ejerce funciones es la Organización Internacional del Trabajo (OIT).* Colombia suscribe por norma común los acuerdos de la OIT; y se evidencia una lógica

política de simular acatarlos mas no respetarlos. En la práctica, ésta es la situación prevaleciente en lo atinente a los derechos de sindicalización, al compromiso colombiano de evitar las formas de contratación a través de cooperativas asociativas y otras acciones empresariales que han sido condenadas por la comunidad internacional y por la legislación de política global en materia laboral (en especial las normas y pactos de la OIT) (López y otros, 1998; Longo, 2004).

3.3.3 *En un tercer nivel de control, se encuentra el control estatal, que la teoría económica llama "Principal-Agente".* La cuestión de fondo reside en auscultar hasta dónde el Agente (que se llama empresa estatal), le hace caso al Principal (que se llama alcalde y concejo municipal) y más atrás al real Principal (que se llama pueblo). El esquema de la Ley 142 de 1994 sometía el control de los gerentes a los alcaldes. Siete de diez miembros de las juntas directivas los nombra el alcalde y los otros tres terminan nombrándolos indirectamente porque supuestamente son representantes de la sociedad. Empero, no está reglamentado cómo la sociedad se representa a sí misma y el alcalde "a dedo" termina nombrándolos. Sin embargo, en la práctica los alcaldes y concejales han perdido el control político sobre las empresas. Esto es resultado indirecto de los errores de política en el pasado. Alcaldes y concejales, en el contexto de la cultura clientelar colombiana, se apoderaron de las empresas, las saquearon, las ferieron y las convirtieron en aparatos ineficientes.

3.3.4. *Otro factor que influye sobre las empresas es el mercado nacional y regional (América Latina), las empresas competidoras (allí entran lógicas como el benchmarking, las alianzas estratégicas, etc.) y el influjo de los proveedores.* En último plano, en una posición subordinada aparece el control externo social. Ello en virtud de que el verdadero control está a la larga en la esfera transnacional vehiculizado en la arquitectura de los organismos multilaterales.

En un nivel intermedio aparece el control estatal (Comisiones de Regulación, Ministerios y

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios); en tanto que en tercera instancia se observa un ámbito menos influyente: el llamado control social. En Colombia, se ha construido mucha literatura y cierto nivel de acciones prácticas por parte de las veedurías ciudadanas, pero el ejercicio de la veeduría es generalmente retórico. Se mantiene el mismo tipo de relación de poder de los llamados "Consejos Comunitarios" que ha impulsado el presidente Álvaro Uribe Vélez: se implanta una relación asimétrica perversa en la que Gobernantes y altos Gerentes son los reyes y los ciudadanos son vasallos. En realidad, la ciudadanía para vigilar necesita ser ilustrada y se está lejos de tener una ciudadanía ilustrada que no se deje capturar por el clientelismo. Por tal razón, se requiere más capacidad institucional de control de parte de las contralorías, las personerías y otros organismos como las propias comisiones de regulación (Huici, 2002).

4. LOS PRINCIPALES IMPACTOS DE LAS REFORMAS SOBRE LA OPERACIÓN DE LOS SPD

4.1. La calidad en la provisión de los servicios públicos

Sin duda, hay que reconocer que se ha dado un enorme salto cualitativo en la calidad de la provisión de los servicios. Ni los más fuertes críticos de las privatizaciones pueden desconocer la enorme revolución tecnológica en los llamados servicios públicos. Esta revolución tecnológica ha implicado la llegada de nuevas tecnologías a vastos sectores de la sociedad.

Pero en el balance de lo positivo y lo negativo, América Latina en estos años ha visto una gran transformación en las telecomunicaciones; se ha producido una democratización con la ampliación del mercado, presentándose en el caso de la larga distancia, del Internet y otros servicios similares, un abaratamiento muy significativo de los precios. En la oferta de televisión, se asiste a una ruptura

de los monopolios nacionales. La gente, aún en los barrios más pobres, tiene acceso a múltiples canales de señales bajadas satelitalmente, algunas de ellas legales otras ilegales, pero en todo caso, la apertura al conocimiento, al mundo, a la información, al entretenimiento, en el campo de la televisión es bastante grande y se ha roto, por la vía de la revolución tecnológica, el control político estatal de las sociedades nacionales sobre la programación, los horarios, las regulaciones y la misma oferta televisiva.

Un balance de las mejoras en la calidad de los servicios públicos resalta algunas diferenciaciones, dentro del marco general ya descrito. Si se toman en cuenta los 6 elementos usualmente utilizados para determinar la calidad (cobertura; oportunidad; calidad del servicio; respuesta frente a daños; respuesta frente a reclamos; manejo de cartera y relaciones usuario–cliente), se comprueba que se ha presentado un salto cualitativo en el conjunto de las empresas analizadas.

