

¿TIENEN FUTURO LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA PROVISION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS? *

*Luis Guillermo Vélez Alvarez ***

INTRODUCCION

Se ha vuelto lugar común el escuchar que la mejor opción, y casi la única, de que disponen los países en desarrollo para modernizar sus economías es la reducción del tamaño del Estado y la transferencia al mercado y a la racionalidad privada de muchas de las actividades que actualmente se prestan por intermedio de empresas públicas.

En esta conferencia trataré de exponer los argumentos teóricos que sustentan esta tesis, confrontándolos con los que habitualmente se emplean para justificar la existencia de la empresa pública. De esta discusión y del examen de la experiencia de otros países espero derivar una evidencia fuerte en favor de la participación de la empresa pública en la prestación de servicios en los cuales es inevitable la conjunción de objetivos económicos y sociales.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Eficiencia en la prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento". Santa fé de Bogotá, septiembre de 1992.

** Economista Universidad de Antioquia. Director Investigaciones Económicas de Empresas Públicas de Medellín.

INTERVENCION ESTATAL Y EMPRESA PUBLICA

La acción del Estado en la prestación de los servicios públicos puede asumir diversas modalidades. En un extremo, la provisión directa, mediante empresas ampliamente sometidas a su control en sus decisiones y en su propiedad; en el otro, un elevado nivel de confianza en los mercados y en la iniciativa privada, limitándose la intervención de los poderes públicos a la regulación mínima necesaria. La inclinación que hacia uno u otro extremo muestran los distintos países ha dependido, en general, de la ideología política o de consideraciones referentes a su historia y tradición.

Afortunadamente, la teoría económica ofrece fundamentos conceptuales, susceptibles de verificación empírica, para la elección de estrategias idóneas que orienten la acción del Estado y las modalidades de ésta en el campo de la provisión de los servicios públicos. En general, la función del Estado en la esfera productiva y en particular en la de los servicios públicos, en lo referente a las formas que adopte y a su intensidad, depende de la eficiencia con la que funcionen los mercados. Si todos los mercados funcionan eficientemente, la economía puede alcanzar la situación óptima en el empleo de sus recursos y en el nivel de producción. En estas circunstancias, y dejando de lado lo referente a la distribución del ingreso, la mejor estrategia es la del Estado "mínimo". Este resultado, probado una y otra vez por la teoría económica, hace parte de la "sabiduría convencional" de los economistas y es aceptado por la mayoría de ellos.

Si partimos del supuesto de que la preferencia social se inclina hacia una economía de mercado y de iniciativa privada, supuesto que es necesario explicitar por cuanto el derrumbe de las economías socialistas no pone en cuestión la validez del teorema de Lange ⁽¹⁾, es preciso aceptar que la empresa de propiedad pública, lejos de ser un fin en sí, es sólo un medio para alcanzar ciertos objetivos que la comunidad juzgue deseable y debe, por tanto, justificar su existencia probando su mayor

1. El teorema de Lange prueba que bajo ciertas condiciones, referentes a la información sobre preferencias y funciones de producción, una economía de planeación centralizada generaría la misma configuración óptima que una economía de mercados perfectamente competitivos, si tienen ambas los mismos datos de entrada.

idoneidad frente a otros medios susceptibles de emplearse en el alcance de idénticos propósitos.

En las primeras páginas del plan de desarrollo ⁽²⁾ está expuesta, de manera admirablemente persuasiva, la concepción de la acción estatal que anima las actuaciones del actual gobierno. Se plantea, en primer lugar, que la modalidad de intervención del Estado en la cual éste actúa crecientemente como inversionista directo no sólo resulta incompatible con la estabilidad macroeconómica sino que genera distorsiones e inequidades, al concentrarse en áreas que bien podrían ser cubiertas por el capital privado, en detrimento de aquellas en las cuales la inversión pública resulta insustituible.

Así, de acuerdo con este enfoque, la acción del Estado, en aquellas áreas donde el mercado no dé las señales adecuadas para la actividad privada, no consistiría en sustituir el mercado por la planificación central o por la propiedad pública sino en identificar con precisión las fallas del mercado y crear las condiciones para su remoción. En muchos casos es la misma interferencia del Estado la responsable de las fallas del mercado. El Estado debe entonces, crear las condiciones para la competencia, donde ella sea posible, regular las situaciones donde el monopolio sea inevitable y remover todos los obstáculos que se oponen a la acción privada. Esta orientación es clave en el caso de los servicios públicos domiciliarios.

