

Debate sobre la prestación de servicios públicos básicos en África subsahariana: una respuesta a Nellis

por Kate Bayliss, Consultora independiente, Brighton, Reino Unido; y Ben Fine, Profesor de Economía, SOAS, University of London

Deleite y sorpresa provoca la edición del One Pager No. 31 escrito por John Nellis, una réplica al Policy Research Brief No. 3 del CIP titulado "La privatización de los servicios públicos básicos en África subsahariana" y preparado por Bayliss y McKinley. Este último presenta un informe sobre el libro editado por Kate Bayliss y Ben Fine, *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water* (Basingstoke: Palgrave MacMillan).

Inevitablemente, el libro incluye más material del que se abarca en dicho informe. Ofrece una crítica durísima y detallada de las ideas y políticas sobre privatización del Banco Mundial, incluyendo una gran dosis de escepticismo acerca del mea culpa actual del Banco: "estábamos equivocados; privatizamos demasiado en muy poco tiempo y sin implementar condiciones previas". El Banco, en parte, ha entrado en razón porque, pese al amplio apoyo a la privatización y las promesas exageradas en cuanto a sus resultados, esta ha tenido un desempeño lamentable en África subsahariana.

De hecho, están dadas las circunstancias para hacer un riguroso "replanteamiento", lo cual implicaría brindarle una oportunidad justa al sector público para que intente asumir el mando. Al contrario de las apariencias, esto no es lo que el Banco Mundial ni Nellis proponen. Su prioridad es continuar respaldando el sector privado mientras exhortan al Estado a desarrollar capacidades, pero principalmente para apoyar la prestación de servicios públicos por parte del sector privado, no del sector público. Las privatizaciones más fáciles se han terminado; evidentemente, la privatización se está tambaleando en la actualidad. Por consiguiente, según argumentan, el Estado debe trabajar aún más arduamente para que tenga éxito. No se ofrece evaluación alguna de lo que se podría lograr si se dedicaran los mismos recursos y compromiso a la prestación por parte del sector público. Y esta postura continúa a pesar del reconocimiento, confirmado por Nellis, de que el suministro de electricidad y agua en África subsahariana seguirá siendo principalmente la responsabilidad del Estado.

Tal es el contexto de la réplica de Nellis. Durante veinte años su postura con respecto a las privatizaciones ha reflejado, incluso informado, la del Banco Mundial, comenzando con un prudente aval de las privatizaciones, seguido por una aceptación total y, final y más recientemente, culminando en la aceptación implícita de sus defectos. Su actual aceptación de cinco puntos de nuestro diagnóstico es bienvenida. La prestación de servicios públicos básicos en África subsahariana no es una tarea fácil. Pero el experimento de privatización la ha empeorado al erosionar la capacidad del Estado o impedir su expansión.

Al igual que el Banco Mundial, Nellis ya no está comprometido dogmáticamente con un modelo de privatización "generalizado y uniforme". Como se mencionara, la prioridad del nuevo modelo es lograr que el Estado apoye el sector privado en lugar de simplemente dejarlo actuar por su cuenta. Esto es evidente en su oración final: "Por lo tanto, en resumen, la solución no radica en evitar las inversiones privadas, sino en encontrar mecanismos para hacerlas más aceptables políticamente, más responsables socialmente y más beneficiosas para todos".

En honor a la verdad, al tiempo que acepta nuestros diagnósticos, Nellis nos critica respecto a tres puntos. El primero es que “sobrestimamos” la capacidad estatal en África subsahariana. No ofrece evidencia alguna para respaldar esta afirmación, muy probablemente por que no se ha realizado estimación alguna. Nuestro argumento es que el experimento de privatización claramente ha sobrestimado la capacidad del sector privado. Sobre todo, Nellis acepta que la prestación de servicios públicos tendrá preponderancia en el futuro inmediato e, implícitamente, tendrá que ser el centro de esfuerzos de reforma y desarrollo de capacidades, independientemente de sus defectos actuales.

Nellis cuestiona de modo razonable la manera en que se podría hacer esto. Este es un paso positivo respecto a la suposición de que no se puede hacer. Prevé correctamente que tratamos este punto fundamental en nuestro libro, proponiendo el enfoque del “sistema de prestación por parte del sector público”. Esto no surge a partir de la contraposición de la prestación por parte del mercado (privado) frente a la del Estado (público) sino a partir de las especificidades de cada país y sector en materia de práctica y potencial. Para este enfoque, las suposiciones sobre subestimación o sobrestimación de la capacidad del Estado no vienen al caso: la prestación de servicios públicos debe ser encarada y evaluada como una opción.

El segundo punto se relaciona con la afirmación de Nellis acerca de que subestimamos la necesidad de capital privado para llenar la gigantesca brecha de inversión en África. Pero el capital privado no ha podido llenar la brecha en ocasiones anteriores. Este es el motivo por el cual el nuevo modelo del Banco promueve mayores esfuerzos por parte del Estado (y de los consumidores) para absorber niveles más elevados de riesgo a fin de cumplir con las garantías que ahora demandan los inversores privados. Definitivamente, el capital privado tiene un precio, y uno que no es necesariamente más barato que la financiación pública. No estamos descartando la participación del capital privado, pero lo situamos dentro del funcionamiento económico y social de un país en su totalidad y tratamos de sopesar seriamente formas alternativas de financiación pública y privada para la prestación.

El tercer punto de Nellis se relaciona con su ejemplo positivo de la comisión Athi Water Services Commission, anunciada como una combinación híbrida de gestión privada y control público (un proyecto que se emprendió, no por casualidad, en contra de las recomendaciones de los donantes). En nuestro libro, damos otros ejemplos de este tipo de iniciativas. Algunas funcionan, otras no. Este proyecto, según el propio Nellis, dista mucho de ser ideal. Sobre todo, no trata la falta de financiación a partir de inversiones. Sin embargo, cabe destacar que Nellis todavía supone que la gestión del sector privado puede funcionar pero que la gestión del sector público no puede. De hecho, dichas suposiciones se materializaron durante la época de las privatizaciones cuando la capacidad de prestación de servicios públicos fue sistemáticamente socavada.

Por lo tanto, en resumen y en contraposición a Nellis, nuestra solución “no radica en evitar las inversiones públicas, sino en encontrar mecanismos para hacerlas más aceptables políticamente, más responsables socialmente y más beneficiosas para todos”.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org