

• Deuda externa y servicios públicos

Luis Mauricio Cuervo
Economista Investigador del CINEP

Estas reflexiones están elaboradas en términos de la necesidad de pensar las repercusiones del problema de la deuda externa sobre las condiciones de vida de la población.

Uno de los sectores claves del endeudamiento público externo ha sido el sector eléctrico, y desde ese punto de vista la provisión de servicios públicos en Colombia está muy asociada al problema del endeudamiento externo.

De esta forma, podrán establecerse relaciones entre la problemática de la deuda externa, la problemática macroeconómica, nacional e internacional y los problemas de la vida diaria de los pobladores urbanos colombianos.

En este sentido, es bueno observar que acudir a endeudamiento externo en el sector público para financiar obras de infraestructura, como en el caso de servicios públicos, tiene

ventajas y desventajas en un momento determinado y que esa combinación de pros y contras puede ser también favorable o puede acarrear costos políticos excesivos.

Para desarrollar esta temática puede partirse del siguiente conjunto de postulados:

a. Cuál es el dilema económico que está detrás de la provisión de servicios colectivos domiciliarios.

b. Cómo contribuye el crédito externo a resolver este dilema.

c. Cuál es el significado del concepto de modo comercial de gestión de los servicios domiciliarios.

d. Qué contradicción existe entre el costo, las ventajas de acudir al crédito externo y los problemas de calidad de vida de la población urbana y cuáles son las contradicciones políticas y sociales que están detrás de ellos.

La provisión de servicios colectivos domiciliarios en el contexto colombiano

En primer lugar, es bueno ubicar una definición provisional de servicio colectivo domiciliario.

Hay dos criterios que permiten definir una actividad económica como servicio colectivo domiciliario:

a. Que represente una respuesta colectiva a una necesidad que ya no es posible resolver de manera individual. Esta respuesta colectiva puede ser suplida por el sector privado, por el sector público, mediante una fórmula mixta e incluso a través de estrategias comunitarias o autogestionarias.

b. Que esta actividad implique la provisión del servicio a través del tendido de redes domiciliarias.

De acuerdo con estos dos criterios, podría restringirse el concepto a los servicios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y teléfonos.

Entrando en materia, el dilema económico de los servicios colectivos domiciliarios consiste en que ésta es una actividad difícilmente rentable, es decir que no es atractiva para el capital pues ofrece mínimas perspectivas de rentabilidad normal.

Eso significa que, dadas las leyes del mercado de libre movilidad de los capitales, éstos y los recursos de financiación no van a fluir espontáneamente hacia este tipo de actividades. En otros términos, lo que hay es un problema estructural pues estas actividades tienen dificultades de financiamiento dado el contexto económico dentro del cual se desarrollan, que no es otro que el de una sociedad capitalista.

Sin embargo, a pesar de esas dificultades son sectores indispensables para el funcionamiento de las economías fundamentalmente urbanas y como el problema no se resuelve por vía espontánea, significa entonces que debe apelarse a subsidios que provengan de alguna parte para la provisión de este tipo de servicios.

Los subsidios pueden ser de distintas maneras, a saber:

a. Subsidios de parte del estado a sectores poblacionales de menores ingresos que tienen dificultades de pago y acceso a los servicios públicos básicos.

b. Subsidios que el estado otorga al capital privado para que éste opere en condiciones de rentabilidad normal, es decir que no actúe bajo pérdida.

c. Subsidios de los usuarios de los sectores con mayor capacidad de pago hacia los usuarios que tienen una menor capacidad de pago.

En principio, cada una de estas alternativas implica que la forma como se paga o subsidia la provisión de estos servicios va a ser distinta y tiene contrataciones sociales y políticas diferentes.

Crédito externo y provisión de servicios

Es evidente que el crédito externo aparece como una alternativa relativamente atractiva para tener acceso a recursos de financiación que aún cuando presentan ventajas y desventajas, tienen en principio la "virtud" de solucionar parcial o integralmente los problemas estructurales de financiamiento que enfrenta la provisión de servicios públicos.

a. Ventajas del crédito externo como forma de financiar servicios públicos

— El crédito externo resuelve temporalmente el problema de la escasez de recursos, sin necesidad de tocar directamente el bolsillo de los sectores poblacionales de mayores ingresos. En efecto, de acometerse esta política, en principio no significaría aumento de impuestos directos que afecten más que proporcionalmente a los sectores que tienen mayor capacidad de pago.

— El crédito externo se presenta como una varita mágica que puede resolver los problemas de financiación de estos sectores temporalmente pues no hay que aumentar impuestos.

