

Acceder a los servicios esenciales



Las ciudades son por excelencia el peñaño de la provisión de servicios denominados esenciales — agua potable, condiciones sanitarias, recolección y tratamiento de residuos, electricidad (y más generalmente energía) y transportes. Una tarea ineludible para la cual conviene proveer a las autoridades locales tanto de asesoramiento como de medios financieros.

Actualmente más de la mitad de los ciudadanos de los países en desarrollo no tienen acceso a los servicios esenciales. Por otra parte, cuando las instalaciones existen, la calidad no está siempre asegurada (cortes de energía eléctrica, débil caudal de agua...) y a menudo, los ciudada-



nos no están en condiciones de pagar sus costos. Ahora bien; sin esos servicios, sectores como la educación, la salud o el alojamiento, sin contar todas las actividades económicas, no pueden funcionar correctamente

Para permitir a sus poblaciones acceder a esos servicios, los municipios deben adoptar y respetar una serie de principios: equidad de acceso, participación de los actores en la definición de los servicios, gestión compartida de su aplicación y financiamiento sostenible tanto de la inversión como de la explotación.

Equidad de acceso

Hablar de acceso a los servicios implica en realidad dos cuestiones distintas: ¿las infraestructuras necesarias existen y la continuidad del servicio está asegurada? ¿Las tarifas de los servicios están al alcance de los usuarios?

Un país como Francia ha necesitado de más de cien años para lograr la universalización del acceso bajo la forma técnica que conocemos actualmente, como el grifo a domicilio para el agua

potable. Por esta razón, en los países en desarrollo aparece como más pertinente abordar la cuestión en términos de equidad de acceso (acceso para todos), más que de igualdad (acceso a la misma calidad de servicio) para una población determinada. En otros términos, importa garantizar, en los mejores plazos, el servicio para todos según las formas y las normas diferenciales que serán llevadas a evolucionar con el objetivo de alcanzar la igualdad de servicio para el conjunto de la población.

Este acercamiento cubre dos dimensiones: una perspectiva de largo plazo, que se apoye en un calendario creíble y realista en lo que concierne a las extensiones y las mejoras del servicio; una adaptación de las tecnologías y de los estándares de servicio en función de diferentes parámetros (disponibilidad financiera del servicio y capacidad de pago principalmente de la población).

Definición participativa de los servicios

La historia de los servicios esenciales en la mayor parte de los países en desarrollo ha mostrado el fracaso de los modelos de operadores del Estado centralizados burocráticamente, privilegiando los acercamientos técnicos. Las condiciones de acceso a los servicios se definen por las características locales, el cuadro pertinente de organización de los servicios (al menos

Al costado, de arriba hacia abajo: conexión de la ciudad de Macia (Mozambique) a la red de electricidad, descarga de Chimalhuacán (México).

Abajo: en las ciudades de la India el agua potable del grifo es un objetivo de salud pública. Al costado, cobertura de alcantarilla en Perú.





Facturación, cobro y servicio al cliente en la cooperativa de electricidad de Tangali (Bangladesh).

del modo de gestión), el control de sus resultados y la determinación de las tarifas; a los operadores, la elección de los medios técnicos, humanos y financieros para alcanzar los objetivos de servicio que les son asignados por la autoridad organizadora; a los usuarios, la participación en la elección de las grandes orientaciones para los servicios y el control directo del operador a cambio del pago de tarifas. Un diálogo constante debe ser mantenido entre todas las partes y los instrumen-

Tarifas sociales deseadas

En Chile, un mecanismo de subvención a las familias desfavorecidas ha sido puesto en práctica para posibilitar el pago de las facturas de agua y saneamiento. Una vez identificadas por las municipalidades, las familias tienen derecho a tarifas reducidas de 25% a 85% del monto de la factura dirigida por el operador. Este último recibe una subvención de parte de la municipalidad equivalente a la reducción otorgada. En cuanto a las municipalidades, se benefician por una transferencia de fondos por parte del Estado. La concesión de la reducción para los usuarios está subordinada al pago efectivo de las facturas.

para lo que concierne el servicio directo a la población: distribución, recolección...) es el de las autoridades públicas descentralizadas.

Las autoridades centrales y locales, los operadores (públicos, privados, mixtos, asociativos) y los usuarios deben cada uno tener un rol en la definición de los servicios (marco jurídico, normas técnicas y medioambientales, control y nivel de participación de los usuarios).

Se impone un reparto claro de las responsabilidades de todas las partes involucradas: a las autoridades públicas centrales, el manejo del marco legislativo y reglamentario; a las autoridades locales, la organización de los servicios (y especialmente la elección



En un hogar conectado a la red de electricidad el tiempo de estudio cotidiano después de las clases en la escuela aumenta inmediatamente de 10 a 15%.

tos como la Carta de servicios públicos locales en Francia o la Carta de servicios esenciales a nivel internacional pueden proporcionar indicaciones útiles para definir las responsabilidades de cada uno en un marco negociado.