Por su parte, la inversión pública debe concentrarse en las actividades que generen externalidades positivas o eviten las negativas. La educación y la investigación científica, entre las primeras, y el medio ambiente, entre las segundas. Igualmente la inversión estatal debe orientarse a la provisión de bienes públicos, es decir, que no son consumidos de forma individual y que elevan los rendimientos de la actividad privada. De ahí el énfasis en la infraestructura física y de transporte.

Finalmente, está la inversión en capital humano, cuyos rendimientos son de largo plazo y se difunden en toda la economía. Esto se materializa en la estrategia de infraestructura social que comprende la educación, la salud y la nutrición, la vivienda social y el plan de agua potable y alcantarillado.

2. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica: Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Bogotá 1991. Véase especialmente págs. 32-43.

De acuerdo con lo anterior, la acción del Estado en el caso de los servicios públicos domiciliarios estaría orientada por los siguientes principios:

1. Énfasis en las funciones de regulación, control y vigilancia.
2. Promoción de la competencia y de la participación privada.
3. Carácter complementario de la inversión pública y orientación de la misma hacia aquellos servicios con alta rentabilidad social

No es muy explícita, en la argumentación que se acaba de resumir, la idea que el gobierno tiene sobre la idoneidad de la empresa pública como instrumento de acción estatal. Aparentemente, la empresa pública se juzga inconveniente, de una parte, porque su contribución al déficit fiscal la hace responsable de la inestabilidad macroeconómica y por absorber recursos que se emplearían mejor en áreas de mayor rentabilidad social.

Sin duda alguna, el primero de los criterios es importante. En un estudio, sobre una muestra de 150 países, el Banco Mundial encontró que el déficit fiscal de esos países es ampliamente explicado por el déficit de las empresas públicas. Consecuente con tales resultados, el Banco ha hecho de la privatización o reforma de tales empresas un elemento clave en los programas de ajuste macroeconómico⁽³⁾. El segundo criterio, de orden microeconómico, precisa de cualificaciones adicionales pues en un país como el nuestro, que está marcado por profundas diferencias en el desarrollo regional, no resulta pertinente una definición a priori y de alcance nacional de las áreas de elevada rentabilidad social.

Los criterios mencionados resultan insuficientes como bases conceptuales para definir una política coherente frente a las empresas públicas, en general, y las de servicios públicos, en particular. Sin embargo, del examen de los proyectos de ley sobre servicios públicos, presentados por el gobierno a consideración del parlamento, puede inferirse la existencia de una

3. Véase. Galal, A. *Public Enterprise Reform*. World Bank Discussion Papers. N° 119 Washington D. C. 1991.

estrategia de reforma de las empresas públicas tendiente a lograr lo que se denomina su corporatización o comercialización.

En los tres proyectos, con diferentes énfasis, se contemplan disposiciones tendientes a conseguir que las empresas públicas adopten una estructura de capital semejante a la del sector privado, vale decir, que se constituyan en sociedades por acciones. Este es un elemento clave en el proceso de comercialización o corporatización de las empresas públicas; incluyéndose entre los demás la adopción de un sistema de incentivos comerciales, de un régimen tributario, de un régimen laboral y de un esquema netamente comercial en sus relaciones con los usuarios, semejantes todos a los del sector privado. En estos puntos es particularmente incisivo el proyecto de ley de servicios públicos domiciliarios.

Aunque la adopción de este esquema de corporatización no parece ser forzosa en el caso de las empresas públicas departamentales o municipales, se contemplan, en los proyectos de telecomunicaciones y de servicios públicos domiciliarios, una serie de incentivos negativos para inducirlas a su adopción. La pretensión parece ser, sino privatizar las empresas de servicios públicos, hacer que se comporten como tales, pues así parece exigirlo la nueva sabiduría:

“La eficiencia de una empresa pública o privada es mayor cuando debe esforzarse por maximizar su beneficio en un mercado competitivo, con gerentes autónomos, con capacidad y motivación para responder a la competencia, en fin, cuando las empresas que no compitan van a la quiebra”⁽⁴⁾.

Ahora bien, si una empresa pública en nada se diferencia de una empresa privada, ¿para qué queremos que sea pública?

¿QUE ES Y PARA QUE SIRVE UNA EMPRESA PUBLICA?

En la literatura económica reciente, referida a la privatización y reforma del sector público, es frecuente encontrar este tipo de definición de la empresa pública: entidad productiva

4. Galal, A. *Op. cit.*, pág. 2.

de propiedad del Estado o sometida a su control, cuyo producto es vendido en el mercado. Aparentemente, el único rasgo relevante sería la naturaleza de la propiedad sin que importara tener en consideración su función o propósito.