Quizás lo más destacable sean las experiencias de la Costa Atlántica, en virtud de que se partió de un punto inicial muy bajo, al comenzar las privatizaciones, que implicaba severas deficiencias en el servicio. En efecto, las bajísimas coberturas del servicio de agua y alcantarillado al igual que la recolección de las basuras en Barranquilla, atado a la carencia de oportunidad expresada en los frecuentes cortes y suministros del agua, la discontinuidad en la prestación del servicio de recolección de las basuras y los problemas complejos articulados a los llamados rellenos sanitarios, fueron factores que permitieron evaluar positivamente la gestión privada en estas municipalidades (Beato y Díaz, 2003; Varela, 2007).

4.2. Un gran lunar: la cuestión tarifaria

A manera de contraste con lo anterior, el gran lunar de las privatizaciones y de la incorporación de estas nuevas tecnologías es la cuestión tarifaria. Y esto es así no solamente en Colombia sino

en el mundo entero. La razón primordial de tales resultados que impactan hacia arriba las tarifas se deriva de que los monopolios en los SPD no han desaparecido. En algunos casos es prácticamente imposible que desaparezcan.

No es fácil que existan varios proveedores en un mismo mercado para la recolección de las basuras, pues lo probable es que éstos sectorializan las tareas, con lo cual –*de facto*– cada empresa será virtualmente un monopolio para sus usuarios. El único campo en el que la competencia ha funcionado de manera abierta es en el de las telecomunicaciones y la telefonía donde, el usuario al llamar por teléfono escoge, marcando un indicativo, a qué operador le apunta y esto explica porqué los precios han bajado para los consumidores. En otros sectores, el abuso de la posición dominante sigue siendo fuerte por la concentración de los derechos de propiedad en cabeza de operadores mundiales que toman las principales decisiones estratégicas en cada área de los SPD.

El modelo implantado desde 1994 es muy fuerte en el sentido de que no acepta el déficit estructural de las entidades, que se derivan de no cobrar el promedio estándar del costo de producción más la ganancia relativa y que prohíben el subsidio. Se está presentando una situación negativa nada anormal, dado que un 10% de los usuarios en una ciudad como Medellín y en otras conurbaciones urbanas, que son las zonas más ricas del país, estén desconectados (Marín y otros, 2005; Cabello, 2004). En Cali, no se ha llegado aún a tal cifra, pero sí está en un orden superior al 5% el número de personas que son desconectadas o que no tienen la capacidad de acceso (Varela, 2008a). En Cartagena, en el campo del agua potable, ya se está empezando a presentar desde el año anterior un fenómeno de vuelta al esquema artesanal de la venta del agua a la gente que está desconectada.

El principio hoy vigente como un dogma de política pública de que todo debe ser pagado y el no reconocer la realidad de la exclusión social que

implica la existencia de sectores de la sociedad que no tienen derecho a los servicios -porque no tienen con qué pagarlos- y se los coloca en una situación de criminalización, es algo que debe ser revisado políticamente (Cuervo, 2004).

Se ha pretendido el autofinanciamiento del modelo mediante los subsidios cruzados que permitieran pagar los otros manteniendo la empresa, y esto es algo que evidentemente no se ha logrado. Esto es la gota que viene a rebosar la copa de unas tarifas escandalosas. Recuérdese que en Colombia éstas son fijadas por las Comisiones Regulatorias, mediante estudios técnicos que se basan en tres rubros: los costos de producción (costos de operación), los costos administrativos (donde está la ganancia promedio) y, en tercer lugar, los gastos de mantenimiento y de inversión futura (Huici, 2002).

Con base en estos tres rubros se construyen las tarifas y luego, en algunos casos como en el de la energía, se hacen los subsidios cruzados; es decir, se fijan los topes del valor por kilovatio o el valor por minuto, según sea el caso, o el valor del volumen de una tonelada de agua métrica, para determinar criterios más o menos universales de aplicación de los consumos y cobro de los mismos; los cuales tienen alcances nacionales.

En relación con la filosofía de la gestión empresarial pública, cabe matizar que no se puede tener una visión economicista de la administración pública. Una visión que solamente percibe los problemas desde el punto de vista de la rentabilidad económica. Al contrario, las empresas públicas, las políticas públicas y sociales, tienen otros indicadores diferentes a los de la rentabilidad económica. Es por ello prioritario mantener como ejes tutelares de las políticas públicas principios tales como la universalización del acceso a los servicios; colocando como objetivo central de las políticas públicas en los servicios públicos, el incluir y no el excluir, ya que no puede ser posible continuar con un modelo de provisión de los servicios públicos que excluya automáticamente al que no tenga capacidad de

pago, cuando se sabe que ésta no es imputable a la desidia de la persona que no quiera pagar, sino que es imputable a la incapacidad económica de la persona de integrarse dentro de la sociedad (Marín y otros, 2005; Cabello, 2004).

En Colombia, ese modelo ha hecho crisis porque, a diferencia de cómo ocurre en otras partes cuando la gente no puede pagar, el Estado le da la plata para que pague; pero eso no ocurre en esta sociedad, aquí prácticamente el que no paga, queda librado a su suerte y lo mejor que puede hacer es hacer compromisos de negociación porque están prohibidas las condonaciones por la propia Ley 142 de 1994.

