

Del contrato social a los contratos privados: La privatización de la salud, la educación y la infraestructura básica

Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2003

TIM KESSLER

Las instituciones internacionales de gobierno, los gobiernos que las controlan y las corporaciones que presionan a ambos abogan por la privatización, pese a que los peligros que ésta entraña pueden dañar seria y permanentemente los medios de vida de la población más pobre del mundo. La postura de «privatizar primero y preguntar después» y la confianza ingenua en los procesos y resultados de las reformas del mercado han causado sufrimientos precisamente a aquellos grupos que esas organizaciones tienen el cometido de proteger. Es hora de trasladar el peso de la prueba desde aquellos que cuestionan las soluciones arriesgadas hacia aquellos que las proponen.

La privatización de los servicios públicos básicos se ha convertido en un tema dominante en el discurso político, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. En los últimos años, las políticas que conciernen al agua, la electricidad, la salud y la educación han generado tanta controversia política y movilización social en algunos países como los impuestos, la reforma agraria e incluso el comercio exterior.

¿Qué tienen de especial los servicios básicos? Las políticas de prestación de servicios orientadas al mercado han estado sometidas a un nivel de escrutinio público sin precedentes. Desde la perspectiva de los diversos movimientos de la sociedad civil, el tema de los servicios básicos abarca una gran variedad de zonas temáticas, como la responsabilidad y transparencia de las instituciones internacionales de gobierno, los derechos humanos, la reducción de la pobreza, la democratización, la soberanía nacional, la igualdad de los géneros, la reducción y cancelación de la deuda y la protección ambiental.

Las ONG orientadas a la política que abogan por una causa particular están ahora incluyendo los servicios públicos entre sus objetivos. Por ejemplo, numerosas organizaciones de ciudadanos con experiencia en el seguimiento de las instituciones de Bretton Woods han tomado un repentino interés en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, un convenio de la OMC que podría «trabajar» la privatización (haciéndola prácticamente irreversible) y socavar la capacidad de los gobiernos para reglamentar o incluso financiar los servicios públicos.

Algunos servicios básicos también tienen una dimensión económica especial. En el caso del agua y la electricidad, la distribución tiende a ser un monopolio natural. La dependencia física de una única red de cañerías de agua (y a menudo una única fuente de agua) o de un sistema energético común, dejan poco espacio para la competencia. La dimensión monopolista de la infraestructura básica hace que un regulador del gobierno sumamente competente, bien financiado y políticamente autónomo sea esencial para la privatización. Pero en los países más pobres, donde se promete que la prestación privada habrá de brindar los mayores beneficios, estas precondiciones institucionales casi siempre son inexistentes. Ante la ausencia de una reglamentación efectiva, los monopolios privados pueden cobrar lo que deseen e ignorar en gran medida las preferencias de los consumidores, burlándose así de los presuntos beneficios de la competencia.

Por una parte, las instituciones de Bretton Woods y los gobiernos que son sus principales contribuyentes, elogian los beneficios que traería la privatización del sector público. Un análisis en elaboración del *Informe de Desarrollo Mundial 2004* del Banco Mundial, cuyo tema son los servicios para los pobres, señala que ni el crecimiento ni el incremento del gasto público mejorarán suficientemente los servicios como para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Luego argumenta que para alcanzar esos ODM hace falta rechazar el modelo gubernamental de prestación de servicios vigente y adoptar reformas que, en gran medida, pasen por alto al Estado, como las concesiones privadas y la subcontratación.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil del Norte y el Sur resisten cada vez más la adopción de políticas que coloquen los servicios básicos

en manos privadas. Algunas medidas privatizadoras provocaron movilizaciones ciudadanas espontáneas que amenazaron la supervivencia de gobiernos nacionales. Dada la importancia de la prestación de los servicios públicos para la reducción de la pobreza y su creciente visibilidad, se solicitó a los autores de los informes nacionales de Social Watch 2003 que prestaran especial atención al tema. El presente trabajo analiza esas conclusiones.

Los servicios básicos como derechos humanos

Los grupos de ciudadanos han movilizado la resistencia a la privatización de los servicios esenciales no sólo porque son necesarios para la supervivencia y la realización humanas, sino también debido a la forma antidemocrática e indiscriminada en que se ha emprendido la privatización. Aunque los donantes y los acreedores reconocen la importancia de la transparencia y el buen gobierno, es habitual que estas poderosas instituciones exijan que los gobiernos se comprometan con la privatización mediante pactos secretos, ocultos a la vista pública. Sin el conocimiento, y mucho menos el consentimiento, de los ciudadanos (y con frecuencia hasta de los legisladores), los servicios públicos suelen ser comercializados y arrendados durante décadas.

Los privatizadores tienen razón en destacar la importancia de la eficiencia, especialmente cuando se refiere a las empresas tradicionalmente en manos del Estado, como las aerolíneas, las telecomunicaciones o las fábricas. Sin embargo, la equidad y el acceso universal son más importantes que la eficiencia cuando se trata de los servicios esenciales. Las mejoras en la eficiencia mediante las subas de precios que terminan limitando el acceso quizá ayuden al estado contable, pero en el proceso perjudican a los pobres.

