

## Seminario internacional sobre prestación de servicios públicos y desarrollo regional

Durante el mes de abril de 1997, en Santafe de Bogotá, Colombia, organizado por la Organización de las Cooperativas de América OCA y COOACUEDUCTO, se desarrolló este Seminario Internacional. Por considerar que pueden ser de interés para nuestros lectores, reproducimos aquí dos de las ponencias presentadas: “Los servicios públicos domiciliarios y la opción cooperativa”, trabajo de Pierre Gilhodes (Francia) y “Participación de entidades de naturaleza cooperativa en la prestación de servicios públicos domiciliarios” elaborado por Enrique Márquez Díaz (Colombia)

### Los servicios públicos domiciliarios y la opción cooperativa

*Pierre Gilhodes*

Desde hace siglo y medio el desarrollo económico y la conveniencia social han llevado a la aparición de empresas – generalmente privadas- que debían conciliar dos exigencias: el natural lucro en países capitalistas; satisfacer nuevas necesidades o mejorar la prestación de servicios antiguos a través del adelanto tecnológico propio del siglo. El ámbito de la prestación de estos servicios podía ser nacional, regional o local y la cobertura y la naturaleza de ellos se fue ampliando hasta hoy. En América Latina, en muchos casos, debido al clima de liberalismo económico que regla en el siglo XIX muchos de esos servicios fueron prestados por empresas extranjeras – ya auténticas multinacionales- primero británicas, luego norteamericanas- Sólo en determinados sectores donde las necesidades de capital o de tecnología eran menores participó el capital privado local.

I. El ámbito de la cobertura por servicios públicos es amplio y variado. La lista de ellos se extiende permanentemente: agua y alcantarillados, gas y electricidad, aseo y reciclaje de basura, correos, telecomunicaciones y radio, televisión y multimedias, transporte colectivo local, regional, nacional e internacional, diversiones colectivas y tiempo libre, salud y seguridad social... La problemática de estos sectores no siempre es comparable y las respuestas pueden y deben ser diversificadas. En este fin de siglo, la mayor parte conoce evoluciones tecnológicas rápidas, cuya difusión no siempre está asegurada, pero que implican altas inversiones en capital.

En la primera mitad del siglo se produjo una evolución significativa hacia una gestión pública de los servicios, que fueron asumidos, según los casos, por los gobiernos locales, regionales o nacionales. La noción de nacionalización cubría o bien la recuperación del control ejercido por el capital extranjero, o bien la marginalización del capital privado local.

El ambiente en que se produjo era doble: nacionalismo económico favorecido pro el proteccionismo que empezó a abrirse campo hace cien años y – preocupación social que, en un clima de mayor democracia con la necesidad de satisfacer reivindicaciones populares, sustituyó la lógica capitalista del lucro por la obligación de la prestación del servicio subsidiado para los más pobres. Esta transformación en muchos países fue e-

sultado de grandes luchas populares que dejaron huellas en la conciencia social colectiva, energía, ferrocarriles, tranvías...

Se criticaba entonces los altos costos, los beneficios acumulados, la mala cobertura, la ineficiencia a nivel masivo de la prestación privada de estos servicios.

Desde la elección de la señora Margaret Thatcher en Gran Bretaña en 1979, y a partir de esta fecha en muchos países de todos los continentes, se ha despertado una ola de críticas a la gestión pública y se ha recomendado en unos casos la venta, en otros la contratación al capital privado de la prestación de múltiples servicios. El contexto de ello es el neo liberalismo económico y la llamada a la reducción del tamaño del Estado difundido por organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y grupos de presión privados. La crítica a la gestión pública es doble: aquí se formula más en términos de ineficiencia: mala prestación del servicio, mala cobertura del mismo, espíritu burocrático, excesivas plantas de personal por clientelismo político o sindical, corrupción y despilfarrero, frutos de una situación de monopolio oficial, retraso y pereza tecnológicos. En otros países se formula sobre todo en términos de costos: las políticas tarifarias bajas o socialmente preferenciales habrían generado déficit crecientes en la gestión financiera, déficits que afectarían los presupuestos de las entidades responsables y provocarían aumentos insostenibles de la fiscalidad o endeudamiento de dichas entidades.

En el fondo, la discusión encubre el deslizamiento de la noción de igualdad, socialmente considerada como deseable, por la noción de libertad entendida como libertad de mercado hoy llamada indisociable de la democracia. El giro ideológico es espectacular.