Gestión asociada

Las elecciones determinantes para la gestión de los servicios, así como el modo de gestión, el nivel de tarifas, los programas de inversiones, deben ser competencia de las autoridades

información) la responsabilidad recae en el operador. En una gran mayoría de casos, se constata una confusión de roles entre la autoridad organizadora y el operador (a menudo una empresa o una administración pública), que puede inducir a comportamientos perniciosos para la eficacia del servicio (clientelismo, nepotismo, ausencia de control).

Sea cual fuera la naturaleza de la operación, pública o privada, es deseable desarrollar contactos con interlocuto-

Un marco de concertación

En Francia, las principales asociaciones de representantes locales, los principales operadores públicos y privados, las asociaciones de usuarios y el Instituto de gestión delegada (IGD), han firmado la Carta de servicios públicos locales. Esta Carta pone el acento en los principios esenciales de la relación ("gouvernance"): transparencia, esclarecimiento y reparto de responsabilidades, participación de todos los actores en las decisiones de orientación, evaluación de los resultados... Sin ser una exigencia, la Carta se apoya en el voluntarismo de los firmantes y permite una regulación efectiva sobre la base del efecto de la reputación. Desde su puesta en práctica los grupos de trabajo sectoriales que reúnen todas las partes involucradas elaboran indicadores de logros en los ámbitos del agua, del saneamiento, de la recolección y del tratamiento de residuos, de los transportes colectivos.

públicas organizadoras. Para todo cuanto concierne a la gestión cotidiana y operacional (explotación, mantenimiento, facturación y recaudación,

Ingeniería social en acción

En Puerto Príncipe (Haití), la CAMEP, operador público, vende el agua en tanques a los comités barriales que dirigen la explotación de las fuentes de provisión proporcionando agua de calidad a un costo mínimo. El modelo de gestión participativa puesto en marcha en Buenos Aires por Aguas Argentinas en los barrios carenciados se basaba en el reparto de roles. La empresa ofrecía los materiales de encuadramiento, la municipalidad el material y los habitantes del barrio la mano de obra para los trabajos. La economía de costo permitiría la baja de las tarifas del agua en esos barrios. En Bangalore (India), el operador de agua (BWSSB) propone dos opciones de servicio: un servicio domiciliario "tradicional" a una tarifa adaptada, o un servicio "semi-colectivo" (un grifo para un grupo de entre 8 y 12 familias) para los barrios de gran densidad de población.



*Camiones-cisterna
proveyendo agua a las
cañerías de agua de
Puerto Príncipe (Haití).*

res y profesionales fundados en ideas a largo plazo (objetivos) y en ajustes (renegociaciones regulares) relacionados con los instrumentos contractuales de tipo pliego de condiciones, programas de mejoras del servicio e indicadores de resultados. El contenido de tales asociaciones resulta de las necesidades y de la capacidades propias de la autoridad organizadora.

Financiamiento sostenible

El financiamiento de los servicios comprende una perspectiva a corto plazo (cargas directas de funcionamiento del servicio: conexión, explotación, conservación y mantenimiento) y una perspectiva a largo plazo, especialmente para las infraestructuras, cuya vida útil pueden superar los cincuenta años. Las cargas a corto plazo deben ser aseguradas por los utilizadores actuales del servicio, y el modo más adaptado de recuperación es la institución de tarifas. Resulta esencial que todas las cargas directas sean cubiertas por el producto de las tarifas (especialmente el mantenimiento), si no la calidad del servicio se degrada progresivamente.

Para el financiamiento de las infraestructuras, se pueden emplear diversas

formas, pero los financiamientos iniciales públicos, a menudo sólo aproximativos, parecen resultar indispensables. Los fondos pueden provenir de donaciones internacionales o de préstamos (reintegrados mediante fiscalidad y a veces en parte directamente por los usuarios). Para ser aceptables, los préstamos deben durar el mayor tiempo posible (30/40 años) y tener el costo más bajo: de modo que los fondos tendrán un origen que permita bajas tasas de interés (ahorro popular, fondos para jubilación, préstamos en el marco de la



Recolección de basura en Belem (Brasil).

Página siguiente: mantenimiento de una alcantarilla en Bamako (Mali).

La garantía popular

En Brasil, el *Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios*, equivalente de un seguro de desempleo, alimentado mediante cotizaciones deducidas de los salarios y cuya gestión es confiada a un banco público (*Caixa Economica Federal*) permite proponer a las municipalidades préstamos a largo plazo a tasas ventajosas, específicamente destinados a las inversiones en los sectores de sanidad y de vivienda. Desde hace poco tiempo, esos préstamos están igualmente abiertos a interlocutores privados de proyectos de saneamiento.

