

## **La modernización de los servicios públicos por redes: el reto de combinar eficiencia económica y solidaridad social \***

**María Elena Corrales**

La década de los noventa ha sido particularmente dinámica para los servicios públicos por redes. Buena parte de los mitos que sostuvieron su desarrollo a lo largo del presente siglo, han sido cuestionados, destruidos o sustituidos. Específicamente nos referimos a la condición de monopolio natural y de explotación integrada que caracterizó a estas industrias y a la creencia en el Estado-operador como única vía para garantizar el bienestar colectivo y, en particular, la universalidad de los servicios. En este dinámico proceso de transformación que se está llevando a cabo, se han construido nuevos paradigmas: el mercado como único mecanismo de asignación óptima de los recursos; la desintervención pública y subsecuente privatización, como garantes de la eficiencia operativa y económica de las empresas, y el Estado regulador como instrumento para superar las fallas que acompañan los mercados de servicios por redes.

En la construcción de la nueva institucionalidad que acompaña esta transformación, algunas de las fuerzas que impulsaron el anterior modelo de prestación de los servicios públicos por redes han sido poco reconocidas, en especial las relacionadas con el objetivo de lograr la universalidad de los servicios. En efecto, durante el presente siglo, este objetivo orientó de manera sustantiva las decisiones y acciones de buena parte de los gobiernos en esta materia, dando cuenta de un valor social que reconocía méritos en la ampliación de la cobertura y que privilegió el acceso por encima del equilibrio económico financiero de las empresas operadoras. Buena parte de la construcción del Estado Moderno se centró en la premisa generalizada del compromiso por lograr la universalidad de los servicios como garante de la cohesión social y promotora del desarrollo económico.

Los proponentes del modelo de mercado se han orientado a elevar la eficiencia de la gestión y el servicio. A pesar de los avances logrados en ese terreno, cada vez se hace más evidente la necesidad de incluir el tema de la equidad y el acceso universal dentro de las tareas pendientes. En el presente documento nos proponemos analizar el actual proceso de modernización de los servicios públicos por redes desde esta perspectiva, evaluando sus efectos sobre las prácticas de solidaridad que hasta hace poco más de una década eran consideradas como fundamentales. Examinaremos la posibilidad de implantar modelos de intervención y regulación que promuevan simultáneamente la eficiencia en la industria y la equidad frente a los usuarios. Tales modelos parecerían más adecuados para contextos de exclusión social como los que se presentan en los países latinoamericanos.

### **Una institucionalidad transitoria para saltar del caos al orden**

Durante la última década, se ha venido adelantando en América Latina un proceso de transformación profunda en las modalidades de prestación de los servicios públicos por redes: telecomunicaciones, electricidad, agua potable y más recientemente, del gas. Tal proceso ha sido uno de los elementos centrales de la modernización general de la economía y ha tenido un lugar protagónico dentro de las reformas económicas impulsadas desde los organismos multilaterales de financiamiento. La modernización de estos servicios busca introducir, o a veces, restablecer, la dinámica del mercado en las relaciones sectoriales, incorporar la iniciativa privada en la operación y gestión de las empresas bajo criterios mercantiles de eficiencia y rediseñar las actuaciones públicas en dichos servicios.

Los principios orientadores de la transformación han sido extraídos de la experiencia de países desarrollados, especialmente de la experiencia inglesa durante la década de los ochenta, cuyas

---

(\*) Versión corregida del trabajo presentado ante el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, dentro del foro organizado por el Instituto Internacional de Barcelona, celebrado en México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

condiciones de prestación de los servicios presentaban desde antes, altos estándares en términos de la gestión, calidad y cobertura de las redes. Adicionalmente, en los países desarrollados, el proceso de modernización se inserta dentro de un aparato estatal eficiente, con sistemas institucionales fuertes y de un elevado nivel técnico. La transformación de los servicios públicos por redes en esas condiciones, representa esencialmente un cambio en el modelo de gestión, creando condiciones para la incorporación del mercado como agente de modernización económica, tecnológica y organizativa y rediseñando los mecanismos de regulación que ya conforman una práctica pública, conocida y eficiente.

