

Todos los derechos reservados © Cato Institute, Junio de 2005

© Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (Lima, Perú), Octubre de 2006

Versión impresa publicada por la Universidad Francisco Marroquín en Ciudad de Guatemala, Guatemala y por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas en Lima, Perú bajo el título “Agua Privada Para Todos: Cómo la empresa privada y el mercado pueden solucionar la crisis mundial del agua”.

## Índice

Prefacio .....	1
Acerca del autor .....	2
Agradecimientos .....	3
1. Introducción .....	4
2. <i>Aqua Vitae</i> .....	7
3. Lo que falta no es agua, sino buenas políticas .....	10
4. Los derechos de agua: la solución a muchos problemas .....	17
5. Mercados y conflictos .....	20
6. El precio del agua .....	23
7. Las posibilidades de la privatización .....	31
8. Los peligros de la privatización .....	41
9. Los pobres necesitan agua, no ideología .....	61
Notas .....	65
Referencias .....	71

## **Prefacio**

Cuando les dije a algunos amigos y colegas que estaba escribiendo un libro acerca del agua y del papel que cumplen en su distribución los mercados y el sector privado en países en desarrollo, la mayoría no estuvo de acuerdo y me preguntó por qué lo hacía. Si bien es cierto que, a primera vista, parece un tema bastante técnico y acotado, luego de analizarlo, queda claro que es un problema global. Lo más importante no es la tecnología para el manejo del agua, sino la situación de más de mil millones de personas en todo el mundo que no tienen acceso a agua limpia y potable, causando 12 millones de muertes por año. En consecuencia, este libro dejó de ser otro aburrido trabajo técnico y se convirtió en una misión de vida o muerte. Espero que los lectores encuentren a este libro tan importante como el tema que trata.

### **Acerca del autor**

*Fredrik Segerfeldt* es un director en Timbro y fue estratega de comunicaciones y asesor principal de la Confederación de Empresa Sueca. Previamente, el trabajó como un consejero sobre Europa Central y Oriental en la Unión de las Confederaciones Europeas Industriales y de Empleadores, una organización de negocios basada en Bruselas; y también como un consejero de asuntos internacionales de la Confederación de Empleadores Suecos. El Sr. Segerfeldt ha sido publicado extensamente en la prensa sueca e internacional, incluyendo el *Financial Times*, el *Wall Street Journal Europe*, *European Voice*, *Le Monde*, y *TechCentralStation*.

### **Agradecimientos**

La primera persona que me pidió que escribiera este libro fue Fredrik Erixon, el Economista Jefe de Timbro, el grupo de expertos suecos. Cuando acepté el proyecto, no imaginé que terminaría tan compenetrado con el tema. Fredrik me ofreció su excelente orientación durante todo el trabajo, y se lo agradezco. También quisiera expresar mi agradecimiento a los amigos y a los colegas que leyeron y comentaron los borradores.

Es imposible mencionar todas las publicaciones en las que me basé para este libro, pero los trabajos de Roger Bate, representaron una fuente importante de inspiración, y los cito reiteradas veces. Agradezco también a Linda Bergman y a Jorge Dell'Oro, que organizaron para mí un excelente programa en Buenos Aires.

El tema de este libro es muy importante, y me alegra en extremo que se haya publicado en español. Por esta razón, me siento en deuda con el Cato Institute y con Ian Vásquez, director del Project on Global Economic Liberty (Proyecto sobre la Libertad Económica Global), de dicho organismo. También me gustaría agradecer a Roger Tanner, que hizo la traducción del original sueco, y a Lisa Wolff, que corrigió la edición estadounidense.

## Capítulo 1

### Introducción

Milagros Quirino y Fely Griarte viven en una zona pobre de Manila, la capital de Filipinas. La falta de agua limpia y pura fue un problema importante durante gran parte de sus vidas: debían arreglarse con unos pocos litros por día. A menudo se la compraban a una familia vecina que tenía un profundo pozo de agua. Cerca de tres mil familias del vecindario compartían tres pozos como ése. Fely dijo: «A menudo teníamos que levantarnos a las 3 de la mañana para conseguir agua sin problemas, pero si se cortaba la luz y no funcionaba la bomba de agua, había que esperar un día más». La calidad del agua era mala, y había que hervirla antes de usarla.<sup>1</sup>

La situación que tuvieron que atravesar Milagros y Fely, y otras aún peores son habituales para mucha gente. En todo el mundo, 1.100 millones de personas carecen de acceso a una fuente de agua limpia y pura, y esa cifra se mantiene desde hace años. La mayoría de ellas vive en países pobres. Las terribles consecuencias de la falta de agua se manifiestan como pobreza, enfermedades y muerte. El 97% de la distribución del total de agua en los países pobres está a cargo de empresas estatales, que son responsables de la carencia que sufren más de mil millones de habitantes. Para solucionar este problema, algunos gobiernos de naciones empobrecidas recurrieron a empresas privadas, en general, con buenos resultados.

Los habitantes de países pobres donde se incorporaron inversiones privadas en el sector del agua poseen un mejor acceso a la red que aquellos de países que no cuentan con este tipo de inversiones. Además, hay muchos ejemplos de las mejoras que se lograron en esos lugares: millones de personas que antes no tenían un conducto de agua cerca, hoy tienen agua limpia y pura a una distancia conveniente, y no tienen que sufrir las privaciones que implica la falta de agua.

Milagros y Fely están entre esos pocos afortunados, ya que viven en una ciudad donde se emprendieron las reformas necesarias: dos empresas privadas se hicieron cargo de la distribución del agua y favorecieron a millones de residentes que no recibían el servicio público. Antes, no era posible conectarse al sistema de suministro de agua si no se contaba con un título de propiedad. Por esa razón, los habitantes recibieron con los brazos abiertos al personal de una de las empresas, Water Manila, cuando en el año 2000 presentó un proyecto especial dirigido a los vecindarios más pobres. Ahora no sólo tienen acceso a un suministro de agua limpia las 24 horas, sino que también es más barato. A diferencia de los 100 pesos por metro cúbico que solían pagar, el costo actual es de 15 pesos, de los cuales 7 se invierten en el mantenimiento y en la operación del servicio. La situación de Milagros y Fely, junto con la de millones de residentes de Manila, es mucho mejor.

Aun así, la “privatización” del suministro de agua ha despertado muchas pasiones y fue resistida en diversas partes del mundo. Si se hace una búsqueda de la expresión *water privatization* (privatización del agua) en el Google, aparecen 1.750.000 páginas, y muchas expresan algún tipo de rechazo a la participación de intereses comerciales en el suministro de agua. Además, en todo el mundo se registraron protestas y manifestaciones violentas contra la privatización; por ejemplo, en la cumbre del G8 de junio de 2003 que, irónicamente, se realizó en Evian, ciudad francesa famosa por el agua mineral.

El suministro de agua ha sido el tema central de una serie de acciones desarrolladas en las altas esferas de la política internacional. Fue tratado en las Naciones Unidas, y varias agencias de la ONU trabajan activamente para combatir el problema en países pobres. Uno de sus Objetivos de Desarrollo del Milenio es reducir a la mitad la cantidad de personas que no tienen posibilidad de acceder a una fuente de agua potable. Se organizaron tres ediciones del Foro Mundial del Agua dedicadas a este asunto. Estas reuniones se desarrollaron en medio de protestas y manifestaciones, y algunas se vieron virtualmente saboteadas por los que se oponen a la privatización de forma intransigente. La actividad internacional relacionada con las reservas mundiales de agua es frenética, en especial en países pobres, y se está dando un debate feroz acerca del papel que las empresas y el mercado deben jugar en este contexto.

Los oponentes a la privatización no aceptan la idea de hacer dinero a partir de las necesidades de la gente y temen que se les quite la posibilidad de satisfacer esta necesidad básica a quienes no puedan pagarla. El agua, dicen,

es un derecho de los seres humanos, y el sector público tiene la obligación de suministrársela a la población. Claude Généreux, vicepresidente del Canadian Union of Public Employees, lo expresó en pocas palabras: «El agua es un derecho básico de los seres humanos, no un producto que pueda comprarse, venderse y comerciarse».<sup>2</sup> Otros oponentes utilizan eslóganes como «La gente no bebe dinero, bebe agua» y «No busquen ganancias en el agua».<sup>3</sup> Este tipo de argumentos simplistas no presenta soluciones alternativas y no se basa en hechos, sino en convicciones ideológicas.

Muchos de los protagonistas activos de este debate son los mismos individuos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) del movimiento contra la globalización que hacían campañas para imponer restricciones al comercio internacional. Como perdieron el debate sobre el libre comercio, ahora pretenden atacar a nuevos adversarios y nuevas instancias del comercio internacional. Otro grupo oponente es el de los sindicatos de empleados del sector público y demás organizaciones con grandes intereses creados en el suministro público de agua. Un tercer grupo está formado por los medios de comunicación, que le dieron al tema una cobertura amplia, pero sesgada. Estos tres sectores se encuentran, por lo general, en países desarrollados. El cuarto, las organizaciones de activistas de países en desarrollo, tiene más limitaciones. Como introducción, podemos analizar cada uno de los grupos.

Es difícil comprender las posturas y las acciones de los activistas si tenemos en cuenta el fracaso absoluto del sector público para suministrar agua limpia a los más necesitados. A la luz de las pruebas abrumadoras, es lógico llegar a la conclusión de que los motiva un rechazo de índole ideológico hacia las empresas y el temor, generado por sus intereses creados, de perder sus privilegios. Tienen la convicción de que el sector público es el que está más capacitado para darles a los ciudadanos lo que los ciudadanos quieren, además de una actitud desconfiada respecto de la economía de mercado, las empresas en general y los gigantes comerciales de Occidente en particular.

