

El sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos: ¿Sinergias positivas o sustitución adversa?

Guía metodológica

Contexto

El proyecto *Colombia un país en transición*, que se desarrolla conjuntamente entre el Instituto de Ciencia Política (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) a lo largo de 2016, aborda tres temas centrales: la transición y consolidación institucional; la sostenibilidad y el desarrollo; y la empresa privada y la gobernanza. Es nuestro propósito contribuir, mediante el diálogo intersectorial y el debate plural e informado, al diseño de políticas públicas y la toma de decisiones, en un escenario de país definido por tres procesos concurrentes: (i) las conversaciones que se adelantan entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC para la terminación del conflicto; (ii) la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– como referentes de política pública y (iii) la voluntad del Gobierno de avanzar hacia el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE.

Durante los últimos años, Colombia ha logrado avances significativos en el acceso de la población a bienes y servicios públicos. No obstante, amplias zonas del territorio nacional permanecen relegadas al atraso y la marginalidad, no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos. Aunque con expresiones que difieren en su grado de intensidad de una región a otra, estas regiones, ubicadas mayoritariamente en la ruralidad, registran índices de pobreza superiores al promedio nacional y niveles limitados de desarrollo humano. Las deficiencias de capacidad institucional efectiva presentes en estos territorios tienen repercusiones en la legitimidad del Estado y afectan el pleno ejercicio de la ciudadanía. Ello, a su turno, genera impactos sobre la iniciativa empresarial y las oportunidades de desarrollo.

Desde el punto de vista de su producción y consumo, los bie-

nes públicos (en su noción más “pura”) están definidos por dos características particulares. La primera de ellas es la no rivalidad, es decir que el consumo de un bien público determinado no reduce la cantidad disponible para el disfrute del mismo por otro consumidor. La segunda es la universalidad: a ellos se accede con independencia del grado en que se ha contribuido a sufragar los costos que requiere su producción (por ejemplo, mediante el pago de impuestos).

En circunstancias normales, por lo tanto, los Estados suelen ser los proveedores por defecto de los bienes públicos. Sin embargo, bajo ciertas y precisas condiciones, los Estados pueden transferir esta función a actores privados, creando para ello estructuras de incentivos y mecanismos de supervisión adecuados. En efecto, hoy en día los particulares intervienen en la producción y provisión de bienes y servicios públicos, por ejemplo, a través de figuras como la privatización, las concesiones, las Alianzas Público Privadas (APP), entre otras. A veces, sin embargo, esta transferencia obedece a la negligencia o a la franca incapacidad del Estado para cumplir sus funciones. De ello pueden aprovecharse incluso actores ilegales, que acaban constituyendo estructuras de gobernanza en aquellos territorios donde el

Estado no llega (ya sea porque no ha podido o no ha querido llegar, o ambos).

La participación del sector privado en la producción y provisión de bienes o servicios públicos puede tener repercusiones positivas, pero en otros casos acaba conduciendo a la sustitución del Estado por los particulares, en un proceso que combina tanto sustitución adversa como riesgo moral. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el interés en adelantar actividades productivas en una determinada región obliga a una empresa privada no sólo a generar bienes y servicios que en otras cir-

La participación del sector privado en la producción y provisión de bienes o servicios públicos puede tener repercusiones positivas, pero en otros casos acaba conduciendo a la sustitución del Estado

cunstances debería generar el Estado, sino a proveer de ellos directamente a las comunidades circundantes (que en muchos casos se lo exigen a través de mecanismos como la consulta previa, o incluso mediante formas más agresivas de presión, como paros o bloqueos).

Como consecuencia de lo anterior, el Estado puede aplazar cómodamente su intervención en esas comunidades (en tanto que sus necesidades ya están siendo satisfechas), y al mismo tiempo, estas acaban demandando del particular —como si de su función natural se tratara— la prestación permanente de esos y otros bienes y servicios adicionales y complementarios. A la postre, esto provoca presiones adicionales y cada vez más onerosas para los particulares, incrementa el potencial de conflictos entre éstos y las comunidades, estimula la inacción del Estado, y hace depender la provisión de bienes y servicios a la continuidad de la actividad económica sobre la cual recae el interés de los actores privados.

Si bien es cierto que la participación del sector privado abre ventanas de oportunidad para la expansión, profundización y optimización de la gobernanza (entendida como la gestión de los problemas y la satisfacción de las necesidades colectivas mediante la provisión de los bienes y servicios pertinentes), no es menos cierto que también entraña riesgos para el desarrollo institucional, la competitividad y la atractividad, las relaciones con las comunidades y la sostenibilidad, tanto de las actividades productivas, como de la provisión y acceso a esos bienes y servicios. La construcción de sinergias verdaderamente positivas no se produce de manera espontánea, sino que es el resultado de adecuadas políticas públicas y de términos regulatorios muy claros sobre el relacionamiento entre el Estado, los particulares y las comunidades.

Objetivos

- Identificar las condiciones materiales y el marco institucional en que los actores privados participan en la provisión de bienes y servicios públicos en las zonas marginales de Colombia.
- Analizar las lecciones aprendidas sobre la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, a partir de algunos casos y experiencias concretas.

- Analizar los efectos, a mediano y largo plazo, de la sustitución del Estado por los particulares en la provisión de bienes y servicios públicos.

Preguntas orientadoras

Se sugiere una discusión alrededor de los siguientes interrogantes:

- ¿Qué balance puede hacerse de la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, específicamente en las zonas rurales del país?
- ¿Cómo afecta la demanda de bienes y servicios públicos por parte de las comunidades la iniciativa económica privada y la inversión productiva?
- ¿Qué factores determinan la formación de sinergias público-privadas verdaderamente positivas en la prestación efectiva y eficiente de bienes y servicios públicos?
- ¿Qué papel podrían desempeñar las comunidades en la construcción de esquemas tripartitos para la prestación de bienes y servicios públicos en regiones apartadas?

¿Qué aspectos deben mejorarse en la regulación existente sobre la construcción de sinergias público-privadas para la provisión de bienes y servicios públicos?

Estas preguntas no son taxativas ni excluyentes. Están encaminadas a ofrecer un marco para la discusión, sin que ello signifique que los participantes no puedan plantear consideraciones adicionales.

El debate se regirá por la regla *Chatham House*, según la cual los participantes podrán invocar los principios de reserva, no identificación y no atribución.

Para más información acerca del alcance de la *Chatham House Rule*, se puede consultar:

www.chathamhouse.org/about/chathamhouse-rule



Agenda

Registro de asistentes

Palabras de bienvenida

- *Adriana Mejía Hernández*, Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- *Hubert Gehring*, Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia.

Presentación

- *Andrés Molano-Rojas*, Experto asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y Profesor principal de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

Intervenciones iniciales (*)

- *Carlo Vigna Taglianti*, Director de Poligrow
- *Ernesto Borda*, Director Ejecutivo de Trust Consultores
- *Alba Centeno*, Oficial de Programa para América Latina de International Alert

Diálogo y Discusión

Moderador: *Andrés Molano-Rojas*, Experto asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y Profesor principal de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

Cierre y conclusiones

(*) Se ofrecerá un desayuno