Pero es justamente esto último lo que debe tomarse en consideración, pues una empresa pública es, como su nombre lo indica, antes que nada una organización que combina elementos de entidad pública con elementos de empresa ⁽⁵⁾.

Así, por ser empresa, la empresa pública debe ser financieramente viable en el largo plazo y someterse a la disciplina de mercado. Sus precios deben reflejar sus costos y en conjunto permitir su cubrimiento; lo cual no se opone a que en ciertos segmentos de su actividad la articulación precio/costo no sea enteramente precisa.

Por ser pública, las principales decisiones no son tomadas por agentes privados, ni guiadas exclusivamente por el criterio de rentabilidad. Los objetivos no empresariales son admisibles y los beneficios de su operación deben distribuirse en toda la comunidad. Finalmente, la empresa pública debe estar en condiciones de rendir cuentas a la comunidad y ésta disponer de los mecanismos para exigirselas.

Así concebida, la empresa pública ideal está sometida a más fuertes restricciones que la empresa privada. No sólo debe cumplir con los objetivos que son propios de esta última, sino que debe hacerlos compatibles con aquellos que le impone su lado no empresarial. Es en esa multiplicidad de objetivos donde suele encontrarse la razón del fracaso de muchas empresas públicas. Esto es enteramente cierto, y está bien documentado. Sin embargo, no existe ninguna razón para negar a priori la posibilidad de una entidad viable y capaz de resolver el problema de las múltiples restricciones y objetivos de la empresa pública. Probablemente se trata de algo difícil, pero se hace y esto también se puede documentar.

Con todo, surge en este punto la pregunta de ¿por qué no seguir el sabio consejo de Tinbergen, tener un instrumento para cada objetivo, y dejar que las empresas cumplan con los

5. Las ideas que se resumen son tomadas de Ramanadham, V. V. *The Economics of Public Enterprise*. Routledge. London. 1991. En especial, Cap. I.

que le son propios y adoptar instrumentos que no interfieran con la acción de aquellas para el logro de los demás?

El fundamento racional de la empresa pública y su ventaja relativa frente a la empresa privada, en determinadas circunstancias, está ampliamente documentado en la literatura económica. Las justificaciones invocan desde aspectos de desarrollo económico hasta las referentes al monopolio natural, pasando por los atinentes a la distribución del ingreso. No es necesario separar esa serie de argumentos que a la postre pueden reunirse en una idea de este tipo: si en una actividad o industria, para obtener un nivel de rentabilidad social, la rentabilidad financiera se sitúa por debajo del mínimo aceptable para el sector privado, resulta conveniente emprender dicha actividad mediante una empresa pública, siempre que los costos asociados resulten inferiores a los que obtendría una empresa privada, adicionados estos últimos por los subsidios que sería necesario transferir al sector privado para garantizarle el nivel mínimo de rentabilidad financiera. (Ver gráfico).

Anota Ramanadham que las ventajas teóricas que en determinadas circunstancias puede tener la empresa pública sobre la empresa privada, para alcanzar objetivos socialmente válidos, se han visto erosionadas en la práctica por formas inadecuadas de organización y gestión de la empresa pública ⁽⁶⁾.

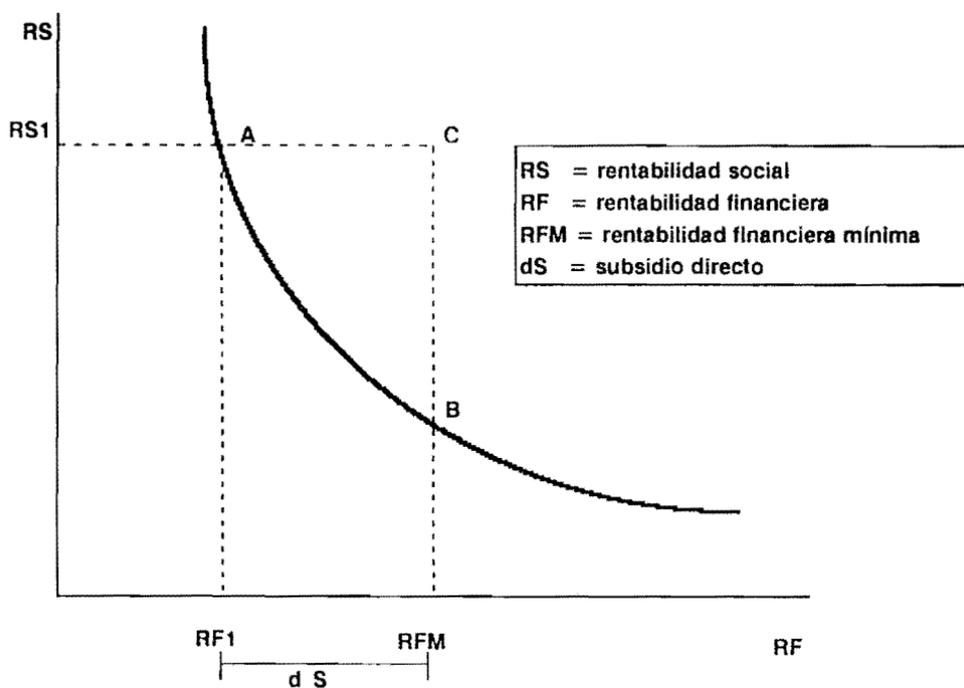
Adicionalmente, los mecanismos administrativos (control de desempeño, metas y contratos de gestión, etc.), ideados para darle a las empresas públicas la presión de mercado de la que carecen, se han revelado en extremo insuficientes por las dificultades de su control y su vulnerabilidad a la corrupción.

