

Servicios públicos y equidad¹

ROXANA BARRANTES CÁCERES

Parecería existir una contradicción entre una política que da al sector privado la responsabilidad de la provisión de servicios públicos domiciliados —como la electricidad, las telecomunicaciones o el saneamiento— y la verificación de que más del 50% de la población —cifras más, cifras menos— califica como pobre, es decir, no tiene los ingresos suficientes para comprar una canasta básica de consumo.² Y la aparente contradicción aparece porque el sector privado brindará los servicios siempre que pueda obtener una ganancia, es decir, siempre que los servicios producidos sean *comprados* por la población, que *pague* los precios necesarios para dar una ganancia a este empresario. Si más de la mitad de la población no puede pagar siquiera una canasta básica, difícilmente podríamos esperar que pague por servicios públicos.

En pocas palabras, esta es la situación que vivimos en la actualidad en el Perú. Los marcos regulatorios dados en la década de los noventa fueron pensados para promover una activa participación privada y ampliar las coberturas en servicios que habían colapsado, pero su implementación fue muy diferenciada y los instrumentos previstos para la ampliación de cobertura fueron diferentes. No debería llamar la atención de que solamente aquel

-
1. Quiero agradecer a Johanna Yancari y Juan José Miranda del Instituto de Estudios Peruanos y a Juan Manuel de los Ríos, de la Universidad del Pacífico, por la asistencia de investigación.
 2. Una de las metodologías que utiliza el Instituto Nacional de Estadística (INEI) es la línea de pobreza en la que se “[...] compara el gasto per cápita del hogar con el costo de una canasta básica per cápita” (INEI 1999).

sector totalmente privatizado —telecomunicaciones— incluya en su marco regulatorio un esquema que tiene como objetivo atender a los sectores de la población no rentables. Para los otros dos sectores de infraestructura —saneamiento y energía—, este objetivo no fue contemplado, probablemente, porque el programa de convocatoria al sector privado fue pensado en fases muy espaciadas. La mejor evidencia para esta afirmación se encuentra en la inexistente reforma en el sector de saneamiento y la implementación parcial en el sector de energía. Es más, el esquema de subsidios en electricidad recién fue instaurado en 2001 y hoy parece exhibir importantes problemas de filtración.

¿Es factible tener una activa participación del sector privado en la provisión de servicios públicos y alcanzar niveles decentes de cobertura? En este artículo, trataremos de dar respuesta a esta pregunta simple.

Antes de seguir, es necesaria una aclaración. No quiero plantear el tema de la cobertura de los servicios públicos en términos de alcanzar el “servicio” o “acceso universal”³ porque sufriría de un sesgo similar al encontrado en los enfoques sobre alivio a la pobreza. Iguiniz (2003) argumenta que es razonable hablar de políticas de alivio a la pobreza cuando se trata de incorporar en los beneficios del crecimiento a sectores de la población que no acceden a los mercados por problemas de oferta. Cuando hablamos de más del 50% de la población calificada como pobre, es decir, excluida de dichos beneficios, el problema de pobreza no es solamente de oferta sino estructural, y responde más a la orientación del crecimiento económico. De manera similar, con esos niveles de pobreza nacional y coberturas de servicios por debajo del 50%, el tema no es cómo atender a los excluidos, sino cuál es la orientación de la política sectorial.

Para abordar nuestra preocupación, es importante conocer el déficit de acceso a los servicios públicos, y cómo nuestros indicadores de cobertura se comparan con el acceso alcanzado en el resto de países latinoamericanos. También revisaremos los marcos regulatorios de estos tres sectores y cómo dichos marcos han contribuido a reducir las brechas de acceso a los servicios

3. Usualmente, cuando se habla de la extensión de la cobertura de los servicios públicos, se utiliza dos conceptos: “servicio universal” y “acceso universal”. El primero, servicio, se refiere a la posibilidad de que todas las personas estén conectadas a los servicios. El segundo concepto se refiere precisamente al acceso al servicio aun cuando el domicilio no esté conectado.

públicos. Miraremos algunas experiencias exitosas a nivel internacional y su posible relevancia para resolver los problemas de acceso a los servicios públicos en el Perú.