Los servicios esenciales son centrales al «contrato social» entre el gobierno y sus ciudadanos. Aunque los contratos sociales varían considerablemente de un país a otro, por lo general promueven la equidad y la universalidad mediante mecanismos redistributivos que aseguran un nivel mínimo de acceso a bienes o servicios que son necesarios para la subsistencia y la dignidad. Los contratos sociales típicos incluyen educación primaria suficiente para asegurar la alfabetización, atención médica básica y acceso al agua potable. Contratos sociales más complejos (en países más desarrollados) pueden llegar a incluir servicios de saneamiento y electricidad en el hogar.

Generalmente, los servicios esenciales son vistos como bienes públicos. A diferencia de los bienes privados, todos se benefician del acceso universal a los bienes públicos, sin importar cuánto consuman. El agua potable y la atención médica accesible reducen la incidencia de enfermedades (por ejemplo, epidemias). De manera similar, la educación universal incrementa la productividad económica y forma la base de una ciudadanía significativa, lo cual beneficia incluso a aquellos sin hijos en edad escolar.

El contrato social se fundamenta en dos premisas relacionadas: primero, que los gobiernos deben ser responsables por la prestación de los servicios básicos; y segundo, que las personas o las comunidades pueden y deben ejercer

sus derechos ciudadanos para asegurar esos servicios (al menos en las democracias). Los servicios que sostienen la vida, como el agua potable, son objeto, cada vez más, de campañas nacionales para garantizar los derechos humanos con leyes especiales o enmiendas constitucionales.

La perspectiva de los derechos humanos sobre los servicios básicos se ha articulado a nivel internacional. El Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en noviembre de 2002 que el acceso al agua es un derecho fundamental. También declaró que el agua es un bien social y cultural, y no sólo una mercancía económica. El Comité subrayó que los 145 países que ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ahora están obligados por el acuerdo a promover el acceso al agua segura «*equitativamente y sin discriminación*». Aunque la declaración de la ONU no se refirió específicamente a la política de privatización –quizá con el deseo de evitar un conflicto abierto con poderosos estados miembro que la respaldan–, sí dio a entender que la prestación del Estado era la mejor opción para distribuir «*un recurso natural limitado y una mercancía pública fundamental para la vida y la salud*».

Anteriormente, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (UNCHR) sentó las bases analíticas y morales para la declaración de noviembre, cuando divulgó un informe¹ que instó a los estados miembros de la OMC a considerar las consecuencias en materia de derechos humanos que acarrearía la liberalización del comercio de servicios, especialmente de la salud, la educación y el agua. El informe de la UNCHR sostiene que el comercio está sometido a las leyes de derechos humanos: «*Las leyes de comercio internacional y las leyes de derechos humanos se han formado más o menos aisladas unas de otras. Pero a medida que las reglas del comercio amplían su alcance cada vez más hacia zonas que afectan el goce de los derechos humanos, los comentaristas comienzan a reconocer los vínculos entre ambas, buscando comprender cómo interactúan los derechos humanos y el comercio, con el intento de brindar una mayor coherencia al derecho y la legislación internacional y un orden internacional y social más equilibrado. . . La base jurídica para adoptar enfoques de derechos humanos en la liberalización comercial es clara. . . Un enfoque de derechos humanos fija como derechos las necesidades básicas necesarias para llevar una vida con dignidad y asegura su protección en los procesos de liberalización económica.*»

El Informe luego se concentra específicamente en la relación entre los servicios y los derechos humanos, y en los posibles efectos de la liberalización: «*De manera importante, los servicios actúan como un insumo esencial en la producción de bienes y aun de otros servicios, y en consecuencia pueden facilitar el crecimiento y el desarrollo. . . La liberalización de los servicios no sólo puede afectar el crecimiento económico y el comercio, también puede tener un impacto en la prestación de derechos esenciales aceptados como derechos humanos, tales como la atención médica, la educación y el agua. . . Sin embargo, la liberalización del comercio de servicios, sin la debida reglamentación gubernamental y la correcta evaluación de sus consecuencias, también puede tener efectos no deseados. Los distintos sectores de servicios exigen políticas y plazos distintos para su liberalización y es mejor dejar algunos ámbitos bajo la autoridad del gobierno.*»

La perspectiva de derechos humanos dista mucho de ser abstracta o teórica. Se basa en experiencias del mundo real. El argumento a favor de equilibrar los valores de eficiencia económica y prudencia fiscal con un marco de derechos humanos está respaldado no sólo por el sentido común, sino también por la evidencia. Las políticas de privatización han causado mucha decepción y algún que otro desastre. Como la prestación privada de los servicios se aceleró en los últimos cinco a diez años, más episodios de suba de precios, mala calidad y corrupción se suman al registro público.