— El crédito externo permite el acceso a volúmenes importantes de financiación en lapsos cortos de tiempo lo cual significa no depender de la lentitud de una fórmula que supusiera generar ahorro interno para financiar este tipo de actividades.

b. Desventajas de la utilización de crédito externo en la provisión de servicios colectivos domiciliarios

— El recurrir a crédito externo para estas actividades significa renunciar a la soberanía que tiene el estado para diseñar criterios de política económica y de manejo de los servicios públicos básicos porque esta forma de endeudamiento está usualmente atada a restricciones y exigencias del capital multilateral o el capital comercial, en términos de establecimiento de tarifas, opciones tecnológicas e incluso organigra-

mas administrativos, locales y nacionales para la prestación de estos servicios.

— A nivel macroeconómico, otra desventaja tiene que ver con que cuando un país empieza a depender de financiación externa para la provisión de estos servicios, se hace vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional de capitales y de mercancías, las cuales van a afectar en forma mucho más directa el funcionamiento de estos sectores.

En este contexto es bueno mencionar, que en algunas coyunturas políticas y sociales, asumir estos costos puede ser llevadero pero en otras puede ser excesivo tanto a nivel económico como político.

¿Qué es modo comercial de gestión de los servicios colectivos domiciliarios?

Este, se define principalmente por la pretensión de garantizar la rentabilidad del capital que se aplica a estas actividades. La justificación que se le da a este modo de gestión, implementada en el sector eléctrico, aduce principalmente dos razones:

a. Se plantea que es la única forma de garantizar una prestación eficiente de los servicios que en este caso no quiere decir otra cosa que rentabilidad.

Existe una identidad entre el concepto de rentabilidad y el concepto de eficiencia, la cual no tiene que ver con la calidad del servicio ni con el carácter social de la prestación, es decir con que no haya discriminaciones contra los sectores que tienen menor capacidad de pago.

b. Si se garantiza que estos servicios funcionen rentablemente, van a fluir de manera normal, recursos de financiamiento que evitan el problema de su escasez.

¿Cuáles son las repercusiones que tiene la aplicación de este modo de gestión? En este sentido, también hay ventajas y desventajas.

En el caso del sector eléctrico, es evidente que la aplicación de este modo de gestión ha permitido abrir mercados de financiamiento que en este momento se intensifican, en parte, porque el sector eléctrico ha sido el de mayor ampliación y cobertura a nivel de los distintos servicios colectivos domiciliarios.

Esta ventaja, ha traído aparejada el hecho de que la organización administrativa que financia el sector eléctrico ha tenido que adecuarse a las exigencias de los organismos internacionales de crédito.

De otro lado, la desventaja de aplicar este modo de gestión, tiene que ver en la fundamental con el criterio de eficiencia, rentabilidad, es decir que por la orientación financiera administrativa del sector, este tipo de servicio tenderá a prestarse prioritariamente a los sectores con mayor capacidad de pago o a las regiones más desarrolladas.

En consecuencia, éste es un modo de financiamiento que implica la exacerbación de las diferencias sociales y regionales en la prestación del servicio.

Obviamente que, es un proceso que llega a un punto de saturación a partir del cual puede empezar a revertirse en una igualación de las coberturas de los servicios en la prestación regional, espacial o social. Pero tienen que darse condiciones muy particulares para que ese proceso llegue a ese punto; las cuales se dieron en el caso del sector eléctrico en la década anterior.

¿Es posible resolver las carencias sociales en materia de servicios colectivos domiciliarios?

En la actualidad, las políticas estatales pretenden reproducir el esquema del sector eléctrico en el sector de agua y alcantarillado. ¿Qué implicaciones trae consigo esta actitud?

Las principales carencias sociales en materia de servicios colectivos domiciliarios son vividas por los sectores de menores ingresos y por las regiones menos desarrolladas.

De otra parte, existe una urgencia grande por resolver estas carencias como se demuestra con la proliferación de paros cívicos, urbanos, regionales, departamentales que tienen como bandera principal la solución a los problemas de servicios públicos.

En este sentido, es que vale la pena preguntarse si generalizar la experiencia del sector eléctrico al sector de aguas, vaya a permitir obtener los mismos resultados.

Existen varias razones para creer que los resultados no serán similares.

a. En primer lugar, es importante tener en cuenta el antecedente de que hoy en día estamos pagando el costo del endeudamiento público externo que el país asumió para expandir su infraestructura eléctrica, el cual es en la actualidad relativamente alto.