La filial estadounidense de Corpmatch declara que los intereses comerciales están desarrollando una enérgica campaña para controlar las reservas mundiales de agua. Public Citizen, por su parte, bajo el ingenioso título «Resistan el aluvión de las corporaciones», sostiene que «las multinacionales quieren controlar la discusión sobre la reserva mundial de agua a fin de privatizar cada aspecto de nuestras comunidades globales». Un activista sindical opina que «el dinero debería destinarse a mejorar la infraestructura del sistema de agua en los poblados pobres y no a colmar los bolsillos de las multinacionales».<sup>4</sup> Éste es el tipo de argumentación y de retórica sobre el que se centra el debate.

Sin embargo, también hay partes involucradas que adoptan un enfoque totalmente pragmático para la resolución del problema. Ronald Kasrils, ministro de Asuntos Hídricos y Silvicultura de Sudáfrica entre 1999 y 2004, es un antiguo marxista que adoptó una mentalidad muy abierta respecto de la participación de las empresas en la distribución del agua. Opina que, dado el número de sudafricanos que no tienen acceso al agua y la enorme cantidad de recursos necesaria para satisfacerlos a todos, recurrir al sector privado suele ser inevitable:

La participación del sector privado en el suministro de servicios para el pueblo de Sudáfrica no debe decidirse sobre la base de principios ideológicos, sino sobre aspectos prácticos.<sup>5</sup>

Esta declaración establece un marcado contraste con el dogmatismo de los oponentes mencionados; para Kasrils, el suministro de agua está antes que la ideología.

Aun así, las protestas y las manifestaciones dejaron su marca. La privatización se desaceleró, y el Banco Mundial, que era uno de los principales promotores de la admisión de empresas privadas, asumió una posición defensiva. Por ello, existe el riesgo de que se detengan o, incluso, de que queden en la nada todos los avances logrados para darles mayor espacio al mercado y a las empresas. Las empresas internacionales de agua también están empezando a dudar y a rendirse ante la presión popular proveniente de muchas direcciones. Según dijo David Boys, miembro de la Internacional de Servicios Públicos (un sindicato internacional que representa a los trabajadores del sector público) y uno de los oponentes más aguerridos a la privatización:

Existen pruebas que indican que las corporaciones ya se están retirando de los países en desarrollo debido a la fuerte presión de la sociedad.<sup>6</sup>

Por este motivo, es fundamental que el debate sobre el tema de la privatización del agua en los países pobres se base en hechos y en análisis serios, en lugar de reducirlo a una cuestión de dogmas, simplificaciones y verdades a medias; en especial para que los habitantes que en la actualidad carecen de este recurso puedan acceder a él. Hay

muchos argumentos valaderos a favor de la presencia de las empresas y el mercado en el área de suministro de agua de los países pobres. Sería una tragedia, sino una locura, que millones de personas tuvieran que pasar hambre, padecer enfermedades y morir a causa de la falta de agua generada por la estridente propaganda de los grupos con intereses creados y de los movimientos altamente ideológicos que tienen objetivos muy diferentes.

Muchos piensan, en forma automática, que está mal decir que las multinacionales occidentales están más capacitadas para suministrar agua a los pobres. Incluso, algunos que tienen opiniones favorables acerca del mercado creen que es peligroso delegarle este suministro a empresas que buscan ganancias. Uno de los objetivos de este libro es demostrar que no es necesario ser liberal a ultranza para valorar la importancia de una mayor participación del mercado y las empresas en el suministro de agua en los países en desarrollo. Sólo se necesita ser pragmático y ver qué medidas dan buenos resultados: las pruebas no podrían ser más elocuentes.

Por lo tanto, en este trabajo, dejaremos a un lado el dogmatismo y la ideología para discutir por qué el estado de la distribución del agua en países pobres es tan desafortunado, qué se ha hecho al respecto, y qué puede hacerse.

## Capítulo 2

### *Aqua vitae*

El agua es fundamental para la vida. Entre el 60% y el 70% de nuestro cuerpo está compuesto de agua, y en general necesitamos una ingesta diaria de 3 a 4 litros. Si perdemos el 1% de este elemento, sentimos sed, y si la pérdida llega a 10%, la vida corre peligro. Sólo podemos sobrevivir unos pocos días sin agua. Además de emplearse para la regulación del equilibrio de fluidos del cuerpo, el agua está presente en todo: desde la cocina y el lavado hasta la irrigación y la actividad industrial. Es necesaria para sobrevivir, y es la base de toda vida.

Por esta razón es tan peligrosa la crisis de las reservas mundiales de agua. La situación más grave se presenta en las grandes ciudades del tercer mundo. Por ejemplo, en Bandung (Indonesia), el 62% de la población no tiene acceso a la red principal de agua. Igual porcentaje de la población de Maputo (Mozambique) y el 50% de los habitantes de Madrás (India) sufren el mismo problema.<sup>7</sup>

La situación cloacal es aún peor: cerca de 2.400 millones de personas —más de un tercio de la población mundial— no cuenta con instalaciones sanitarias adecuadas. La falta de agua y cloacas tiene consecuencias aterradoras para la vida.

Año tras año, más de mil millones de personas contraen enfermedades relacionadas con el agua. En este preciso instante, cerca de la mitad de la población urbana de África, Asia y América Latina padece una o más de las principales enfermedades relacionadas con el suministro deficiente de agua o servicios cloacales. De cada cuatro casos de enfermedad registrados en Bangladesh, tres están relacionados con el agua contaminada o con condiciones sanitarias pobres. La falta de acceso al agua provoca 12 millones de muertes por año, en otras palabras, por la falta de acceso al agua potable mueren 22 personas por minuto. Es probable que, durante 2003, hayan muerto más personas por falta de agua pura que a raíz de conflictos armados.<sup>8</sup>

Como suele suceder, los que sufren más son los niños: todos los años, mueren tres millones de niños debido a enfermedades que se generan por el agua, como el cólera y otros trastornos diarreicos; cada 10 segundos, muere un niño a causa de una enfermedad relacionada con el agua que podría prevenirse.<sup>9</sup>

El acceso a una fuente de agua potable y a instalaciones sanitarias adecuadas puede salvar muchas vidas. El análisis de varios estudios demuestra que la mortalidad, en grupos que disponen de esos elementos, disminuye en un promedio de 69%. Una de las investigaciones indica que, con esas mejoras, la mortalidad infantil disminuyó el 55%. Otro estudio estima que mejorando la distribución del agua y los sistemas sanitarios se podría reducir la mortalidad derivada de 18 enfermedades entre un 40% y un 100%. Los problemas de salud causados por la falta de agua y sanidad son especialmente llamativos en las ciudades. En las áreas urbanas de los países de ingresos bajos, uno de cada seis niños muere antes de cumplir cinco años. En áreas donde el suministro de agua y el sistema sanitario no son adecuados, la mortalidad infantil es de 10 a 20 veces mayor que en áreas con buen acceso a esos servicios.<sup>10</sup>

Los problemas de salud no sólo son causa de sufrimiento para los individuos: también pueden ser muy costosos para los países. Se estima que la epidemia de cólera (causada por el inadecuado suministro de agua y sistema sanitario) desatada en 1991, en Perú, representó para el país una pérdida económica neta de US\$ 495 millones, más del doble del dinero necesario para llevar bombas de agua a todos los peruanos que no tenían acceso.<sup>11</sup>

Esto conduce directamente a las consecuencias económicas de la falta de agua, como el hambre y la pobreza. La cantidad de personas en situación de extrema pobreza (que viven con menos de un dólar por día) es aproximadamente igual a la cantidad de personas que no cuentan con este elemento. De hecho, en gran medida, son las mismas personas. Lo que necesitan es crecimiento económico, pero la carencia de agua obstaculiza el crecimiento.

La miseria en el mundo se debe, en parte, a una producción de alimentos inferior al estándar. Como es necesario tener acceso al agua y utilizarla de forma adecuada para lograr una mayor eficiencia agrícola, su ausencia es un factor que genera pobreza. Según estudios de la ONU, “hay un importante vínculo entre la inversión en irrigación, la disminución de la pobreza y la seguridad alimentaria”.<sup>12</sup>

La buena salud también es un factor determinante del crecimiento, y la posibilidad de contar con una fuente

de agua potable es lo más importante si se trata de mejorar la salud de los países pobres. Además, la mala salud y la pobreza están relacionadas, ya que las enfermedades resultan onerosas en los países pobres. Por ejemplo, en Karachi (Pakistán), los pobres que viven en distritos sin red cloacal y que no tienen conocimientos de higiene pasan seis veces más tiempo en tratamiento médico que los que cuentan con esos medios.<sup>13</sup>

Existe un tercer vínculo entre la pobreza y el agua, que a menudo no se tiene en cuenta: en los países pobres, muchas personas invierten demasiado tiempo —hasta seis horas diarias, en algunos casos— tratando de conseguir agua. A menudo deben caminar varios kilómetros cargando recipientes pesados; trabajo que, en general, realizan las mujeres y los niños. Se estima que la suma de todo el tiempo que las mujeres y las niñas del mundo usan para transportar agua por año es equivalente a 10 millones de años.<sup>14</sup> Esto les quita la oportunidad de ir a la escuela, hacer la tarea o conseguir trabajo. De ese modo, la falta de agua las encierra en la pobreza, y el mundo en su totalidad sufre una enorme pérdida económica.