Las tendencias políticas vigentes sugieren que el contrato social –o incluso el potencial para un futuro contrato social– está siendo sustituido por contratos privados entre gobiernos y proveedores. Los ciudadanos con el derecho de exigir la responsabilidad se están transformando en meros consumidores que son, en el mejor de los casos, contrapartes indirectas de los contratos.

Las repercusiones para el acceso y el costo colocan a la prestación privada en el centro del debate sobre los derechos humanos. Cuando los hogares pobres no pueden

pagar el acceso al agua potable, la educación primaria o la atención médica básica, las políticas de privatización ponen en juego a la vida misma. Las consecuencias pueden resultar directamente en la muerte, la enfermedad, la miseria o una vida truncada, mientras las consecuencias de otras políticas clave, como la liberalización comercial o los incrementos impositivos, aunque son serias, son más indirectas.

Es evidente que la prestación del sector público también tiene antecedentes lamentables en muchos países. No obstante, los servicios públicos suelen viabilizarse antes de ser vendidos o arrendados, lo cual demuestra que es posible mejorarlos. Asimismo, recientes experiencias con medidas de transparencia y responsabilidad habilitaron a los ciudadanos a exigir servicios más adecuados a las demandas. La conexión inmediata y directa de los servicios básicos con los derechos humanos, la supervivencia y los medios de vida asegura que la participación del sector privado siga siendo un tema sumamente visible y contencioso en todo el mundo.

Experiencias nacionales

Aunque los informes nacionales de Social Watch no constituyen un estudio científico de la prestación privada de los servicios básicos, sí ofrecen una cantidad considerable de evidencias inquietantes acerca de las consecuencias y los procesos de la privatización. En país tras país aprendemos acerca de la suba de precios y la exclusión social, la mala calidad del servicio y la aplicación de políticas sin siquiera niveles mínimos de transparencia. Los propulsores de la privatización seguramente argumentarán que los casos incluidos en estos informes son puramente anecdóticos. Pero como conjunto de evidencias, los informes de Social Watch revelan patrones importantes que no se pueden descartar sencillamente, y son un argumento sólido para repensar las políticas de privatización y de austeridad fiscal.

Proceso de privatización

Uno de los aspectos más problemáticos del proceso de privatización identificado por los informes de Social Watch procedentes de países en desarrollo es la interferencia externa. Con frecuencia, las políticas de prestación privada son impuestas por las instituciones prestamistas multilaterales. En los años 90, el Banco Mundial, el FMI y el BID otorgaron importantes paquetes de créditos a Ecuador condicionándolos a la privatización de la empresa pública del agua. Las instituciones financieras supervisaron negociaciones secretas de contratos que garantizaban altos rendimientos y condujeron a uno de los más conocidos desastres de suba de precios del agua y, finalmente, a una crisis política que terminó con la expulsión de la firma privada.

En Ghana, la Estrategia de Ayuda Nacional (CAS)² del Banco Mundial «*clasifica la "participación del sector privado" en la prestación, funcionamiento y administración de la infraestructura pública y social como una reforma institucional clave*» que, una vez implementada, aumentará los niveles de financiación del Banco. De manera similar, en su CAS de 1998 para México, el Banco Mundial presionó fuerte para la privatización de la electricidad, a pesar de la multitudinaria resistencia popular y el deplorable historial de corrupción y subas de precios posteriores a ventas anteriores. (Mientras se redactaba este trabajo, la oposición política había detenido esa ofensiva privatizadora.)

El informe de Marruecos señala que la ayuda del Banco Mundial para extender la red hídrica a los vecindarios pobres estuvo condicionada «*a la adopción de una política ajustada a los precios transados en el mercado, que no tomó en cuenta ni la particular estructura urbana de esos barrios, ni la solvencia de sus habitantes.*» El informe de Bolivia para Social Watch, donde se produjo uno de los fracasos más notorios de la privatización, explica cómo la política del agua fue dictada desde el exterior: «*Desde principios de los años 90, el Banco Mundial exigía la privatización de la empresa municipal de agua, SEMAPA, como única solución al problema del agua en Cochabamba. En 1996 condicionó un préstamo de USD 14 millones a SEMAPA a su privatización, y en 1997, el FMI, el BM y el BID condicionaron la donación de otros USD 600 millones a la privatización*

1 Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Economic, Social and Cultural Rights: Liberalization of Trade in Services and Human Rights. Report of the High Commissioner*. 25 de junio de 2002.

2 CAS es un documento de planificación económica que el Banco elabora periódicamente para cada país prestatario. Fija los principales criterios de la financiación del Banco Mundial. Cuanto más cumpla un país con las condiciones presentadas en CAS, mayor será el monto de financiación que podrá recibir.

de SEMAPA. ...el BM exigía una aplicación religiosa de plena recuperación de costos; y la empresa logró en las negociaciones establecer una alta tasa de retorno garantizada. Todos estos costos –consensuados en un proceso absolutamente secreto entre empresa, gobierno y élites locales– se reflejarían en las tarifas de agua, previo a cualquier mejora en el sistema de agua.»