De ahí la tendencia a la privatización, entendida ésta, de manera general, como la exposición de la empresa pública a la disciplina del mercado, y a la sustitución de la propiedad pública, como medio de acción estatal, por la regulación y los subsidios directos, cuando son necesarios.

El diagnóstico, sin duda, es cierto: existe una enorme evidencia empírica que milita a su favor. No obstante, subsiste una inquietud: ¿Cómo garantizar que un Estado que fracasó como empresario no fracase también como regulador y como administrador de subsidios? Si no podemos admitir que, tanto

6. Ramanadham. *Op. cit.*, pág. 51.

RENTABILIDAD SOCIAL vs. RENTABILIDAD FINANCIERA



Fuente: V. V. Ramanadham. "The Economics of Public Enterprise". Routledge. New York. 1991. pg. 17.

a nivel de la empresa pública como a nivel de todas las instancias del aparato estatal, es posible desarrollar una cultura de servicio público y encontrar funcionarios para los cuales el servicio a la comunidad tenga un valor superior al de sus intereses pecuniarios más inmediatos, tenemos que concluir que la estrategia que se impone no es la del Estado mínimo sino la del Estado cero, pregonada por Murray Rothbard.

QUE SON LAS EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN

No seré muy extenso en esta parte pues corro el riesgo de gastar el tiempo que debo consagrar a los servicios de acueducto y alcantarillado. Trataré dos puntos solamente. El primero tiene que ver con la función de las Empresas Públicas de Medellín como factor de desarrollo en la economía regional; en tanto que el segundo hace referencia a su estatuto de autonomía y a las condiciones que han garantizado su preservación.

Deseo ilustrar el primer punto con una pequeña historia. A finales de los años veinte, cuando empieza a gestarse la idea del desarrollo hidroeléctrico de Guadalupe, las entonces Empresas Públicas Municipales, creadas hacia 1920 para administrar los servicios de mercado, matadero, teléfonos, feria de ganados, acueducto, energía eléctrica y tranvía municipal, contaban con 2.500 kilovatios de potencia instalada. El proyecto de Guadalupe I, que significó elevar la capacidad de generación a 32.000 kilovatios en 1939, podría haber sido calificado con entera justicia de locura, a la luz de cualquier proyección de demanda. Sin embargo, esta locura, que se hizo con una dinámica en la cual la oferta creaba la demanda, para lo cual la electricidad se entregó a precios inferiores a su costo de producción, propició todo el desarrollo industrial de la época.

“Una idea del desarrollo industrial que impulsó Guadalupe, nos la proporcionan las siguientes cifras: en 1929, antes de la entrada en servicio de la central, existían en Medellín solamente 52 establecimientos industriales; en 1934, el tercer año de operación de la planta se fundaron varias de las más importantes empresas antioqueñas como son: Tejidos Leticia, Tejidos El Cóndor y Proleche; en 1937 existían ya 235 establecimientos industriales; en 1938 inició producción de acero

en varillas Siderúrgica de Medellín, utilizando como materia prima la chatarra y aprovechando la buena disponibilidad de energía eléctrica existente en la ciudad; en 1945 se realizó el primer censo completo de la industria manufacturera en el país que incluyó todos los establecimientos con cinco o más trabajadores, cuyos resultados arrojaron para Medellín 789 establecimientos que ocupaban 23.442 personas” (7).