Es muy importante en Colombia la resistencia contra la política de mercantilización de los servicios públicos, la cual ha estado focalizada en unos cuantos actores contestatarios como son los sindicatos que, como se verá, se han debilitado numéricamente en el curso de todo este proceso de reformas. Es necesario incluir a la ciudadanía. Hay una sobre explotación de la ciudadanía porque con la condición de posición dominante, los organismos técnicos reguladores fijan tarifas, incluyendo los costos administrativos, operacionales y los costos para invertir y mantenimiento, que son fórmulas técnicas hechas por elites político-administrativas muy articuladas a las propias empresas, no hay autonomía de las comisiones regulatorias y, en términos generales, con el modelo de la Ley 142, se han transferido rentas sociales (Lindblom, 1999).

En este sentido, ha faltado como contrapeso de este proceso una mayor voz de la ciudadanía. El año pasado se creó en Colombia una Asociación Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos promovida por sectores sociales, grupos políticos de izquierda y movimientos cívicos, pero aún la capacidad de acción de este tipo de organizaciones es bastante débil. En algunas partes de Colombia, se han presentado movimientos sociales espontáneos para rechazar las alzas de tarifas, pero en lo fundamental, estos movimientos tienen una meta

que no cuestiona el diseño tarifario en sí mismo, sino que pretenden reforzar parcialmente los mecanismos regulatorios; es decir, tratar de hacer alivios, negociaciones, renegociaciones de las deudas, etc., pero que no se va a la base misma del modelo: la rentabilización privatista que prohíbe los subsidios y el acceso a los servicios públicos si no existe el pago. Adicionalmente, en el terreno de la acción social, es importante reconocer que a las lógicas mercantilistas se les contraponen el peso nada desdeñable de los factores políticos. Las comunidades usuarias de los servicios públicos, por ejemplo, constituyen un enorme acervo de fuerza política que puede ser movilizadado por las organizaciones sindicales.

4.3. Las regulaciones y los controles públicos sobre el funcionamiento del mercado en los SPD

Tal como Osborne y Gaebler (1992) lo manifestaron, el papel empresarial del Estado en la provisión de los bienes y servicios públicos es fundamental para establecer contrapesos en los procesos evaluativos, costeos y asignaciones de los mercados segmentados. Ellos advierten en su estudio, por ejemplo, cómo en algunas ciudades norteamericanas, al privatizarse el servicio de la recolección de las basuras, se preservó una porción del mismo servicio para una empresa gubernamental de corte municipal, de tal manera que ésta pueda hacer un monitoreo incuestionable sobre los verdaderos costos de la operación.

Situación diferente respecto del modelo en el que se privatiza todo y en donde son los agentes privatizadores quienes controlan la información con base en la cual las agencias gubernamentales fijan los precios, intervienen y regulan el mercado. En este sentido, se podría invertir la relación juez

y parte, que generalmente se califica en términos negativos; y ahora se la vería en términos positivos en cuanto ella le da mayor capacidad de regular de forma transparente y preservando el interés público a las instancias pertinentes de carácter estatal.

Desde el punto de vista del diseño institucional de políticas, la experiencia colombiana manifiesta insuficiencias serias particularmente en relación con los mecanismos de coordinación interorganizacional e interinstitucional. Las políticas públicas son direccionadas desde diversos ministerios (Minas y Energía; Telecomunicaciones; Protección Social, que es el nombre que en Colombia asumió el Ministerio que en el primer gobierno del Presidente Uribe Vélez fusionó las antiguas agencias de Trabajo y de Salud). Las tres grandes áreas de negocios de los servicios públicos denominados domiciliarios se definen de manera inconexa en estas tres grandes agencias de diseño y evaluación de políticas.

Debe reconocerse, no obstante, que en 1994, se intentó configurar una política coherente al expedirse de manera simultánea las Leyes 142 y 143 de 1994, dado que éstas correspondían en términos generales al modelo liberalizador que había definido la Constitución Política de 1991. Empero, la retroalimentación que permitiera en el futuro coordinar las políticas sobre la base de la evaluación de resultados, no ha tenido lugar.

La SSPD, diseñada como un mecanismo central del poder ejecutivo para ejercer la inspección y vigilancia; o en términos más llanos, para controlar el cumplimiento de la política, ha tenido fundamentalmente un carácter reactivo. Es cierto que interviene, como en el caso de EMCALI¹ y en numerosas otras empresas, cuando se presentan crisis en la provisión de los servicios o situaciones de relativa insolvencia de las empresas prestatarias. Pero cae en el error de transformarse en ejecutor,

1 Véase al respecto Varela (2008a), en este libro se explica con detalle el rol que ha jugado la SSPD y su modelo de intervención. En especial, se caracteriza su naturaleza inercial y reactiva en virtud de la incapacidad organizacional e institucional de la Superintendencia para administrar grandes empresas de servicios como EMCALI o EMSIRVA.

ella misma, de políticas, convirtiéndose de manera concurrente en juez y parte.