Al argumento de la ineficiencia se podría preguntar si se debe tanto a ser de responsabilidad pública o a operar en países subdesarrollados. Si uno mira la gestión privada del transporte colectivo en Bogotá, la gestión privada de la principal línea aérea o del correo aéreo en Colombia, no se convence mucho de una mayor eficiencia frente a una empresa pública como Telecom de gran cobertura y buen funcionamiento.

En cuanto a las tarifas y déficits, ya en las empresas públicas o todavía públicas la verdad de los precios y reducción o eliminación de los subsidios se traduce en alzas espectaculares como en el Acueducto o la Empresa de Energía de Bogotá sin hablar de los resultados -sólo en materia financiera- de la contratación del aseo con empresas privadas por lo demás extranjeras.

En muchos casos la venta o la contratación es un recurso fiscal de gobiernos nacionales o locales destinado a reducir sus altos déficits.

En forma concreta ha significado la entrega a monopolios privados preexistentes o la formación de nuevos oligopolios que tienden a actuar en varios o muchos países. En América Latina han intervenido empresas extranjeras en estos procesos incluyendo, lo que ya es más curioso, empresas estatales que actúan con la misma lógica de las empresas privadas.

Esta política ha generado ya discusiones en varios países frente a sus contrastados resultados. Citaría la propia Gran Bretaña, Francia, España, y de lo que conozco en América Latina, Venezuela. Giran tanto en torno a la calidad del servicio prestado, las tarifas, como a los reales efectos financieros. Se descubre, por ejemplo que en los contratos con municipios, es prácticamente imposible rescindirlos por los costos que significaría.

II. Ni la solución pública ni la lógica privada resultan hoy satisfactorias. El balance no es el mismo pero el usuario encontrará ventajas e inconvenientes en ambas gestiones.

Desde hace casi diez años la Organización de Cooperativas de América ha reunido cooperativas del sector para reflexionar sobre la posible tercera vía que constituiría la intervención del sector solidario con soluciones autogestionarias.

Las cooperativas pueden ser de empleados, de usuarios, mixtas, y/o asociadas con las entidades públicas interesadas.

Las experiencias, sobre todo latinoamericanas, acopiadas son muchas, varias y ricas aun cuando, a mi juicio, todavía muy fragmentarias para ser presentadas, en el estado presente, como alternativas definitivas. De allí la necesidad de estos encuentros, tanto para examinar las insuficiencias o fallas de los casos que tenemos, como para elaborar teóricamente propuestas que pueden seducir la opinión y las esferas amigas de los sectores políticos y sociales.

En particular el tamaño, el ámbito geográfico de actuación: una ciudad, una provincia, de dichos casos estudiados ha llevado a los organizadores a concebir acercar, con razón me parece, la oferta cooperativa a los nuevos marcos jurídicos que ofrecen los procesos de descentralización que conocemos.

Toman formas concretas distintas de un país a otro y, a veces, en las diferentes regiones de un mismo país. No todos andan al mismo paso y esto no me parece mal. La descentralización puede avanzar sólo en las regiones en donde es sentida como una necesidad.

¿Cuál es el fin de la descentralización? Hacer que las decisiones se tomen, después de ser debatidas, al nivel más cercano posible de la gente. Que no todo se decida en la capital, lejos de la gente, en instancias desconocidas, lejanas, opacas en las que prevalecen otras racionalidades que no son las del interés público. Es democratizar, hacer más participativa la decisión política. No es eliminar los conflictos de intereses, son lógicos, a menudo legítimos, sino garantizar que se resuelvan de forma transparente y preservado el acceso a sus beneficios de los sectores mayoritarios o más necesitados de la población.

Acompaña la incipiente política de descentralización, el problema de la transferencia de recursos. Las entidades descentralizadas van a necesitar más recursos pero a sabiendas que estos recursos son para asumir nuevas y grandes responsabilidades en un desarrollo regional democráticamente planeado. Son demasiados los ejemplos en que estos recursos nuevos, mal controlados, se han perdido en la corrupción, la proliferación burocrática o el clientelismo político puro. No hay que disimular que uno de los resultados negativos de una política positiva de desarrollo descentralizado ha sido, sin embargo, la evaporación de los recursos. Miren en dónde están las cuantiosas regalías petroleras o carboneras de municipios como, por ejemplo, Tolú. Pero esto es un problema de transparencia por los ciudadanos y de fiscalización por organismos públicos contables serios.

En este marco de la descentralización (pero de la descentralización para el desarrollo) hemos pensado que, teniendo en cuenta su experiencia, la economía solidaria tiene mayor credibilidad. Sus métodos de gestión deben garantizar la transparencia que falta tanto en la opacidad burocrática como en la lógica del lucro- y del lucro disimulado- por razones fiscales o éticas.

