

**Primer Congreso
Iberoamericano de Regulación Económica
Santiago – Chile
Noviembre 2005**

¿Porqué la creciente percepción de malestar frente a la privatización?

Arturo Dávalos¹
Lourdes Espinoza²

¹ Economista, actualmente Director Técnico Económico de la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial de Bolivia.

² Economista, actualmente es coordinadora de la Dirección de Fiscalización de la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial en Bolivia.

Indice

1.	Introducción.....	1
2.	La privatización en el debate	2
3.	El problema de la asimetría de información.....	7
4.	El papel del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Locales.....	8
5.	Inversión extranjera directa.	10
6.	Ausencia de mecanismos de inclusión social.	11
7.	Servicios básicos como un derecho social.....	13
8.	Consideraciones finales.....	14

¿Porqué la creciente percepción de malestar frente a la privatización?³

Arturo Dávalos
Lourdes Espinoza

1. Introducción

Aunque existen numerosos estudios que muestran que los avances logrados con la privatización son indiscutibles, paralelamente ha venido surgiendo un sentimiento de malestar con los resultados y con el manejo privado de ciertos servicios básicos. No son pocos hoy día los movimientos anti-empresa privada, particularmente transnacional, en Latino América.

La revisión de procesos como la privatización requiere contrastar elementos teóricos que llevan a su formulación respecto de la experiencia empírica lograda a partir de su implementación.

En tal sentido, es importante recordar que la teoría económica plantea en el análisis del bienestar dos teoremas, el primero que enuncia que todo equilibrio competitivo es Pareto Óptimo, es decir que ningún agente puede mejorar su situación sin empeorar la del otro, cuando el mercado es el mejor asignador de recursos y actúa libre de toda intromisión externa, esta idea es una de las que sustenta la participación privada en el funcionamiento de la economía.

El segundo teorema sostiene que en presencia de fallas en el mercado, la economía no se encuentra en un óptimo paretiano y que el mismo podría alcanzarse siempre y cuando se permita la presencia de transferencias, es precisamente este teorema el que abre una puerta a la intervención estatal ya que mediante su participación se puede lograr situaciones óptimas cuando existen distorsiones en el mercado o bien se presentan fallas en su funcionamiento.

Un proceso de privatización claramente pretende resolver problemas de bienestar y eficiencia a través de la transferencia de la provisión de los servicios a los agentes privados. Sin embargo las estructuras de mercado de los sectores de servicios básicos que fueron transferidos al sector privado presentan fallas que bajo el segundo teorema del bienestar podrían ser corregidas mediante la intervención estatal (regulación económica).

Sin embargo el proceso de aproximación a un punto óptimo no es simple, menos aun teniendo en cuenta que muchos aspectos que no estaban contemplados en las reformas (incentivos negativos) se han ido presentando en el camino. Este hecho ha venido generando varias interrogantes que deberán ser encaradas por los países que realizaron sus procesos de transferencia al sector privado y asumieron el nuevo modelo de prestación de

³ Las opiniones vertidas en este documento son de plena responsabilidad de los autores y no reflejan la posición de la Superintendencia General del SIRESE.

los servicios considerados como básicos mediante un mecanismo de mercado, combinados con una intervención estatal vía regulación económica.

En este documento se pretenden abordar algunos cuestionamientos que han venido cobrando fuerza en los últimos años y que abarcan una amplia gama de situaciones y problemas que en un futuro cercano deben ser encarados. Los cuestionamientos mas evidentes se relacionan con: ¿debe el Estado mantenerse fuera del desarrollo de infraestructura para los servicios básicos?, ¿puede el mercado resolver los problemas de cobertura y acceso universal?, ¿es tiempo de asignar un nuevo rol al regulador y al Estado en el modelo privatizador de los servicios básicos?, ¿es posible (o necesaria) una renegociación de los contratos?, estas así como algunas otras, son las preguntas para las que aún no se tiene una respuesta clara y contundente.

En el presente trabajo intentaremos un recorrido, haciendo uso de manera mayoritaria de los ejemplos del caso boliviano y acudiendo a alguna experiencia latinoamericana reciente, en la búsqueda de dar respuesta a estas preguntas.

2. La privatización en el debate

En este punto se realiza un análisis de algunas de las experiencias bolivianas de servicios transferidos al sector privado que, a la luz de los acontecimientos recientes, son objeto de estudio y discusión.

2.1 Agua potable: dos casos para el debate

Bolivia, con la denominada “guerra del agua” de 1999 parece haber abierto el camino hacia una suerte de terminación anticipada y unilateral de contratos, como una solución a la creciente ola de protestas contra la administración privada de los servicios básicos. En 1999 se otorga a la empresa denominada Aguas del Tunari (Bechtel Corporation de San Francisco, EEUU) la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en Cochabamba⁴, mediante un contrato de concesión con una duración de 40 años.