EL ACTUAL DÉFICIT DE ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIADOS

Para conocer la cobertura de los servicios públicos, recurrimos a la fuente de información más reciente y confiable a falta de un censo nacional. Nos referimos a la Encuesta Nacional de Hogares, mejor conocida como ENAHO. Esta encuesta viene aplicándose desde 1997 y su implementación, como era de esperar, ha experimentado mejoras.⁴

Lo primero que debemos saber es cómo ha evolucionado la cobertura de servicios públicos. Para ello, construimos el Cuadro 1; este cuadro muestra la cobertura de servicios públicos en el año 1998 y en el año 2002. Calculamos no solamente la cobertura en el nivel nacional, sino también distinguimos Lima Metropolitana del resto de áreas urbanas y del área rural. Tenemos así dos fuentes de variabilidad en las cifras: el área geográfica (Lima, Resto Urbano, y Rural) y el tiempo (1998 y 2002).

Observemos primero la variabilidad geográfica. Como nos indican los números, más allá de los niveles, lo primero que salta a la vista es la profunda heterogeneidad del Perú. Al distinguir Lima del resto de áreas urbanas y del área rural, encontramos brechas amplísimas, particularmente entre Lima y el área rural. Según los datos de 2002, las áreas rurales exhiben alrededor de la mitad de la cobertura de Lima en cuanto a agua y electricidad, un quinto en cuanto a desagüe y diez veces menos en telefonía fija. Siendo tan alta la variabilidad geográfica, una primera constatación es que nuestras estadísticas promedio en el nivel nacional dicen muy poco de la situación real del acceso de los hogares a los servicios públicos.

Al analizar la variabilidad en el tiempo, sí nos encontramos con importantes sorpresas. Entre 1998 y 2002, la cobertura de los servicios en Lima ha disminuido proporcionalmente, mientras que en el resto de áreas urbanas y en el área rural ha crecido significativamente. Los crecimientos porcentuales

4. Las principales mejoras de la ENAHO son las siguientes: a) se ha detallado las zonas geográficas y ahora se puede estudiar hasta el nivel departamental; b) se ha precisado la metodología de medición de la pobreza; y c) se ha avanzado en el diseño muestral, que ahora exhibe un menor margen de error.

de cobertura son asombrosos en las áreas rurales, pero todavía insuficientes para reducir la brecha entre Lima y el área rural.⁵

Cuadro 1
Cobertura de servicios públicos 1998-2002
Según dominio geográfico (porcentaje respecto del total de hogares)

Servicio	Lima Metropolitana		Resto Urbano		Zona Rural		Nivel Nacional	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Agua Potable	82,6	80,8	71,0	79,3	24,1	43,5	58,8	62,1
Desagüe	82,5	78,6	60,0	73,1	5,0	16,9	48,4	47,1
Electricidad	99,0	98,0	89,0	93,9	29,2	46,7	72,1	71,9
Telefonía Fija	53,6	44,7	21,3	29,1	0,6	3,4	24,0 ⁶	21,0
Telefonía Celular	16,2	17,9	2,3	10,9	0,1	1,4	5,7	8,3
Acceso a Internet	n.d.	2,3	n.d.	0,7	n.d.	0,0	n.d.	0,8

Nota: "n.d." significa "no disponible"

Fuente: INEI - ENAHO 1998 y 2002

Elaboración: IEP

El panorama de cobertura que tenemos en el año 2002 muestra que el servicio que llega a más hogares en el nivel nacional es el servicio de electricidad, que alcanza a casi 72% de los hogares. El servicio de agua potable queda en segundo lugar con una cobertura de 62,1 % de hogares. A pesar del observado incremento de la cobertura en las áreas rurales, los indicadores promedio en el nivel nacional no exhiben aumentos significativos desde 1998.

Una primera constatación es la existencia de una dinámica importante en cuanto a los incrementos de cobertura de los servicios públicos, aun cuando las brechas entre el área rural y la urbana continúan siendo abismales. Lo siguiente que habría que preguntarse es si esta realidad es única del Perú o es compartida por nuestros vecinos en Latinoamérica. Mostraremos la evidencia disponible a continuación.