En contraste, los procesos de modernización en América Latina constituyen un vasto y profundo cambio cultural que involucra aspectos tan diversos como la reestructuración técnica y organizativa del servicio, el desarrollo de los mercados, el diseño de novedosos y eficientes sistemas de subsidios, la creación de un nuevo marco legal, la eliminación de algunas organizaciones públicas y la creación de nuevas instancias de toma de decisiones, la redistribución de los centros de poder, la reducción y reentrenamiento del personal e, incluso, profundos cambios en la valoración cultural y social de los servicios. Esta lista de actividades, sin llegar a ser exhaustiva, da una idea de la complejidad de los procesos planteados así como de la multiplicidad de objetivos y actores que pueden intervenir en cualquiera de ellos.

Es por ello que en muchos países, para alguno o todos de estos servicios, la transformación supone realizar un salto del caos al orden en medio de serias deficiencias institucionales y económicas. Hasta ahora, la mayor parte del esfuerzo teórico en apoyo a este tipo de proceso, se ha enfocado hacia el diseño de la imagen objetivo, en especial lo relativo a la definición del nuevo marco regulatorio e institucional y la implantación de un régimen económico que asegure la asignación óptima de recursos. Poca atención se ha prestado a la naturaleza específica del proceso de transición en un contexto estructuralmente diferente como lo es el latinoamericano. La idea de que sea necesaria una institucionalidad transitoria para cubrir la brecha entre ese modelo ideal y las condiciones de partida, parece haber sido ignorada tanto en los estudios teóricos como en las propuestas concretas de transformación.

Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la transición de un modelo a otro es lenta y compleja. Es posible que algunos de los cambios planteados en el régimen de propiedad o en el marco legal se puedan adelantar rápidamente, mientras que los cambios asociados a las conductas o a los procesos de desarrollo institucional presenten serios rezagos. Tales desarmonías, propias de los procesos de transición en contextos distorsionados, podrían reducir las ventajas del modelo de modernización propuesto e, incluso, impedir el logro de los objetivos planteados.

No se trata de negar la necesidad y urgencia de transformar los arreglos institucionales hasta ahora vigentes para la prestación de los servicios públicos por redes, sino más bien de comprender los retos que tal modernización plantea para las sociedades menos desarrolladas económicamente; de valorar los nuevos roles del Estado, no por distintos menos importantes; de apreciar las limitaciones existentes para la participación de los privados, no por existentes menos necesaria; y en particular, de diseñar nuevas prácticas de solidaridad social que, sin poner en riesgo la coherencia del modelo que se busca implantar, permitan el acceso a dichos servicios por parte de toda la población.

### **Reconocer las fuerzas del cambio: tecnología y nuevos patrones de demanda**

A partir de 1975, comienzan a evidenciarse dificultades en el crecimiento industrial de los países desarrollados y a cuestionarse la viabilidad del hasta entonces exitoso "Estado de Bienestar" de las economías democráticas avanzadas. Este cuestionamiento incluyó, entre otros, el de la competencia del Estado para lograr una eficiente asignación de los recursos en las diversas actividades económicas y dio lugar al redescubrimiento del mercado como agente de asignación de los mismos. En el campo específico de los servicios públicos por redes, el cuestionamiento más comúnmente elaborado se ha

referido a la ineficiencia que acompaña la participación del Estado, tanto en su papel de prestador directo de los servicios como de regulador de la acción de los privados, dando lugar a un proceso generalizado y creciente de revisión de los modelos de gestión y de las prácticas de intervención de los Estados.

Las fuerzas que impulsan esta transformación son diversas; sin embargo, destacaremos dos que a nuestro juicio son las que están sosteniendo de manera definitiva dichos procesos. Ellas son, la dinámica de innovación tecnológica de las propias industrias de servicio público y las exigencias de los clientes tanto en términos de calidad como de nuevos productos o tipos de servicios. A estos elementos intrínsecos al proceso de modernización que se adelanta, se le han unido fuerzas exógenas pero muy poderosas, que se relacionan con la imposibilidad de los Estados de continuar financiando el anterior modelo de gestión de los servicios.