Esta transferencia fue vista por la población como un proceso que va en contra de los intereses de los usuarios debido a los ajustes tarifarios que ello implicaba, por lo que se organiza la denominada “*Coordinadora por la Defensa del Agua y de la Vida*” una agrupación ciudadana, a través de la cual se plasman reacciones claramente adversas en contra de la participación privada en la prestación del servicio de agua. En este proceso el desconocimiento de los términos contractuales originaron una serie de eventos sociales y económicos que culminaron con el rompimiento unilateral del contrato.

Las presiones sociales traducidas en bloqueos de caminos y otras medidas llevaron a diferentes planteamientos para la revisión del contrato con Aguas del Tunari, tras fallar los posibles acuerdos a los que podrían llegarse se realizó una consulta pública, un elemento novedoso en temas de participación ciudadana, a partir del cual se determinó que el 98% de

⁴ Cochabamba es el tercer centro urbano más poblado de Bolivia con mas de 700.000 habitantes.

un total de 50.000 personas que participaron, pedían que la empresa se retirara. La presión social fue tan fuerte que finalmente el contrato tuvo que ser disuelto.

Luego del rompimiento contractual el servicio de agua potable en Cochabamba quedó a cargo de la empresa “Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado” (SEMAPA), empresa que en los últimos años ha mostrado indicadores que van en permanente retroceso en cuanto a cobertura dentro del área servida, eficiencia y productividad. Paradójicamente la ciudadanía no ha reaccionado críticamente ante el deficiente desempeño de esta empresa.

El Cuadro N° 1 muestra que en el período 2002-2004, SEMAPA fue disminuyendo la cobertura de agua potable y alcantarillado dentro del área servida, llegando el 2004 a niveles inferiores al 50% en ambos servicios. Por otra parte sus niveles de agua facturada fueron cayendo a partir del año 2002 hasta llegar a 46,4% en 2004, nivel inferior al promedio de 66,7% registrado por 26 operadores que se encontraban regulados ese año. En términos de productividad medida en número de empleados por mil conexiones se observa un comportamiento errático en los años considerados, el 2004 la productividad fue de 9,1 empleados por mil conexiones siendo que el promedio de los operadores regulados ese año fue de 6,1.

Cuadro N° 1: Indicadores de SEMAPA (2002-2004)

Indicador	2002	2003	2004
Cobertura de agua potable en el área servida (en %)	68,1	68,7	45,8
Cobertura de alcantarillado en el área servida (en %)	68,3	71,1	48,9
Agua facturada (en %)	60,3	47,7	46,4
Agua no facturada (en %)	39,7	52,3	53,6
Productividad (número de empleados por mil conexiones)	5,0	11,5	9,1

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico

Otro caso que destaca por la complejidad con la cual se presentó, es el de Aguas del Illimani (AISA), empresa que en julio de 1997 firmó un contrato con la entonces Superintendencia de Aguas (hoy de Saneamiento Básico) para la prestación del servicio de Agua Potable y Alcantarillado para las ciudades de La Paz y El Alto, y sus alrededores.

En dicho contrato se establecen los plazos y el procedimiento para efectuar la revisión periódica de precios y tarifas a ser aplicados así como el número de conexiones que deberá ser realizado en el período 1998 – 2001 tanto en agua potable como alcantarillado, definiendo que a partir del año 2002 el ente regulador fijará cada cinco años nuevas obligaciones de expansión. En cumplimiento al contrato, el año 2001 el operador presentó su estudio tarifario a fin de fijar las nuevas tarifas y metas para el siguiente quinquenio (2002-2006) requiriendo un incremento en sus ingresos mayor al 20%, lo cual implicaba una significativa alza en las tarifas.

Dada la delicada situación social y económica del país y a fin de evitar el alza tarifaria, el ente regulador, llegó a los siguientes acuerdos con el operador:

- i) No modificar las tarifas vigentes en el primer quinquenio.
- ii) Otorgar un incremento de 12,2% en los ingresos del concesionario para que pueda cumplir con las metas de cobertura dentro del área servida. Este incremento en los ingresos posibilitaría realizar una inversión por un total de \$us 23,7 millones, principalmente en la realización de 33.879 nuevas conexiones de agua potable y 19.478 nuevas conexiones de alcantarillado a favor de una población de aproximadamente 300 mil habitantes de las ciudades de La Paz y El Alto, y alrededores.