Este ejemplo ilustra la acción de la empresa pública cuando ella es entendida, no como un sustituto de la empresa privada, sino, como creadora de las condiciones que posibilitan el florecimiento de esta última. Este tipo de experiencia se encuentra en todas partes, en países de capitalismo clásico como Francia, Alemania o Inglaterra y en países de desarrollo reciente como Taiwan y Korea (8).

Esta filosofía está plasmada en el acuerdo 58 de 1955 por medio del cual se organiza el Establecimiento Público Autónomo encargado de la administración de los servicios públicos municipales. Se trataba de tener una entidad que, al suministrar servicios de calidad, propiciara el desarrollo de la industria y el comercio. Los creadores del Establecimiento entendieron, capitalizando la experiencia pasada, que Medellín no disponía de medio distinto a la provisión de servicios de calidad para apalancar su desarrollo. Entendieron también, y esto me lleva al segundo punto, que esto sólo podría lograrse dejando que el Establecimiento cumpliera su cometido de manera autónoma, al margen, como se decía en la época, de las pasiones políticas.

Los estatutos de Empresas Públicas de Medellín consagran su autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, al tiempo que delinean con precisión los compromisos del Establecimiento con el Municipio. Pero a pesar de toda su importancia, la consagración de la autonomía habría sido letra

7. Varios. “Evolución del desarrollo hidroeléctrico en el Departamento de Antioquia”. *Revista Empresas Públicas de Medellín*. Vol. 11, Nos. 3-4. 1989. págs. 42-43.

8. En Korea el 10.4% del valor agregado total es producción de las empresas estatales. También mediante empresas estatales se proveía, a finales de los años ochenta, el 90% de los servicios de electricidad, gas y acueducto. Shirley, M. M. *Improving Public Enterprise Performance: Lessons from South Korea*. World Bank Working Papers WPS 312. Washington, 1989.

muerta sin el consenso social que a lo largo de la historia se ha creado a su alrededor. Se trata de una especie de círculo virtuoso en el cual la calidad del servicio justifica la autonomía de la entidad y ésta a su turno le permite prestar servicios de calidad. Supongo que la virtuosidad de este círculo reposa en lo que la literatura económica sobre la empresa pública denomina "accountability"; esto es, la capacidad de una empresa para rendir cuentas y de la comunidad para exigir las ⁽⁹⁾.

No quiero terminar esta parte sin referirme a ciertos aspectos de los proyectos de ley gubernamentales que tienen que ver con la función de las empresas públicas en el desarrollo regional. Desde hace varios años el país vive un acentuado proceso de descentralización regional, que se ha visto ratificado con las instituciones y directrices de la nueva Constitución. Ahora bien, quien dice descentralización y autonomía dice competencia entre municipios y regiones.

Competencia por su desarrollo, por atraer capital, por estimular inversiones. Resultan contradictorias con todo esto algunas de las disposiciones contempladas en los proyectos sobre servicios públicos agenciados por el gobierno. No pueden los municipios escoger libremente ni el régimen de prestación, directa o indirecta, ni la forma más adecuada de organización de sus empresas. Ciertos servicios, como la distribución de gas, son excluidos de la órbita de competencia de los municipios, al tiempo que, con el prurito de desmunicipalizar las telecomunicaciones, se ponen interferencias a la acción de las telefónicas locales si persisten en continuar con su régimen empresarial actual. No creo que nada de esto sea muy compatible con el ambiente de competencia que se quiere estimular.

LAS EMPRESAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN

El servicio de acueducto se presta en el sector urbano de varios municipios del Valle de Aburrá, a saber: Medellín, Bello, Itagüí, Envigado, Sabaneta, La Estrella y parcialmente Co-

9. Véase Samuel, P. *Strengthening Public Service Accountability*. World Bank Discussion Papers. N° 136. Washington, 1991.

pacabana; además se tiene cubrimiento en la parte central de los corregimientos de San Antonio de Prado, San Cristóbal y Palmitas y en la vereda Aguas Frías. El sistema presentó en 1991 un promedio de 455.268 usuarios (92% pertenecientes al sector residencial), lo cual equivale a decir que fueron satisfechas las necesidades de agua potable de una población equivalente a 2.162.720 habitantes, logrando con este servicio una cobertura del 98% en las zonas atendidas. Dichos usuarios demandaron una producción de 282.8 millones de m³. Para satisfacer estos requerimientos el sistema de acueducto cuenta con siete (7) plantas de tratamiento con una capacidad nominal de 16.8 m³/seg. y cuyos estándares de calidad superan ampliamente las normas exigidas por el Ministerio de Salud. La distribución del agua potable se hace a través de un complejo sistema de redes y conducciones que en 1991 alcanzaron una longitud total de 2.589 kms.; adicionalmente se cuenta con 65 tanques de almacenamiento con una capacidad acumulada de 346.370 m³, los cuales permiten compensar las variaciones horarias de los consumos. Actualmente se adelantan la instalación y montaje del Centro de Control que permitirá, dentro de dos años, la operación completamente autorizada de todo el sistema.