La primera fuerza que impulsa la transformación, referida a la dinámica de innovación tecnológica de las propias industrias de servicios públicos por redes, genera la necesidad de liberar los modelos de gestión con el fin de permitir la incorporación de nuevas tecnologías e induce transformaciones importantes en la estructura de dichas industrias. Los procesos de reconversión tecnológica a los que están sometidas las industrias de telecomunicaciones, electricidad y agua potable son de muy distinta intensidad; sin embargo, ninguna de ellas escapa a la incorporación masiva de nuevas tecnologías y a la aplicación de nuevos criterios de eficiencia y organización. En todos los casos, los cambios tecnológicos que se están produciendo juegan a favor de la desmonopolización. Las posibilidades reales de lograrla varían de un servicio al otro; son enormes en el caso de los servicios de telecomunicaciones, existen en algunas fases de la industria eléctrica y del gas, y son incipientes en la de los servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, en todas, la búsqueda de mecanismos que induzcan la competencia real o simulada repercute sobre las funciones del Estado.

En relación con el aumento en las exigencias de la demanda, no se trata solamente de una exigencia derivada de la necesidad de la industria nacional de competir con éxito en un mercado globalizado, para lo cual se necesitan servicios de alta calidad al menor costo posible. Más importante aún en relación con el tema que estamos tratando, es el efecto sobre los patrones de consumo locales producido por la globalización de las comunicaciones, lo cual permite a prácticamente cualquier habitante de una población pobre latinoamericana, conocer y desear patrones de vida y modelos de consumo propios de economías más desarrolladas. Dentro de estos modelos, el acceso ilimitado a los servicios por redes sostiene la vida doméstica e, incluso, servicios tan sofisticados como la comunicación electrónica y el acceso a redes, pasan a formar parte de la vida cotidiana. En tales circunstancias, el concepto de necesidades básicas se va transformando en función de las expectativas de la población, alterándose el complejo equilibrio que sostiene la cohesión social. Se trata ahora no sólo de disponer de los servicios esenciales, principalmente electricidad y agua potable, sino también que tal disposición no sea azarosa, y que la gama de productos disponibles se amplíe y modernice en función de los adelantos tecnológicos.

Adicionalmente, la incorporación de la informática a la tecnología de la actividad comercial permite para todos los servicios, respuestas más rápidas y una mejor identificación de los clientes, sus necesidades y demandas, facilitando programas de acceso focalizado en poblaciones seleccionadas.

### **De las promesas incumplidas a los compromisos realistas**

Lo que sustentó la intervención directa del Estado en la prestación de los servicios públicos por redes fue la alta valoración social que se les asignaba, como base para el desarrollo económico y como sustento de la igualdad de oportunidades. Un número importante de las empresas o instituciones que se instalaron para su prestación fueron y aún siguen siendo de naturaleza pública. En muchos países, y de manera determinante en Europa y América Latina, gestión y financiamiento público permitieron la construcción de las redes de agua potable, electricidad y teléfonos, la ampliación de la cobertura y la

inclusión de toda o buena parte de la sociedad dentro de patrones modernos de vida. Intervención, monopolización y subsidios fueron estrategias ampliamente utilizadas.

En muchos casos, la fijación de los precios y tarifas se realizó persiguiendo objetivos distintos a los estrictamente económicos. Dentro de dichos objetivos se incluyeron desde consideraciones de tipo social (subsidio al consumo de las poblaciones de bajos ingresos con el fin de expandir la cobertura y alcanzar la universalidad de los servicios), de política industrial (subsidios a determinadas industrias con fines de desarrollo regional o sectorial) o de índole política en forma de privilegios otorgados a grupos o sectores específicos.

Sin entrar a evaluar los logros de estas políticas, sobre lo que sí parece existir consenso es que el manejo discrecional y poco racional de los precios que las caracterizaba, si bien produjo un avance en los niveles de cobertura, trajo consecuencias negativas dentro de las cuales podemos citar el deterioro creciente de las industrias de servicio público, laxitud de los organismos o empresas operadoras, uso irracional y poco eficiente de los servicios y un bajo nivel de acumulación e innovación tecnológica en las empresas. Todos estos elementos comprometen el logro de los objetivos de eficiencia que orienta actualmente la actividad económica.