Entre público y privado

La gestión de los servicios urbanos recurre a menudo al partenariado público-privado (PPP) asociando a una autoridad organizadora pública con una empresa privada. Algunas son instituciones, como las sociedades de economía mixta (SEM) en Francia, pero la forma más corriente de PPP es la de tipo contractual, basado en un pliego de condiciones determinado por la autoridad pública y ejecutado por el interlocutor privado. El campo de aplicación de los PPP puede ser el servicio en su conjunto (explotación, cuidado y mantenimiento de obras, gestión de usuarios) o una obra particular (una central eléctrica, una estación depuradora). Varios montajes pueden ser tenidos en cuenta:

	Campos de aplicación	Duración media del PPP	Financiamiento e Inversiones	Propiedad de las obras	Fuente de la Recuperación del interlocutor privado
Privatización	Servicio	Indefinido	Socio privado	Socio privado	Tarifas pagadas por los usuarios
Concesión	Servicio	20 a 30 años	Interlocutor privado	Autoridad pública (transferencia a la salida del contrato)	Generalmente tarifa pagada por los usuarios
Arrendamiento	Servicio	10 a 20 años	Autoridad pública	Autoridad pública	Generalmente tarifa pagada por los usuarios
Contrato de gestión	Servicio o algunas misiones (como la facturación de los usuarios)	1 a 5 años	Autoridad pública	Autoridad pública	Pago de parte de la autoridad pública a veces participación ingresos
Contratos de tipo Build Operato Transfer (BOT)	Obra	Duración de amortización de la inversión	Interlocutor privado	Autoridad pública (Transferencia al final del contrato)	Pago de parte de la autoridad pública

Fuente: Instituto de gestión delegada

cooperación internacional) o garantías aportadas por proveedores de fondos internacionales que permitan reducir las primas de riesgo. Finalmente, esos préstamos deben ser accesibles a las autoridades organizadoras. En numerosos países las asociaciones locales no tienen acceso al crédito o no pueden dirigirse a los proveedores de fondos - algunas instituciones internacionales sólo tratan con los Estados (Ver sobre este tema el capítulo Financiar las ciudades), aunque esta situación tiende a evolucionar.

cios alternativos cuando las contribuciones parecen demasiado importantes. Las perecuaciones entre servicios pueden existir (a menudo entre el agua y el saneamiento o entre la electricidad y el agua) con el mismo riesgo. La institución de una tarifa social, cuando los usuarios beneficiarios son claramente identificados y cuando la autoridad se ocupa del financiamiento, se considera en la actualidad como la mejor vía.

El financiamiento complementario puede ser asegurado por las transfe-



Elaborar un compromiso entre equilibrio económico y justicia social

Los servicios esenciales son actividades económicas sometidas al interés general el cual dirige reglas específicas de solidaridad. Si desde un punto de vista global la operación debe poder cubrir todos los costos (comprendido el mantenimiento y la inversión cuando ésta está comprendida) sus ingresos pueden incluir contribuciones individuales de usuarios diferenciados (estructura de tarifas) como transferencias públicas (subvenciones).

La estructura de las tarifas puede reposar en la distribución entre usuarios (domésticos o industriales, ricos o pobres) pero esto trae a menudo efectos perversos, como el desarrollo de servi-

rencias fiscales fundadas en la solidaridad geográfica y social y asentadas en el salario de los contribuyentes. El estado y los niveles de las administraciones regionales juegan entonces un papel distributivo mayor. ■

Webografía

Consejo Mundial del Agua
www.worldwatercouncil.org

Oficina Internacional del agua
www.oieau.fr

Programa solidario Agua - Ps-Agua

Asociación especializada en la problemática del agua (provisión de agua, saneamiento...) en los países en vías de desarrollo
www.pseau.org

Instituto de Gestión delegada - IGD
www.fondation-igd.org

Institute of Waste Management
www.iwm.co.uk

Recycler's World
www.recycle.net

Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente
www.unepie.org

Water Supply and Sanitation - WatSan
Programa del Banco Mundial
www.worldbank.org/watsan

International Water Management Institute - IWMI
www.cgair.org/iwmi

Suez Lyonnaise de Aguas - Ondéo Servicio
www.suez-env.com

Veolia Agua
www.veoliaeau.com

BCEOM (sociedad francesa de ingeniería)
www.bceom.fr

Sogreah Consultants
www.sogreah.fr

Ingenieros consejo y economistas asociados - ICEA
www.icea-consult.com

Sindicato de Empresarios franceses internacionales - SEFI
www.sefrance.fr

Instituto de Estudios Políticos de Rennes - IEP
Master ISUR (Ingeniería de Servicios Urbanos en red en los países en desarrollo)
www.rennes.iep.fr

Webografía en línea
www.villesendevenir.org