Hasta hoy es precisamente en esos niveles locales o regionales donde ha mostrado tener capacidad para actuar, muy poco a nivel nacional. Allí puede desarrollar sus habilidades, ventajas, experimentar soluciones inéditas.

Su lógica no es la del lucro, sino del interés común y podría ser atractiva en varios campos: políticas tarifarias, escoger prioridades en particular hacia los más necesitados y no hacia los que tienen mayor capacidad de pago.

En el caso colombiano no quiero dejar de mencionar una ventaja comparativa particular. En las condiciones por inventar del fin de la guerra civil colombiana la descentralización local y regional será importante; municipios, provincias, departamentos donde dominan hoy militarmente los grupos en rebelión, serán posiblemente administrados por ellos tanto política como económicamente. Son renuentes frente a la lógica capitalista y deben haber sacado sus propias conclusiones frente al fracaso de las soluciones estatales en la ex Unión Soviética y en otras partes. Serán zonas especiales de desarrollo donde la autogestión, las experiencias solidarias podrán ser de gran interés. ¿Por qué no reflexionar desde ya sobre las propuestas que las cooperativas podrían presentar a las partes en una futura y deseable reconciliación nacional?

III. La justificación a la convocatoria a este seminario nos proponía generar experiencias piloto en la prestación de servicios públicos. Creo que se puede ir, desde ahora, más lejos que unas simples experiencias pilotos para decir frente al presente desafío “sí, podemos”.

Evidentemente no se trata de alardear de capacidades que no se tiene, pero sí de ver juntos y en forma crítica cuáles son los obstáculos que se deben superar para ganar credibilidad en dos sectores. El de la opinión popular, principal usuario real o potencial de los servicios; el de los poderes públicos para que acepten nuestro desafío. No habrá un modelo único de respuesta. Es una ventaja del sector cooperativo poder ofrecer respuestas flexibles frente a las variadas situaciones que se nos ofrecen y según los diferentes países, sus regímenes legales, las correlaciones de fuerzas políticas y económicas. También frente a los errores o fracasos del pasado para no caer en ellos. Encarecería aquí la importancia para ustedes del intercambio sincero de información, no para copiarnos unos a otros, sino para enriquecer las reflexiones locales con los éxitos, los fracasos eventuales, inclusive para mostrar que en San Pablo o en San Pedro esto ya se hizo y funcionó. Entonces ¿por qué no ensayar aquí, en San Juan?

Miremos entonces, sin jerarquizarlos, porque el orden puede variar de un país a otros, los diversos obstáculos que existen a una gestión cooperativa de servicios públicos en un contexto de desarrollo regional.

1. El aparato constitucional, legal, reglamentario inadecuado; la situación es variable según los países. En el caso colombiano, la Constitución de 1991 resultado de un compromiso político, yuxtapone las posiciones de unos y otros en la Constituyente a cargo, para el poder político, escoger cual de las opciones prefiere. Esto permite una lectura de la Constitución favorable al sector cooperativo. No pasa lo mismo con varios centenares de leyes y varios actos legislativos que desarrollan la Constitución en tal o cual aspecto de la política pública en medio de las mayores confusión e incoherencia y a pesar de que faltan leyes orgánicas tan importantes como la de Ordenamiento Territorial.

Pero el mismo sistema reglamentario de la economía solidaria demuestra una enorme desconfianza hacia él rodeándolo de muros de papeles y diques de limitaciones que

son tantas trabas a su funcionamiento racional y a su eventual expansión. Si se midiera por el fin del Estado enunciado en términos de bien común y el fin del sector solidario, podríamos pensar que deberían ser aliados objetivos en la esfera productiva y social. En la práctica, es todo lo contrario lo que ocurre.

2. En general el sector solidario ha tenido que desarrollarse frente a la oposición, del sector privado y aceptado jugar con reglas que no son las suyas, sino las que impone el liberalismo económico imperante que procura derribar todas la barrera que se oponen a su expansión. Sus reglas no las ha podido instaurar a nivel estatal ni en la proclamada República cooperativa de este continente, ni en lo que fue la autogestión yugoslava tal vez con la excepción de la Tanzania africana de Julius Nyerere. Al contrario el sector privado ha logrado penetrar, dominar y, por lo tanto, imponer sus criterios al Estado. Sólo a nivel local se permite, a veces, el libre desarrollo cooperativo pero confinándolos en sectores de poco interés y baja rentabilidad para el sector privado, o sea administrar los restos. Pero tal vez sea por esta brecha local donde el sector cooperativo pueda subvertir el imperio del lucro capitalista y demostrar su capacidad. De allí la importancia de respaldar, consolidar e invadir el espacio de la descentralización. En sí la descentralización no es ni un bien ni un mal, puede ser fruto de las estrategias de diversos actores sociales antagónicos. Dependerá mucho su característica final de quien sea capaz de apoderarse de ella; nada impide que sea un espacio solidario pero, para ello, hay que proponérselo en serio y actuar en consecuencia.