También existe una conexión entre el agua y el desarrollo industrial. La industria necesita una gran provisión de agua de buena calidad a un precio razonable como condición *sine qua non* para su desarrollo. La calidad del agua suele ser uno de los criterios que se tienen en cuenta al elegir la ubicación de una inversión que promueva el crecimiento. Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones, Nakuru (la tercera ciudad más grande de Kenya) perdió muchas inversiones y, por extensión, muchas fuentes de trabajo por la baja calidad del agua suministrada, aunque el gobierno de Kenya esté invirtiendo tanto como el 13% de su presupuesto en obras hidráulicas.<sup>15</sup>

#### **El agua pura y el crecimiento en Macao (China)**

En 1985, las autoridades de Macao firmaron un acuerdo de concesión con una empresa privada. La cantidad y la calidad del agua aumentaron enormemente. Diez años después, el producto interno bruto de la ciudad se había triplicado. Hoy, Macao tiene uno de los niveles de vida más altos de Asia. Aunque la mejora en la distribución del agua no fue la principal razón del milagro económico, es poco probable que se hubiera logrado un desarrollo tan impresionante sin esa mejora.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo (2000).

La mayoría de los expertos creen que la falta de agua para la humanidad será cada vez peor a menos que se haga algo al respecto. La población del planeta aumentará 2.000 millones durante los próximos 30 años y mil millones durante los 20 años siguientes. La mayoría de esas personas vivirán en ciudades de países en desarrollo.<sup>16</sup> La ONU estima que, hacia 2025, sufrirán por la falta de agua 2.700 millones de seres humanos, nada más y nada menos que la tercera parte de la población mundial. Se supone que, durante ese período, morirán 76 millones de habitantes a causa de enfermedades relacionadas con el agua que se pueden prevenir.

La población, cada vez mayor, necesitará también aumentar la producción de alimentos. El 90% de ese aumento tendrá que originarse en las tierras de cultivo que existen en la actualidad. En otras palabras, habrá que duplicar la producción de alimentos, y para eso será necesaria una mayor cantidad de agua.<sup>17</sup>

Por último, la falta de agua, como otros recursos limitados, es fuente de conflictos entre países, provincias, grupos de interés e individuos. Debido a la importancia del agua para la vida, la salud y el desarrollo, los conflictos suelen tornarse violentos.

Esta carencia no es nueva: al igual que el hambre, que era habitual en los pueblos primitivos, la sed y el acceso al agua han sido problemas permanentes a lo largo de la mayor parte de la historia. Sin embargo, es inconcebible que en pleno siglo XXI, con una prosperidad varias veces mayor, menos pobreza y progreso constante de la tecnología, aún carezcan de agua limpia miles de millones de personas.

¿Por qué, entonces, sigue sucediendo esto? Las opiniones al respecto son varias. En la Declaración del Milenio de la ONU, los jefes de Estado de la comunidad internacional establecieron el objetivo de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso permanente a agua potable. Este objetivo se reforzó en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible organizada en Johannesburgo, en 2002: se agregó la meta de reducir también, en la misma proporción y para la misma fecha, la cantidad de habitantes que no cuentan con instalaciones sani-

tarias básicas. Por desgracia, en ninguna de las dos cumbres se definió con precisión cómo lograr los objetivos, algo que a su vez refleja la discordia que existe alrededor del tema.<sup>18</sup>

Algunos entienden la falta de **acceso** al agua potable como falta de **agua**, en tanto sustancia. Opinan que la cantidad de agua no es suficiente para la población, cada vez mayor, y que por eso los países desarrollados debemos buscar formas de ahorrar agua y, quizá, de compartirla con otros países.

Es cierto que la población del mundo creció abruptamente, pero ¿es la cantidad de agua el problema principal? Para responder a esta pregunta, analizaremos cuánta agua hay en el mundo, cuál es la situación en distintos países que tienen distinta cantidad de agua y distintos niveles de desarrollo, y hasta qué punto puede atribuirse la falta de agua a causas políticas y económicas.

### Capítulo 3

## Lo que falta no es agua, sino buenas políticas

Por supuesto, las reservas de agua no son ilimitadas. La Tierra sólo cuenta con cierta cantidad: es un recurso finito. Sin embargo, en principio, las reservas son tan vastas que resultan virtualmente infinitas para los propósitos del hombre. Al menos dos tercios de la superficie terrestre están cubiertos por agua. Es cierto que la mayor parte es agua salada o congelada. Aun así, quedan 13.500 km<sup>3</sup> o 2.300.000 litros per cápita.<sup>19</sup>

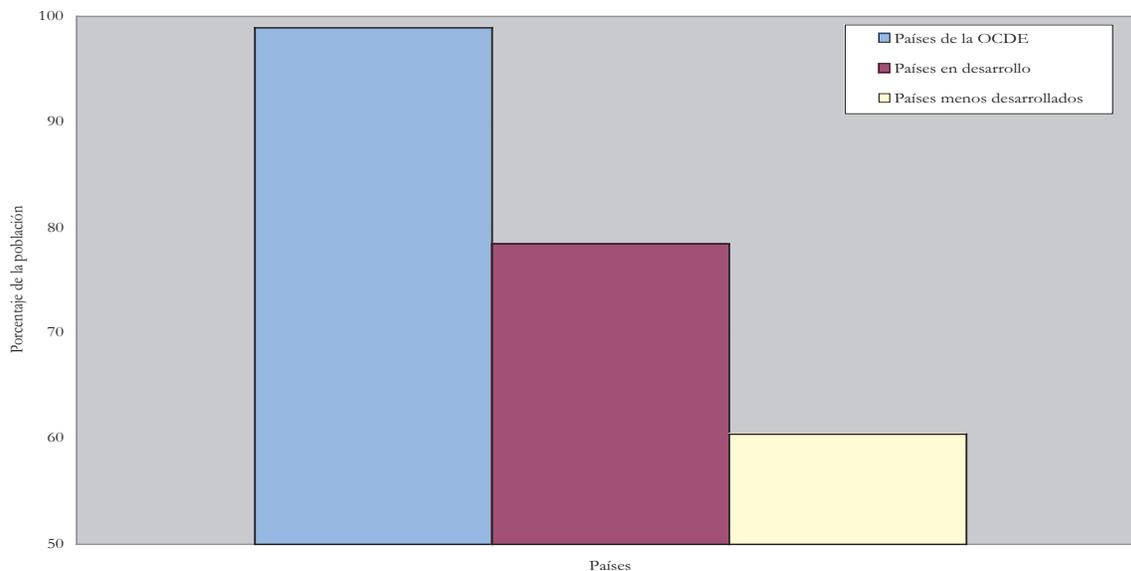
Cada año, caen sobre la Tierra 113.000 km<sup>3</sup> de agua, de los cuales se evaporan 72.000 km<sup>3</sup>; es decir, la precipitación neta es de 41.000 km<sup>3</sup>. Eso equivale a unos 19.000 litros por persona por día, un guarismo bastante impresionante. El consumo actual es de cerca de 1.300 litros por persona por día, es decir, sólo el 6,8% de la cantidad de agua disponible cada día.<sup>20</sup>

Los cálculos de la ONU son ligeramente distintos. La organización dice que cada año se usa el 8% del agua que existe y aclara que éste es un recurso renovable, por lo que puede utilizarse una y otra vez.<sup>21</sup> Aunque hay distintas opiniones, todas concuerdan en que la cantidad de agua que se usa está muy por debajo del total disponible. El problema, entonces, no es la cantidad de agua, sino la falta de desarrollo en los países pobres.

Existen muchos países donde las precipitaciones son muy copiosas y, aun así, pocas personas tienen acceso a fuentes de agua potable. Por otro lado, existen países con cantidades casi despreciables de precipitaciones, donde todos los habitantes tienen acceso a fuentes de agua potable. En Camboya, Ruanda y Haití, sólo el 32%, el 41% y el 46% de la población, respectivamente, tiene acceso a fuentes de agua potable. Las precipitaciones anuales en Australia son menores que en estos países y, aun así, la totalidad de los australianos puede acceder al agua. Aunque Cherrapunji (la India) está reconocido oficialmente como el lugar más húmedo del mundo, es recurrente la falta de agua.<sup>22</sup> Lo que determina el acceso al agua no son las precipitaciones, sino el nivel de desarrollo.

Si tomamos los países que sufren esta carencia y hacemos una comparación sobre la base del nivel de desarrollo, podemos llegar a la conclusión de que hay un vínculo muy sólido entre la falta de desarrollo y la falta de agua (véase gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 Suministro de agua en países con distinto nivel de desarrollo



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, IDM online.

En promedio, el 99% de la población de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico tiene acceso a una fuente de agua potable. En los países en desarrollo, el porcentaje se reduce al 79%, mientras que en los países menos desarrollados es del 61%.<sup>23</sup> La relación es evidente. Sin embargo, la categoría *países en desarrollo* incluye integrantes cuyos niveles de desarrollo son muy distintos. Entre ellos, la correlación entre el nivel de ingresos y el suministro de agua no es tan obvia. De hecho, se registra una diferencia sorprendente entre países con desarrollo similar, lo que indica, como veremos después, que las políticas también revisiten mucha importancia.<sup>24</sup>

Repitamos una vez más que el problema no es la cantidad de agua disponible, sino la capacidad de producir y distribuir agua potable.<sup>25</sup> Puede hacerse una distinción, entonces, entre la falta *física* de agua y la falta *económica*. La falta física es un problema concentrado principalmente en algunos países del mundo árabe, en algunos lugares del sur y del este de Asia, y en áreas de Australia. Se proyecta que, hacia 2025, se registrará escasez *física* de agua sólo en las regiones más australes de África, en partes del sur y el este asiáticos, y hasta cierto punto, en el mundo árabe. Pero, la escasez *económica* afectará gran parte del hemisferio sur.<sup>26</sup>

En China y en la India, por ejemplo, el agua es abundante. Sin embargo, los hogares, la agricultura y la industria sólo reciben el 16% y el 18%, respectivamente, del agua disponible.<sup>27</sup> Kenya tiene la posibilidad de suministrar agua a toda su población, pero no explota sus recursos en forma satisfactoria. Ese país podría producir más de 20.000 millones de m<sup>3</sup> por año, cantidad muy superior a los 3.560 millones de m<sup>3</sup> que, se cree, necesitará en 2010.<sup>28</sup>