Tal SSPD no ha sido, por demás, ajena a las lógicas clientelares y patrimoniales en estos procesos de intervención, dado que la relación Principal–Agente, de coloración democrática originaria; por ejemplo, en términos tales que el alcalde elegido popularmente designaba al gerente y a los miembros mayoritarios de la junta directiva, simplemente se borra de un plumazo para aparecer un esquema de autocracia imperial desde el centro. La designación de los gerentes interventores. en el caso de EMCALI, depende de juegos políticos más que de una evaluación técnica del desempeño de éstos. En tal sentido, la SSPD no se auto-vigila o no actúa de manera autocrítica y transparente ante la ciudadanía en los casos de intervención anotados. Al menos aún, la SSPD ha jugado un papel propositivo que le permita evaluar los resultados sectoriales y generales en la implantación del modelo.

Desde luego, la dispersión de las políticas públicas en los llamados SPD es de naturaleza ontológica: se desprende del carácter heterogéneo de tales servicios que implica análisis de carácter focalizado, dada la diversa naturaleza de los mercados, los mecanismos que no son homologables en términos fácil, por ejemplo, de articulación de lo público con lo privado; más aún cuando la propia legislación de 1994 prohibió los subsidios colaterales entre los distintos servicios, lo cual sería apenas razonable desde una lógica empresarial para la gestión integrada de los mismos.

4.4. El papel de las empresas públicas como fuentes de fiscalidad complementaria

Las grandes empresas estatales altamente rentables tales como las de los hidrocarburos, servicios públicos, y otros afines, cumplen un papel conveniente en términos de la macroeconomía gubernamental, al propiciar transferencias significativas de rentas sociales para el Estado. Así, éste puede enjugar su déficit y apalancar recursos para

desarrollar inversiones estratégicas, así como programas sociales.

Aunque con las privatizaciones ingresan rentas cuantiosas en el primer momento, esta rentabilidad decae y resulta considerablemente mayor el dinero que deja de ser percibido por la operación directa, respecto al sustituto que implican los impuestos y regalías provenientes de las concesiones o de la privatización de los servicios. Las privatizaciones fueron políticas que pretendían enjugar el déficit fiscal, pero allí el balance que incluso el propio BM hace es altamente negativo. No se logró enjugar el déficit satisfactoriamente porque hubo que vender los grandes activos públicos; en situaciones en donde por la penuria fiscal, este tipo de empresas y sectores apalancan la capacidad de auto-sostenimiento desde el punto de vista de rentas no tributarias.

La diferenciación entre los tres grandes sectores: aguas, energía, y telecomunicaciones, implica estrategias de direccionamiento empresarial diferenciado o más precisamente, focalizado. Este camino lo asumió el Distrito de Bogotá que constituyó tres empresas sectoriales, y ha sido la vía adoptada por la mayor parte de los Gobiernos territoriales que anteriormente prestaban tales servicios. Las empresas estatales son las únicas con plena disposición política para incluir a los usuarios, incluyendo a los sectores más pobres con incapacidad de sufragar el valor de mercado de los servicios públicos; e igualmente son estas empresas gubernamentales las que con mayor viabilidad política emprenden programas para la universalización de la cobertura y la modernización tecnológica.

Las empresas estatales son las únicas con plena disposición política para incluir a los usuarios, incluyendo a los sectores más pobres con incapacidad de sufragar el valor de mercado de los servicios públicos; e igualmente son estas empresas gubernamentales las que con mayor viabilidad política emprenden programas para la universalización de la cobertura y la modernización tecnológica.

Con ello no se niega la posibilidad de que el sector público estatal en los servicios públicos, se articule bajo formas diversas con operadores y socios privados nacionales e internacionales. No se trata aquí de regresar a un modelo estatista a ultranza, tal cual se lo practicó en la América Latina en el período anterior de políticas públicas. Lo anterior en virtud de que, por razones de tipo pragmático, se hace necesario establecer relaciones con el sector privado y con las propias multinacionales. Una política de autarquía en la provisión y gestión de los servicios públicos resulta irreal y suicida. La interconectividad y la interdependencia, que son factores eminentes del actual proceso globalizador, incorporan como una condición necesaria tales alianzas, relaciones y articulaciones (Cunill y otros, 1988; Dombois y Pries, 2000).

El problema complejo en términos de política reside en configurar estas interrelaciones en términos equitativos, preservando el interés público y los fundamentos de la soberanía política de los Estados, particularmente de los latinoamericanos. Por lo anterior, este cambio de orientación en las políticas resulta imposible vehicularlo en el marco de las Leyes 142 y 143 de 1994 actualmente vigentes. Una reforma, una reingeniería del diseño institucional en la gestión de los servicios públicos resulta indispensable por todos los elementos anteriormente anotados, con el fin de lograr la meta señalada en este acápite.