Para lograr el incremento de 12,2%, se realizaron ajustes en los cargos de conexión. En el caso de agua potable el cargo subió de \$us 155 a \$us 196 por toda conexión nueva y en alcantarillado de \$us 180 a \$us 249. Tomando en cuenta que el salario mínimo en Bolivia es de aproximadamente \$us 55 al mes y que este es el ingreso de la mayoría de la población, los incrementos representaban una barrera importante para la gente que deseaba contar con el servicio. Esta situación es aún más conflictiva en El Alto, donde se concentran los mayores bolsones de pobreza urbanos de Bolivia

Aun con estos ajustes la empresa argumentó no llegar al incremento requerido en sus ingresos por lo que demandó reducir el número de conexiones comprometidas, generando por tanto un clima de descontento en la población que no veía expansiones en la prestación de los servicios. Este malestar fue bastante marcado en la población de El Alto que finalmente con grandes presiones sociales y marchas, al igual que en el caso de Aguas del Tunari exigió la salida de la empresa. Actualmente acciones para rescindir el contrato con la empresa se encuentran en proceso.

En el Cuadro N° 2 se muestran algunos indicadores de la empresa AISA para los años 2003 y 2004, los que reflejan un buen desempeño de la empresa dentro de su correspondiente área servida en términos de cobertura, agua facturada y productividad laboral. Estos resultados, sin embargo, no permiten apreciar los déficits reales de la población respecto de la prestación del servicio al estar calculados para el área en la que la empresa tenía la infraestructura desarrollada.

Cuadro N° 2: Indicadores de AISA (2002-2004)

Indicador	2003	2004
Cobertura de agua potable en el área servida (en %)	98,8	98,7
Cobertura de alcantarillado en el área servida (en %)	78,9	79,9
Agua facturada (en %)	69,9	66,5
Agua no facturada (en %)	30,1	33,5
Productividad (número de empleados por mil conexiones)	1,7	1,7

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico

La presentación de los casos de Aguas del Tunari y de AISA muestra la necesidad de que las decisiones regulatorias sean revisadas no solamente considerando aspectos técnicos, sino también implicaciones sociales que en la mayoría de los casos no son consideradas. Asimismo pone en la mesa del debate el cuestionamiento de si en sociedades donde la falta del servicio es crítica y la sociedad va generando crecientes percepciones de descontento solo deben primar criterios de eficiencia a la hora de regular el mercado o deben considerarse criterios de equidad como el acceso universal y la tarifa social.

En tal sentido, con gran precisión las nuevas corrientes incorporan no solo el acceso sino el servicio universal propiamente dicho, como un derecho inherente a todo ser humano, como un ingrediente adicional que forma parte de la compleja problemática que enfrentan hoy los países de la región.

2.2 Electricidad y Telecomunicaciones

De una revisión de la experiencia boliviana en sectores como electricidad y telecomunicaciones donde se han llevado procesos de reforma a partir del año 1995, se observan mejoras en cobertura y en los indicadores de desempeño de las empresas en margen operativo y rentabilidad. Este último aspecto es alentador pues contrariamente a cuando el Estado estaba a cargo de estos servicios se muestra mejores niveles de eficiencia interna con la participación del sector privado.

En el Cuadro N° 3 se presentan indicadores del sector eléctrico así como del desempeño de tres empresas que fueron capitalizadas⁵ en la actividad de generación eléctrica (Corani, Guaracachi y Valle Hermoso).

⁵ La capitalización es una modalidad de privatización en la que el 50% de las acciones de la empresa pública son transferidas para su administración al sector privado y el otro 50% se transfiere a los ciudadanos bolivianos, por lo que el Estado deja de participar en la propiedad y administración de la empresa.

Cuadro N° 3: Indicadores sector eléctrico

Electricidad	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cobertura (en %)	48,7	50,9	51,9	64,4	64,7	64,7	n.d.
Inversiones (en millones de dólares)	n.d.	40,9	41,2	24,5	32,1	12,2	11,3
Producto por trabajador GWh por empleado (promedio generación)	7,4	7,3	7,1	7,3	7,9	7,6	8,6
Producto por trabajador GWh por empleado (promedio distribución)	2,1	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,5
Margen operativo Corani	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7
Margen operativo Guaracachi	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,5
Margen operativo Valle Hermoso	0,9	1,0	1,0	2,5	1,1	0,8	1,0
Rentabilidad Corani	7,2	9,3	8,0	5,2	5,2	4,5	2,9
Rentabilidad Guaracachi	5,6	4,4	5,3	2,7	4,6	-1,3	3,4
Rentabilidad Valle Hermoso	4,8	4,7	3,7	-0,9	-0,5	2,9	1,4

Fuente: Superintendencia de Electricidad

Del cuadro se advierte que hubo un crecimiento importante en la cobertura en el período 1998-2001, año a partir del cual se aprecia un nivel prácticamente constante, este comportamiento va acompañado de una sensible reducción de los niveles de inversión. Paralelamente los indicadores de productividad y desempeño muestran una tendencia declinante en el período 1998-2004, este comportamiento es coincidente con la modificación que se produce en el país en el contexto macroeconómico ahondado por la inestabilidad política y social por la que atraviesa el país.

En el Cuadro N° 4 se presentan indicadores relevantes del sector de telecomunicaciones. A nivel de sector, se observa un importante crecimiento de la densidad telefónica que de 9,11 en 1998 ascendió hasta 27,33 en el año 2004 que se explica fundamentalmente por el elevado incremento de la densidad en telefonía móvil.