3. El poder político, a pesar de tal o cual declaración, disposición favorable, generalmente minoritaria cuando no aislada ha manifestado un profundo escepticismo frente al sector cooperativo. Cuando, como señalamos antes, no es simple expresión de que la lógica capitalista se impone, es también por dos razones: en primer lugar el tema, no del todo infundado, de que la lógica solidaria no venga a perturbar, a debilitar la actuación tradicional por ejemplo clientelista de los actores políticos al crear otros mecanismos de los cuales les sería difícil pero no imposible, apropiarse.

En segundo lugar el sector solidario, en muchas partes, no ha sabido ganarse la opinión pública. Esta en general, no lo rechaza pero no está convencida de sus ventajas; manifiesta cierta indiferencia porque no está convencida de sus ventajas; manifiesta cierta indiferencia porque no son los argumentos del credo solidario que la pueden convencer sino las obras, el carácter diferente de la empresa solidaria, y, tal vez por ignorancia o lejanía, tal vez por otras razones no siente que un Banco Cooperativo, una cooperativa de transporte que así se proclama en sus buses, un centro de salud cooperativo, represente un beneficio para la gente. La cooperativa que prospera, no la que se estanca, pero que presta beneficios reales y visibles ésta es la que se gana la adhesión de la gente. Con esta adhesión y simpatía el sector solidario, luego, se convierte también en un grupo de presión capaz de hacerse oír en el país, en los medios de comunicación, en los centros del debate político. Pesar sobre las decisiones políticas no debe asustar el sector solidario, ejerciéndose en plena luz y no disimuladamente, como hacen otros, es práctica lícita en una democracia desde que no se le quite el poder de decisión al pueblo y bien, evidentemente, no se trata de quitárselo sino de devolvérselo.

4. La entrada del sector cooperativo en la gestión de los servicios públicos, cualquiera sea el nivel, local, regional, etc... tiene varios requisitos. De no ser capaz de cumplir con ellos mejor valdría abstenerse.

En primer lugar en qué se mete: naturaleza exacta de la actividad del servicio, estado de la empresa pública pre-existente a la transformación de un estatuto: balance financiero, (endeudamiento, déficit o superávit), adecuación o atraso tecnológico, calidad, costo y tarifa de la

prestación, existencia o no de estudios prospectivos serios, número, situación, grado de satisfacción de sus usuarios, evolución posible de su número, relaciones exteriores de la empresa con otras de mismo tipo, con las autoridades de tutela, con empresas- cuales- situadas a nivel de abastecedores o receptores de los servicios, calidad y clima de las relaciones internas a la empresa con sus trabajadores en los distintos niveles... Sin esta información, su minucioso estudio, se lanzaría uno en lo desconocido y no podría planear bien su actividad.

En segundo lugar qué tipo de empresa se va a proponer: cooperativa, mixta (...con quién?). En el primer caso quiénes serán los cooperativistas: los trabajadores en forma indiscriminada o segmentados personal de dirección, empleados, obreros. Ya no se trata de hacer filosofía sino del funcionamiento real y la respuesta puede variar. Puede ser también los usuarios pero muy a menudo existen varios tipos de usuarios, las personas físicas, entidades jurídicas, por ejemplo una forma mixta que asocie productores y usuarios. No es lo mismo una empresa de teléfonos y una cooperativa de taxis desde este punto de vista.

En tercer lugar el éxito estará condicionado por los trabajadores de la cooperativa: ¿en una empresa pre-existente que transforma su estatuto es mejor, deseable, no deseable, conservar el mismo personal en particular a nivel gerencial o introducir nuevos mandos, más formados en cooperativismo pero menos experimentados en el manejo de este tipo de producto? Lo mismo uno se puede preguntar si hay excedentes de personal o conflictos internos que van a afectar la planta.

En el caso de una empresa nueva se habría de plantear con esmero el reclutamiento de personal idóneo en los diferentes niveles. Se puede pensar que existirán tensiones desde afuera, por ejemplo por parte de organizaciones políticas, sindicales,... acostumbradas a presionar, a intervenir en las contrataciones y que, en otros momentos, por estrategias propias pueden estar interesadas en fomentar conflictos internos, con los usuarios, con proveedores.