4.5. El mundo del trabajo bajo el modelo de apertura y liberalizador

El declive del sindicalismo en el sector de servicios públicos se deriva de transformaciones de política, de las modernizaciones tecnológicas y de las nuevas formas organizacionales que asume la provisión de dichos negocios. En suma, las causas

eminentes del desplome del rol histórico del sindicalismo se desprenden de las megatendencias de política pública neoliberal encaminadas hacia la flexibilización, desregulación y precarización de la relación entre capital-trabajo en el sector.

Este retroceso está marcado igualmente por la disminución del peso cuantitativo de los trabajadores susceptibles de sindicalización. En el caso colombiano, en el sector de los SPD, la fuerza de los sindicatos de industria (SINTRAELECOL y SINTRAEMSDES, principalmente²) ha disminuido en la medida en que, por los procesos de privatización, por fusiones y adquisiciones, por políticas restrictivas y represivas de parte de las organizaciones públicas, mixtas y privadas, la tasa de sindicalización ha descendido dramáticamente. A ello contribuye la generalización del mecanismo de tercerización.

Esto es el resultado de un fenómeno observable a lo largo de la década del 90 del siglo pasado. La relativa articulación de los sindicatos con las administraciones de las empresas públicas, se rompió al implantarse la mercantilización como eje de la política pública en el sector. Y de una situación de relativa colaboración, o al menos de acuerdos pragmáticos entre las cúpulas dirigentes y los sindicatos se pasó a una situación de abierta confrontación. Los sindicatos de trabajadores radicalizaron sus posiciones políticas, desalojando del control a las fuerzas de tipo centrista y enarbolaron banderas contestatarias contra el proceso de mercantilización de los servicios públicos (Marshall, 2000). Esta actitud ha tenido un alto costo, en términos del hostigamiento desde el Estado y desde la dirección de las empresas.

Son frecuentes y recurrentes las denuncias que SINTRAEMSDES, SINTRAELECOL y SINTRAEMCALI³ han realizado, así como ha sido también significativa la denuncia internacional de este tipo de eventos

2 SINTRAELECOL: Sindicato de Trabajadores de la Electricidad en Colombia SINTRAEMSDES: Sindicato de Empleados de Servicios Públicos Autónomos e Institutos Descentralizados de Colombia.

3 Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali

ante la opinión pública mundial y ante la OIT. Denuncias que ciertamente han tenido resonancia en algunos medios de la opinión pública mundial, en Europa Occidental, Canadá, y América Latina.

En el actual contexto, se ha hecho recurrente en los servicios públicos la presentación de contraplegos patronales. Así, de forma inversa a lo tradicional, son los empresarios quienes formulan exigencias a los trabajadores sindicalizados para que éstos renuncien a los derechos ya adquiridos y garantías previas. El argumento recurrente es la necesidad de la flexibilización en procura de la competitividad (Longo, 2004). Se insiste ante la opinión pública, de manera agresiva y generalmente exitosa por parte de los funcionarios públicos y los dirigentes de las empresas gubernamentales en el argumento de que son los costos laborales excesivos, las prebendas y los privilegios de los trabajadores, los que afectan la estabilidad económica de las empresas.

Los sindicatos han resistido. Un episodio visible es la denuncia que SINTRAEMSDES ha hecho de la división reciente de EPM–Medellín. Existe también una labor activa del sindicato de SINTRAEMCALI en la denuncia de los modos de gestión de la Empresa intervenida y particularmente en relación con los procesos de corrupción, y las oscuras lógicas de contratación administrativa que se han llevado a cabo durante este período. En este último caso, tales denuncias han tenido cierto impacto en la opinión pública local y nacional; lo cual ha obligado a la apertura de investigaciones de tipo disciplinario por los organismos de control arriba anotados, e incluso a la renuncia de directivos del más alto nivel en ésta y otras empresas de SPD intervenidas (Varela, 2008a).

En términos genéricos, SINTRAEMSDES y SINTRAEECOL juegan un papel importante aún como interlocutores reconocibles por la opinión pública, en tanto los sectores se oponen a la política pública de mercantilización de los servicios en Colombia. Esta tendencia de confrontación no aparece aún

claramente articulada con el papel que puedan jugar movimientos sociales o los usuarios frente a estrategias de resistencia más consistentes que propongan alternativas de modificación al marco general de políticas, implantado durante el período a analizar. En el caso de empresas como EPM, que amplifican su radio de negocios, ello no significa automáticamente una ampliación concordante de la cobertura de sindicalizados. De otro lado, se requiere modificar sustancialmente el estilo y marco legal de las negociaciones para que éstas sean verdaderamente inclusivas; y para que no solo incluyan a los trabajadores con contrato permanente, sino que se planten reivindicaciones y programáticas sectoriales o nacionales que involucren a la opinión pública.

5. CONCLUSIONES

Un balance de las reformas en los SPD muestra que aún una parte significativa de las empresas prestatarias sigue siendo estatal y en este campo una porción significativa hasta ahora conserva la condición de Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE). Empero, en la generalidad de las empresas estatales se ha implantado una lógica mercantilista en la gestión de las mismas. El NPM ha logrado claramente el objetivo de traspasar los valores del empresarismo privado a la función pública y predomina por lo tanto, la lógica de administrar las empresas estatales como si se tratara de organizaciones privadas.