Algunos sostienen que la conexión entre el desarrollo y la escasez de agua es la opuesta: el desarrollo genera escasez u obliga a consumir cantidades cada vez mayores de agua, algo que a largo plazo será insostenible. Esto no es necesariamente cierto. El consumo de agua en Estados Unidos dejó de aumentar en 1980, aunque el producto bruto interno de la región siguió creciendo con firmeza desde entonces.<sup>29</sup> El crecimiento económico no siempre implica utilizar más recursos: muchas veces alcanza con hacer un uso más eficiente. En 1930, por ejemplo, eran necesarias 200 toneladas métricas de agua para producir una tonelada métrica de acero. Hoy, el mismo proceso requiere apenas 20 toneladas métricas de agua, y las acerías más eficientes de Corea pueden llevarlo a cabo con 3 o 4 toneladas métricas.<sup>30</sup>

Es la falta de desarrollo, entonces, lo que explica gran parte de la escasez de agua. Sin embargo, el desarrollo es un fenómeno complejo y se concreta a muy largo plazo, por lo que no puede ser la solución a esta terrible crisis. Mueren demasiadas personas diariamente como para esperar a que todos los países logren el nivel de desarrollo que hoy caracteriza a los miembros de la OCDE en el que todos tienen acceso a una fuente de agua potable. El desarrollo, por sí solo, no puede resolver la escasez de agua. Una solución mejor y más rápida consiste en perfeccionar el gobierno, y esto se ha planteado en muchos contextos distintos. En las conclusiones preliminares del III Foro Mundial del Agua, podemos leer:

Muchos países no enfrentan una crisis de agua, sino una crisis de *gobierno*.<sup>31</sup>

La opinión de la ONU es similar:

Esta es una crisis relacionada con el gobierno del agua, causada esencialmente por los modos erróneos que tenemos de administrarla.<sup>32</sup>

Un instituto de investigación canadiense lo expresa de este modo:

La peor amenaza para la disponibilidad y la calidad de la reserva mundial de agua fresca es que se la siga administrando mal, como hasta ahora. Esa amenaza aumentará en proporción directa a la demanda, en especial, en los países en desarrollo.<sup>33</sup>

Sin embargo, no existe una opinión generalizada acerca del carácter del problema político.

El rol del sector público ha sido objeto de debate por varias décadas. Durante este período, el sector se expandió bastante y no sólo en los países pobres. La presión impositiva promedio (es decir, el total de ingresos fiscales como porcentaje del PIB), tanto en los países de la OCDE como en la Unión Europea, es mucho más intensa hoy que hace 30 años. Sin embargo, al mismo tiempo, muchos países abrieron su sector público a la competencia y a las iniciativas privadas. En Suecia y en muchos otros lugares ahora hay canales privados de radio y televisión, hospitales privados, guarderías y escuelas que funcionan con patrocinio privado, y empresas de electricidad que cotizan en la bolsa.

La gran mayoría de la gente está completamente a favor. Incluso, algunos políticos y argumentadores con tendencias de izquierda han asimilado los beneficios que brindan las empresas: competencia, espíritu emprendedor, innovaciones, mejoras en la eficiencia y bienes y servicios de mejor calidad.

Sin embargo, el tema de la privatización del agua parece encontrar especial resistencia. Por eso, en esta publicación nos proponemos demostrar que existen buenas razones para permitir que el mercado y las empresas cuenten con mayor espacio en relación con el suministro de agua, ya que hay argumentos sólidos que indican que el problema actual respecto de las políticas es el control que ejerce el sector público sobre la distribución.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos se pregunta cómo es posible que haya tantas personas que carecen de estos recursos “luego de 50 años de programas de asistencia, decenas de agencias oficiales de ayuda y bancos de desarrollo, y cientos de ONG internacionales con programas para el agua y el sistema sanitario”.<sup>34</sup>

Si hacemos una simplificación, podemos decir que existen tres problemas políticos relacionados con el agua en los países en desarrollo. El primero tiene que ver con las inversiones en la distribución del agua, en términos cuantitativos y cualitativos. El segundo surge de algunas deficiencias características de la actividad pública en los países pobres, que se acentúan en esta cuestión en particular. Estos dos problemas se tratarán en este capítulo. El tercero se relaciona con las leyes y las normas aplicadas al agua, como los derechos de propiedad insatisfactorios o inexistentes, y los precios inadecuados. Esos factores ameritan un análisis más exhaustivo, por lo que se presentarán en capítulos separados. Otros dos capítulos estarán dedicados, respectivamente, a las posibilidades y los riesgos que implica una privatización. También analizaremos algunas instancias en las que se permitió al sector privado participar en la distribución del agua. Sin embargo, antes de eso, concentrémonos en los problemas que presentan las inversiones.

### ***Las inversiones no son adecuadas en términos cuantitativos y cualitativos***

Puede decirse que gran parte de la escasez de agua potable e instalaciones sanitarias en el tercer mundo se debe a la falta de inversiones y al poco mantenimiento. En una palabra, nunca se construyó la infraestructura necesaria para llevar agua a las personas. Esto se refiere a la totalidad del proceso, desde la recolección hasta la purificación y la distribución. El sector público no pudo llevar las redes a muchos hogares y comunidades, y tampoco se realizó el mantenimiento necesario sobre la infraestructura existente: las tuberías gotean, y si el agua no está contaminada cuando ingresa al sistema, se contamina al recorrerlo. Estas deficiencias son consecuencia parcial de algunas prioridades políticas: en los países pobres, hace mucho tiempo que no se les presta atención a las inversiones en la distribución del agua potable. Menos del 5% de las inversiones en infraestructura de los países en desarrollo se dedican al sector del agua. En muchos países pobres, la cartera de inversiones en esta área equivale al 1% de la misma cartera en países industrializados con climas similares.<sup>35</sup> Sin embargo, vale aclarar que la falta de inversiones en los países en desarrollo se debe, precisamente, a su condición: son pobres, y la cantidad de capital de la que pueden disponer es menor que la de los países ricos. En esencia, ni el sector público ni las empresas privadas tienen dinero suficiente para financiar las inversiones que se necesitan.

En un informe confeccionado por el Consejo Mundial del Agua (un grupo internacional de expertos formado por organizaciones internacionales, gobiernos, ONG y representantes del sector privado), se estima que a fin de garantizar acceso al agua y a instalaciones sanitarias para todo el mundo, se tendrían que invertir US\$ 180.000 millones por año durante los próximos 25 años, sobre todo en los países en desarrollo y en transición. Esta cifra fue cuestionada por algunas personas, pero el Panel Mundial sobre el Financiamiento de la Infraestructura Hídrica, en lo que se conoce como informe *Camdessus*, dice que “en general, se la acepta como el orden de magnitud correcto”.<sup>36</sup> Es una enorme cantidad de dinero, y muchos países en desarrollo tendrán dificultades para reunirla. Hoy, las inversiones están entre US\$ 70.000 millones y US\$ 80.000 millones por año: menos de la mitad de lo que se necesitará en el futuro.<sup>37</sup> La mayoría de los analistas concuerda en que los países pobres, ya sea por sus propios medios o con programas de asistencia para el desarrollo, no podrán satisfacer ese requisito. Comparativamente, el total de asistencia para el desarrollo de obras públicas en 2003 —es decir, no sólo para obras relacionadas con el suministro de agua, sino para todo tipo de obra— llegó a unos US\$ 69.000 millones, poco más de un tercio de la inversión nece-

saría. Aunque esta cifra se duplicara y se asignara exclusivamente a la construcción de sistemas adecuados de distribución del agua, no sería suficiente. El informe *Camdessus* también destaca que para cumplir el objetivo para el milenio de la ONU, de reducir a la mitad el número de personas sin agua e instalaciones sanitarias para el 2015, es necesaria una tasa de conexión diaria de varios cientos de miles de personas.

A causa de la ausencia de inversiones y mantenimiento, muchos habitantes están excluidos de la red de agua y de la red cloacal, las tuberías gotean, faltan medidores que permitan la recaudación, y el agua que se provee es de menor calidad y está disponible en forma esporádica. En muchas ciudades del sureste asiático, el agua llega a los hogares apenas un par de horas al día y sólo algunos días de la semana. Estos países, sencillamente, no tienen dinero para brindar agua a sus ciudadanos.

Sin embargo, la cantidad de inversiones no es el único problema: la calidad es una complicación de igual importancia o aun más. Las inversiones públicas en infraestructura de agua en los países del tercer mundo suelen ser enormes proyectos de represas, financiados, por lo general, con una combinación de fondos de ayuda para el desarrollo e ingresos del gobierno. A menudo, estos proyectos están mal diseñados, mal construidos y mal administrados; por ende, el resultado está muy por debajo de las expectativas. Además, suelen ser muy onerosos para los contribuyentes y los privan de recursos que podrían haber aplicado a otros fines con mayor eficiencia.

William Finnegan, de la revista *New Yorker*, describe con precisión los préstamos que el Banco Mundial otorgaba para desarrollar infraestructura de distribución del agua en los países pobres:

En una época, el enfoque del Banco respecto de las obras públicas era muy diferente: financiaba proyectos monumentales con entusiasmo y a menudo suministraba el dinero para construir grandes represas. Muchas de ellas fracasaban rotundamente y rendían, en el mejor de los casos, muy pocos beneficios (excepto para los políticos y las empresas constructoras).<sup>38</sup>

#### **Las malas inversiones del sector público en Perú y Sri Lanka**

Para fines de 1993, el gobierno de Perú llevaba gastados US\$ 3.400 millones en nueve proyectos hídricos a gran escala. Si bien hacía décadas que varios de esos proyectos se habían terminado, habían logrado sólo el 6,6% de los resultados esperados en cuanto a la creación de nuevas tierras aptas para el cultivo (mediante la irrigación con agua proveniente de las presas), y no habían generado ni un solo kilovatio de electricidad. El costo de las tierras irrigadas se ubicó entre US\$ 10.000 y US\$ 56.000 por hectárea, mientras que una hectárea de tierra irrigable normal en la misma región hoy cuesta US\$ 3.000. De ese modo, se gastaron millones de dólares en proyectos grandiosos y rutilantes, pero ineficaces.