El nuevo modelo de gestión para los servicios públicos por redes deberá superar estos obstáculos y construirse sobre un esquema de incentivos que promueva una mayor eficiencia, tanto en la explotación como en el uso del servicio y una mejor asignación de los recursos. Ello implica, de manera particular, la revisión de la política tradicional de "servicios públicos", separando las decisiones sobre el financiamiento de dichos servicios de las de funcionamiento u operación de los mismos. Es decir, sin negar la existencia de bienes meritorios que requieren de la intervención financiera del Estado para garantizar el acceso a toda la población, es necesario buscar modelos de gestión más eficientes, promover espacios para la incorporación de la innovación tecnológica, elevar la calidad y gama de productos ofertados e implantar mecanismos de inclusión social que no pongan en peligro los anteriores objetivos.

### **La “receta básica” de la modernización**

Los arreglos institucionales tradicionales, basados en la intervención directa del Estado, están siendo sustituidos por otros donde se combinan gestión privada de las redes con regulación pública de los servicios. Dentro de este orden de ideas, la transformación ha incluido como elementos centrales los siguientes aspectos:

- . el rediseño estructural de la industria con el fin de reducir el espacio de los monopolios naturales e incentivar la competencia;
- . la reforma de los marcos regulatorios y organizativos del sector con el fin de permitir e impulsar la modernización de los modelos de gestión de los servicios, reduciendo el riesgo y aumentando el espacio para la participación de los privados;
- . la privatización de las empresas como vía para incorporar nuevas y mejores fuentes de financiamiento y recursos gerenciales más eficientes;
- . modificación del régimen económico de los servicios incorporando la competencia real o *subrogada* como mecanismo privilegiado para la asignación de recursos.

La transformación de los modelos anteriores presenta especificidades y velocidades distintas para cada uno de los servicios; sin embargo, en términos generales, la estrategia para impulsar el establecimiento de las nuevas reglas de juego ha sido la de propiciar una menor y más especializada participación de los poderes públicos y una mayor y más eficiente actuación del sector privado. Dentro de estas líneas generales existe una diversidad de opciones, tanto en relación con la estrategia específica a seguir en el proceso de modernización del servicio como al arreglo institucional que finalmente surja de dicho proceso de modernización.

### **Diseñar el proceso reconociendo el contexto de partida**

La implantación del nuevo modelo de gestión de los servicios públicos por redes implica una redefinición de los roles del Estado y de la iniciativa privada en el proceso de prestación de los mismos. En tal sentido, el proceso que se adelanta involucra principalmente dos tipos de acciones. La primera se refiere a la privatización, entendida como la transferencia al sector privado de ámbitos de acción y explotación económica reservados hasta ahora a los gobiernos. En segundo lugar y como complemento a la primera, se ha operado un vasto proceso de revisión y transformación del marco regulatorio para la prestación de los servicios. Este proceso, identificado como de desregulación, implica no sólo reducir el ámbito de la acción del Estado sino, sobre todo, desarrollarlo y focalizarlo (reregulación) en aquellas áreas en las cuales por razones técnicas o económicas se mantengan situaciones de monopolio o imperfecciones de mercado.

Como hemos señalado, la transformación presenta especificidades y velocidades distintas para cada uno de los servicios y en cada país. Ha sido más amplia y profunda en los servicios con mayor innovación tecnológica, como es el caso de las telecomunicaciones, y se encuentra aún en un estado incipiente en el sector agua potable y saneamiento, en el cual la innovación es menor y la complejidad de las externalidades asociadas al servicio, superior.

Otro elemento que determina la velocidad y profundidad del cambio se refiere al capital institucional desarrollado por cada país, el cual estaría relacionado con el nivel de desarrollo alcanzado durante el modelo de gestión anterior, e incorpora tanto el nivel de calidad de los servicios alcanzado, como los comportamientos y conductas formales e informales de los agentes relacionados con su prestación: el Estado, las operadoras y los usuarios. Ello comprende el acervo organizativo y tecnológico desarrollado en las operadoras, sean públicas o privadas; la calidad y solidez de las reglas económicas que orientan la explotación del servicio, incluyendo la cultura de pago desarrollada en los usuarios y la propensión a un uso racional del servicio; la madurez y profundidad de los mercados existentes; la eficiencia y transparencia alcanzada en la función reguladora del Estado y, por último, los valores sociales vigentes en relación con el servicio y con la intervención de privados en su prestación.