El sistema de alcantarillado atiende los mismos municipios del Valle del Aburrá indicados para el servicio de acueducto. La cobertura de este servicio es del 94% en el área atendida, contando en 1991 con 451.016 usuarios. La recolección de las aguas servidas se hace a través de 2.652 kms, de redes de alcantarillado distribuidas así: 776 km, de aguas lluvias, 851 km. de aguas combinadas y 1.007 km. de aguas negras. Adicionalmente, como parte de las obras contempladas para el saneamiento del río Medellín, se han instalado 190 km. de colectores paralelos a las quebradas y 28 km. de interceptores paralelos al río. En el futuro inmediato se tiene contemplada la construcción y puesta en funcionamiento de la Planta de San Fernando, para tratar las aguas residuales de la zona industrial del sur del Valle de Aburrá.

Estos niveles de cubrimiento, que son los mayores del país, están acompañados de los mejores estándares de calidad. El agua distribuida supera en todos los aspectos las normas fijadas por el Ministerio de Salud, al tiempo que la Empresa está en condiciones de reparar antes de cuatro días el 90% de los daños que se presentan en su sistema.

Las mejoras en la cobertura y en la calidad de los servicios han sido acompañadas de incrementos en la productividad, pues mientras el crecimiento en el número de instalaciones, entre 1983 y 1991, fue del 7.33% promedio anual, el número de funcionarios creció al 1.25%, lo cual permitió que el número de éstos por mil usuarios se situara en 3.25. A precios de junio de 1992, el gasto AOM/usuario-año es de \$ 48.750, incluido el cálculo actuarial, y de \$ 29.610, descontando dicho componente. Los sueldos y jornales representan, a la misma fecha, el 23% de los gastos AOM.

¿QUE REGIMEN DE PROPIEDAD PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO?

El dilema prestación pública/prestación privada en el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado está lejos de tener una respuesta concluyente. En su informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, consagrado al tema "Desarrollo y Medio Ambiente", el Banco Mundial nos hace partícipes de sus vacilaciones. Nos encontramos, en efecto, con esta afirmación orientadora: "En los países industriales, el diseño y la construcción de las obras públicas las realizan predominantemente empresas privadas, que dependen para su supervivencia de su renombre en cuanto al desempeño y asumen la responsabilidad jurídica de las consecuencias de cualquier negligencia profesional. Estos factores constituyen incentivos para la prestación de servicios de alta calidad y eficaces en función de los costos, y simultáneamente proporcionan un entorno riguroso para la capacitación mediante aprendizaje supervisado, que constituye un requisito para la certificación profesional en esos países. En cambio, en muchos países en desarrollo (en particular Asia y Africa) el diseño técnico y la construcción de las obras públicas están dominados por las grandes burocracias del sector público. La seguridad en el empleo es absoluta, los ascensos se basan exclusivamente en la antigüedad en el servicio, no hay reconocimiento del buen desempeño laboral, la ineficiencia no es motivo de sanciones y predomina una atmósfera de letargo". Más adelante, "las respuestas obvias son (...) reducir la participación directa del Estado en las obras públicas (...). Y luego se concluye: "También se justifica una mayor participa-

ción del sector privado en la explotación de las empresas de agua, alcantarillado y desechos sólidos”.

Después de leer lo anterior, uno tiende a concluir, claro, por ahí es la cosa. Continuando con la lectura encontramos las experiencias que ilustrarían esa afirmación. No son muchas: algo en Costa de Marfil, otra en Macao, una más en Guinea, donde una empresa privada exhibe una eficiencia del 70% en el cobro de las facturas; está también la experiencia de privatización de actividades de la Empresa Metropolitana de Santiago y, finalmente, las experiencias por verse de Buenos Aires y Caracas con las concesiones que piensan otorgar al sector privado para el suministro del servicio de acueducto y alcantarillado. Unas cuantas líneas después y sobre la misma página nos encontramos esta desconsoladora apreciación: “La participación de empresas privadas en el sector no es la panacea y nunca resulta sencilla”; indicando a renglón seguido que en el Reino Unido la privatización de las empresas de agua fue la más compleja de todas las realizadas ⁽¹⁰⁾.