La telefonía fija en cuanto al cargo por consumo se refiere, se constituye en la opción de más bajo costo para el usuario, de esta forma un cambio favorable que permita incrementar la expansión del servicio traería beneficios importantes para el usuario de bajos ingresos. La contrastación de esta afirmación con la realidad nos muestra que si bien la densidad subió de manera importante no lo hizo en telefonía fija donde la barrera de acceso es todavía importante, lo que nos lleva a pensar que si bien las expansiones en telefonía móvil han resuelto en parte el problema de comunicación, esta no se constituye en la opción que minimiza los costos para el usuario.

A nivel de la empresa capitalizada ENTEL, se observa que en el período 1998-2004 ésta presentó márgenes operativos favorables y si bien los niveles de rentabilidad no son elevados en ningún caso se presentaron pérdidas para la empresa, confirmando nuevamente la idea de que la eficiencia interna ha mejorado con la participación privada.

Cuadro N° 4: Indicadores sector telecomunicaciones

Telecomunicaciones	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Densidad telefónica total	9,11	11,81	13,52	15,76	19,23	21,87	27,33
Densidad telefonía móvil	3,15	5,38	7,25	9,43	12,19	14,8	20,28
Densidad telefonía fija	5,96	6,43	6,35	6,34	7,04	7,06	7,04
Margen operativo (ENTEL)	0,83	0,89	0,93	0,97	0,97	0,94	0,83
Rentabilidad (ENTEL)	8,9	4,0	3,3	1,4	0,4	1,1	3,2

Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones

Considerando la información presentada para estos sectores se puede inferir que de alguna forma los objetivos de eficiencia planteados en el proceso de transferencia al sector privado se han cumplido, aunque en términos de equidad los resultados no son alentadores mostrando un panorama complejo de descontento creciente y la sensación de que la única forma de resolver el problema es devolver las cosas a su Estado original.

Por su parte, la regulación ha sido diseñada para reforzar el objetivo de mayor eficiencia en los mercados dejando de lado temas de equidad, por ello gran parte del “deficiente” desempeño de la empresa se lo atribuye al regulador, de quién se alega sólo ha sido un apéndice de la empresa para proteger sus intereses. El regulador imparcial, que a manera de un árbitro, debe observar el comportamiento de los actores: consumidores, empresa y Estado, parece ser otro concepto que no ha rendido sus frutos, surge por tanto la pregunta de hasta que punto es válido pensar que el regulador debe fungir simplemente como un árbitro y no tomar acciones directas que coadyuven a lo que en la actualidad viene estrechamente ligado con temas de asignación y distribución de recursos.

3. El problema de la asimetría de información

En concordancia con lo anterior, la salida del Estado de la actividad de producción, ha significado, en la mayoría de los casos, un debilitamiento de la capacidad estatal de diseñar sus políticas sectoriales. Este abandono estatal no deja de ser parte de esta realidad compleja que hoy enfrenta la región.

Un tema de especial interés en esta revisión es la asimetría de información. Existe prácticamente uniformidad de opinión tanto a nivel de la teoría como de la práctica regulatoria acerca de las dificultades que emergen de la asimetría de información. Sin embargo, no se ha discutido cómo este fenómeno ha impactado en la capacidad regulatoria, en la medida en que con el pasar del tiempo el regulador ha venido dependiendo cada vez más de la información que le proporciona el regulado.

En un principio, cuando la regulación inicia su función, es decir cuando la empresa de ser estatal pasa a manos privadas y esta requiere ser regulada, la información de regulador y regulado es prácticamente la misma. Es más, el problema resulta fácil de resolver por cuanto en muchos de los casos lo que se establecen son metas de desempeño. Sin embargo, luego de casi diez años de historia regulatoria en Bolivia, la situación ha cambiado mucho.

Hoy el regulador sólo tiene la información que le proporciona la empresa, es decir, depende de lo que ella quiera mostrarle.

De esta forma, la asimetría en la información se ha convertido en un importante cuello de botella para la eficiente labor regulatoria. Los contratos establecen mecanismos originalmente pactados, pero no contemplan el fenómeno resultante, no solo del paso del tiempo, sino de los cambios producidos en las relaciones económicas mundiales y en las tecnologías aplicadas a cada servicio. Esto lleva a plantearse la pregunta de si es razonable una revisión de contratos a la luz de estas nuevas realidades.

No obstante muchos estudios demuestran que en una renegociación contractual, normalmente es el Estado quién acaba en una posición más débil, por lo menos a ojos de la opinión ciudadana. El desafío por tanto puede estar concentrado en qué es lo que se debería renegociar. Adicionalmente surge el hecho de pensar en el nuevo rol del regulador que además de vigilar por la simulación de competencia en los mercados se preocupe de garantizar mayor acceso y cobertura en la prestación de los servicios.