En suma, los estudios de caso y el análisis sectorial evidencian:

- a. La actualidad de los procesos de burocratización empresarial,
- b. El papel preeminente del Estado en los SPD no solo como regulador, sino también como un operador en el campo, y
- c. La necesidad de construir soluciones realistas en el campo de la gestión empresarial pública, lo cual ha de ser el resultado de estudios precisos

y detallados de carácter multidisciplinario sobre la capacidad del Estado para satisfacer –por sí mismo o mediante delegación– las demandas ciudadanas en el campo de los servicios públicos.

5.1. El rol de las empresas estatales de servicios públicos

El Estado sigue siendo un actor central en los SPD, tanto en Colombia como en el resto de América Latina. En primer lugar, el Estado conserva –parcialmente–, la capacidad de concentrar en sí la producción de políticas públicas. Este proceso de decisiones sobre la base de los elementos de diseño, formulación, reacción frente a las demandas expresas o implícitas en el campo de la política pública de los servicios, se desarrolla en un juego político, complejo con diversos actores e interacciones. Podríamos, en este orden de ideas, señalar la influencia de distintos grupos de presión.

En primer lugar, las organizaciones empresariales usuarias de los servicios, que tienen sobre todo un influjo sectorial y regional. De otro lado, las comunidades configuradas por ciudadanos, territorialidades, han sido también un factor reactivo importante, particularmente en función de sus demandas para la extensión de la cobertura de los servicios públicos. Esta presión se ha canalizado a través de los mecanismos partidistas, incluyendo las mediaciones clientelares y patrimoniales características de la cultura política colombiana. No han sido tampoco ajenas a este proceso las protestas sociales, particularmente en ciertos ciclos históricos en los que este tipo de acciones de movilización social fueron determinantes para presionar la configuración de la política pública estatal en estos campos.

Otro gran actor de la producción de las políticas públicas son las propias empresas de servicios públicos y, en general, los que la literatura técnica llama “operadores”. Como lo afirma Peters (2001, p. 3):

La burocracia empresarial, es un actor político con una enorme capacidad de influencia cuando interactúa con elites políticas decisionales, que de suyo tienen un carácter transitorio. Las que son electivas solamente gobiernan por el período para el que han sido designadas y muchos mandos delegados, tales como ministros, superintendentes, comisiones, rotan con una velocidad mucho mayor dado que son de discrecional nombramiento por las autoridades ejecutivas. Aún en la relación con el poder legislativo, es evidente la asimetría dado que los altos dirigentes de las empresas y en general los operadores, incluyendo allí los contratistas, las firmas de asesoría y consultoría, conocen los asuntos con un mayor nivel de profundidad, manejan información técnica, poseen el recurso clave de la información y el conocimiento.

El segundo plano en el que el Estado adquiere un papel protagónico bajo el nuevo esquema es el ya señalado de su función regulatoria. Esta regulación significa, particularmente por la vía de las llamadas comisiones de regulación, una capacidad elevada para determinar la política cotidiana, definir situaciones conflictivas, actuar como árbitro de los conflictos de intereses y privilegiar alternativas en procesos que no son de suma cero; es decir, en donde lo que pierde alguien, otro lo gana.

Son por ello esquemas en los que la competitividad regulada que describe como ideal el modelo se enfrenta con las crudas realidades, con las confrontaciones agudas entre los diferentes actores sociales e institucionales. Existe adicionalmente una capacidad regulatoria en los propios ministerios correspondientes: Minas y Energía; Telecomunicaciones; Protección Social (que en Colombia incorpora las políticas públicas en salud), adicionalmente el propio Ministerio de Comercio, Turismo y Ambiente. En este segundo plano de actuación regulatoria existe en medio de una gran dispersión y no poca conflictividad en el seno del propio aparato gubernamental del orden nacional.

Como se evidenció en los estudios de caso y a partir de la descripción contextual colombiana y

latinoamericana, y en algunos casos incluso apelando a experiencias de otras latitudes del llamado "mundo en desarrollo", el Estado cumple todavía una función vital como proveedor u operador. En este terreno, numerosas empresas –particularmente grandes operadores– siguen siendo aún empresas estatales, parte de las cuales aparecen como entidades monolíticas desde el punto de vista jurídico, en tanto que otras han transitado hacia el esquema de la propiedad accionaria, con lo cual se abre la vía a las alianzas con el capital privado y a las otras formas de asociación descritas, incluyendo alianzas público–público.

5.2. Los dilemas entre lo público y lo privado

En razón a tal fenómeno, se asiste a un dilema absolutamente superfluo o falso; ¿conservar o no conservar la naturaleza estatal de las organizaciones públicas?... Quienes propugnan como bandera política la lucha contra las privatizaciones, generalmente se fijan en el problema de los derechos de propiedad; se es estatal o no; cuando se puede ser estatal pero estar articulado plenamente a una alianza con capital privado, como le ocurrió a TELECOM en los años del *joint venture* o como viene ocurriendo ahora.