- Notemos que esto puede explicarse por la mejora del diseño muestral de la ENAHO.
- Esta cifra llama la atención si se la compara con el indicador de teledensidad y podría explicarse por la limitada cobertura de la ENAHO.

LA COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PERÚ Y EN EL RESTO DE LATINOAMÉRICA

Para ilustrar en qué lugar se ubica el Perú en cuanto a cobertura de servicios públicos domiciliados, hemos construido diferentes cuadros en los que se muestra la cobertura en los países de Latinoamérica según el servicio público considerado. Analizaremos primero el sector de agua potable y saneamiento, cuya importancia es difícil de enfatizar por sus repercusiones en la salud y el bienestar de las personas.⁷ En el Cuadro 2, podemos encontrar indicadores sobre la proporción de población en áreas urbanas y rurales que tiene acceso a servicios de agua potable y de saneamiento. Con 71% de la población peruana con acceso a un saneamiento adecuado, los peruanos estamos ligera-

Cuadro 2
Niveles de acceso a agua y saneamiento
Año 2000 (en porcentaje)

País	Agua ¹			Saneamiento ²		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Argentina	—	—	—	—	—	—
Bolivia	83	95	64	70	86	42
Brasil	87	95	53	76	84	43
Chile	93	99	58	96	96	97
Colombia	91	99	70	86	96	56
Ecuador	85	90	75	86	92	74
México	88	95	69	74	88	34
Paraguay	78	93	59	94	94	93
Perú	80	87	62	71	79	49
Uruguay	98	98	93	94	95	85
Venezuela	83	85	70	68	71	48

- Población que utiliza fuentes mejoradas de agua potable
- Población con acceso a saneamiento adecuado

Fuente: UNICEF (2002). *Estado mundial de la infancia*. En: Webb y Fernández Baca (2002)

Elaboración: IEP

- Se ha estimado que entre 42% y 47% de todos los episodios de diarrea podrían ser evitados si las personas se lavaran las manos con jabón. (The Lancet Infectious Disease Journal —<http://infection.thelancet.com/>—, citado por Leipziger y otros 2003).

mente mejor que la población boliviana (70%) y la venezolana (68%). El acceso urbano es particularmente bajo, ya que solamente alcanza al 79% de la población y se ubica, así, en el penúltimo lugar de los países incluidos en la muestra.

El sector de energía muestra una situación parecida. Nuevamente, cuando observamos el caso del Perú y lo comparamos con el resto de nuestros pares de América Latina, encontramos que, por lo menos en el nivel de consumo per cápita, estamos rezagados. Con datos del año 2001, el consumo per cápita de energía en el Perú solamente supera a Bolivia y Ecuador, países con niveles de Producto Bruto Interno (PBI) per cápita menores al del Perú, ciertamente.

Cuadro 3
Consumo de energía eléctrica (kw/h per cápita)

País	1998	1999	2000	2001
Argentina	1 941,2	1 995,0	2 105,1	2 106,9
Bolivia	370,7	385,1	382,5	402,6
Brasil	1 792,4	1 817,1	1 877,5	1 728,7
Chile	2 082,3	2 309,0	2 406,0	2 556,8
Colombia	845,1	771,7	788,1	817,8
Ecuador	680,7	629,5	635,1	631,4
México	1 507,4	1 570,0	1 655,1	1 643,4
Paraguay	783,3	820,6	873,6	832,8
Perú	631,8	644,8	667,8	692,5
Uruguay	1 788,7	1 876,8	1 933,2	1 918,3
Venezuela	2 565,6	2 493,1	2 533,1	2 605,5

Fuente: Banco Mundial
Elaboración: IEP

En telecomunicaciones, la situación no parece ser mejor. En este caso, debido a la importancia que ha adquirido la telefonía móvil como sustituto de la telefonía fija, hemos construido el indicador de teledensidad total, es decir, el número de líneas fijas y móviles por cada 100 habitantes. En telecomunicaciones, el Perú es el país que exhibe los peores indicadores de teledensidad de la región en el año 2002.