4. El papel del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Locales.

La privatización en Bolivia, como en los demás países que hicieron este tipo de reformas deja en el Gobierno (central o local) además de la regulación, el diseño de política sectorial. En el caso de Bolivia, además de la instancia central representada por el Poder Ejecutivo, que está a cargo del diseño e implementación de las políticas de desarrollo sectoriales, están los niveles descentralizado del Poder Ejecutivo (Prefecturas del Departamento) y desconcentrado (Alcaldías Municipales). Las primeras encargadas de ejecutar las políticas dictadas por el Gobierno Central, mientras que las segundas, gozan de un nivel de autonomía que les permite decidir los aspectos relacionados con el bienestar de la población del municipio.

Siendo que los Gobiernos Municipales tienen como una de sus funciones básicas contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y crear las condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio⁶, esta claro que su participación en la provisión de los servicios básicos, directa o indirectamente, es una tarea impuesta por ley. No obstante, la transferencia de la responsabilidad de la prestación de los servicios, ha resultado, con frecuencia, en un completo olvido de esta obligación por parte de las autoridades municipales y por su parte, la población ya no asimila esta tarea como una obligación municipal.

⁶ Ley N° 2028 de 28 de Octubre de 1999 establece: I. La Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio. II. El Gobierno Municipal tiene los siguientes fines: a) Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio, b) Crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio y c) Mover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del Municipio.

En el caso de poblaciones pobres o dispersas, el desarrollo de los servicios no es posible si solo considera como incentivo la rentabilidad privada, en estos casos que generalmente se presentan en la realización de obras de infraestructura para la provisión de agua potable, la posibilidad de dotación de este servicio pasa necesariamente por el diseño de esquemas de subsidios, ya sea a la construcción o al consumo o ambos.

Esta es una situación típica donde la intervención de la autoridad – cuya función es velar por el bienestar de la ciudadanía – es necesaria para llegar de manera amplia con los servicios. En el caso que nos ocupa, es el Gobierno Municipal quien mejor identificaría aquellos bolsones de pobreza donde es necesario generar mecanismos de apoyo al desarrollo de proyectos de infraestructura que, por sí mismos, no reúnen las condiciones de rentabilidad requeridas por un inversionista privado.

Un buen ejemplo de este olvido es lo ocurrido en diciembre de 2004 con el desarrollo de procesos electorales para elegir autoridades municipales. Uno de los grandes ausentes de las propuestas electorales y de los planes municipales ha sido el tratamiento de los servicios básicos.

Un caso extremo y que fue ilustrado en este documento es el ocurrido con la empresa prestadora del servicio de agua potable y alcantarillado AISA en la ciudad de El Alto, debido a que ni siquiera la candidatura que resultó ganadora de las elecciones en esa ciudad con una abrumadora mayoría de votos (53,3% contra 17% el inmediato seguidor) tocó en la etapa del proselitismo el problema del agua en esta ciudad y tampoco propuso soluciones.

Este tema de crucial importancia que no fue considerado en el debate electoral, en enero de 2005, apenas un mes después de las elecciones se tradujo en un paro cívico vecinal cuya única y exclusiva demanda era la salida inmediata de AISA debido a que la población entendía que la empresa era incapaz de resolver el problema de dotación de agua, ante lo cual luego de dos semanas de movilizaciones y radicalización de las protestas, el Gobierno asumió el compromiso de rescindir el contrato de concesión con la empresa.

Por su parte el caso de Aguas de Buenos Aires permite ilustrar el problema desde otra perspectiva mostrando que las decisiones del Poder Ejecutivo (devaluación del peso y congelamiento de tarifas por mencionar algunas) afectan la permanencia de las reglas de juego originalmente establecidas y obligan a ingresar en renegociaciones que afectan el bienestar de los usuarios y por esta vía provocan pérdida de credibilidad de la empresa ante la sociedad. En los últimos años, fortalecidos con lo acontecido en la ciudad de El Alto, se ha visto emerger movimientos que están reclamando por la terminación del contrato de concesión de Aguas de Buenos Aires.

Con frecuencia una parte importante del problema es que los gobiernos nacionales o subnacionales dejaron de lado su papel inductor y promotor del desarrollo de los servicios y han confiado en que la regulación además de alcanzar eficiencia en el mercado permitiría lograr mayores niveles de cobertura en el servicio, sin considerar que este último objetivo al involucrar a gente de bajos ingresos requiere de una participación activa del Estado.