Asimismo, varios informes de Social Watch revelaron casos de corrupción, como acuerdos complacientes en los cuales licitantes con contactos en el gobierno adquirieron capitales valiosos a una fracción de su valor. En otros casos, la falta de transparencia ha sido un problema grave. En 2002, el gobierno búlgaro vendió la deficitaria International Water Ltd., con 1,3 millones de clientes, a un licitante privado, pero sin revelar al público quienes eran los nuevos propietarios. De manera similar, en Nicaragua, a fines de los años 90 el gobierno vendió el 95% de la distribución de la energía eléctrica a una sola empresa española sin revelar el contrato a sus propios ciudadanos.

Impactos de la prestación privada

Para Social Watch, dado su compromiso rector, la consideración definitiva para analizar la privatización u otra política económica son las consecuencias sobre la población pobre. Es en este ámbito que los antecedentes de la prestación privada causan mayor inquietud. Por lejos, el impacto más penetrante de la privatización de los servicios identificado en los informes de Social Watch ha sido la suba de precios, que inevitablemente conducen a la exclusión social. Como señalara con ironía el informe de Sudáfrica: «Los verdaderos ciudadanos son aquellos con dinero en efectivo.»

En el caso de los servicios de infraestructura, la privatización a menudo combina el incentivo de maximización del lucro con el poder monopólico. Los ejemplos abundan. A fines de los años 90, la privatización de la electricidad en Brasil generó una suba del 65% para los consumidores residenciales, mucho mayor a la tasa de inflación. En Perú, las empresas privatizadas de electricidad, sin límites para fijar tarifas, elevaron los precios reales por un factor de 14 entre 1992 y 2002.

En Bulgaria, el monopolio privatizado del agua elevó los precios dos veces en un lapso de tres años, a pesar de que el contrato estipulaba la estabilidad de los precios en ese periodo. En Ghana, donde las tarifas del agua aumentaron abruptamente a mediados de los años 80 y principios de los 90, el informe de Social Watch cita una investigación reciente que concluye: «La comercialización del agua, [hizo] que los pobres consideren al suministro de agua como un factor importante en su actual situación social y de pobreza.»

La prestación privada de servicios sociales clave también resultó en el incremento de los costos para los proveedores públicos y, en definitiva, para los contribuyentes. En Malasia a mediados de los años 90, la privatización de servicios médicos esenciales, como fármacos y equipos de hospital, provocó indirectamente el incremento de costos para la prestación gubernamental de la atención médica sin que mejoraran los servicios. La privatización en 1996 de servicios de apoyo tales como mantenimiento, equipos y limpieza aumentó los costos operativos entre cuatro y cinco veces.

En otros casos, aunque la prestación privada quizá no se haya aplicado aún, el precio de los servicios públicos subió. En especial, las «tarifas de usuario» para recuperar costos de los servicios públicos fueron impuestas por gobiernos que carecen del presupuesto (o quizá del compromiso político) para prestar los servicios básicos universales, especialmente en salud y educación. En Colombia, las reformas educativas de los años 90 obligaron a los padres a pagar una extensa variedad de servicios relacionados con la escuela, como el mantenimiento de los edificios, los materiales académicos, el teléfono, el agua y la electricidad, e incluso los salarios de porteros y secretarías.

El aumento de las tarifas de usuario representa una pesada carga para quienes pueden pagarlas, pero puede ser catastrófico para aquellos que no pueden. El informe de Sudáfrica cita un estudio, realizado por un prestigioso instituto de investigación, que reveló que se había desconectado el servicio de agua a casi 10 millones de personas entre 1994 y 2002, principalmente como consecuencia de la falta de pago. (La prestación privada se inició en 1997.) Se informó que las desconexiones en comunidades rurales pobres y en asentamientos informales urbanos obligaron a algunos a recurrir a fuentes de agua contaminada, desatando brotes de cólera y provocando cientos de muertes.

Los numerosos rostros de la privatización

Las narrativas de los servicios básicos en los informes de Social Watch sugieren que la «privatización» se experimenta mediante distintas políticas según los países y sectores de servicios. La forma más directa de privatización es la enajenación: la venta permanente de activos públicos al sector privado. Por lo habitual esto implica una licitación formal pública, donde gana quien presenta la oferta más elevada. Otra forma de privatización es la concesión a largo plazo, donde el Estado retiene la propiedad formal pero le paga a una empresa (u ONG) para que administre sus bienes, realice inversiones y preste servicios específicos. (Ciertas variaciones de la concesión, como el *leasing*, no requieren que el operador privado financie las inversiones.) Una variación habitual del *leasing*, especialmente en los servicios de energía y agua, es el acuerdo de «Construir-Operar-Transferir», por el cual una firma construye y luego administra una empresa durante un lapso extenso, antes de entregar los bienes al gobierno.