En el caso específico de los países con menor desarrollo institucional, es este un elemento que distorsiona el proceso modernizador. Los déficits institucionales presentes en otras áreas de la vida económica y social, particularmente en materia de justicia, administración de la gestión pública y una baja capacidad y cultura de pago de buena parte de la población, le confieren especial complejidad a la implantación del nuevo modelo.

Los retos con los cuales se enfrenta la industria de los servicios por redes en América Latina son numerosos y de vieja data; lo que ha variado en el tiempo son las prioridades que se le confieren y las soluciones disponibles. Dentro del espectro de tales retos, queremos singularizar dos que revisten especial significación en la necesaria construcción de un nuevo modelo de solidaridad social que responda a las pautas de eficiencia económica que orienta el proceso de modernización. Ellos son:

- . la importancia de transformar la función pública, superando el intervencionismo como única modalidad de garantizar el bienestar colectivo;
- . la necesidad de definir los niveles mínimos del servicio que serán socialmente garantizados, independientemente de la capacidad de pago de los usuarios, con el fin de atenuar las consecuencias negativas de la exclusión.

### **El desafío de repensar la universalidad de los servicios**

Los servicios públicos esenciales son servicios que satisfacen necesidades básicas de la sociedad, entendidas como aquellas cuyo costo de exclusión de los que no tienen acceso al servicio es muy alto en términos de las desventajas sociales que conlleva. La provisión de tales servicios sostiene la cohesión social y determina de manera fundamental el nivel de calidad de vida de la población. Si aceptamos esta definición, es indudable que los servicios públicos por redes constituyen servicios

públicos esenciales, y podemos asegurar que los niveles de pobreza y la precariedad en su suministro están íntimamente asociados.

Las diferencias de valoración social son notorias entre los diferentes servicios por redes y entre países. En efecto, los servicios de agua potable y saneamiento se encuentran en el centro del equilibrio social; dichos servicios no tienen sustitutos y su ausencia afecta de manera determinante la salud individual y pública. Por su parte, el suministro de energía eléctrica y de las telecomunicaciones, constituyen la base de sustentación de la sociedad moderna y su disponibilidad marca la pauta entre el ayer y el mañana. En contraposición, las redes de gas están sujetas a una menor presión social, dada la amplia posibilidad de sustitución que presenta este energético.

Por su parte, en los países desarrollados, el abastecimiento universal de los servicios por redes ya ha sido en gran medida resuelto, y la discusión central sobre la universalidad se plantea específicamente en el caso de las telecomunicaciones y, especialmente, de los nuevos productos asociados con su desarrollo. En contraste con esta situación, en la gran mayoría de los países pobres continúa siendo un problema incluso el abastecimiento y la calidad del agua de consumo humano; igualmente el acceso continuo y confiable al servicio eléctrico, y mucho más aún, a las telecomunicaciones. En estas circunstancias, las demandas sociales, políticas y financieras de y sobre las industrias de redes son distintas, y ello, en consecuencia, afectará también el curso que tomará el proceso modernizador.

Durante buena parte del presente siglo, la participación del Estado en la prestación de servicios públicos por redes ha sido una constante. En buena medida, también el rol de proveedor de servicios públicos impactó el tipo de Estado que construimos. Sobre todo en Europa y América Latina, la provisión universal de servicios públicos fue vista como un *Deus ex machina* que permitiría superar los grandes problemas de exclusión social y propiciar el desarrollo de las fuerzas productivas.

La época que estamos concluyendo se saldó, para la América Latina, con logros importantes en el ámbito social que, sin embargo, no alcanzaron a cubrir las expectativas originales de la sociedad. En materia de servicios por redes el objetivo ha sido el de lograr su universalidad. En nombre de este objetivo se construyó la institucionalidad asociada a la industria, dentro de la cual jugaron un rol importante la empresa pública y los subsidios generalizados. Los logros, aunque importantes, están lejos de las metas.