En Bolivia los Gobiernos Subnacionales (Prefecturas y Municipios) constituyen dos de las principales fuentes para la inversión pública, en los años recientes su participación ha alcanzado algo más del 40% de la inversión pública total⁷. Si se toma en cuenta que los recursos de ambos niveles de gobierno se verán incrementados de manera considerable con la promulgación de la nueva ley de hidrocarburos, la ampliación de la cobertura de los servicios, debe involucrar a estos actores actuando bajo diferentes modalidades, incluidas las de inversión pública – privada como el *public private partnership* (PPP)⁸, o mediante mecanismos de subasta por un subsidio mínimo a la inversión que desde el punto de vista social es deseable para la sociedad pero no atractivas para el sector privado, en tal sentido esta figura puede realizarse con un aporte del gobierno que permita incrementar la rentabilidad del proyecto hasta una tasa mínima requerida por el privado. Estos esquemas son muy usuales en inversiones en telecomunicaciones y electricidad fotovoltaica.

5. Inversión extranjera directa.

Hoy como hace un par de décadas ocurrió con el servicio de la deuda, las transferencias que las empresas realizan a sus casas matrices son objeto de controversia y crítica. En particular existe una percepción muy acentuada, en muchos casos corroborada con elementos fácticos, que las empresas que actúan en sectores regulados han hecho uso de “precios de transferencia” en los negocios con sus casas matrices.

En Bolivia se ha criticado mucho, en el caso de las empresas capitalizadas, los bajos niveles de rentabilidad reportados por sus administradores, y como contrapartida los significativos montos de las contrataciones con empresas relacionadas en el extranjero.

La búsqueda de periodos de repago de la inversión muy cortos a causa de la incertidumbre sobre las condiciones futuras de la región es un elemento que sin duda ha estado presente en las decisiones de repatriación de capitales. La prolongada crisis económica de la región, que ha sido una de las causas para el escepticismo sobre las bondades de la reforma y privatización, ha generado un clima de inseguridad jurídica que a su vez se ha traducido en un natural deseo de “poner a salvo el capital” por el inversionista extranjero. Esto ha cerrado un círculo de profecía autocumplida: el capital extranjero sólo busca rápidos retornos y no viene para quedarse.

Por ejemplo en el sector ferroviario boliviano durante los primeros años de operación de las empresas privadas a cargo de la prestación del servicio se observó rentabilidades superiores al 20%, sin que esto se traduzca en reducciones tarifarias.

Esta situación ha incrementado la percepción de enriquecimiento de las empresas más allá de lo aceptable y no así en un compromiso de largo plazo con la comunidad que se traduzca

⁷ Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo: 10 años de Inversión Pública, 2004.

⁸ Harris y Stephen, *Delivering Better Infrastructure Services*, BID, 2003, muestran que una alternativa interesante es la inversión combinada público – privada bajo un esquema en el cual el sector privado realiza la inversión y opera la infraestructura, a cambio de pagos regulares del Estado, quién al final del periodo acordado (generalmente 25 años) queda como propietario de la infraestructura.

en inversiones de “responsabilidad social”. Por el contrario si la idea es explotar las riquezas y abandonar el lugar, no existe mayor incentivo para hacer obras con la comunidad. Esto parece haber sucedido con muchas de las empresas extranjeras que han realizado inversiones en Bolivia.

Un caso extremo de lo citado anteriormente se ha configurado en el sector hidrocarburífero con la población de Caraparí una comunidad del chaco boliviano, donde se encuentra el pozo “San Alberto” que posee las mayores reservas gasíferas del país. La población del lugar (no más de 120 familias) reclamaba por los efectos medioambientales de las operaciones petroleras de la empresa a cargo de la explotación del campo bajo un contrato de concesión por 30 años. Después de infructuosas negociaciones con la empresa, 85 comunarios tuvieron que realizar una caminata de más de 1500 kilómetros y 43 días hasta la ciudad de La Paz, donde luego de una huelga de hambre de más de 20 días, logró finalmente que la empresa acceda a pagar un pasivo medioambiental de 400 mil dólares americanos. La magnitud de las riquezas involucradas del campo San Alberto respecto del monto reclamado por la comunidad no guarda relación con la conducta asumida por esta empresa frente a este reclamo.

En el otro extremo un buen ejemplo de cómo una empresa puede hacerse rápidamente viable a nivel regional es el proyecto minero San Cristóbal que se constituye en una de las principales minas ubicadas en la zona de Lipez, Departamento de Potosí – Bolivia. Este proyecto representa una importante inversión del orden de 520 millones de dólares para la explotación de plata, zinc y plomo que permitirá generar 200 millones de dólares anuales en exportaciones.

San Cristóbal, en base a un buen manejo de sus relaciones con la comunidad y el gobierno boliviano, ha logrado un fuerte nivel de aceptación en la población del lugar lo que le permite realizar las inversiones proyectadas. La empresa se ha preocupado de difundir los beneficios que recibirán el país y la comunidad con este proyecto⁹.

Así, a la luz de estas dos experiencias extremas, puede concluirse que la realización de obras de responsabilidad social es una actividad que debe ser incorporada en los planes de las empresas, particularmente en aquellas que se dedican a explotar los recursos no renovables.