La palabra «privatización» está desapareciendo gradualmente de los documentos redactados por los bancos de desarrollo. Ahora el término preferido para prácticamente cualquier forma de control ejercido por el sector privado sobre los servicios es el de «sociedad público-privada» (SPP).³ Mientras el término «sociedad» evoca ideas de cooperación e interés mutuo, las SPP son esencialmente relaciones opuestas en las cuales la responsabilidad del Estado se transfiere de la prestación directa de servicios a asegurar la realización por medio de otro agente. En la salud y la educación, una forma común de SPP es la «tercerización», por la cual el gobierno puede subcontratar servicios con empresas u ONG que abarcan desde el mantenimiento de escuelas y hospitales, hasta la educación y la atención médica. Aunque existen diferencias significativas entre la privatización de «venta definitiva» y las formas de *leasing* o administración de las SPP, todas requieren contratos, supervisión, regulación y aplicación por parte del gobierno. Y la mayoría exigen incentivos o recursos públicos para poder prestar servicios a la población pobre.

Muchos informes de Social Watch identificaron la fijación comercial de precios como un preámbulo a la privatización. Mientras la introducción y el incremento de las tarifas de usuario no excluyen al gobierno de la prestación directa de los servicios básicos, muchos autores conciben esta lógica del mercado –que exige incluso a los ciudadanos más pobres que dediquen una mayor parte de sus ingresos particulares para estos servicios esenciales– como una preparación para la prestación privada. Finalmente, muchos identifican lo que un informe describe como privatización «por defecto». La erosión de los recursos públicos necesarios para mantener la calidad de los servicios públicos –a menudo acompañada por la desregulación que permite la participación y la inversión del sector privado– resultó en el descenso de la calidad de los servicios públicos y en el correspondiente crecimiento de la prestación privada de los servicios para quienes pueden pagarlos.

Otra tendencia preocupante que surge de los informes de Social Watch es la gradual privatización producida, no por una opción política intencional, sino por negligencia. Para tomar prestada una frase reveladora del informe de Uruguay, la privatización está ocurriendo «por defecto», a medida que el gobierno deja de financiar o de reformar los servicios públicos esenciales. En país tras país, la financiación pública descendió constantemente con el tiempo, dejando a los servicios del gobierno en situación de suma inferioridad con respecto a los privados. Simultáneamente, la desregulación e incluso los incentivos especiales posibilitaron el ingreso y la expansión de los proveedores privados en el mercado de los servicios básicos. Cuando las alternativas privadas con precios comerciales coexisten con servicios públicos mal financiados, la consecuencia es un sistema

3 Para un glosario detallado de los tipos de SPP, ver «Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships», United States Government Accounting Office, abril 1999, en: <http://www.gao.gov/special.pubs/Gg99071.pdf>

de «dos niveles» por el cual aquellos con ingresos suficientes gozan de servicios mejorados, mientras los pobres tienen acceso sólo a los servicios de mala calidad.

En Chile, un país con instituciones sólidas y un gran crecimiento económico, la reforma educativa ayudó a canalizar los subsidios públicos a las escuelas privadas que tienen la libertad de elegir entre los estudiantes más preparados y pudientes. Como los municipios con menores recursos están obligados a tomar más estudiantes de menores ingresos, la calidad se vio resentida, llevando a más padres a rechazar la educación pública gratuita.

En Costa Rica, donde la educación pública de calidad ha sido un factor importante en la equidad social y el alto nivel de vida, la proliferación actual de escuelas privadas aleja a los alumnos más pudientes de las escuelas públicas con recursos menguantes. Como se lamentan los autores del informe costarricense, «*Es así como la educación... pasa de ser un mecanismo de movilidad social, a un instrumento de construcción de status y de exclusión.*» El informe de Malasia reitera un tema alarmante por lo común en muchos países: «*En los hechos, surgieron dos sistemas: una educación privada de calidad superior para quienes puedan pagarla y una educación pública de calidad inferior para aquellos con ingresos inferiores.*» Los informes de Nepal y Uganda presentan resultados virtualmente idénticos de exclusión social según el ingreso, tanto en salud como en educación.

En algunos casos, el crecimiento de la prestación de servicios privados no es sólo una alternativa al sector público, sino que puede convertirse en una amenaza directa al mismo. Por ejemplo, en el sistema de atención médica de Alemania, «*El proceso de desregulación... procede con cautela, pero tiene consecuencias para la sociedad toda. Aquellos con ingresos elevados están autorizados a optar por excluirse de los fondos reglamentarios de seguro de salud. Las aseguradoras privadas pueden ofrecer sus servicios a los jóvenes (y sanos) de forma mucho más económica. En consecuencia, los fondos de seguro médico reglamentarios se quedan con una gran proporción de miembros con costos más elevados.*» De manera similar, en los Países Bajos, los recortes en el gasto de salud pública fueron acompañados por el crecimiento del seguro privado, cuya disponibilidad se basa en la capacidad de pago. El informe de Estados Unidos resume la tendencia internacional en lo que ocasionalmente los economistas han dado en llamar «cherry picking» o «cream-skimming» («recolección de cerezas» o «separación de la crema»⁴): «*A medida que aumenta el número oficial de pobres [en los Estados Unidos], los estados han recibido mayores responsabilidades pero menores recursos para suministrar los servicios básicos a los pobres. Los intentos de privatizar los servicios públicos orientados a ayudar a los pobres fueron limitados por la falta de interés del sector privado: los servicios no son lo suficientemente lucrativos. En las últimas dos décadas se produjo la erosión del empleo en el sector público a medida que los gobiernos federal, estatales y municipales otorgaban a los contratistas privados las oportunidades de inversión en servicios más lucrativos, como el transporte hacia y desde los suburbios adinerados, dejando los servicios de los mercados menos lucrativos al sector público.*»