La reducción de la capacidad de financiamiento de las inversiones públicas y el fracaso con el que se ha saldado la búsqueda de la universalidad de los servicios, nos llevan a reflexionar sobre sus posibilidades reales de implantación. Las preguntas son muchas y no tienen respuesta fácil: ¿Cuáles son los niveles mínimos del servicio que la sociedad se compromete a poner a la disposición de todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad de pago? ¿Cómo se financiará este mínimo del servicio? ¿Existe en todos los países y regiones la capacidad social para financiar la universalidad del servicio domiciliario?, o por el contrario, en aquellos casos donde dicha capacidad no exista ¿no sería más responsable limitar la calidad del servicio socialmente asegurado? ¿Cómo reorientar la organización comunitaria y espacial con el fin de abaratar el acceso a los servicios?

Responder honesta y responsablemente tales interrogantes es una tarea prioritaria. A partir de allí se podrá definir el resto de las estrategias sectoriales, desde la naturaleza multimodal de los servicios, pasando por la política de inversiones, tarifas y subsidios, hasta los modos de incorporación del sector privado y la redefinición de los roles del Estado. Replantearse los nuevos estándares de solidaridad social requerirá de un enorme esfuerzo político y de innovación tecnológica. No se trata de que todos los ciudadanos tengan acceso al mismo tipo y calidad de los servicios sino más bien de definir diversos estándares que, correlacionando adecuadamente las variables calidad-precio, permitan el acceso de toda la población a los niveles mínimos socialmente establecidos. Enfrentar la redefinición de la utopía de la universalidad no será fácil, pero siempre será más responsable que continuar con un mito que deja sin respuesta a los más necesitados.

### **Construir una forma eficaz de interacción mercado-Estado**

En la presencia de mercados imperfectos, la regulación económica se entiende como la acción ejercida por el Estado dentro de una economía de mercado con el fin de preservar el interés colectivo. La función de regulación económica, por lo tanto, se considera en dichos mercados imperfectos como un sustituto del control social que, en condiciones ideales, ejerce la competencia en mercados abiertos. El éxito del proceso de modernización que se adelanta en los servicios por redes pasa por la definición de un acertado marco regulatorio y por el desarrollo de las capacidades que le sean propias.

La construcción de capacidades reguladoras eficientes es un ejercicio a varios niveles, complejo y continuo que no creemos se agotará fácilmente. Dónde se traza la línea divisoria entre intervencionismo y regulación es todavía un tema altamente polémico e ideológico, que incluye desde los que encuentran muy pocas razones para la intervención del Estado y confían en la eficiencia de cualquier mercado para atender el interés colectivo y regularse de manera autónoma, hasta los propulsores de un alto intervencionismo en nombre del bienestar social. Puesto que ni el mercado perfecto ni la regulación perfecta han sido aún alcanzados, ni siquiera definidos de manera irrefutable, de lo que se trata es de contrarrestar el mercado imperfecto con una regulación también imperfecta pero imprescindible, precisando, restringiendo y contabilizando tanto los costos como los beneficios de la regulación en un proceso de continua adaptación y de aprendizaje colectivo.

La opción de gestión privada y regulación pública de los servicios presenta ventajas sobre la de intervención directa en la prestación. No sólo permite incorporar más y mejores recursos técnicos, gerenciales y financieros sino también especializar la función de gobierno. Una efectiva regulación requiere que se identifiquen las fuentes precisas de las fallas que presenta el mercado del servicio en cuestión y que se diseñe una regulación específica para corregirlas. A medida que las fallas son menores o que sea posible introducir la competencia parcial o total en el sector, las necesidades de regular también serán menores, de distinta naturaleza y más focalizadas. Este ha sido el caso de las industrias de telecomunicaciones y parcialmente de la industria eléctrica.

En tal sentido, con el fin de superar o contrarrestar las fallas que presenta el mercado de los servicios por redes y de garantizar el éxito del proceso en el mediano plazo, la función pública se debe orientar de acuerdo con cuatro objetivos específicos:

- . Garantizar a los usuarios el suministro de un buen servicio al costo más eficiente posible.
- . Garantizar a los inversionistas que sus intereses legítimos de recibir una retribución adecuada por sus esfuerzos van a ser respetados a largo plazo.
- . Dimensionar y limitar la participación de los poderes públicos, garantizando estabilidad e igualdad de condiciones para todos los agentes.
- . Implantar instrumentos que garanticen el acceso a niveles mínimos, previamente establecidos para cada uno de los servicios, con el fin de asegurar la cohesión social.