6. Ausencia de mecanismos de inclusión social.

Una de las mayores críticas a las reformas sectoriales y a los diseños regulatorios es que con frecuencia se ha ignorado la cobertura de los servicios a grupos que por diversos

⁹ En plena producción San Cristóbal representará el 30% de las exportaciones mineras, 12% total de las exportaciones. San Cristóbal a mediano plazo duplicaría las exportaciones de Plata, Plomo y Zinc constituyéndose en un centro importante a la vanguardia de la Economía Nacional y del Desarrollo Regional, que implicaría la construcción de 53 Km. de línea férrea, 110 Km. de línea eléctrica de 69 kV, 10 Km. de tuberías para aprovisionamiento de agua así como Centros educativos, de salud, de deporte y cultura en esta población, por otra parte se generarían aproximadamente 500 nuevos empleos directos y otros indirectos.

factores (temporales o permanentes) no están en condiciones de acceder al servicio por razones económicas.

En este sentido, y de manera específica durante el último año, los entes reguladores en Bolivia han orientado esfuerzos al tratamiento del tema de la Universalización del Servicio, habiéndose llevado a efecto un seminario internacional para tratar este tema conjuntamente con la problemática de las tarifas sociales.

Uno de los principales problemas abordados fue el de la incapacidad del modelo de resolver los problemas de inequidad en el costo del servicio, al respecto el regulador de Salta¹⁰ mostraba a manera de ejemplo que en Lima – Perú, una familia pobre paga por un metro cúbico de agua tres dólares, lo que equivale a 20 veces lo que paga una familia de clase media. Situación parecida se encuentra en Cali, Guayaquil y La Paz¹¹.

Las experiencias de Salta y Jujuy muestran la importancia de establecer esquemas de subsidios inteligentes, al acceso, al consumo o a ambos, que permitan minimizar los riesgos de inclusión y exclusión que enfrentan los esquemas de subsidio.

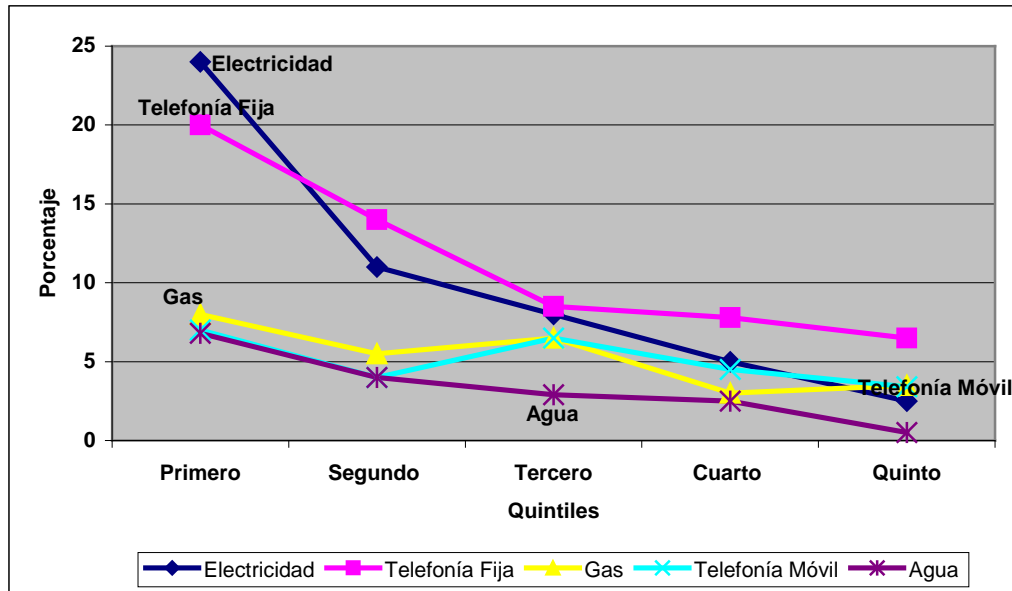
Para Petrecolla¹², el problema de la pobreza no fue explícitamente considerado en los marcos regulatorios originales, apareciendo este problema después de la “crisis del tequila”. Una conclusión importante a la que se arriba es que los grupos más vulnerables en términos de exclusión de los servicios son precisamente aquellos que reciben de manera directa el efecto de la crisis. Es decir, la pérdida del empleo va aparejada con la imposibilidad de cubrir el costo de los servicios y la consecuente desconexión de los mismos. El gráfico No. 1 ilustra de manera muy elocuente esta situación en el caso argentino.

¹⁰ Daniel Nallar, Presidente Ejecutivo del Ente Regulador de Servicios Públicos de la Provincia de Salta.

¹¹ En tanto que la tarifa fija por 20 mil litros de agua asciende a 2,5 US\$, la persona que no tiene conexión al servicio debe pagar por 1000 litros la suma de 1,12 US\$.