En este orden de ideas la empresa cooperativa no se puede presentar como un montaje más o menos generoso, de perfil social pero artesanal, con tecnología primitiva o artesanal. Cómo hacer para que tenga acceso a la mejor tecnología, muy a menudo protegida por una reglamentación nacional o internacional sobre la propiedad intelectual. El usuario es en general, exigente y no acepta por mucho tiempo gato por liebre. Vecina de esta preocupación es la de favorecer la innovación por un lado, la investigación por otro, dentro del propio sector cooperativo, asegurando el intercambio de información con otras empresas hermanas.

Es más fácil formular las preguntas que esbozar las respuestas. En todo caso nunca se debe olvidar que la cooperativa tropieza con cierta hostilidad, malevolencia porque molesta, desplaza intereses creados, puede dar malos ejemplos.

**5.** Las decisiones de tipo financiero que se han de tomar tampoco son fáciles. Si se adquiere una empresa pre existente o se contrata con un municipio, la inversión inicial supera las capacidades de cualquier cooperativa hoy existente. No pasa lo mismo con el sector privado. No hay que esperar la comprensión de un sector oficial que se engolosina con la perspectiva de recibir dinero fresco o de liberarse de una carga ¿Dé dónde va a sacar este dinero del que no dispone? Puede ser que del sector privado tradicional, pero cuidando que no lo someta a discriminaciones o cláusulas inaceptables. Una buena táctica frente a ello es poner a competir unas con otras las empresas financieras. El Estado, el municipio como tal, difícilmente (no se debe excluir que ello se produzca en tal o cual circunstancia, pero mejor no contar demasiado con ello) va a mejorar sus exigencias por el simple hecho de que trata con una cooperativa. Sin embargo, existen organismos financieros del Estado que sí pueden ser convencidos de in-

tervenir. Las cooperativas financieras locales o bien no están a un nivel suficiente o no tienen las adecuadas herramientas para una intervención masiva en este proceso, aún cuando sí lo pueden hacer en tal o cual caso. Quisiera señalar sin embargo que existen fuera de América Latina instituciones financieras cooperativas o mutualistas que trabajan a nivel internacional. Cuando lo hacen es para compensar una baja rentabilidad a nivel de su país y, por lo tanto, su intervención no se diferencia mucho de las de la banca privada. Sin embargo, dándoles suficientes garantías de seriedad, no se descarta que se las pueda interesar en operaciones de cierto tamaño ya que no van a atomizar su intervención que se volvería costosa para ellas.

Esta necesidad de recursos se encontrará en diferentes momentos de la vida de una cooperativa de servicios: extensión del cubrimiento, introducción de una tecnología costosa pero indispensable... y los mismos problemas se volverán a presentar con la necesidad de tener claridad sobre el endeudamiento necesario y el endeudamiento aceptable.

Esta consideración lleva al ítem de los ingresos generalmente asegurados por las tarifas. El fin de la cooperativa es social y una de las aplicaciones de esta filosofía es la extensión máxima de la cobertura del servicio a través de tarifas bajas, pero que no pueden ser subsidiarias o poner en peligro la existencia de la cooperativa. Esto obliga a considerar con atención las cláusulas tarifarias que se pueden desprender de una contratación. No ser demagógico en la materia. Vigilar el dumping tarifario que puede practicar una empresa privada rival con el único propósito de eliminarnos del sector. A este dumping no se puede contestar con las mismas prácticas, pero me temo, que tampoco sea suficiente la explicación, por argumentada que sea, dada el usuario. Allí se deberá pedir al Estado que cumpla con sus obligaciones frente a prácticas desleales o corruptoras.

Más que de la calidad del servicio la gente entenderá que una empresa es o no solidaria por la tarifa, y la política de tarifas que aplica. La Cooperativa de servicios, igual que las otras, puede ser solidaria para sus socios y odiosa para sus usuarios si se equivoca en materia de tarifas. En este caso no es solidaria, sólo cumple bien parcialmente con sus propósitos y se distingue poco de una empresa con ánimo de lucro. De paso señalemos que se distingue también en su atención al usuario, cómo lo recibe, lo informa, en breve lo trata. No es un cliente, es un socio. Esto se olvida bien pronto.