En Sri Lanka, el programa de desarrollo del río Mahaweli, según las estimaciones más pesimistas, requirió el 44% de todo el presupuesto de obras públicas, nada más y nada menos que el 6% del PIB. Estas cifras pueden compararse con el porcentaje del presupuesto de inversiones públicas dedicado al desarrollo de los recursos hídricos en los países de Asia (entre el 20% y el 25%). El costo del proyecto creció tanto que las nuevas tierras cultivables se volvieron demasiado caras, por lo que el gobierno tuvo que subsidiarlas. Esto, a su vez, generó tensiones porque el dinero para los subsidios tuvo que tomarse de otras partidas presupuestarias, y porque se pensó que los que recibieron tierras habían sido beneficiados por medios poco justos.

Fuente: Holden y Thobani (1996)

El gasto público en infraestructura hídrica también suele tener efectos graves para el medio ambiente. Por ejemplo, a causa de la participación generalizada del gobierno en Pakistán, casi el 10% de la tierra cultivable se volvió salobre. Cuando se explota más de lo recomendable el agua de fuentes subterráneas, el agua salada se filtra hasta las napas, con lo que la tierra y el agua pierden su utilidad. Esto ocurrió, por ejemplo, en Arabia Saudita, Bahrein, Gujarat (la India) y Java.

El proyecto público de infraestructura hídrica más conocido y con peores consecuencias para el medio ambiente se emprendió en la Unión Soviética en los años cincuenta: para llevar agua a las plantaciones de algodón, las autoridades desviaron los dos mayores ríos de Asia central, tributarios del mar de Aral. El resultado fue una

catástrofe ecológica: el mar se redujo en un 66% y su salinidad aumentó drásticamente. El viento recogió la sal y los pesticidas que había en el lecho, y las tormentas subsiguientes los distribuyeron; así, inutilizaron la tierra en varios kilómetros a la redonda, generaron problemas de salud para muchas personas y eliminaron la fauna íctica.

### ***Las deficiencias de la burocracia en relación con el agua***

Esta discusión de iniciativas públicas a gran escala nos conduce directamente a uno de los puntos principales: la forma en que actúa la burocracia que está a cargo del agua en los países pobres. Ésta suele mostrar deficiencias en todos los aspectos, desde falta de competencia y aptitud administrativa hasta excesivo control político y estructuras de incentivos perversas.

#### **La fragmentación de la burocracia en Etiopía**

Hasta principios de los años noventa, participaban en la gestión del agua ocho instituciones, algo que generaba redundancias innecesarias y un importante derroche de recursos en una multitud de autoridades y organizaciones independientes y semiautónomas. Además, debe tenerse en cuenta que gran parte del país quedó fuera de las redes de agua y de cloacas.

A esto hay que sumarle que la forma de conducción de las cuestiones hídricas está demasiado centralizada política y administrativamente. La centralización es el camino que lleva al control político, aumenta la carga burocrática y aleja de la realidad práctica la toma de decisiones acerca de las inversiones. Las personas con autoridad para tomar decisiones están muy lejos de los lugares donde se sienten las consecuencias de esas medidas, y las personas afectadas por ellas están demasiado lejos del centro de poder como para conseguir volcar su opinión. Según la SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency):

Existen muchos ejemplos de instalaciones que fracasaron y de soluciones inadecuadas impuestas a la gente por las autoridades del gobierno central. [...] Se cree que, en el futuro, será mucho más adecuado un tipo de desarrollo basado en una demanda ascendente de servicios por parte de consumidores conscientes de las posibilidades realistas y de los costos relacionados con éstas.<sup>39</sup>

Puede parecer contradictorio manifestar que un fenómeno se encuentra fragmentado y centralizado a la vez, pero no es así: no existe contradicción entre la coordinación burocrática deficiente —es decir, la fragmentación horizontal entre distintas agencias y autoridades— y la centralización vertical excesiva entre el poder nacional y las autoridades locales y regionales.

La distribución pública de agua, además, suele tener acceso limitado a las últimas tecnologías, cuando no las desconoce completamente. Otro tanto ocurre con su experiencia práctica en la gestión del agua, que a menudo es mínima. A raíz de esto, las autoridades no pueden recoger o utilizar el agua disponible ni distribuirla entre la población de la manera más eficiente posible. Un estudio muestra que en 32 ciudades asiáticas, sobre un total de 50, el desperdicio de agua es superior al 30%; y en América Latina, equivale a una proporción de entre el 40% y el 70% de la producción de agua de los emprendimientos públicos. Otras fuentes indican que en los países en desarrollo el desperdicio de agua, en promedio, es del 40% de toda el agua producida; y en Bangladesh, las Filipinas y Tailandia, del 50%.<sup>40</sup>

Para poder cobrar por la distribución del agua, se debe medir la cantidad que consumen los usuarios. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo donde la distribución está a cargo del estado, la medición es deficiente. Un estudio realizado en 50 ciudades asiáticas reveló que las empresas estatales de distribución del agua sólo miden el consumo de la mitad de los usuarios.<sup>41</sup>

Esta falta de medición del consumo no sólo es indicador de falencias en relación con la tecnología y la capacidad, sino que también revela claramente las acciones de las autoridades públicas y los incentivos que tienen. Una empresa privada, cuya existencia depende de que sus ingresos superen sus gastos, tiene una motivación muy fuerte para medir el consumo de sus clientes: si no lo hace, no sabe cuánto cobrar. Sin ingresos, no puede invertir en nueva infraestructura ni realizar el mantenimiento de la existente. En esta situación, la empresa cae en un círculo vicioso

en el que hay cada vez menos gente con acceso al agua, cuya calidad es cada vez menor.

En comparación, una autoridad pública carece de incentivos para llegar a la mayor cantidad de usuarios posible. Una empresa que opera de forma comercial gana dinero con cada cliente nuevo, por lo que quiere llegar a todos los clientes que pueda. Las burocracias, en cambio, no dependen de los ingresos para sobrevivir, sino de las asignaciones de fondos. Al igual que otras operaciones del sector público, funcionan de acuerdo con un presupuesto determinado. Si no gastan todo el dinero que se les asignó, es probable que al año siguiente reciban una cantidad menor. Por ese motivo, no tienen incentivos para recortar costos y lograr un superávit. Algunas burocracias tampoco evalúan su desempeño según los resultados obtenidos, sino por el dinero que gastan. Siguiendo el mismo razonamiento, las burocracias que gastan todo el dinero que se les asignó, en lugar de buscar maneras para aumentar la eficiencia, tienden a pedir una mayor porción de los fondos públicos. No se recompensa un trabajo bien hecho. La mentalidad presupuestaria de las burocracias, por lo tanto, implica una estructura de costos mayor que la de las empresas privadas, que constantemente tienen que reducir sus gastos para obtener ganancias.

También hay que tener en cuenta la diferencia que existe en términos de innovación y renovación. Una empresa privada que compite con otras empresas por la preferencia de los clientes tiene que diseñar métodos nuevos y mejores en forma constante, y debe ser todo lo eficiente que pueda. Esto se aplica en la etapa de contratación pública, a fin de ganar el contrato, y en el proceso de distribución, a fin de garantizar que los ingresos superen los gastos.

En las burocracias que manejan el suministro de agua, existen estructuras de incentivos distorsionadas tanto en el sistema como entre los funcionarios individuales. Un funcionario público no suele recibir recompensas por reparar tuberías rotas o instalar nuevas de forma expeditiva. Los aumentos en el precio del agua tampoco son muy populares. Por otro lado, los proyectos grandes que logran transformarse en el foco de atención de la gente y de los medios a menudo generan reconocimiento y poder.

Otro punto débil radica en la falta de capacidad que muestran las burocracias públicas a la hora de anticipar las necesidades y la demanda. No pueden comprender la multitud de señales acerca de los precios, la demanda y los cambios en los hábitos y las preferencias de los consumidores del mismo modo que una empresa privada que opera en un mercado. Aunque la necesidad de agua es más estable que el consumo de otros bienes, su distribución se ve dificultada con frecuencia por la falta de flexibilidad y la inercia organizativa de la administración pública. A esto se suma que las operaciones públicas no suelen contar con experiencia en técnicas modernas de gestión operativa. Estas debilidades, en principio, son exactamente iguales en países pobres y en países ricos. Sin embargo, generan un mayor problema en los primeros.

La politización de la distribución del agua y la corrupción que esto conlleva no son menos graves. Si se permite que los políticos controlen por completo dónde, cuándo y cómo se produce y se distribuye el agua, se da lugar a algunos riesgos. En primer lugar, los proyectos de infraestructura a gran escala se emprenden por razones políticas y no económicas, en cuyo caso fracasan. Los proyectos de infraestructura de Perú y de Sri Lanka presentados en el recuadro anterior son ejemplos muy locuaces de los efectos negativos del control político. El caso de Cochabamba (Bolivia), que se tratará más adelante, también ilustra con claridad los efectos negativos de la interferencia y las malas decisiones políticas en la construcción de infraestructura hídrica. Muy a menudo, la existencia de estas maravillas onerosas se debe a la búsqueda de prestigio político. En segundo lugar, el agua suele ser administrada por empresas estatales que se utilizan para desviar activos hacia los políticos y sus partidarios. Algunas investigaciones demuestran que la corrupción es habitual en los proyectos hídricos a gran escala, y que en el tercer mundo suelen priorizarse los intereses de las empresas productoras de agua por sobre los de la población pobre de las ciudades. También existe corrupción a menor escala: empleados que venden agua por caminos paralelos (por ejemplo, cobrándole a los clientes para pasar por alto conexiones ilegales a la red), modificaciones en las facturas de los usuarios o personas que consiguen privilegios para acceder a la red antes que otras.

