

SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA: CUESTIÓN DE DEMOCRACIA

POR HILDEBRANDO VÉLEZ

Bogotá se posa sobre un extenso altiplano en los andes ecuatoriales. Cerca de siete millones de personas viven por encima de los 2.600 metros sobre el nivel del mar. El caso de Bogotá puede ser representativo de lo que pasa en las ciudades de los países del Sur, donde la violencia, las diferencias sociales, la segregación social, los desequilibrios económicos, la marginalidad y la inseguridad son factores cotidianos. Someter a sus habitantes a unos servicios públicos deficientes y escasos supone crear un riesgo de convulsión social. Sin duda el riesgo de carecer de un suministro de agua potable es creciente debido a la destrucción acelerada de las fuentes de agua, a la utilización incontrolada de las aguas freáticas que son su reserva estratégica, y en general, al modo de uso y abuso de las fuentes disponibles.

A pesar de las mejoras realizadas durante la última década, hay aún habitantes de Bogotá que carecen de una cantidad adecuada de agua con la calidad que demandan. Además, si la ciudad mantiene la tendencia demográfica actual, en los próximos veinte o treinta años la demanda de agua potable se duplicará. ¿De dónde se obtendrá el agua necesaria? ¿Qué esfuerzos deben hacerse para evitarlo? Ésa es realmente la tarea que tienen las empresas proveedoras de servicios públicos.

La situación de un país como Colombia es tal que, sin buenos servicios públicos, la paz se ve amenazada. Sin embargo, para que haya servicios públicos se requiere que haya una distribución y acceso democrático a la riqueza económica y al patrimonio ambiental. Los servicios públicos deben ser también considerados como un derecho fundamental de todas las personas. Un estudio de la Universidad Nacional de Colombia revela que el 66% de los 44 millones de sus ciudadanos es

pobre, mientras que la mitad de la riqueza se concentra en manos del 10% más rico. Sin duda, los sectores populares que luchan por los servicios públicos luchan también por la democracia.

La privatización afecta de manera directa a los derechos fundamentales de los pueblos. En muchos países, la privatización se inició para atender a las amortizaciones de la deuda externa, que no en pocas ocasiones había sido adquirida por regímenes dictatoriales y por gobiernos corruptos, generalmente sin el consentimiento popular. En Sudamérica, la liberalización del mercado del agua y la privatización de los servicios públicos han beneficiado a las transnacionales y a las grandes compañías nacionales, mientras que el acceso a los servicios de agua disminuye debido al aumento significativo de las tarifas y a la reducción de la inversión.

SUMINISTRO PÚBLICO DE AGUA EN BOGOTÁ

No se trata acá de profundizar en la problemática del agua en Bogotá, sino de mostrar en pocas líneas las condiciones y características de la prestación de un servicio público en una ciudad que sobrepasa los siete millones de habitantes. La misión de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) es contribuir a mejorar la calidad de vida de la ciudad y del país a través de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad con un equipo humano competente y comprometido. El objetivo de la EAAB es el de captar, conducir, tratar y suministrar agua potable, así como recolectar y disponer las aguas sanitarias y pluviales. Este objetivo lo cumple a pesar de que no se encarga de la depuración. Llevar a cabo esta tarea permite asegurar que los ciudadanos no vean amenazada su seguridad alimentaria, sanitaria, ambiental y política.

En los 90, alcaldes progresistas de Bogotá se negaron a privatizar el agua, a pesar de la constante presión del Banco Mundial. Consiguieron, por el contrario, transformar la EAAB en uno de los servicios más eficaces y equitativos de Colombia, por no decir de América Latina. La ampliación del suministro de agua a los barrios más pobres era la principal prioridad. En 2001, el 95% de la población disponía de agua corriente potable y el 87% estaba conectado al sistema de alcantarilla-

do, lo cual constituye un gran avance teniendo en cuenta el rápido crecimiento de la población. Esta ampliación se financió introduciendo un sistema tarifario progresivo, por el que los habitantes más acomodados pagan hasta el 200% del coste real del agua que consumen. Los más pobres pagan, en cambio, cuotas subsidiadas. Al mismo tiempo, se han realizado campañas divulgativas y se ha conseguido reducir el consumo de agua por persona en torno a un 30% en diez años.¹

De otra parte, la EAAB tiene una deuda externa e interna de 800 mil millones de pesos colombianos (unos 350 millones de dólares estadounidenses) y también tiene un empréstito con el Banco Mundial desde hace 3 años por 200 millones de dólares, gestionado bajo la administración de Astrid Álvarez y aprobado por el Consejo de Bogotá. Tales recursos se orientarían a atender los planes de expansión, servicio y ampliación de cobertura.