**6.** En el fondo, es cierto realismo que se desprende de las cinco consideraciones anteriores que lleva a privilegiar la intervención cooperativa a través de los procesos locales antes que los de orden nacional. No nos metamos en camisa de once varas y trabajemos a un nivel humano que todavía es el del sector; mañana será otro día y se evaluará, a partir del balance de experiencias, si se puede pasar a una dimensión superior.

Sin embargo esta modestia no es suficiente. También la dimensión local es donde la función solidaria se puede cumplir más fácilmente: cuestión de tamaño probablemente, pero también cuestión del tipo de servicios, que le llega directamente a la gente y con mucha posibilidad de mejorar su calidad de vida. Al lado de esta consideración, se puede añadir que el nivel local es donde mejor funciona la escuela de la democracia de la cual ser partícipe el cooperativismo: las decisiones son más claras, sus aplicaciones mejor sentidas, las condiciones de la participación mejor reunidas.

Por fin, en un orden totalmente diferente, las necesidades financieras por altas que sean, implican cifras que todavía se pueden leer o pronunciar, lo que no es el caso del nivel nacional. Las políticas de descentralización han implicado significativas transferencias de recursos a las entidades locales en detrimento del gobierno central. Detrás de ellas corre el sector pri-

vado. ¿Por qué, con su lógica propia, muy diferente, no puede estar el sector cooperativo pensando también que con estos recursos se pueden prestar servicios que sirvan a la población?

No es que la descentralización, en muchas partes se haya cumplido pero es un proceso en curso que, según sean unos u otros quienes se incorporen a él, tendrá o no consecuencias benéficas.

Estas reflexiones no necesitan conclusión. Son simplemente como las formula uno de ustedes que reflexiona sobre la opción posible. Decimos opción porque, espero que se haya sentido, se trata no de discutir utopías sino de una solución, tal vez modesta, pero viable y alternativa a los problemas que tiene la gente. Sin esperar regalos de nadie, sin ilusiones, sabiendo, al contrario, que no somos genios o superhombres, sino ciudadanas y ciudadanos de buena voluntad, con cierto deseo de servir al pueblo, creemos que algo le tenemos que decir, a sabiendas que espera soluciones concretas. Dicho esto, creo que la reflexión debe ir más lejos y acepto que me digan que me equivoqué, que la cosa es por otro lado, ya que hablarán iluminados por sus múltiples y bien distintas, ricas experiencias. Lo importante es que lo hagamos con espíritu constructivo para salir de allí con más claridad en la mente, y con disposiciones renovadas.

## **Participación de entidades de naturaleza cooperativa en la prestación de servicios públicos domiciliarios**

*Enrique Márquez Díaz\**

### **Introducción**

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos que ha ocupado lugar protagónico en la agenda de los gobiernos y de la sociedad civil en las últimas dos décadas es el relacionado con la calidad, cobertura y prestación de los llamados servicios públicos domiciliarios, esto es, acueducto, alcantarillado, saneamiento ambiental, electricidad y telefonía local.

Para nadie resulta desconocido el hecho de estar directamente relacionada la óptica prestacional de servicios de acueducto, alcantarillado y manipulación de basura con excedentes condiciones de salubridad, así como la calidad del servicio de energía y telefonía con la productividad de las empresas y de las personas.

Consciente de la experiencia de las empresas cooperativas y las ventajas estructurales que tienen estas entidades en la prestación de servicios públicos domiciliarios, la organización de las Cooperativas de América OCA ha propiciado un ambicioso programa de difusión y análisis de los modelos cooperativos existentes en América Latina en materia de servicios públicos y viene liderando una propuesta cooperativa que permita a los gobiernos de la región optimizar, a través de las Cooperativas, la calidad de los servicios de agua, luz y teléfonos.

El mayor desarrollo de las cooperativas de servicios públicos en nuestro continente lo registran países como Argentina, Brasil y Bolivia. Sin embargo, uno de los espacios más propicios en la actualidad para implementar la propuesta cooperativa liderada por OCA

---

*(\*) Consultor de la Organización de las Cooperativas de América (OCA)*



se encuentra en Colombia por el marco constitucional y legal existente, así como por las políticas sociales y económicas adoptadas por el Gobierno de este país.

El presente documento recoge de manera breve el marco legal y constitucional existente en Colombia para impulsar la aplicación en su territorio de la propuesta cooperativa en examen y su extensión a otros Estados de la Región. Así mismo, se exponen las principales políticas que hacen propicio el momento para impulsar modelos cooperativos de servicios públicos en los diferentes municipios colombianos.