No es exagerada la apreciación del informe. Para posibilitar la privatización de las diez Water Authorities de Inglaterra y Gales, el gobierno debió asumir sus deudas, que alcanzaban los 4.000 millones de libras, y aportar a los nuevos propietarios lo que se denominó la “dote verde” (green dowry) por 1.400 millones de libras ⁽¹¹⁾. Adicionalmente, mientras todos los demás servicios privatizados tienen reguladas sus tarifas mediante la fórmula IPC - X, al sector del agua se le aplica la fórmula $IPC + K$, variando el factor K entre 3% y 22.5% según la empresa ⁽¹²⁾. De hecho, se estima que hasta el año 2000 las tarifas, descontada la inflación, habrán de crecer en un 50%, si se quiere financiar por este medio el programa de inversiones previsto para el período.

Con excepción del Reino Unido no existe en el mundo desarrollado otro proceso radical de privatización de los ser-

10. Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992. Desarrollo y Medio Ambiente*. Washington, 1992. pág. 117.

11. Véase Valiron, F. *Gestion des eaux: cout et prix de l'alimentation en eau et de l'assainissement*. Presses de L'ecole nationale des Ponts et chaussées. París 1991. págs. 458-461.

12. Véase Veljanovski, C. “The Regulation game” en Veljanovski, C. ed. *Regulators and the market: An Assessment of the Growth of Regulation in the U. K.* Intitute of Economic Affairs. London 1991. pág. 19.

vicios de acueducto y alcantarillado. En Estados Unidos desde principios de los años ochenta se ha expedido una abundante legislación federal con estímulos fiscales y crediticios para incentivar la participación privada en estos servicios. Sin embargo, hasta 1989, sólo en los estados de Utah, New Jersey y Alabama se habían adoptado legislaciones agresivas en esa dirección. Adicionalmente, además de las ventajas fiscales que han debido otorgarse, los municipios que han privatizado los servicios continúan asumiendo todo el riesgo financiero, puesto que en la mayoría de transacciones de privatización que se han estructurado, la firma privada actúa como proveedor del servicio al gobierno municipal y recibe de éste un pago único, al tiempo que el municipio continúa con la facturación y el recaudo al usuario final ⁽¹³⁾.

Curiosamente, siguiendo este repaso de experiencias por los países industrializados, es en Francia, sede indiscutible del intervencionismo estatal y de la empresa pública desde los tiempos de Colbert, donde existe una amplia experiencia de vieja data en la participación privada en los servicios del agua. En este país, los servicios del agua son de carácter comunal y aunque hay más de 36.500 comunas sólo existen, por efecto del agrupamiento, 13.500 empresas locales, de las cuales un 53% son privadas operando bajo esquemas de concesión o arrendamiento. No obstante, una parte considerable de las inversiones, especialmente en alcantarillado, es realizada por las comunas con cargo a los fondos públicos locales o a las subvenciones que reciben de la nación, las autoridades regionales y departamentales ⁽¹⁴⁾.

Sólo en España encontramos otro ejemplo importante de participación del sector privado en los servicios del agua, que son atendidos por empresas de este tipo en un 11.4% de las comunas, especialmente las más grandes. En las demás, esto es responsabilidad de las comunas, con predominio de la gestión municipal directa ⁽¹⁵⁾. En el resto de Europa parece que predominan las viejas empresas públicas municipales que agrupan en su seno, según la antigua usanza, los servicios de agua,

13. Véase. Raftelis, G. A. *Water and Wastewater finance y pricing*. Lewis Publishers Michigan, 1989. Especialmente cap. 5.

14. Véase. Valiron, F. *Op. cit.*, págs. 429-432.

15. Idem. 422-423.

gas, electricidad y, en ocasiones, transporte colectivo y calefacción.

Tal es el caso de Alemania, donde las hay mixtas pero siempre reservándose la comuna la participación mayoritaria ⁽¹⁶⁾. En Suiza prácticamente no existe distribución privada de agua. Por regla general este servicio es prestado por empresas municipales que a menudo se ocupan también de la distribución de electricidad y de gas, naturalmente con la debida separación presupuestal. En palabras del señor Giacasso, director del servicio de agua de los servicios industriales de Ginebra, se trata de una "gestión que, aunque pública, se apoya en reglas que se acercan a las de la gestión privada" ⁽¹⁷⁾.

En síntesis, puede afirmarse que en la mayoría de los países europeos y otros del mundo desarrollado prima el manejo municipal de los servicios del agua y su gestión mediante entidades públicas ⁽¹⁸⁾. En muchos de estos países, a pesar del carácter comercial de los servicios, se presentan subvenciones estatales considerables tanto en acueducto como en alcantarillado ⁽¹⁹⁾.