El énfasis que se le otorgue a uno u otro de estos elementos va a depender de los objetivos de las políticas públicas que la sociedad se plantee, tanto a nivel macro como sectorial.

### **De las recetas ideales a estructuras institucionales diseñadas para sociedades concretas**

La transformación del rol del Estado, no sólo a escala central sino también a nivel de los gobiernos locales, es una condición insoslayable para avanzar en el proceso de reformas planteado. Proponer que del Estado-operador debemos pasar al Estado-regulador no resuelve el problema ni siquiera lo plantea en su apropiada dimensión. Lograr la modernización necesaria en los términos planteados, requiere de un proceso profundo de transformación de la institucionalidad asociada al servicio, durante el cual el Estado continuará aún jugando múltiples roles en materia de servicios por redes.

Durante el proceso de transformación, el nuevo rol del Estado deberá incorporar de manera

sustantiva la promoción y orientación adecuada del proceso de modernización, el impulso de mejores niveles de calidad y cobertura de los servicios, la implantación de novedosos mecanismos de subsidios, y el desarrollo de nuevas conductas reguladoras en ambientes jurídicos institucionalmente débiles, en un contexto operativo altamente heterogéneo en donde coexistirán empresas privadas con organizaciones públicas atrasadas tecnológicamente y con funcionarios mal pagados, desmotivados y, en general, escasamente capacitados para las nuevas funciones. Dicha transformación no puede ser vista de manera aislada y estrictamente circunscrita a las prácticas directamente asociadas a la prestación de los servicios, sino que deberá responder a un cambio profundo a nivel de toda la sociedad, en el cual se redefine de manera integral el rol de lo público y se replantean principios comúnmente aceptados de solidaridad entre agentes sociales.

Dos realidades de este proceso deben ser reconocidas y apreciadas si queremos evaluar la profunda transformación de la que estamos hablando. La primera es que el proceso de transformación es complejo e incluye variables de naturaleza financiera, económica y técnica, pero sobre todo de naturaleza política y social. La segunda es que tal proceso tomará tiempo y con ello queremos decir períodos que en ningún caso serán inferiores a los diez años.

De lo que se trata, en este caso, es de diseñar los instrumentos para la regulación del proceso de transformación más que para la regulación de una realidad futura e inalcanzada de estabilidad del servicio. Ello implica definir una regulación de procesos más que de empresas u operadores. El reto que plantea la transformación del Estado en los términos planteados es enorme, pero también son potentes los mecanismos de los cuales se dispone para lograrlo. Reconocemos que no existen respuestas simples ni únicas. Lo que sí es evidente es que obviarlas no resolverá el problema y, por el contrario, atentará contra la eficiencia y sustentabilidad del proceso a mediano plazo.

### **Un modelo que tienda al doble logro de la eficiencia económica y la equidad social**

La redefinición del rol del Estado en los términos planteados implica la búsqueda de una función pública que simultáneamente persiga objetivos de eficiencia económica y equidad social, respetando los principios fundamentales sobre los cuales descansa el esfuerzo de modernización. De la experiencia hasta ahora disponible, pueden ser extraídas algunas lecciones que orienten esta búsqueda y las cuales agruparemos en tres categorías: las asociadas al proceso de reestructuración y privatización de la industria, las relativas a los instrumentos de regulación económica y las referentes a nuevos mecanismos de subsidios y solidaridad social.

Las asociadas a la necesaria **reestructuración y privatización de la industria** se orientan a lograr que la regulación sea la estrictamente necesaria, pero, también, que todos los mercados puedan obtener los beneficios del proceso modernizador; ello implica:

- . Separar adecuadamente las actividades que se ejercen bajo régimen de monopolio de aquellas que, por razones tecnológicas, puedan ser abiertas a la competencia y eliminar los monopolios existentes en estas últimas con el fin de reducir la presión sobre la función reguladora.
- . Estructurar horizontalmente la industria y los mercados de forma tal que se maximicen las posibilidades de atender los mercados menos rentables.
- . Diseñar y ejecutar procesos de privatización que maximicen el beneficio colectivo de largo plazo, incluso en detrimento de ingresos fiscales de corto plazo.