Cuadro 4
Teledensidad 1998-2002
(suscriptores a líneas fija y móviles por cada 100 habitantes)

País	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	28.0	33.2	38.8	41.6	39.6
Bolivia	8.6	11.3	13.3	15.7	17.2
Brasil	16.4	23.8	31.8	38.5	42.3
Chile	27.0	35.7	44.0	56.8	65.8
Colombia	20.0	20.7	22.3	24.8	28.5
Ecuador	10.1	12.1	13.4	17.0	23.0
México	13.8	19.1	26.7	35.4	40.1
Paraguay	9.4	13.1	20.0	25.5	33.5
Perú	9.2	10.7	11.6	13.6	15.2
Uruguay	29.6	36.7	40.1	43.7	47.2
Venezuela	19.8	26.7	33.0	37.1	36.9

Fuente: Banco Mundial

Estamos ante una situación que llama la atención. Del Cuadro 1, conocemos que el promedio nacional dice muy poco de cualquier realidad específica interna: subestima Lima, pero absolutamente sobreestima la cobertura en áreas rurales. Aun con estas brechas internas, los promedios nacionales nos colocan en una situación lamentable en el nivel latinoamericano: últimos en telecomunicaciones, penúltimos en saneamiento urbano y antepenúltimos en consumo de energía. Al mismo tiempo, según nuestro mismo Cuadro 1, la cobertura en áreas rurales ha crecido significativamente en los últimos cinco años. Tenemos todavía más preguntas que respuestas; por ello, volteamos la mirada hacia los marcos regulatorios que pautan la actuación de los agentes en los diferentes sectores.

LOS MARCOS REGULATORIOS EN LOS SECTORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIADOS

Los resultados que los diferentes indicadores muestran tienen una explicación en la respuesta de los responsables de la provisión de los servicios a las medidas de política utilizadas en cada sector. En una gran medida, la política sectorial se plasma en instrumentos normativos, es decir, en leyes, reglamentos, resoluciones, etc. Los sectores de servicios públicos no escapan

de esta descripción. De ahí la importancia del estudio de los marcos regulatorios.

Los marcos normativos de los sectores de servicios públicos son heterogéneos. Combinan de manera diferente la propiedad pública y la propiedad privada, y diferentes niveles e instrumentos de intervención del Estado en el desempeño del sector. La legislación básica que da forma al marco regulatorio de cada sector fue promulgada durante el gobierno de Fujimori, con una marcada orientación hacia el mercado libre y una limitada participación del sector público en la provisión directa. A falta de intervención en la provisión directa, el Estado se reservó el rol de regulador; se crearon, así, nuevas instituciones públicas como los organismos reguladores de servicios públicos: SUNASS, OSINERG, OSITRAN Y OSIPTEL.⁸ Si bien esta fue la orientación general, las particularidades en cada sector saltan a la vista, como veremos a continuación.

Saneamiento

En 1990, como parte de la reforma del sector vivienda, la responsabilidad de la prestación del servicio pasó a manos de las municipalidades provinciales, así como de las empresas responsables. La excepción fue la provisión de agua potable y saneamiento en Lima Metropolitana, que quedó en manos de una empresa pública (SEDAPAL).

Los instrumentos legales vigentes son la Ley General de Servicios de Saneamiento, N.º 26338, emitida el 24 de julio de 1994, y el Reglamento General de la Ley de Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N.º 09-95-PRES, emitido el 28 de agosto de 1995. Estas normas establecen un complicado sistema de representación de los alcaldes distritales en el directorio de las empresas que atienden las áreas urbanas. El abastecimiento en las áreas rurales queda a cargo de las Juntas de Abastecimiento de Servicios de Saneamiento; estas juntas han recibido apoyo directo del respectivo ministerio.⁹

8. Mayor discusión sobre los organismos reguladores puede encontrarse en Alcázar y Pollarolo (2000) y Barrantes (2003).

9. Durante buena parte de la década de los noventa, se trató del Ministerio de la Presidencia. En 2001, y por un año pasó al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Saneamiento. Luego, en julio de 2002, se crea el Ministerio de Vivienda y Saneamiento. Como dato curioso, el presidente de SEDAPAL comparte

Muchas ampliaciones de la cobertura del servicio fueron financiadas con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Se ejecutó, de esta manera, un mecanismo de redistribución de ingresos administrado centralmente: los asalariados contribuían al FONAVI para expandir servicios de agua potable a población que no aportaba al fondo —población básicamente rural o de áreas urbanas marginales—. ¹⁰ El regulador, SUNASS, contaba con limitado poder efectivo para lograr, por la vía de la administración del marco regulatorio, ampliaciones de cobertura que pudieran ser financiadas con aumentos en las tarifas.