## **Marco Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios**

La Constitución Política de Colombia, sancionada en 1991, dentro del Régimen Económico y de la Hacienda Pública (Título XII) destaca Capítulo especial a la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos (Capítulo 5). Señala la Carta Fundamental en su artículo 265 que “Los Servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado” y agrega que “Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

Constitucionalmente se prevé que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, por comunidades organizadas (v.g. bajo formas asociativas como lo son las cooperativas) o por particulares. Cuando estén bajo la prestación del Estado puede atender la actividad de manera directa o indirecta, caso este último en el cual acudirá a la contratación de servicios, a contratos de gestión o de concesión en los cuales pueden participar las Cooperativas como en efecto ocurre en la actualidad. Se reserva como facultad indelegable del Estado la regulación, el control y la vigencia de los servicios públicos.

El artículo 367 de la norma en examen señala la procedencia de prestación de servicios públicos de manera directa por cada municipio y los aspectos que en materia de servicios públicos debe regular la ley, a saber- competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura calidad y financiación, así como el régimen tarifario.

Respecto del régimen constitucional de los servicios públicos y la participación de los usuarios, ha señalado la Corte Constitucional que “La participación del usuario en la gestión y fiscalización de los servicios públicos permite al individuo experimentar personalmente las ventajas de su pertenencia al estado social de derecho. En la práctica, sin embargo, la posición del ciudadano en su gestión de los servicios públicos deja mucho que desear. Históricamente ha primado una visión despótica del Estado que excluye a los particulares de participar en las decisiones que afectan su vida diaria. La instauración de una democracia participativa debe poner fin a esta situación. No obstante, no basta para asegurar la participación ciudadana, la mera consagración positiva de derechos constitucionales sino que, además, es necesario un desarrollo legislativo que involucre un sistema eficaz de recursos ágiles y sumarios y de mecanismos de participación efectiva.

“La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (C.N., Preámbulo, arts. 1° y 2°) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad.

“Para hacer realidad el fin esencial de Estado de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. (C.N., art. 2º) el constituyente previó la posibilidad de que la ciudadanía participe, a través de organizaciones representativas de usuarios y consumidores, en el proceso legislativo de regulación de los servicios públicos (C.N.,art. 78), así como en la gestión y la fiscalización de las empresas estatales encargadas de su prestación (C.N., arts. 369 y 48 transitorio). La Constitución no consagra un derecho fundamental a participar en la toma de decisiones administrativas en materia de servicios públicos. Corresponde al legislador consagrar tales derechos y desarrollar los mecanismos de participación de conformidad con el marco constitucional que regula la materia”. (C. Const., Sent. T- 540, sep.24/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

### **Marco legal de la participación privada en la prestación de servicios públicos domiciliarios**

El régimen legal de los servicios públicos domiciliarios está contenido en la ley 142 del 11 de julio de 1994 modificada parcialmente por la ley 286 de 1996. (Para el sector eléctrico se aplica, además, la ley 143 de 1994). De acuerdo con la norma en comentario pueden prestar servicios públicos las siguientes personas:

1. Las empresas de servicios públicos, cuyo régimen y naturaleza jurídica esta definida en la misma ley 142 de 1994 (artículo 17 y s.s.). Son sociedades por acciones, en las cuales las cooperativas pueden participar como inversionistas (caso en el cual durante diez años gozan de especiales estímulos tributarios, artículo 24 numeral 4º, ley 142 de 1994).
2. Las personas naturales o jurídicas (v.g. Cooperativas) que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.
3. Los municipios cuando se reúnan las condiciones previstas en la propia ley para la prestación directa de los servicios.
4. Las organizaciones autorizadas por la propia ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas. (Podrían adoptar forma Cooperativa)
5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante la transición de la ley.
6. Las entidades descentralizadas del orden territorial o nacional que se encontraran prestando servicios públicos al momento de la expedición de la ley.

Del análisis de la norma legal se concluyen tres maneras de participación de las entidades de naturaleza cooperativa en la prestación de servicios públicos domiciliarios a saber:

1. Como accionistas de Empresas de Servicios Públicos
2. Como E.S.P. (Empresa de Servicios Públicos) en municipios menores.
3. Como productor marginal, independiente o para uso particular. En estos casos, que merecen ser estimulados y masificados, la cooperativa utiliza sus propios recursos para producir los bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos para sí misma o para una clientela compuesta, principalmente, por quienes tienen vinculación económica con ella o por sus asociados o como subproducto de otra actividad principal.

Además, puede propiciarse una amplia participación de las cooperativas como gestoras de los servicios a partir de contratos con Empresas de Servicios Públicos, como los que han comenzado a licitarse públicamente en los últimos meses.