En todo el mundo, la calidad de los servicios públicos desciende, aun cuando los ciudadanos pagan más por ellos. Los entusiastas del mercado culpan al gobierno de la corrupción y la incompetencia, pero no pueden explicar por qué tantas instituciones del sector público en el mundo desarrollado y en desarrollo prestan en realidad servicios de alta calidad sumamente accesibles. Una razón evidente son los recursos. Los gobiernos tienen menos fondos para satisfacer necesidades mayores, tras décadas de «ajustes» y austeridad fiscal que socavaron sus presupuestos nacionales. En India, por ejemplo, el gasto público en la educación se precipitó del 4,4% del PBI en 1989 a apenas 2,75% una década después. La financiación pública de la atención médica ascendía al 1,25% del PBI indio en 1993, pero cayó al 0,9% en 1999. El presupuesto social de España, que sufrió grandes recortes, llevó a los autores del informe de ese país a realizar un emotivo llamado a la equidad: «*Urge, pues, no sólo debatir sobre privatización, sino también sobre compromiso y solidaridad. Es urgente un plan estatal, tanto para las personas sin hogar como para hacer frente a la pobreza y la exclusión en general, con presupuestos definidos que hagan frente a ese déficit social que el bajo porcentaje sobre el PBI en gastos sociales manifiesta. Basándose en la defensa de los derechos humanos, económicos y sociales de todos los ciudadanos,*

en criterios de interés social y no de rentabilidad económica, urge también incrementar el gasto público y reasignar los recursos públicos hacia las áreas de gasto público con mayor efecto redistributivo: educación, salud, nutrición.»

Además de analizar el impacto sobre los pobres y problemas generales de rendimiento, muchos informes de Social Watch también se concentraron en los efectos que tiene la privatización en grupos vulnerables específicos. Numerosos informes analizaron el impacto de la privatización de los servicios sobre las mujeres. El informe de Honduras se hace eco de muchos: «*Al desaparecer la responsabilidad del Estado en el sostenimiento de los servicios públicos, las mujeres tienen que duplicar o triplicar la jornada de trabajo, para cumplir con más carga laboral en el hogar, con más horas de trabajo voluntario en las comunidades y en actividades generadoras de ingresos, en detrimento de sus condiciones de salud, calidad de vida y tiempo libre.*»

En Chile, donde el seguro médico está sometido a precios comerciales, las primas de los seguros para mujeres en edad de concebir superan tres o cuatro veces las correspondientes a los hombres de la misma edad. La lógica de los precios del mercado «*castiga la vida reproductiva de las mujeres.*» Asimismo, en Colombia, el seguro médico comercializado no sólo redujo significativamente el porcentaje total de personas con cobertura, sino que discriminó contra las mujeres, una leve mayoría demográfica que sólo representa el 39% de los asegurados.

Algunos informes también exploraron la relación entre privatización y enfoques tradicionales comunitarios a la prestación de servicios. El informe de Tailandia puso especial énfasis en el papel de la cultura y las «voces de saber local» en la administración de los recursos de agua. Al discutir la reforma planificada para la administración de una cuenca fluvial, el informe señaló: «*El enfoque verticalista [propuesto por] el Estado incluye una organización de grupos de usuarios del agua y un subcomité de la cuenca fluvial que supervisará la administración local de los recursos de agua y fijará reglas rigurosas para todos los usuarios, cuyos métodos de administración son diferentes, debido a sus culturas comunales. Asimismo, cada cuenca fluvial tiene diferencias ecológicas y distintos sistemas de riego que requieren distintas técnicas de administración y mantenimiento.*»

El informe siguió argumentando que el «conocimiento» del agua requería no sólo el *know-how* técnico, sino también una apreciación de la sostenibilidad en un contexto sociocultural dado. Desde esta perspectiva, los cambios naturales (incluso aquellos que causan incertidumbre en la producción) son vistos como «fenómenos normales» que la gente no debería pretender controlar. Además, el enfoque tradicional basado en la comunidad no es impulsado por la premisa de que la eficiencia óptima maximiza la producción, sino más bien en que la moderación asegura la sostenibilidad.

Rendimiento y calidad

Los propulsores de la privatización suelen afirmar que las firmas privadas proporcionan servicios con mayor eficacia y calidad y que prestan más atención a las necesidades de los clientes. A veces sí y a veces no. Antes de ser vendida por segunda vez en 2002, la compañía privada del agua de Bulgaria solía cobrar de más a sus clientes, cortaba los servicios al azar y no respondía a las quejas. Entre 2000 y 2001, las empresas privatizadas de electricidad de El Salvador tuvieron 44 mil apagones y recibieron medio millón de quejas de sus clientes. Entre los clientes del principal distribuidor de electricidad del país, uno de cada tres había presentado una queja.