En conclusión, en el sector de saneamiento, la reforma que buscaba convocar al sector privado no se llegó a implementar y el Estado siguió participando con recursos de endeudamiento público externo, y también con los fondos recaudados mediante la contribución obligatoria de los trabajadores asalariados (FONAVI), como fuente de un subsidio cruzado hacia grupos de consumidores de menores ingresos.

Electricidad

El sector eléctrico fue el primero en contar con un marco normativo reformador. El 6 de noviembre de 1992, se promulga la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N.º 25844, que separa las actividades de generación, transmisión y distribución, siguiendo el esquema privatizador inglés y la tendencia predominante en el nivel mundial. El Reglamento, DS 09-93-EM, fue promulgado muy rápidamente, el 19 de febrero de 1993.

En energía, la reforma fue implementada de manera parcial. La separación de actividades —generación, transmisión y distribución— se realizó con el objetivo de buscar competencia allí donde esta es técnicamente factible, es decir, en la generación, y regulando la distribución y la transmisión. Se transfirieron al sector privado empresas de distribución, incluyendo las distribuidoras de Lima. Se transfirieron varias de las empresas generadoras, pero la más grande, ElectroPerú, quedó fuera del esquema.

En 1993, se crea la Dirección de Proyectos del Ministerio de Energía y Minas, a la que se le dio la responsabilidad de ejecutar proyectos para am-

roles como Vice Ministro de Saneamiento, lo que da un idea del énfasis de la política sectorial.

10. Al respecto, véase Tamayo, Barrantes, Contorno y Bustamante (1999).

pliar la electrificación rural con fondos del tesoro público y de endeudamiento externo. Recién en el año 2001, se creó el Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE). El esquema corresponde típicamente a un subsidio cruzado entre grupos de consumidores: los usuarios de alto consumo pagan un recargo sobre sus tarifas; dicho recargo contribuye a un fondo para financiar la tarifa de los usuarios de bajo consumo —inferior a los 10 Kv/hora/mes—. Este esquema tiene vigencia solamente hasta diciembre de 2006.

Si se mide el éxito del marco regulatorio por la confiabilidad de la oferta, el Perú termina siendo un caso muy exitoso, ya que actualmente la capacidad de generación de electricidad supera ampliamente la demanda.¹¹ Si se deseara medir el éxito con otros criterios como, por ejemplo, la cobertura a los hogares, todavía nos falta un amplio camino que recorrer.

Telecomunicaciones

En telecomunicaciones, dos son los instrumentos legales que sientan las bases del marco regulatorio: el TUO, DS 013-94-MTC, y la Ley de Desmonopolización Progresiva, N.º 26285, promulgada el 12 de enero de 1994. El sector debía desarrollarse siguiendo los principios de la libre y leal competencia, con libre entrada y sobre la base de la inversión privada. Se otorgó un corto periodo de monopolio en la prestación de los servicios básicos —telefonía fija local y larga distancia nacional e internacional—. La ley crea el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL); este fondo se financia con el 1% de la facturación en servicios portadores y finales, precisamente aquellos que quedaron en monopolio. El Fondo debía financiar la expansión de los servicios a áreas rurales y de preferente interés social, como quiera que ello se defina. El FITEL debía ser administrado por el regulador (OSIPTEL), formular proyectos y someterlos a aprobación de la autoridad política, es decir, del ministerio respectivo.

En diez años, los resultados, si bien exitosos, son limitados. La teledensidad, el número de teléfonos fijos por cada cien habitantes, ha subido de 2,9 en 1993, a 6,3. Si incluimos el número de teléfonos móviles, la teledensidad ha subido hasta 15,5 teléfonos por cada cien habitantes —se ha multiplicado por cinco en diez años.

11. Si bien esto es cierto en el nivel de la capacidad instalada, la combinación hidro/térmica ocasiona severas crisis de precios cuando hay sequía, como ahora.