Como Latinoamérica no es un conjunto de países con gran producción de *know how* en tecnologías informáticas, no solo a nivel del *software* sino del *hardware*, ello implica que la presencia del capital internacional sea prácticamente inevitable. Incluso, aún cuando una empresa cualquiera siguiera siendo estatal, si se articula a la larga distancia internacional tiene que hacer inevitablemente relaciones de *joint venture* con empresas multinacionales; puesto que ellas son las grandes operadoras.

En relación con las políticas de financiamiento, el mecanismo de atracción de capital adicional al sector fue insuficiente y defectuoso. Como se dice comúnmente en Colombia, simplemente con un documento de identidad los nuevos inversionistas,

apoyados en sus antecedentes bancarios o financieros, pudieron acceder al negocio sin incluir cuotas significativas de capitalización. En algunos casos, mediante mecanismos de tercerización simplemente fue transferida la propiedad pública al sector privado sin que ello implicara una modernización significativa de las tecnologías, infraestructuras o formas innovativas en la gestión de las empresas o en sus recursos humanos.

La experiencia vivida manifiesta el papel estratégico de las empresas del sector en la redistribución de la renta socialmente producida y recaudada por éstas, la configuración –sobre esta base– de una política social de inclusión, y, finalmente, la dotación por medio de las organizaciones empresariales públicas de una base infraestructural para el desarrollo económico y las oportunidades empresariales en economías de mercado.

Resulta indispensable una participación significativa en el mercado de los servicios públicos, para las empresas estatales. Pero esto no es suficiente. También las altas burocracias empresariales públicas ejercen una situación de dominio asimétrico sobre las sociedades y resultan beneficiarias de los procesos de mundialización de políticas, especialmente encaminados a la mercantilización tan amplia como sea posible de los servicios públicos. La conveniencia de preservar una porción significativa del mercado para las empresas estatales se sustenta, no en la adopción de la "privatización organizacional", sino en los argumentos alternativos de política pública.

La función estatal en los SPD posee un alcance considerable alejado de los predicamentos de retirada del aparato gubernativo que prohijó el neoliberalismo en su primer momento (finales de los 80, comienzos de los 90), pero evidentemente con una situación bastante contrastante respecto del modelo monopólico anterior. Hay, por supuesto, grandes cambios en la política, por las tendencias hacia la mercantilización en la operación de los bienes y servicios públicos. Se observa una transformación significativa en los

estilos de dirección, la llamada cultura corporativa de estas organizaciones que han sufrido el efecto triple de resistencia, adaptación e innovación. Igualmente, modos de gestión y de intervención en la solución de las demandas que la sociedad y el mercado le formulan de manera diferenciada.

El corrimiento de la frontera de lo que es deseable mercantilizar respecto de lo que debe ser preservado de los influjos mercantilizadores se ha prácticamente difuminado. La mercantilización, como regla absoluta de los bienes públicos, genera efectos negativos sobre la inclusión social, la equidad y fragmenta la propia gobernabilidad de las sociedades. Por lo tanto, se presenta una dinámica de acción-reacción que confronta los procesos mercantilizadores. Suponer la desmercantilización del conjunto de los bienes y servicios públicos es ciertamente utópico y también inconveniente, desde el punto de vista de la concentración del Estado

en tareas prioritarias para proveer –como operador y garante– la cobertura, oportunidad y calidad de bienes públicos básicos (Varela, 2003).

Este es un debate incipiente sobre los elementos conceptuales básicos y fórmulas para cuestionar la mercantilización y determinar políticamente cuál es el lugar del mercado, si se supone como norte de la política pública la preservación del Estado Social de Derecho. La actual discusión no se limita solo a las esferas domésticas, sino que escenifica la contra cara de la globalización neoliberal. Una ingeniería gradual podría ajustar los efectos negativos de las políticas implantadas por el globalismo neoliberal. Esta transformación expresa la superación de los marcos domésticos de las soberanías territoriales. En este punto reside el carácter complejo y difuso del debate sobre las políticas públicas y la evaluación sobre el desempeño de las burocracias gubernamentales de corte empresarial.