Los políticos, por sobre todas las cosas, quieren satisfacer a los electores y a los grupos de los que depende su reelección. Con frecuencia, estos grupos no son los que más necesitan el agua, sino miembros de la clase media urbana o grandes agricultores. Incluso, es posible que los políticos mantengan, de propósito, sistemas que son económicamente ineficientes, pero políticamente útiles, sólo por el poder que les reditúan. Esto sucede, por ejem-

plo, cuando se mantiene un precio bajo para el agua con el objetivo de aumentar la demanda. Una vez logrado, los políticos pueden utilizar cuotas u otros instrumentos para asegurarse de que el agua vaya a los lugares de los que ellos, no la nación, pueden beneficiarse. No es sorprendente entonces que las cuotas sean el método más utilizado para regular la demanda de agua en los países menos desarrollados (PMD). Los terratenientes suelen obtener grandes beneficios de las reducciones en el precio del agua, ya que generan un aumento del valor de sus tierras. De este modo, los políticos pueden “ayudar” a los grandes agricultores y asegurarse así su apoyo.

Además, los políticos se equivocan con frecuencia al decidir en qué lugar el agua acarreará más beneficios económicos. Existen infinitos ejemplos de control político que, aunque sea bienintencionado, da por resultado que el agua se utilice en actividades que no confieren un beneficio óptimo. Por ejemplo, el agua suele desviarse hacia la agricultura mediante cuotas y subsidios. La agricultura, a su vez, genera demasiadas cosechas, que requieren enormes cantidades de agua, mientras que la industria, que podría generar un mejor retorno sobre la misma cantidad de agua, se queda sin el agua o se ve obligada a pagar más por ella. André de Moor estimó que los subsidios públicos para las actividades de irrigación en los países en desarrollo están entre los US\$ 20.000 millones y los US\$ 25.000 millones anuales.<sup>42</sup> La eficiencia económica, de ese modo, se distorsiona, y la totalidad del país se encuentra más pobre de lo que podría ser.

Al discutir el tema del control político, también debemos mencionar que los líderes políticos de una nación no siempre velan por la población o están decididos a brindarle el mayor beneficio posible. No siempre dependen de su capacidad para satisfacer las necesidades de la mayor cantidad posible de habitantes, y no está en sus planes dejar que los habitantes decidan si permanecen en el poder o lo abandonan. Las empresas privadas, por el contrario, están obligadas a cumplir con el contrato que firmaron y también dependen de que los clientes acepten los bienes y servicios prestados y estén dispuestos a pagar por ellos.

Un aspecto de la política hídrica que suele pasarse por alto es la falta de libre comercio en la producción agrícola. El comercio de ese tipo de productos puede pensarse también como un comercio de agua implícito. El agua es el insumo más importante en la producción agrícola: al comprar productos agrícolas a otro país, se compra indirectamente el agua de ese país. Son muchas las barreras comerciales respecto de la producción agrícola, y muchos países aplican una política de autosuficiencia en relación con los alimentos. A raíz de esto, muchos productos agrícolas se cultivan en lugares donde las condiciones son menos favorables que en otros, por lo que se consumen cantidades de agua innecesarias. Por eso, una liberación comercial respecto de la producción agrícola reduciría el consumo de agua a en todo el mundo.

Existe menor acceso a fuentes de agua limpia y potable, principalmente, en los países en desarrollo, es decir, donde la falta de capital y de experiencia es mayor. En pocas palabras, los regímenes públicos de distribución del agua en los países en desarrollo han fracasado a la hora de llevar agua potable, a un precio razonable, a todas las personas posibles. El Banco Asiático de Desarrollo demostró que en los países asiáticos con una base impositiva baja —la mayoría de los países de Asia, salvo Corea y Japón— la producción y la distribución eficientes y confiables de agua están más cerca de ser la excepción que de ser la regla.<sup>43</sup> A menudo, el agua no es potable, no está disponible durante las 24 horas del día y es de muy mala calidad. En resumen, la distribución del agua en los países pobres suele tener un bajo nivel de cobertura, grandes cantidades de derroche, medición mínima del consumo y precios que no son proporcionales a los costos. Las víctimas, en general, son los habitantes más desamparados de los países pobres.

## Capítulo 4

### Los derechos de agua: la solución a muchos problemas

Un gran problema respecto de las leyes y las regulaciones que rigen el agua en el mundo es la falta de derechos de propiedad, en especial, la falta de derecho a ser propietario del agua y la falta de títulos de propiedad en los asentamientos informales de los países en desarrollo. Este capítulo se dedica principalmente al primer problema, el derecho a utilizar el agua, que a menudo se conoce como *derecho de agua*. Esta carencia tiene consecuencias negativas, entre las que se cuentan la sobreexplotación, las pérdidas económicas y los conflictos. El problema de los habitantes no registrados se tratará sucintamente al final del capítulo. Los conflictos relacionados con el agua se analizarán en el capítulo 5.

“La tragedia de los comunes” es un concepto teórico, popular entre grupos ambientalistas y conservacionistas, desarrollado en 1968 por el biólogo estadounidense Garreth Hardin. Apareció en un conocido artículo de la revista *Science* y se ha transformado en la manera de referirse a la destrucción ambiental que se produce cuando demasiados individuos explotan un recurso escaso.<sup>44</sup> Hardin lo ejemplificó con el caso de pastores que utilizan el mismo pastizal para sus rebaños. Según su opinión, cualquier pastor racional trataría de llevar la mayor cantidad posible de animales a pastar allí, aunque esto implicara la destrucción del terreno. Esta conducta se debe a que el beneficio de pastar todos los animales posibles es sólo para el pastor. El costo de destruir el pastizal debe ser enfrentado por todos los pastores de manera conjunta, y se ve superado ampliamente por el beneficio que recibe cada pastor en forma individual. Hardin indicó que nadie asumía la responsabilidad por el pastizal porque éste carecía de dueño. El aire que respiramos no tiene dueño y, por eso, se llena de polución. Si preferimos hablar en términos más prácticos, podemos comparar el pastizal con un parque de una ciudad. Los parques suelen estar más sucios que los jardines privados. Reciben muchos visitantes que se comportan con más descuido que en su casa, sencillamente, porque el parque no les pertenece. Se supone que el dueño de una propiedad se ocuparía de que su jardín no estuviera saturado de botellas vacías y envoltorios de helado, pero no ocurre lo mismo en el parque, que es responsabilidad de un tercero. Sin embargo, también es propiedad de los que lo utilizan, por medio de la administración política municipal (que, esperamos, haya llegado al poder con la ayuda de los que utilizan el parque).

Quizá, el dilema del pastizal no es tan grave, por ejemplo, cuando se trata de un parque de Estocolmo. Sin embargo, el problema se agudiza si hablamos de un recurso vital como el agua. Por ejemplo, en partes del desierto de Mojave, en California, los derechos de agua se corresponden con los derechos de propiedad sobre la tierra: muchos terratenientes obtienen agua de una única fuente. Como no se regularon los derechos de agua, se extraen cantidades tan grandes que la reserva está en peligro. Por supuesto, desde el punto de vista de los terratenientes, es racional extraer toda el agua posible antes de que la reserva se agote. Esto podría llamarse “la tragedia del agua común”. En otras palabras, la falta de derechos de propiedad sobre el agua genera una sobreexplotación. La solución a este problema es aplicar la propiedad privada al agua. Técnicamente, puede ser complicado determinar a ciencia cierta el carácter y el alcance de esa propiedad, al menos en el caso de los cursos de agua. Existen varias formas de abordar el problema, pero es un tema demasiado técnico para el propósito de este libro.<sup>45</sup>

Chile introdujo la propiedad privada del agua con muy buenos resultados. A principios de los años ochenta, el gobierno chileno otorgó a agricultores, empresas y autoridades locales el derecho a ser propietarios del agua de la zona. Esto les permitió venderla en el mercado libre, y los efectos fueron sorprendentes. El suministro de agua creció más rápido que en cualquier otro país. Hace 30 años, sólo 27% de los chilenos radicados en áreas rurales y 63% de los que vivían en ciudades tenían acceso a un suministro sostenible de agua. Las cifras de la actualidad se ubican en 94% y 99%, respectivamente: los porcentajes más altos de todos los países de ingresos medios.<sup>46</sup>

El éxito del caso chileno puede atribuirse a varios factores, como el precio del agua, que se ajustó a su costo real, y el desarrollo económico positivo en términos generales.<sup>47</sup> Sin embargo, la reforma más importante fue la introducción del derecho a poseer agua y a venderla y comprarla a precios determinados libremente.

El comercio del agua aumentó la disponibilidad del producto de dos maneras:

- Aumentó la cantidad de agua disponible, ya que los propietarios (agricultores) encontraron motivos

sólidos para evitar el derroche y producir y distribuir la mayor cantidad posible. Cuanta más agua vendían, más dinero ganaban.

- Disminuyó el precio del agua porque la introducción de los derechos de agua generó una importante descentralización de la administración del agua, que mejoró la eficiencia y redujo el derroche. Además, el crecimiento de la oferta tuvo un efecto nivelador sobre el precio.

A menudo, los agricultores pueden ahorrar agua mediante técnicas de irrigación más eficientes que el método tradicional, por ejemplo, el riego por goteo. Sólo la mitad del agua que utilizan los agricultores de todo el mundo sirve para producir alimentos. La mayor parte de los nuevos agricultores de frutas chilenos utilizan técnicas de irrigación que apuntan a ahorrar el recurso. También pueden elegir cultivos que requieran menos agua. Las posibilidades para mejorar son muchísimas.