Para los usuarios de electricidad de Malasia, los apagones son un problema habitual, años después de concretada la privatización. Luego de la privatización de los sistemas urbanos de agua de Rabat y Tetuán en Marruecos, los precios subieron, mientras el servicio se caracterizaba por una facturación confusa, irregular y con frecuencia sumamente inexacta. En el informe de Nicaragua, la lista de quejas resultante de la privatización de la electricidad es asombrosa: «*El monopolio ha violentado las normativas aprobadas, plazos de las tarifas, alcances, condiciones y calidad del servicio. Es decir, «el estímulo empresarial» consiste en operar con impunidad frente a los usuarios y desconocer reclamos por cobros indebidos (errores de facturación, energía no registrada, mora, etc.), mediciones alteradas, servicios cobrados y no prestados de alumbrado público, fallas de voltaje, daños a electrodomésticos, pérdidas de productos en las empresas, etc.*»

4. N. del T.: Expresión inglesa sin traducción exacta en español que significa elegir o tomar los mejores de un grupo o población, especialmente para ventaja o ganancia propia.

¿Habrá un futuro para los servicios públicos?

Los casos presentados en los informes de Social Watch, así como las numerosas pruebas recabadas en todo el mundo, revelan que la privatización de los servicios básicos es una opción política peligrosa que puede perjudicar a grupos vulnerables y anular la instauración de un contrato social que fomente la equidad. En los servicios de infraestructura, la transferencia de un monopolio natural a una firma privada suele generar precios más elevados. Esto es especialmente probable ante la ausencia de un regulador capaz y autónomo, que suele ser el caso en los países en desarrollo con instituciones débiles. En los servicios sociales, las tarifas de usuarios y el deterioro de la calidad de la atención médica y la educación públicas afectan en mayor medida a los pobres. Los recortes presupuestales y los incentivos para que los proveedores privados capten a los consumidores más pudientes imponen una mala calidad y un acceso limitado a aquellos sin dinero en mano.

Afirmar que la participación del sector privado en los servicios siempre resulta en una mala gestión o en la exclusión social es, por cierto, una exageración. Pero no lo es el argumento de que este enfoque no suele cumplir con los beneficios prometidos y perjudica a los pobres. No obstante, a pesar de resultados inquietantes en los servicios que más importan en la vida de la gente, las políticas que fomentan la prestación privada están adquiriendo impulso, en lugar de generar circunspección.

¿De dónde surge este impulso? Primero, de las crisis presupuestales. En demasiados casos, la privatización, sea a través del incremento de las tarifas de usuarios o de la venta de bienes, es principalmente una medida macroeconómica para recortar los déficits públicos o reducir los niveles de deuda. Como sostiene el informe de Libano: «*La razón principal para las privatizaciones en Libano es fiscal. Con el 85% del gasto público destinado a gastos fijos (salarios y el servicio de la deuda) queda poco espacio para reforzar la austeridad. ...el gobierno argumenta que lo recaudado con las privatizaciones es la única salida para la trampa de la deuda libanesa.*»

Para muchos gobiernos que el FMI presiona para que equilibren sus presupuestos, la privatización sólo implica ingresos, no reducción de la pobreza. Después de todo, y según la lógica detrás de la disciplina fiscal, los déficits y la deuda sólo pueden aumentar hasta cierto punto, la inflación debe controlarse y el gobierno no puede pagar por las necesidades de todos. Eso es verdad, pero cabe preguntarse: ¿qué puede y debe el gobierno proporcionar a sus ciudadanos, y por qué medios? No parecería demasiado osado señalar que los servicios básicos deben ser una de las primeras prioridades de cualquier gobierno.

Pero al exigir la privatización y la comercialización de estos servicios, países poderosos e instituciones internacionales facilitan que los gobiernos descuiden sus obligaciones más básicas y eviten difíciles opciones políticas necesarias para cumplirlas. Si los ciudadanos deben hurgar más profundamente en sus bolsillos para pagar el agua y los servicios médicos, el gobierno puede gastar los recursos públicos en otros ámbitos, aunque los pobres no salgan beneficiados. Asimismo, cuando los servicios sólo están disponibles a cambio de «dinero en efectivo», los dirigentes políticos no sienten la necesidad de imponer un régimen impositivo progresista ni medidas de subsidios cruzados que podrían irritar a grupos influyentes.