Por otro lado, de un estimado de setenta mil pueblos rurales con necesidad de interconexión telefónica, FITEL ha logrado un avance en alrededor de seis mil. El mecanismo utilizado fue el de definir proyectos y localidades a interconectar y llamar a concursos para proveer el servicio. El criterio de competencia era el mínimo subsidio público solicitado.

En resumen, la provisión de servicios públicos en el Perú muestra una mezcla de participación privada y participación pública. Recordemos que ninguno de los servicios muestra niveles de cobertura comparables con nuestros pares latinoamericanos. ¿Qué tan distintas han sido las políticas implementadas?

¿QUÉ SE PUEDE APRENDER DE LA EXPERIENCIA DE OTROS PAÍSES?

Es difícil hacer un balance o una comparación razonable con otras experiencias. Algún factor institucional o histórico puede ser fundamental para explicar las diferencias observadas. Tampoco se encuentran en el mundo dos países iguales o cuyas particularidades sean irrelevantes para explicar los diferentes resultados observados. Nos parece interesante mostrar la experiencia de Chile, México y Guatemala. Chile llama la atención porque ha consolidado un modelo de desarrollo económico basado en el mercado que, de alguna manera, inspiró los marcos regulatorios vigentes en el Perú. Hoy Chile exhibe indicadores de cobertura mucho mejores que los peruanos. México, de otro lado, cuenta con una importante población rural y, en telecomunicaciones, avanzó en las reformas de mercado. Guatemala, por su parte, se embarcó en un importante programa de reformas a la luz de los Acuerdos de Paz de 1996. En el siguiente cuadro, podemos observar algunas estadísticas seleccionadas que nos permiten dar una idea de la posición de Perú comparado solamente con Chile, con Guatemala y con México.

Antes de seguir, notemos algunas características de las cifras que ofrece la CEPAL. Las diferencias en el PBI per cápita entre Chile y México en comparación con Perú y Guatemala son significativas. Mientras el PBI per cápita de México es 50% mayor que el de Chile, el porcentaje de hogares pobres en Chile es la mitad del porcentaje en México. Aun con estas diferencias entre Chile y México, sus niveles de cobertura de agua y energía no difieren significativamente. Y si miramos los niveles de cobertura en Guatemala, vemos que estos tres países no difieren mucho. Los niveles de cobertura en el Perú, por el contrario, son significativamente menores. Pero lo peor viene

cuando comparamos a Perú y Guatemala, ya que Perú tiene un PBI per cápita mayor y menores niveles de pobreza, y Guatemala nos supera ampliamente en cobertura de servicios públicos. Miremos las políticas que cada uno de estos países ha implementado.

Cuadro 5
**PBI, pobreza y hogares con servicios públicos domiciliados
Chile, Guatemala, México y Perú**

Variable	Chile	Guatemala	México	Perú
PBI total (millones US\$) ¹	66 450,0	20 540,7	617 819,7	53 037,9
PBI per cápita (US\$) ¹	4 487,7	1 841,2	6 309,5	2 068,6
Hogares pobres (%) ^{2, 4}	17,0	52,0	33,0	47,0
Hogares indigentes (%) ^{3, 4}	5,0	26,0	11,0	20,0
Hogares urbanos con (%) ⁵				
Agua por tubería ⁶	98,6	93,8	96,2	78,3
Desagüe ⁷	88,7	87,5	88,0	71,5
Alumbrado eléctrico	99,8	96,5	98,6	92,1

1. Corresponde al año 2001 y a precios corrientes.

2. Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos.

3. Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

4. Los datos para Chile corresponden al año 2000, Guatemala y México al año 2002 y Perú al año 2001.

5. Corresponde al año 2002 o al año más cercano.

6. Agua por tubería incluye agua dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro del edificio y fuera del edificio a menos de cien metros de la vivienda.