BIBLIOGRAFÍA

- BARZELAY, Michael (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *En*: Revista del CLAD – Reforma y Democracia. <http://www.clad.org.ve/reforma.html>, Caracas. No 19, p. 7-66.
- BATLEY, Richard (2001). Asociaciones público–privadas para servicios urbanos. *En*: Los retos del gobierno urbano. Bogotá: Alfaomega Grupo Editor, S.A., p. 192-206.
- BEATO, Paulina y DÍAZ, Javier (2003). La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en la ciudad de Cartagena de Indias. Washington: BID, 28p.
- BEL, Germa (2004). Estado ¿versus? mercado. Barcelona: Universidad de Barcelona, Estudios de Economía Aplicada, Vol. 22, No 2, p.231-249.
- BELHOCINE, Noureddine; FACAL, Joseph y MAZOUZ, Bachir (2005). Les partenariats public–privé: une forme de coordination de l’intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d’aujourd’hui” en Revue d’analyse comparée en administration publique – TELESCOPE. Vol 12, No 1, febrero, p. 2-14.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Nuria y otros, (2000). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Caracas: Memorias del IV congreso internacional CLAD, 129p.
- BUITRAGO, Claudia María y otros (1998). El impacto de la ley de servicios públicos domiciliarios: logros y dificultades. Bogotá: Universidad Nacional.
- CABELLO, Julia, (2004). Servicios públicos y derechos humanos. *En*: Aportes Andino No. 10 Servicios Públicos y derechos humanos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 3p.
- CELIS OSPINA, Juan Carlos, (2004). Sindicatos y territorios. Dimensiones territoriales de la acción sindical. Aproximación teórica y descripción de experiencias colombianas. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical. Diciembre. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ens/sindi.pdf>>. [Consultada en Junio de 2008].
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1994). Leyes 142 y 143. Bogotá: Senado.
- CUERVO, Luís Mauricio (2004). Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. [En línea] Bogotá: Observatorio de la Economía Latinoamericana, No. 28, julio. Disponible en: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>>. [Consultada en Agosto de 2008].
- CUNILL GRAU, Nuria y MARTÍN, Juan, (1988). Relación Gobierno Central – Empresas Públicas en América Latina. Caracas: CLAD-ILPES, 336p.
- DE LA GARZA T., Enrique, (2000). La flexibilidad del trabajo en América Latina. Cfr. le recueil: Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo (comp.), México: Fondo de Cultura Económica. 796 p.
- DOMBOIS, Rainer y PRIES, Ludger (2000). Relaciones laborales entre Estado y Mercado–Sendas de transformación en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad. 272p.
- HUICI, Héctor (2002). Regulación de los servicios públicos. [En línea] Buenos Aires: Revista Política Pública No. 11, Septiembre. 17 p. Disponible en: <<http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp11.pdf>>. [Consultada en Septiembre de 2008].
- LINDBLOM E., C. (1999). Democracia y sistema de mercado. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 504p.
- LONGO, Francisco, (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós. 294p.
- LÓPEZ, Pedro; MIGUÉLEZ, Faustino; LOPE, Andreu y COLLER, Xavier, (1998). La segmentación laboral: hacia una tipología del ámbito productivo. Papers: Revista de Sociología, No 55. p. 45–77. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- MARSHALL, Adriana (2000). Regulación del mercado de trabajo, salarios y disciplina laboral–un análisis comparativo. Miami: XXII Conference of the Latin American Studies Association, 35 p.
- MILES, Matthew B. y HUBERMAN A., M. (1994). Qualitative data analysis: an expanded sourcebook. 2a ed., Newbury Park, CA: Sage.
- NELLIS, John (2002). The World Bank, privatization and enterprise reform in transition economies: a retrospective analysis. Washington: Center for Global Development, 62p. Disponible en: <[http://lnweb90.worldbank.org/OED/OEDDocLib.nsf/0/a8579a9a28a100b485256b6d006542f6/\\$FILE/privatization_enterprise.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/OEDDocLib.nsf/0/a8579a9a28a100b485256b6d006542f6/$FILE/privatization_enterprise.pdf)>. [Consultada en Mayo de 2008].
- OSBORNE, David y GAEBLER, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Addison–Wesley, 436 p.

- PETERS B., Guy (2005). *Institutional theory in political science – The New Institutionalism*. New York: Continuum International Publishing Group, 195p.
- PRÉFONTAINE, Lise ; RICHARD, Line y SICOTTE, Hélène (2001). *Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics. État de la situation*. Montreal: PívoT-Cefrio, enero, 35p.
- STARK, Carlos (s.f.). *Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina*. Disponible en <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0040204.pdf>>. [Consultado en Julio de 2008].
- VARELA BARRIOS, Edgar (2005). *La mercantilización de público. Ensayos sobre gestión y políticas públicas*. Cali: Programa Editorial Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. 293 p.
- VARELA BARRIOS, Edgar, (2008a). *Gestión y gobernabilidad en Emscali-liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias*. Cali: Universidad del Valle-Ecoe Ediciones-Universidad Libre, 295 p.
- VARELA BARRIOS, Edgar, (2008b). *Desafíos del interés público: identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. 2ª ed., Santiago de Cali: Programa Editoria, Universidad del Valle, 450p.
- VARELA BARRIOS, Edgar (2007). *Las privatizaciones en Cartagena y Barranquilla: un paradigma mercantilista en la gestión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia*. En: *Revista Pensamiento & Gestión*, Barranquilla: Universidad del Norte, No. 23, p. 209-255.
- VARELA BARRIOS, Edgar (2003). *La Mercantilización de lo Público*. Barcelona: INSTITUCIONES Y DESARROLLO, Nos: 14 y 15, diciembre, p. 359-385.
- VERGÉS, Joaquim (2003). *Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión, con especial referencia al caso de España*. En: *Supervisión y Gestión de la Empresa Pública*, Documento No 6, UAB, 58p.