Sin embargo, no fueron los agricultores los únicos en hacer un uso más cuidadoso de los recursos hídricos. Cuando EMOS, la empresa de servicios de agua más grande de Chile (estatal en ese momento, pero privatizada desde entonces), se dio cuenta de que ya no podría obtener el agua de forma gratuita, sino que tendría que comprarla a sus propietarios, invirtió en un programa para reducir el derroche drásticamente.

La introducción de derechos de propiedad comerciables y claramente definidos sobre el agua no sólo genera una mayor eficiencia, además logra que el agua llegue a donde brinda el mayor beneficio económico, generando una mayor prosperidad. En cambio, el agua que no se puede comerciar se utiliza para los fines que los políticos determinan, los beneficios que genera no son óptimos y el país resulta empobrecido. En los países pobres, es común que los agricultores con buen acceso al agua planten cultivos que necesitan gran cantidad de agua en lugar de otros que dependen menos de este insumo, de esta forma podrían vender el sobrante de agua a la industria. Sin embargo, no pueden vender lo que no les pertenece.

Si los agricultores pudieran vender su agua a precios negociados libremente con los compradores, parte de este recurso se destinaría a fines más útiles, como puede ser el impulso de la producción de otros agricultores o para el consumo en pueblos y ciudades. Con la venta del sobrante, otros agricultores tendrían la posibilidad de cosechar los productos que desearan de forma más económica. Además, el mercado se ocuparía de que el agua llegara a los productores más eficientes, aumentando la prosperidad de todo el país.

La agricultura chilena logró una transformación drástica gracias al comercio del agua. Más importante aún es que logró pasar de siembras de bajo valor, como el forraje y los cereales y las oleaginosas, a actividades mucho más lucrativas, como los frutales y la producción de vinos. Sin inversiones significativas en infraestructura, Chile, entre 1975 y 1990, aumentó su productividad agrícola en un 6% anual, y hoy es el mayor exportador de frutas invernales al hemisferio norte.<sup>48</sup>

El agua que se vende a una ciudad y no a otro agricultor es utilizada por la industria o por particulares. En ambos casos, el agricultor hace un buen negocio. La industria genera mayor producción que el agricultor con la misma cantidad de agua, y los particulares están dispuestos a pagar por el agua más de lo que el agricultor puede obtener de las cosechas. De cualquier manera, el precio se ajusta de modo que el agua se destina hacia donde genera mayor beneficio. Los beneficios netos que se obtienen con el comercio de derechos de propiedad pueden ser equivalentes o, incluso, mucho mayores a los beneficios que se obtienen a partir de esos mismos derechos.<sup>49</sup>

El comercio también beneficia a los habitantes urbanos: la ciudad chilena de La Serena, por ejemplo, desde hace años satisface sin problemas la creciente demanda. Para hacerlo, compra agua de los agricultores de la zona a precios muy inferiores que los que tendría que cobrar a los ciudadanos si éstos debieran pagar el proyecto de construcción de un dique.

Otra ventaja radica en que, si los agricultores son propietarios del agua que necesitan, no están a merced del sector público y de su imposición, a veces caprichosa, de precios y cupo. Los granjeros que tienen un control directo sobre el agua están mejor capacitados para planear sus actividades.

De hecho, el comercio espontáneo de agua es muy habitual, aunque la ley no lo permita. En la India, por ejemplo, muchos estados —Gujarat no es la excepción— cuentan con mercados informales de agua bastante avanzados. Se estimó que las ganancias anuales de ese comercio son de US\$ 138.000 millones. El problema, sin embargo, surge porque el comercio es ilegal o, en realidad, informal. El gobierno, que advirtió las ventajas que representaba,

decidió pasarlo por alto y no intervenir. No obstante, la informalidad del comercio implica que no hay garantía de un cumplimiento en los acuerdos generando tensiones y pérdidas en la eficiencia. Por esa razón, resulta mejor reconocer y legitimar el comercio, a fin de crear derechos de agua que puedan hacerse valer legalmente y que generen reglas de conducta seguras y directas. Facilitando de esta forma el comercio.

Otro ejemplo es Pakistán: una investigación realizada por la autoridad pakistaní de desarrollo de agua y energía reveló que, en el 70% de los cursos de agua estudiados, existe cierto grado de comercio de agua. En los lugares donde ese comercio fue legalizado, los ingresos de los agricultores crecieron un 40%.<sup>50</sup>

Un tercer ejemplo que podemos citar es el del río Cocodrilo en Mpumalanga, Sudáfrica, donde durante mucho tiempo el control político de los recursos hídricos tuvo consecuencias graves a nivel social, económico y ambiental. Sin embargo, a principios de los años noventa, durante una terrible sequía, los agricultores empezaron a comerciar ilegalmente sus derechos de agua. La realidad demostró que estaban dispuestos a pagar hasta el triple del precio impuesto por el gobierno. De ese modo, el agua llegaba a donde rendía más beneficios, era utilizada con más eficiencia, y se solucionó gran parte de la escasez. Las autoridades, al notar los beneficios del comercio de agua, terminaron por legalizarlo. Esto no sólo ayudó a los agricultores a sobrellevar una sequía terrible, sino que también fue una decisión afortunada desde el punto de vista puramente económico. Se estima que la ganancia neta producto del comercio de agua es de 25 millones de rands sudafricanos. Otro de los efectos positivos del comercio de agua es que no fue necesario construir una represa que les habría costado 230 millones de rands a los contribuyentes.<sup>51</sup>

Recientemente, otros países en desarrollo, México y Brasil, por ejemplo, introdujeron reformas sobre los derechos de agua de manera satisfactoria.

Como se menciona en el comienzo del capítulo, los problemas de falta de agua y derechos de propiedad reconocidos no surgen sólo cuando esos derechos se refieren al agua: ocurre lo mismo en el caso de la tierra. De hecho, la falta de títulos de propiedad en muchos de los asentamientos urbanos informales de los países en desarrollo es un factor importante en el problema de los hogares pobres sin acceso al agua y a las redes cloacales, en especial, en Manila. En primer lugar, los impedimentos burocráticos, como no tener una dirección formal, no estar registrado o carecer de documentación, dificultan que cualquier proveedor, público o privado, extienda la red y facture a un cliente determinado. En segundo lugar, la ley de algunos lugares prohíbe a los proveedores prestar servicio en estos asentamientos, ya que eso implicaría reconocerlos formalmente. En tercer lugar, como los barrios de viviendas precarias y otros asentamientos informales no suelen estar reconocidos o registrados, a menudo no pueden incluirse en el contrato entre el gobierno y la empresa privada.<sup>52</sup>

Los derechos de propiedad del agua tienen un efecto muy positivo sobre su consumo y su protección. La posibilidad de comerciar ayuda a obtener el mayor rendimiento posible. Además, permite maximizar la cantidad de personas con acceso a fuentes de agua potable y segura, como en Chile. También puede cumplir un papel importante a la hora de evitar conflictos; tema que abordaremos en el próximo capítulo.

## Capítulo 5

### Mercados y conflictos

Según la leyenda, Mark Twain dijo una vez: “El whisky es para beber; el agua, para pelear”. Cuando un activo es escaso, y no se tiene claro quién es el propietario, a menudo se originan roces que pueden llegar a la violencia. Es probable que el agua (de la que, para sobrevivir, no podemos privarnos ni siquiera durante períodos cortos) genere más disputas que cualquier otro recurso. Además, en los enfrentamientos suele utilizarse como instrumento, en especial, cuando hay escasez.

Desde hace miles de años se repiten en el mundo las luchas por este elemento. Como explica Peter Gleick, uno de los principales expertos en este tema, “hay una larga historia, muy informativa, de conflictos y tensiones acerca de los recursos hídricos, del uso de los sistemas de agua como armas en tiempos de guerra y del papel de éstos como objetivo militar en conflictos generados por otros factores”.<sup>53</sup> En su *Cronología de los conflictos del agua*, Gleick resume cientos de ellos, desde algunas leyendas sumerias y cuentos bíblicos que se remontan al año 3000 AC hasta los ataques terroristas contra sistemas de distribución del agua perpetrados en Bagdad en 2003. Entre esas dos instancias, incluye otras, como las maniobras militares de Arizona en la frontera con California durante los años treinta y la acción bélica en los Balcanes en los noventa.<sup>54</sup>

A grandes rasgos, durante los últimos 50 años, se plantearon en todo el mundo 507 casos de conflictos interestatales por este asunto, de los cuales 21 se transformaron en hostilidades.<sup>55</sup> Durante los años noventa, se registraron acciones bélicas en Bangladesh, Tayikistán, Malasia, Yugoslavia, Angola, Timor Oriental, Namibia, Botswana, Zambia, Ecuador y Perú.<sup>56</sup>

En los tiempos modernos, ningún lugar desempeñó un papel tan importante como Oriente Medio en este tipo de conflictos. La guerra de los Seis Días, que enfrentó a Israel contra Siria, Jordania y Egipto estuvo relacionada, en alguna medida, con una disputa por el agua. Israel se negaba a abandonar los Altos del Golán y Cisjordania, en parte, porque perdería control sobre los cursos de agua y correría el riesgo de que miles de israelíes se vieran privados del elemento.

El acuerdo sobre el río Jordán fue importante para el tratado de paz que Israel y Jordania firmaron en 1994. El ex presidente egipcio Anwar Sadat dijo en 1979 que el agua era el único motivo por el que Egipto podría volver a estar en guerra.<sup>57</sup> Este país también tiene problemas al sur de su territorio, ya que obtiene del Nilo el 85% del agua dulce que utiliza, y Etiopía planea aumentar la cantidad de agua que extrae de ese río.