La Constitución de Colombia establece que los servicios públicos “son inherentes a la finalidad del Estado” y que es deber de éste “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Contrariamente a lo que desea hacer creer la ortodoxia neoliberal, el estado puede producir mejores resultados que las negociaciones privadas entre individuos a través del mercado. El estado puede sin duda garantizar que estos servicios se den con claridad, con continuidad, con seguridad y a un precio justo y razonable, acorde con las condiciones sociales de las personas que los consumen o emplean.

Por ello, la EAAB se ha propuesto ser una empresa pública líder, con arraigo y reconocimiento en la sociedad. Asegurar que esta empresa siga existiendo supone, de alguna manera, resistir al modelo empresarial que han impuesto las corporaciones transnacionales en nuestros países. Hablamos de un modelo que se ha impuesto, generalmente en los países distintos al de origen, que raya con métodos colonialistas y arcaicos. Garantizar la supervivencia de la empresa no es fácil, ya que tal modelo se filtra por muchas rendijas. La empresa Petrobras, por ejemplo, que es una empresa con mayoría de capital del Estado brasileño, actúa en los demás países de la región imponiendo peores condi-

1. Garland, Sarah. “Keeping it public in Bogotá”, NACLA Report of the Americas.

ciones que muchas de sus competidoras de los países del norte. Ser empresa estatal no garantiza seguir procedimientos democráticos y actuar con sentido ético.

COMERCIALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Lamentablemente, algunas de las medidas de la EAAB también siguen ese camino. Sucede, por ejemplo, que el modelo laboral de las empresas privadas que prestan servicios públicos se vale en buena medida de la tercerización de las relaciones laborales, algo que también ha practicado la EAAB. Se trata de la aplicación de modelos de flexibilización laboral que conllevan la pérdida de estabilidad y seguridad social para los trabajadores y trabajadoras, que son vinculados a través de relaciones contractuales precarias. El modelo que ha seguido la EAAB se basa en la segmentación del negocio y el traslado de parte de las tareas de la empresa a gestores privados, a los que no se exige unos estándares laborales y sociales sino unas metas económicas. Es una manera lenta de adecuarse a los procesos de privatización que pueden sobrevenir para promover relaciones de mercado.

La EAAB no tiene composición accionaria, ya que es una empresa del estado. No obstante, entre sus objetivos corporativos, la empresa se ha propuesto obtener beneficios mediante un desempeño financiero excelente. Así, para recaudar la facturación, la empresa ha creado 5 zonas y cada una de ellas se ha cedido a un operador privado, que se encarga de la gestión comercial y de supervisar las relaciones con los clientes. De ellos se espera que optimicen las operaciones y reduzcan las pérdidas y el tiempo de atención a los clientes. Estos gestores recaudan un promedio mensual por zona de 4.368.023 de dólares estadounidenses, lo que representa un total mensual por facturación de 20 millones de dólares, aproximadamente. Además, estudios realizados demostraron la existencia de un margen importante para ganancias en el área comercial en la medida en que se identificaran las conexiones clandestinas, la submedición, las fugas y las fallas en estratificación, con lo cual se obtendrían nuevos recursos que no se habían aprovechado.

La creciente incorporación de los gestores comerciales especializados

busca la reducción y el control de los costos operativos. Se supone que, por este medio, la empresa accede al conocimiento especializado de los gestores y mejora la focalización de la propia empresa en el control integral de los procesos. Uno de los puntos centrales que deben atender los gestores es la mejora del servicio mediante indicadores de disminución de reclamos, cobertura total a los reclamos, eficiencia en la respuesta a los reclamos y menor tiempo de reparación a pequeños daños en tuberías menores de tres pulgadas. La Comisión de Regulación de Agua (CRA) afirma que el 60% del tiempo de trabajo se dedica a la reparación de averías, y que eso paraliza el funcionamiento de la empresa.