Así, la capacidad de endeudamiento no puede considerarse la misma y por el contrario existen serias restricciones para que el país reproduzca el esquema del sector eléctrico en el sector de acueducto y alcantarillado.

Por otra parte, es importante pensar en las perspectivas del comercio exterior colombiano, las cuales podrían abrir o dificultar posibilidades de endeudamiento dándole mayor liquidez al país o por el contrario disminuyéndola.

El café atraviesa problemas en los precios, los cuales no obstante denotar cierta mejoría con la firma del acuerdo internacional del grano, se mantienen en un nivel bajo.

Adicionalmente, es posible calcular una recesión industrial a la luz de los últimos acontecimientos en los mercados bursátiles.

Esto último implicaría que las dificultades del sector financiero de los países del norte van a ser mayores porque sus deudores domésticos van a tener problemas de pago y por consiguiente es incierto que el contexto internacional futuro

sea de apertura al financiamiento de los países del Tercer Mundo.

Finalmente, es importante pensar que dicha problemática va a tener repercusiones sobre la evolución de las exportaciones manufactureras de nuestro país.

Dentro de esos parámetros, la inestabilidad del contexto macroeconómico internacional, sumado a las dificultades internas de liquidez y costo del servicio y amortización de la deuda externa, hacen difícil pensar que reproducir el esquema del sector eléctrico utilizado hace 15 años tenga los mismos resultados benéficos hoy día.

En síntesis, el país afronta un contexto político complejo en donde las contradicciones políticas y sociales tienen manifestaciones violentas que se expresan en forma de intolerancia política y estrechamiento de los espacios democráticos particularmente en las zonas periféricas que son las áreas con mayores déficits de servicios públicos.

¿Qué hacer entonces? ¿Cuáles son las alternativas por parte del Estado y de los sectores populares en términos de solución a esta problemática?

El Estado no debe aplicar axiomáticamente el principio de no recurrir al crédito externo pues debe hacerlo en la medida en que las condiciones macroeconómicas internacionales y nacionales lo permitan.

Elemento de discusión es si esas condiciones están dadas y lo más importante, que el Estado no debe concentrar sus esfuerzos en la consecución de recursos de crédito externo sino que debe preocuparse, en la actual coyuntura, por estimular la acumulación de recursos internos que permitan financiar las inversiones en estos sectores.

El Plan de Economía Social de Barco define como prioritarios los sectores de infraestructura básica y plantea como fuente de financiamiento fundamental el crédito externo. Así, el cuestionamiento tiene que ver con el diseño de prioridades.

Por último, hay un problema particular que hace referencia a los acueductos pertenecientes al INSFOPAL pues éstos deben ser transferidos a los municipios y departamentos.

Para nadie es un secreto que las empresas municipales adolecen de graves problemas como el mal uso de recursos, deficiente administración, dificultades políticas y la presencia de recursos de crédito externo.

Las amortizaciones pendientes en estas instituciones, pueden ser traumáticas para los municipios en términos de una reducción en su capacidad de inversión.

En consecuencia, el interrogante por hacer es que si se han hecho operaciones masivas de salvamento del sector financiero, que es un sector privado y atiende las necesidades de acumulación de capital en cuanto a liquidez monetaria, por qué no pensar en que las pérdidas que asumió el INSFOPAL por vicios políticos y administrativos se socialicen y no sean pagados por el municipio.

Es importante que los usuarios reproduzcan y aprendan de ciertas experiencias como las vividas en Antioquia alrededor de ligas de usuarios de servicios públicos, en el sentido en que en este momento con las reformas políticas y administrativas se abren espacios para que los sectores populares entren a participar de una manera más activa en el diseño de los programas municipales y en el manejo de este tipo de servicios.

Parece importante, que en los municipios donde exista capacidad organizativa se piense en la posibilidad de conformar ligas de usuarios que no sólo tengan una organización municipal sino departamental e incluso nacional, puesto que el problema no tiene solución exclusivamente local.

Los usuarios además deben tener en consideración, la tendencia rentabilista que va a imponerse en los municipios a través de condiciones directas para el acceso a los recursos de crédito interno.

En este sentido, los usuarios deben considerar las dificultades que encierra la aplicación de estos criterios, debiendo

por lo tanto diseñar estrategias que les permitan aceptar o resistir esas tendencias dentro de los marcos locales pero con un criterio independiente, crítico y analítico para no renunciar al derecho que tienen de mejorar sus condiciones de vida en términos de la provisión adecuada de servicios públicos básicos.