## **Marco de Políticas Sociales y Económicas**

Las políticas sociales y económicas del Gobierno Nacional están contenidas, principalmente, en Documentos del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social (Presidido por el Propio Presidente de la República)

Sobre la participación privada en la prestación de servicios públicos, entre ella de las cooperativas bajo las modalidades antes expuestas, existen cuatro Documentos Conpes:

1. Plan de Agua: Acueducto y Alcantarillado (Documento Conpes N° 2767 de marzo 22 de 1995) Se anexa síntesis
2. Estrategias para el Desarrollo y la Expansión del Sector Eléctrico, 1995- 2007 (Documento Conpes N° 2763 de febrero 15 de 1995)
3. Plan de Desarrollo para el Sector Telecomunicaciones (Documento Conpes N° 2760 de enero 18 de 1995)
4. Participación del Sector Privado en infraestructura física (Documento Conpes N° 2775 de abril 26 de 1995). Por considerar de especial relevancia se acompaña copia de este Documento.

En el Documento Conpes sobre Plan de Agua se encuentra la siguiente posición del actual gobierno sobre la participación privada en la prestación de servicios públicos:

“Aunque la financiación del Plan de Agua está garantizada a nivel local por las transferencias, los recursos de crédito y la cofinanciación del gobierno nacional, en muchos municipios las necesidades actuales superan sus posibilidades financieras. Por ello, sin perder el control y la responsabilidad de las administraciones locales en la prestación del servicio, se requiere incorporar al sector privado para brindar un doble beneficio; más recursos para inversión y una prestación eficiente del servicio.

“Con la Ley 142 de 1994 se facilita la vinculación del sector privado a la prestación de cualquiera de los servicios públicos, estableciendo las garantías en defensa de la competencia, en donde ella sea posible. Es necesario, por lo tanto, el desarrollo de herramientas que permitan y promuevan la participación del sector privado en aquellas actividades donde presenta ventajas.

“Existen varias modalidades para la participación del sector privado, desde operaciones muy restringidas, como la subcontratación, el arrendamiento y los contratos de gestión, hasta la entrega total del sistema a través de contratos de concesión. Las modalidades se pueden aplicar para la totalidad del sistema o a partes de éste, tales como captación, tratamiento, distribución, en el caso de agua potable y recolección y disposición en el caso de alcantarillado.

“La participación privada en la gestión de los servicios públicos requiere medidas complementarias que aseguren a los inversionistas un marco tarifario claro y estable, concesiones de larga duración en un marco regulatorio que proteja a los usuarios y el apoyo estatal a sistemas de crédito a largo plazo, más acorde con la maduración de las inversiones. Para la promoción de la gestión privada se promoverá entre otras medidas, la desagregación verti-

cal u horizontal de las actividades de los servicios de acueducto y alcantarillado, permitiendo la existencia de más oferentes en toda la cadena de producción, comercialización, operación y distribución de los servicios. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico reglamentará, asimismo, las condiciones para permitir el uso de infraestructura existente para la prestación del servicio mediante la modalidad de peajes.

“El Ministerio de Desarrollo Económico asistirá técnicamente los procesos de contratación para modalidades como la concesión, la vinculación de socios operadores, entre otros. La Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá los criterios de otorgamiento, obligaciones y garantías del concesionario o contratista, los indicadores generales de gestión y productividad y los tiempos de duración”.

### **Propuesta Final**

Como puede apreciarse existen los espacios constitucional, legal, institucional y socio-económico para impulsar una propuesta de participación de las entidades de naturaleza cooperativa en la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Según los recursos disponibles y el grado de evolución de las Cooperativas, el ideal es optar por cooperativas de producción marginal, independiente o de uso particular. Así mismo, pueden aprovecharse espacios para asociaciones entre cooperativas, entidades privadas y públicas. Y para actividades más sencillas acudir a los contratos de gestión.

Un aspecto que coadyuva de manera decisiva la participación de entidades de naturaleza cooperativa en la prestación de servicios públicos domiciliarios, es la obligación que constitucionalmente tiene el Estado de promover, proteger y fortalecer las organizaciones solidarias y formas asociativas de trabajadores. En desarrollo de este mandato, las cooperativas tienen prelación en los procesos de privatización (artículo 60 Constitución Nacional y Ley 226 de 1995).

La propia ley de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1996) establece que la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen en el capital de Empresas de Servicios Públicos podrán enajenar sus aportes, para lo cual se deben tener en cuenta mecanismos que garanticen la democratización de la propiedad, atendiendo lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución Política.

Santafé de Bogotá D.C. , marzo de 1997