Aunque la EAAB se ha propuesto como meta que la ciudadanía tenga un sentido de pertenencia e identidad con la empresa, ha vendido una imagen de participación de los habitantes de la ciudad que no existe. La empresa gastó 3.200 millones de pesos colombianos para cambiar de imagen e hizo una campaña por las localidades para anunciar el establecimiento de los nuevos sistemas de gestión. Esto sólo sirvió para promover los nuevos procesos que serían pasados a manos privadas. Está claro que no se trata de una gestión ciudadana, sino de una gestión de agentes económicos privados que hoy ocupan funciones que antes desempeñaba la empresa. Claro está que la población bogotana no expresó tampoco ninguna posición organizada frente a estas transformaciones.

Este proceso de privatización de la gestión se acompaña de otra modalidad: la concesión. Así, la EAAB siguiendo el Plan de Desempeño de 1993, ha concesionado por 20 años la planta de tratamiento de agua de Tibitoc a la multinacional francesa Générale des Eaux (Veolia). Este proceso sinuoso de privatización es uno de los mayores conflictos de la compañía hoy. De ahí que tanto el Gobierno Municipal como el Consejo Distrital pretendan revertir dichas medidas buscando dar una nueva orientación a la empresa como empresa pública de la ciudad.

EN DEFENSA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

No hay un proceso que involucre a los habitantes de la ciudad en el control del desempeño de los gestores privados y de la empresa misma.

Recientemente, a partir de la iniciativa de varias organizaciones de usuarios y de organizaciones populares y ambientalistas, se ha iniciado un proceso por la defensa del patrimonio público y el derecho a los servicios que se articula en el ámbito nacional y que cobra importancia política.² Como parte de una campaña nacional en defensa de los servicios públicos, grupos de base, campesinos, organizaciones de derechos humanos, asociaciones de vecinos, estudiantes y madres unieron fuerzas. Este movimiento organizó una manifestación el 10 de diciembre de 2004 en Cartagena. En el día internacional de los derechos humanos, cientos de personas participaron en una caravana de bicicletas, con tambores y actividades culturales para defender los servicios públicos y exigir que el estado recupere las empresas públicas.

GOBIERNO: BUROCRACIA Y CUOTAS

El Consejo de Bogotá tiene la responsabilidad de ejercer control político de la Administración Distrital y sus empresas. Pero la intervención de los concejales se ha caracterizado en el pasado por el dominio político de las empresas y por las cuotas burocráticas que derivan de él. Algunos incluso participan directamente en contratos a través de calanchines y testaferros. Este hecho resta capacidad al gobierno local para desempeñar sus funciones adecuadamente y limita la autonomía de la empresa.

Algunos de los conflictos que enfrenta la EAAB están relacionados con otras entidades estatales, como son, por ejemplo, los que se tienen con las autoridades ambientales, el Ministerio del Ambiente, la CRA y el DAMA (Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente), debidos a la colisión e indefinición de competencias y a la lucha de intereses frente a los beneficios e inversiones relacionados con las plantas de tratamiento en que participan las transnacionales francesas y los contratistas nacionales.

2. Véase www.censat.org

PROYECCIÓN INTERNACIONAL

La EAAB ha mostrado capacidad de atender a las demandas de servicios más allá de la jurisdicción de la ciudad, donde vende agua en bloque de manera competitiva. En el plano nacional, ya participa en contratos de acueductos municipales del municipio de La Calera y parte de su estrategia consiste en brindar asesorías técnicas y desarrollar nuevos proyectos y estudios. Con los rendimientos que esta actividad genere, la empresa espera apalancar el servicio del agua y alcantarillado de la capital y lograr un acuerdo con la CRA a propósito de la fórmula tarifaria. La EAAB, siguiendo su plan estratégico, ha creado también Aguas de Bogotá Internacional, con la finalidad de competir en mercados como los de Ecuador, el Perú y Marruecos. Este sería un paso más hacia la comercialización y la pérdida de identidad de la EAAB como una empresa pública de agua.

*Hildebrando Vélez es miembro de Censat Agua Viva
(Amigos de la Tierra Colombia).*