En lo referente a la parte institucional y al régimen de gestión, el panorama que las propuestas de reforma del gobierno nacional encuentran, en el sector de agua potable y saneamiento, plantea numerosos y diversos retos. En más del 50% de las cabeceras municipales los servicios son provistos directamente por las administraciones municipales o por juntas administradoras. En un 45% de los municipios estas actividades son desempeñadas por lo que queda de las EMPOS, las ACUAS o las corporaciones regionales. Sólo un 3% de los municipios cuenta con una empresa pública.

La meta final del Proyecto de Ley de Servicios Públicos

16. Idem. 444-445.

17. Idem. pág. 465.

18. Según Varilon tal es el caso de Australia, Portugal, Dinamarca, Canadá, Austria, Finlandia, Italia, Alemania, Japón, Suiza, Suecia, Noruega y Nueva Zelandia. En países como Francia, España y Estados Unidos el sector privado distribuye, respectivamente, el 70%, 25% y 6% del agua. *Op. cit.*, pág. 403.

19. El siguiente cuadro, tomado del texto de Varilon, muestra la importancia de las subvenciones como porcentaje de los presupuestos de los servicios del agua:

24. "Ensayos de Economía" 6. Depto. de Economía, U. Nacional. Medellín, Col.

Domiciliarios, esto es, una multitud de sociedades por acciones dedicadas de forma exclusiva a los servicios de agua y con importante participación privada, diseminadas por toda la geografía nacional, parece bastante lejana. No obstante, hay que reconocer que el proyecto abre a los municipios nuevas posibilidades de organización para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. Sin embargo, bajo la forma de los llamados incentivos negativos, plantea restricciones a la escogencia libre, de acuerdo con las condiciones locales, de la forma administrativa y organizacional que los municipios crean más conveniente.

Desde la perspectiva de las Empresas Públicas de Medellín encontramos inconvenientes las disposiciones que apuntan en contra de su naturaleza de empresa integrada o las que le impiden incursionar en nuevos servicios. También resultan odiosos los pequeños castigos que enfrentaría la Empresa de no transformarse en sociedad por acciones y de no entregar el municipio la administración de las suyas a una entidad fiduciaria.

Enfrentada a dos importantes proyectos, la masificación del gas y el programa de saneamiento, la Empresa cree que puede reclamar legítimamente su derecho a acometerlos con los instrumentos que hasta ahora ha empleado o emprender

| <i>País</i> | <i>Acueducto</i> | <i>Alcantarillado</i> |
|-------------------------|------------------|-----------------------|
| Finlandia | 0% | 50% |
| USA | 3% | 60% |
| Japón | 5% | 65% |
| Suiza | 20% (*) | 75% (**) |
| Francia | 20% (*) | 20% (*) |
| Australia | 20% (*) | |
| R. F. A. ⁽¹⁾ | | |
| Nueva Zelanda | 30% | |
| Grecia | 35% | 35% |
| España | 50% (**) | 75% (**) |

(*) Media; (**) Máxima.

1. En ambos servicios subvención al sobrecosto por encima del precio "normal" a nivel nacional.

Fuente: Varilon. *Op. cit.*, pág. 405.

libremente, cuando lo juzgue conveniente, las transformaciones institucionales que sean necesarias. Para hablar solamente de la empresa de acueducto y alcantarillado, esa legitimidad reposa en una cobertura del 98% para el primer servicio y del 94% para el segundo; en una relación de 3.16 empleados por 1.000 instalaciones, no muy alejada de la que prevalece en los países europeos; en un índice de pérdidas del 37% que si bien nos satisface, se compara, no obstante, de manera favorable con el promedio del país, 50% según el DNP, o con el promedio de las principales ciudades latinoamericanas, 40% según el Banco Mundial; en una eficiencia en el recaudo del 95%; en un índice de gastos de operación por usuario decreciente en términos reales; en una generación interna de recursos que le permite contribuir parcialmente al financiamiento de sus inversiones; en fin, en la definición desde ahora de un programa de inversiones hasta el año 1999 que habrá de ser financiado exclusivamente con recursos propios y de crédito, sin transferencias ni de las otras empresas que conforman las Empresas Públicas de Medellín ni del presupuesto de entidad territorial alguna.

En resumen, parece que a las empresas públicas, en general, y a las de Medellín, en particular, puede aplicarse el viejo adagio: esos muertos que vos enterráis gozan de cabal salud, y tienen energía suficiente para continuar apalancando durante muchos más años el desarrollo económico regional.