7. Por sistema de alcantarillado.

Fuente: CEPAL (2004)

Elaboración: IEP

Chile

La cobertura de servicios públicos para los pobladores sin capacidad de pago se alcanza con un importante componente de gasto público. En el caso del agua potable, los municipios tienen la responsabilidad de identificar aquellos hogares que no son capaces de pagar el costo total del servicio y otorgarles directamente un subsidio que no excederá el 85% de los cargos fijos y variables, de tal modo que siempre el hogar es responsable de una

parte de los pagos (Ley N.º 18.778). En el caso de la energía, se atiende con fondos públicos (del tesoro) proyectos de ampliación de la cobertura a áreas rurales; estos proyectos deben ser ejecutados por el sector privado y, para ellos, cerca del 10% del costo es asumido por los beneficiarios (CNE 2004). Para las telecomunicaciones, con recursos del presupuesto público, se financian los proyectos de ampliación que deben ser realizados por las empresas privadas (Ley N.º 19.724).

México

En México también el Estado participa activamente en el financiamiento de la ampliación de la cobertura del servicio de agua y energía; más aún, no solo participa en el financiamiento de la cobertura, ya que también se otorgan subsidios al consumo de la población en general (Rodríguez 2003 y Bitrán 1999). En el servicio eléctrico, la empresa proveedora (Comisión Federal de Electricidad) pertenece al Estado mexicano, mientras que para el servicio de agua, las empresas pertenecen a los gobiernos estatales. En el caso del agua, el gobierno federal aporta recursos pero también se exige que los gobiernos municipales y estatales aporten conjuntamente para financiar la ampliación de cobertura (Reglas de Operación);¹² lo que resulta similar al caso de la provisión de energía, que se realiza por medio del programa de electrificación rural para aquellas comunidades que se caractericen por tener cien o más habitantes cuyo 40% o más de ellos hablen lengua indígena (CFE 2003). Para el caso de la telefonía, los recursos son aportados por los gobiernos federales, estatales y municipales, y se dirigen a ampliar la cobertura en las localidades con menos de 500 habitantes (Ley Federal de Telecomunicaciones).

Guatemala

Guatemala nos puede ofrecer un elemento inspirador a la luz de los Acuerdos de Paz, si hacemos, además, un paralelo con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en el Perú.¹³ En Guatemala, estos acuerdos incluyeron

12. El nombre completo de la norma legal es “Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento”.

13. Véase al respecto el estudio de Foster y Araujo (2004).

compromisos específicos de ampliación de la cobertura de servicios públicos en áreas rurales. El Estado se obligó a priorizar la inversión pública con ese propósito; además, para la implementación de los programas de expansión de cobertura, se utilizó el dinero de las privatizaciones. La desventaja es que la fuente de financiamiento no fue sostenible (¡en algún momento los activos privatizables se terminan!), pero la ventaja es que amplió significativamente la cobertura de los servicios: en electricidad, se pasó de 53% de cobertura en 1996, a 70% en 1999; y la teledensidad pasó de 4,2 en 1996, a 19,7 en 2001.¹⁴

LOS RETOS EN EL PERÚ PARA LOGRAR UNA COBERTURA COMPLETA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Nuestro país, a pesar de los importantes esfuerzos realizados desde mediados de los noventa para ampliar la cobertura de servicios públicos, todavía exhibe indicadores pobres. La situación no solamente es lamentable cuando se nos compara con el resto de países latinoamericanos. Cuando miramos las desigualdades dentro del país, el panorama es más paradójico y nos pone frente a un reto mayor. Pensemos solamente qué pasaría si, en lugar de mirar los indicadores agregados para el país, miráramos los indicadores de la cobertura en áreas rurales: ¡saldríamos como país muy mal parados en las comparaciones internacionales!

Debido a la heterogeneidad interna, parece evidente que se necesitan políticas adaptadas a esas diferentes realidades. Debido a esas diferencias en los hogares dentro del país, plantear una política sectorial única es dar la espalda a esa realidad. Por la desigual cobertura de los servicios públicos y los altos niveles de pobreza, parecen necesitarse tres tipos de políticas: una para Lima, otra para el resto de las áreas urbanas y una específica para las áreas rurales. Y la política específica para el área rural es una que requiere un componente de financiamiento “externo” a quienes consumen el servicio, es decir, o del presupuesto público o de programas de financiamiento por la vía de la cooperación internacional y como parte de los programas de alivio a la pobreza —o una combinación de ambos modos—. No será posible lograr una cobertura amplia de servicios públicos solamente descansando en subsidios cruzados entre grupos de consumidores o en la iniciativa pri-