Por su parte, los instrumentos de **regulación económica** deben ser desarrollados bajo criterios de simplicidad y transparencia con el fin de permitir avanzar paulatinamente en el difícil proceso de adaptación de modelos teóricos a realidades diversas. Particular atención se deberá prestar a:

- . Diseñar modelos de fijación de precios que relacionen adecuadamente la calidad de los servicios prestados con las tarifas, a objeto de seleccionar la relación calidad-precio que mejor se ajuste a las capacidades de pago de la población.
- . Sectorizar el mercado y promover diferentes categorías de productos o servicios que permitan el



acceso de los menos favorecidos económicamente en rangos de calidad menos exigentes.

. Asegurar que las inversiones pautadas y para las cuales se ha diseñado el nivel de tarifas, sean efectivamente realizadas con el fin de remunerar oportunamente el esfuerzo realizado por los inversionistas e identificar y sancionar comportamientos oportunistas.

. Abrir el proceso de discusión y selección de la calidad de los servicios, fijación de precios y tarifas e instrumentos regulatorios a la participación de todos los agentes y especialmente de los clientes, con el fin de asegurar consenso social en esta materia y garantizar la corrección y modernización de los instrumentos.

Por último, en relación con los **esquemas de subsidios**, es necesario redefinir su importancia, aceptarlos como mecanismos necesarios para garantizar la cohesión social haciéndolos cada vez más eficientes y transparentes y, sobre todo, adaptarlos a las verdaderas posibilidades administrativas del Estado. En particular, nos referimos a los llamados *subsidios directos y focalizados*, los cuales parecen haberse convertido en los únicos aceptables dentro del modelo de modernización propuesto.

En efecto, sin dejar de reconocer las bondades de este tipo de subsidio, es importante tomar en cuenta por lo menos dos dificultades para su implantación: el enorme esfuerzo administrativo que lleva asociado y la fragilidad para la industria de depender de fondos públicos en períodos de déficit fiscal. Ello implica que la creación de subsidios directos y focalizados requiere de un período de preparación, el cual puede ser complejo, sobre todo en gobiernos con baja capacidad de administración de recursos y con déficits presupuestarios. En tales casos será necesario aceptar y diseñar subsidios cruzados entre consumidores o entre regiones, que no pongan en peligro el éxito del esfuerzo modernizador.

Los criterios que deben prevalecer en el diseño de tales esquemas de subsidios son: la neutralidad respecto a la competencia y a la estructura de la industria, la transparencia en relación con el origen y la aplicación de los fondos, la eficiencia, con el objeto de que la población subsidiada sea efectivamente la que lo necesita y que los niveles de consumo sean los socialmente establecidos, y la sustentabilidad de la industria en el largo plazo, asegurando que los subsidios no afecten su equilibrio económico-financiero.

Las diversas experiencias que actualmente se están realizando a nivel internacional, la discusión que se está dando en el seno de la Unión Europea y particularmente los ensayos que se realizan en América Latina, constituyen un importante laboratorio de combinación de experiencias externas con las realidades de cada país. La respuesta sobre el mejor modelo de Estado no será única, pero en cualquier caso deberá apoyarse sobre la realidad y el reconocimiento de las limitaciones propias de cada sociedad.

## **Bibliografía**

CLAUDE H. Concurrence et services publics dans l'Union européenne. PUF, Paris, 1997

COING, H. De los subsidios. Mimeo. Caracas, 1999.

Commission Européenne. Les services d'intérêt général en Europe, Bruselas, 1996

CORRALES, María Elena. El reto del agua. Cambios institucionales en los servicios públicos por redes. Editorial GALAC. Caracas, 1998.

FLUX. Cahiers Scientifiques Internationaux Réseaux et Territoires. Demain les services urbains: efficacité, justice, régulation. Francia, 1998.

GALAL A., Jones L., TANDON P. y VOGELSANG I. Welfare consequences of selling public enterprises. An empirical analysis. Oxford University Press. IBRD. Washington, 1994

NOAM ELI M. Beyond liberalization III. Reforming universal service. Telecommunications Policy 18 (9), 1994.

NOWOTNY, K., SMITH, D. y TREBING, H. Public Utility Regulation. Kluwer Academic Publisher, 1989.