¹² Director del Centro de Estudios Económicos de la Regulación de la Universidad Argentina de la Empresa: “Tarifa Social: los efectos de la crisis Argentina de 2002”

Gráfico N° 1: Porcentaje de hogares por quintil de ingreso que informan haber sido desconectados



Fuente: Tarifa Social: Los Efectos de la Crisis Argentina de 2002 (CEER-UADE, 2005)

Una política de inclusión social pasa necesariamente por realizar un buen diseño de una “tarifa social”. En Salta y Jujuy se ha avanzado en este campo a partir de la construcción de una fórmula polinómica que recoge diferentes atributos de los hogares postulantes a la tarifa social y que permiten identificar las características socioeconómicas del hogar.

No obstante, existen también otros mecanismos para impulsar un mayor acceso a los servicios. Por ejemplo, los periodos de pago de las facturas, la instalación de medidores pre-pago, una mejor combinación entre cargo fijo y variable son algunos mecanismos que permiten mejorar la capacidad de pago de los pobres.

En el caso de Bolivia la ausencia de diseño de esquemas de políticas de inclusión social a los servicios básicos es también muy notoria.

7. Servicios básicos como un derecho social.

Principios como el del servicio universal obligatorio en telecomunicaciones (USO por sus siglas en inglés), que establecen la obligatoriedad de la empresa prestadora del servicio de llegar a todos los usuarios demandantes, han ido conformando un escenario en el cual la falta del servicio ya no resulta aceptable para la población, no solo en los países desarrollados.

Aun cuando es deseable como objetivo de política llegar con los servicios a la mayor cantidad de población posible, en países pobres como Bolivia, este objetivo se vuelve mucho más difícil de alcanzar. No obstante, para la población excluida que también resulta

ser la menos instruida, esta situación es difícil de comprender, y suele ser atribuida a la búsqueda de lucro de la inversión privada, con lo que nos encontramos nuevamente en una especie de círculo vicioso que se convierte en un escenario adecuado para el descrédito de la participación privada y de la regulación.

Un sector en el cual el problema aquí planteado toma dimensiones mayores es el del agua. En los últimos años, con el impulso de organismos internacionales y de ONGs se ha acuñado la idea de que el acceso al servicio de agua potable no es una mercancía sino un derecho de todo ser humano. Si bien, desde la perspectiva del respeto y protección de la vida, esta idea es totalmente válida, no es menos cierto que esto debe ser parte de una política de inclusión social, que no puede estar ausente de las consideraciones económicas y de incentivos para el desarrollo de los servicios con base al aporte de todos los actores.

Resulta paradójico, por ejemplo, renunciar al aporte privado en centros en los cuales existe la posibilidad y la disponibilidad de pago por los usuarios del servicio. La inversión privada permite liberar recursos del Estado para orientarlos a aquellos lugares donde el servicio sólo puede llegar con el concurso (aporte) del Estado y del sector privado (esquemas *PPP*).

8. Consideraciones finales.

De la revisión de experiencias presentadas surgen elementos que deberán considerarse el momento de evaluar las reformas específicamente la participación privada en el mercado.

El Estado no debe olvidar que es un actor directo en el desarrollo de infraestructura para la provisión de los servicios básicos, su intervención debe estar orientada a facilitar y promover la viabilidad del capital privado en este tipo de proyectos. El Estado al tener como función objetivo la maximización del bienestar de la sociedad debe garantizar las condiciones de estabilidad y seguridad jurídica para contar con la inversión en infraestructura necesaria.

La dinámica del mercado en ausencia de fallas garantiza resultados eficientes aunque no necesariamente equitativos, en tal sentido la regulación debe orientarse tanto a la simulación de las condiciones de competencia como a la búsqueda de mecanismos que permitan mayor acceso a los servicios básicos. Los beneficios que brinda la participación privada deben ser de conocimiento de la población a fin de evitar descontentos que a través de medidas de presión social limiten no solo la actividad reguladora sino que manden señales de inestabilidad e inseguridad jurídica a las empresas privadas que operan en el mercado.

La experiencia de varios países muestra una tendencia a abrir los roles del regulador y el Estado, en el primer caso con una mayor complementación y soporte del esfuerzo privado y en el segundo con la consolidación de un regulador más proactivo. El regulador debe estar involucrado en la identificación de problemas y en la administración de soluciones para lograr un mayor acceso a los servicios.

En la renegociación de contratos está presente el incentivo a la búsqueda de rentas en el corto plazo lo que a la larga puede traducirse en la inviabilidad de la ejecución del contrato teniendo como grandes perdedores al Estado y la sociedad.

La participación del regulador y del Estado no implica descuidar los elementos que incentiven la competencia ex ante. Dejar al mercado como el único mecanismo de asignación descuidando temas de acceso podría representar que en un corto plazo los beneficios que conlleva la introducción de competencia en los mercados se perciba más bien como un elemento negativo antes que como algo positivo.