14. Véase Foster y Araujo (2004).

vada que, razonablemente, busca rentabilidad para sus inversiones. Nuestra respuesta a la pregunta planteada es negativa: necesitamos algún tipo de financiamiento del tesoro público para ampliar la cobertura de los servicios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR, Lorena y Pierina POLLAROLO
2000 *La regulación y el manejo de controversias de los sectores de telecomunicaciones y electricidad: un análisis institucional comparativo*. Documento de Trabajo N.º 5. Lima: Instituto Apoyo.
- BARRANTES, Roxana
2003 “Diagnóstico institucional del sector de servicios de saneamiento y propuesta de políticas regulatorias”. (Manusc.). Lima, documento preparado para la SUNASS.
- BITRÁN, Daniel
1999 *México: Inversiones en el sector agua, alcantarillado y saneamiento*. Serie Reformas Económicas N.º 21. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL
2004 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CFE
2003 *Electrificación Rural en el Sureste Mexicano. Taller sobre Electrificación Rural*. Antigua, Guatemala: Comisión Federal de Electricidad (CFE), marzo de 2003. Presentación en *Power Point*. Documento disponible en: <http://www.iadb.org/ppp/document/documentDetails.asp?document_id=241>.
- CHONG, Alberto y José Miguel SÁNCHEZ (eds.)
2003 *Medios privados para fines públicos. Participación privada en infraestructura en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES
2003 *The Truth about Privatization in Latin America*. Research Network Working Paper R-486. Washington D.C.: Interamerican Development Bank.
- CNE
2004 *Programa de Electrificación Rural (PER)*. Santiago de Chile: Comisión Nacional de Energía. Disponible en: <<http://www.cne.cl/>>.
- FOSTER, Vivien y María Caridad ARAUJO
2004 *Does Infrastructure Reform Work for the Poor? A Case Study from Guatemala*. Policy Research Working Paper 3185. Washington D.C.: The World Bank.
- IGUIÑIZ, Javier
2003 *Lucha ¿contra qué pobreza?* Documento de Trabajo N.º 227. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- INEI
1998 *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 1998*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
1999 *Perú: métodos de medición de la pobreza*. Documento disponible solamente en versión *on-line* en la Biblioteca Digital del INEI. Perú. Disponible en: <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0329/indice.HTM>>.
2002 *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2002*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA
2003 *La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- LEIPZIGER, Danny, Marianne FAY, Quentin WODON y Tito YEPES
2003 *Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure*. Policy Research Working Paper 3163. Washington D.C.: The World Bank.

- PASCÓ-FONT, Alberto y Máximo TORERO
2000 *El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de Trabajo N.º 35. Lima: GRADE.
- RODRÍGUEZ, José Iván
2003 *El impacto de eliminar los subsidios a la electricidad en México: implicaciones económicas y ambientales mediante un modelo de equilibrio general computable*. Tesis profesional para obtener el grado de Magíster en Economía en la Universidad de las Américas (Puebla, México). Disponible en: <<http://www.udlap.mx/>>.
- SAVEDOFF, William y Pablo SPILLER
1999 *Spilled Water. Institutional Commitment in the Provision of Water Services*. Washington D.C.: Inter American Development Bank.
- TAMAYO, Gonzalo, Roxana BARRANTES, Elena CONTERNO y Alberto BUSTAMANTE
1999 “Reform Efforts and Low-Level Equilibrium in the Peruvian Water Sector”. En: Savedoff y Spiller (1999).
- WEBB, Richard y Graciela FERNÁNDEZ BACA
2002 *Perú en Números 2002*. Lima: Cuánto S.A.
- NORMATIVA CITADA
- LEY N.º 18.778
“Establece subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas”. Febrero de 1989. Chile. Disponible en: <<http://www.siss.cl/>>.
- LEY N.º 19.724
“Reemplaza el título IV de la Ley N.º 18.168, de 1982, Ley General de Telecomunicaciones”. Mayo de 2001. Chile. Disponible en: <<http://owwww.subtel.cl/>>.
- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.
Junio de 1995. México. Disponible en: <<http://www.cft.gob.mx/>>.

“Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, y sus modificaciones aplicables a partir del año 2003”. Abril de 2003. México. Disponible en: <<http://www.cna.gob.mx/>>.