Otra razón para la generalización de la privatización de los servicios es que, en muchos casos, los servicios públicos tienen pésimos resultados o excluyen a los pobres. Muchos informes de Social Watch identifican servicios estatales insuficientes y poco confiables que suelen excluir a los pobres. La necesidad de mejorar estos servicios es una opción más defendible que la de equilibrar los presupuestos. El argumento es poderoso: ¿*Si los servicios ya son de mala calidad o muy poco accesibles, cómo podría una reforma agravar la situación?*

Caben dos respuestas al argumento moralista de los privatizadores. Primero, el problema del mal servicio sencillamente no puede aislarse de las limitaciones fiscales descritas anteriormente. Los propulsores de la privatización culpan instintivamente a los servicios públicos insatisfactorios por la incompetencia o la corrupción. Aunque en ocasiones estos son factores válidos, es la falta de recursos suficientes la que minó seriamente la capacidad del sector público durante más de 20 años de austeridad fiscal. A través de la que ha sido calificada de estrategia de «desfinanciar y difamar», a medida que los servicios estatales se tornan peores o más caros (o ambos), los ciudadanos ofrecen menos resistencia a las alternativas del sector privado. En segundo lugar, como lo demuestran tantos informes de Social Watch, la privatización de un

servicio público malo no es ninguna garantía para los pobres. Una firma privada podrá incrementar la eficacia, pero quizá sólo lo haga subiendo los precios fuera del alcance de los pobres.

(Una ingeniosa sugerencia para resolver el problema es ofrecer un subsidio a los consumidores pobres o directamente a una compañía que atienda a las personas de bajos ingresos que no pueden pagar los precios del mercado. Sin embargo, las dificultades arraigadas para focalizar los subsidios en determinado grupo hacen inviable este enfoque en países con instituciones débiles para identificar y registrar a los pobres. Más aun, plantea la interrogante: ¿por qué brindar recursos públicos escasos a una empresa que maximiza el lucro en lugar de, por lo menos, intentar la reforma del servicio público existente en primer lugar?)

Finalmente, las instituciones internacionales de gobierno, los gobiernos que las controlan y las corporaciones que presionan a ambos abogan por la privatización. Como lo ilustran ejemplos extraídos de los informes, el Banco Mundial ha utilizado las condiciones de sus préstamos para fomentar la privatización de los servicios, la comercialización de los precios y la liberalización de la inversión extranjera en los sectores de servicios básicos. En 2001, la Corporación Financiera Internacional, el brazo privado del Banco, apuntó a la infraestructura básica y los servicios sociales como «sectores de frontera» para la privatización.

La estrategia de Desarrollo del Sector Privado 2002 del Banco, muy promovida por el gobierno de Bush, prevé la segregación de los servicios lucrativos de aquellos deficitarios. La división de los consumidores de esta manera facilita la «recolección de cerezas» o «separación de la crema» por parte de las empresas que compran los servicios rentables (o sea, aquellos que atienden a quienes poseen suficientes ingresos, sobre todo los consumidores urbanos y de clase media) y dejan los servicios no rentables (o sea, los utilizados por los pobres) al gobierno o a las organizaciones no gubernamentales. Esta situación podría excluir permanentemente la posibilidad de los subsidios cruzados públicos, por los cuales los consumidores más pudientes ayudan a cubrir los costos de los consumidores de bajos ingresos. Podría institucionalizar el sistema de dos niveles descrito en tantos informes de Social Watch, dejando los servicios de mala calidad para los pobres.

La principal organización de desarrollo divulgó recientemente un borrador de trabajo del Informe de Desarrollo Mundial 2004, titulado *Making Services Work for the Poor (Haciendo que los servicios funcionen para los pobres)*. Mediante el empleo de pruebas sumamente selectivas y prestando poca atención a los riesgos, el documento fomenta la sustitución de los servicios públicos nacionales por las empresas privadas, ONG o gobiernos y comunidades locales. Descarta en gran medida la opción de incrementar la financiación pública, e ignora por completo la función cumplida por los préstamos de los paquetes de ajuste al socavar los presupuestos de los servicios públicos. Dado que muchos servicios públicos bien financiados funcionan bien, incluso en los países más pobres, y dado que una mejor comprensión de cómo la transparencia y la participación ciudadana pueden incrementar la responsabilidad de las instituciones públicas, el silencio del Informe sobre la reforma de los servicios estatales existentes parece basarse más en ideología que en análisis.

Los antecedentes mixtos de la prestación privada de los servicios básicos no justifican el rechazo categórico de las políticas de privatización. En el mismo sentido, una mala gestión de algunos servicios estatales no justifica la reducción mundial del Estado emprendido por las principales instituciones de desarrollo. La decisión de si la reforma de los servicios debe emprenderse a través de la prestación privada o bajo el control del Estado debe tomarse mediante el análisis de las necesidades sociales y las condiciones institucionales de cada caso individual.

Sin embargo, como los peligros de la privatización pueden dañar seria y permanentemente los medios de vida de la población más pobre del mundo, es conveniente adoptar un enfoque más cauteloso hacia la reforma. Hoy en día las instituciones internacionales de préstamo han tomado la postura de «privatizar primero y preguntar después». En demasiados casos, esta confianza ingenua en los procesos y resultados de las reformas del mercado han causado sufrimientos precisamente a aquellos grupos que esas organizaciones tienen el cometido de proteger. Es hora de trasladar el peso de la prueba desde aquellos que cuestionan las soluciones arriesgadas hacia aquellos que las proponen. ■