En efecto, el agua es a menudo fuente de conflictos, y es probable que esto se agudice. Son muy conocidas las palabras de Ishmael Serageldin, ex vicepresidente del Banco Mundial y presidente de la Comisión Mundial del Agua: “Las guerras del siglo XXI serán por el agua”. Y no es el único que ha hecho predicciones como ésta, de hecho, se está hablando mucho de futuras “guerras de agua”.

Pasada la etapa de la guerra fría, la competencia por la dominación global ha dejado de ser la principal amenaza a nuestra seguridad. Por debajo del terrorismo internacional, se ubican las diferencias de opinión y de intereses acerca del control de los recursos naturales, como el agua, y el acceso a ellos. Es posible que esas diferencias sean uno de los principales factores de inestabilidad y hostilidades. Son especialmente espinosos los casos en los que un río o un sistema de ríos suministra agua a varios países, tengan éstos diferencias políticas o ideológicas irreconciliables, o excelentes relaciones en todos los demás aspectos. Si uno de ellos comienza a agotar un río, quedarán menos recursos para los que están aguas abajo. Por ejemplo, Egipto, Hungría, Botsuana, Camboya y Siria obtienen más del 75% del agua que utilizan de ríos que pasan antes por otros países.<sup>58</sup>

Sin embargo, los conflictos no surgen sólo entre países. De hecho, éstos no son los más habituales: las hostilidades entre provincias, municipalidades, grupos económicos y sociales pueden ser, incluso, más importantes.

Una y otra vez, diversos estados federales de la India se han visto envueltos en disputas con sus vecinos acerca del acceso al agua de ríos y represas. Un abogado indio predijo que “las disputas por el agua, si no se solucionan a tiempo, serán un gran problema para la estabilidad de la sociedad india”.<sup>59</sup>

Teniendo en cuenta estos datos, es aún más importante que hagamos todo lo posible para garantizar que el agua se maneje cuidadosamente, que se utilice de la manera más eficaz, que llegue a los lugares donde se le dará el uso

más beneficioso y que todas las personas posibles accedan a ella. De ese modo, el riesgo de una guerra por este recurso disminuye en forma significativa. En este caso, es fundamental el papel que deben desempeñar los mercados y el sector privado.

Las corporaciones de suministro de agua están mejor capacitadas que las burocracias gubernamentales para manejar el agua con diligencia. La búsqueda de ganancias funciona como un poderoso incentivo para que traten de conservarla y de servir a sus clientes en lugar de derrocharla. Además, el comercio garantiza la máxima producción de agua posible, y se puede reducir el riesgo de conflictos si se definen claramente los derechos de propiedad, y se los reconoce. Otra ventaja es que los mercados y los proveedores privados tienen más oportunidades de llevar la red de agua a una mayor cantidad de personas, y esto también limita el riesgo de que se produzcan tensiones entre los habitantes por falta del elemento. La última ventaja, y no por eso la menos importante, es que al monetizar un producto, se lo despolitiza.

Hillel Shuval, profesor de ciencias del medio ambiente en la Universidad Hebrea de Jerusalén, sostiene que los roces que existían entre Israel y Palestina por este asunto disminuyeron su intensidad sólo cuando Israel aceptó vender agua a los palestinos. Según sus palabras:

[El comercio] garantiza un uso racional del agua [y] si se monetiza el conflicto, se le quita su componente de sentimentalismo. Si el agua se percibe como un producto básico y no como algo tan importante como la leche materna, se ve que no es suficiente razón para entrar en guerra.<sup>60</sup>

El profesor Shuval considera que cuando los países comercian agua entre sí, hay menos oportunidad de que se generen conflictos por este recurso. Si es posible adquirirla por otros medios, además de la fuerza, es probable que se prefieran estos medios. De ese modo, el comercio puede ayudar a reducir las tensiones y a garantizar que todas las partes interesadas obtengan sólo la cantidad que necesitan en lugar de apoderarse del recurso y controlarlo por la fuerza. Desde ya, aumentar el papel de los mercados y el sector privado en el campo del agua no es la solución universal para la guerra, pero sin duda puede reducir las causas de conflicto en muchos países.

Utilicemos el ejemplo de la ciudad de Warangal, en el estado indio de Andhra Pradesh. Allí surgieron dificultades cuando algunas personas comenzaron a robar agua de un canal que es la primera fuente del suministro de agua. Los agricultores, sencillamente, empezaron a desviar las aguas del canal hacia enormes extensiones de tierra que estaban más allá de la zona vigilada. Así, ahora, el suministro de la ciudad se ve amenazado en forma constante, y las autoridades locales tienen que petitionar una y otra vez ante sus pares centrales para que les asignen una mayor proporción del agua del dique que alimenta el canal. La ciudad también construye pequeños diques con bolsas de arena, que son derribadas por los pobladores que viven aguas abajo y que necesitan el agua.

Los agricultores roban agua porque no tienen otra opción: la cantidad asignada políticamente no satisface sus necesidades, y no pueden comprar el elemento porque no existe un mercado para hacerlo. Sin embargo, en otras partes de la India, la introducción de derechos de agua comerciables permite que se adquiera de manera legal. Además, el comercio da como resultado un uso más eficiente y, en consecuencia, menos escasez, algo que a su vez reduce las tensiones y la probabilidad de que se produzcan conflictos.

De todos modos, cada vez más estudios indican que se está exagerando la posibilidad de conflictos por el agua. Algunos académicos sostienen que son muy pocas las instancias de guerra directa entre estados cuya única causa fuera este elemento. Además, los países (que, en muchos casos, comparten una masa de agua o que pueden tener diferencias de intereses acerca de una fuente) también pueden recurrir a tratados y actividades diplomáticas para resolver las dificultades.<sup>61</sup>

Existen algunos argumentos contundentes en contra de esta postura. En primer lugar, no es probable que los futuros problemas de seguridad estén relacionados con guerras en el sentido tradicional de la palabra, es decir, conflictos armados entre dos estados soberanos. Por lo tanto, el argumento de que son pocas las instancias en las que el agua fue la única causa de una “guerra” no es tan relevante. Por otro lado, no hay dudas de que sí es fuente de otras tensiones, como vimos en la cronología de Gleick. Además, aunque el agua no sea la “única” causa de un conflicto, con seguridad será un factor importante. Por último, durante décadas muchos investigadores pacifistas de todos los ámbitos (es decir, no relacionados exclusivamente con los conflictos por el agua) expresaron ideas similares a las mencionadas acerca del papel de la cooperación internacional a la hora de evitar las guerras. Sin embar-

go, a pesar de sus estudios y de una multitud de tratados, los enfrentamientos militares fueron inevitables. Por ello, no se puede asegurar ni considerar probable que las investigaciones de paz tengan mucho más éxito en el caso de los conflictos por el agua.

Por estas razones, el manejo cuidadoso del agua es un factor importante para mantener la paz, y los mercados y el sector privado tienen reservado un importante papel en relación con este tema.

## Capítulo 6

### El precio del agua

En este capítulo nos acercamos un poco más al centro del tema que nos ocupa: ¿Cuánto se puede cobrar por el agua? Este punto es el más candente de toda la discusión acerca de la privatización del agua en los países pobres. Quienes se oponen a ella sostienen que las personas pobres no podrán pagar la cantidad de agua que necesitan si los precios los pone el mercado y no los políticos. Opinan que la privatización genera automáticamente un aumento en los precios. Es ése el argumento implícito en gran parte de la resistencia contra la introducción de intereses comerciales en la distribución del agua en países pobres. Se dice que una mayor participación del mercado y del sector privado elevará aún más la cifra que sobrepasa los 1.000 millones de personas sin acceso adecuado al agua, algo que aumentará la pobreza y la cantidad de enfermedades y muertes.

Un grupo de investigadores que trabaja para la Internacional de Servicios Públicos, un sindicato internacional que representa a los trabajadores del sector público, sostiene en un informe:

[...] los precios altos y las desconexiones implican que es probable que sean los sectores más pobres de la sociedad los principales damnificados por el proceso de privatización. Además, si con esto aumenta el consumo de agua proveniente de fuentes contaminadas, las consecuencias serán desastrosas para la salud pública.<sup>62</sup>

Otro informe expresa el argumento del siguiente modo:

“Son las empresas privadas las que ganan con la privatización del agua, [...] los hogares pobres son los principales damnificados”.<sup>63</sup>

Es posible formarse una imagen: niñas que se ven obligadas a caminar kilómetros y kilómetros todos los días con pesadas tinajas sobre la cabeza, niños que deben trabajar en lugar de estudiar, millones de personas que mueren de deshidratación diarrea y empresas multinacionales que se llenan los bolsillos a causa la sed de los más necesitados. Este tipo de panorama despierta sentimientos fuertes y ofrece argumentos fáciles. Sin embargo, ¿cuán relevante es?; ¿en qué medida se condice con la realidad?; ¿es realmente eso lo que se obtiene con la privatización y los precios fijados por el mercado?; ¿no es posible, quizá, que los que se oponen a la privatización estén tan ciegos por el odio a la economía de mercado y a las grandes empresas que pongan los dogmas y la ideología por sobre lo que es mejor para los pobres?

Hay indicios claros de que es necesario allanar el camino para las empresas y el mercado si se desea suministrar agua limpia y potable a los más de mil millones de personas que actualmente no tienen acceso a ella. Hoy, para conseguir agua, las personas que no están conectadas a la red tiene que pagar mucho más de lo que pagarían si estuvieran conectadas. Si bien es cierto que la privatización aumenta los precios, de ese modo la empresa distribuidora obtiene los recursos y los incentivos para conectar más hogares a la red de suministro. Así, las personas que hoy no tienen agua obtienen grandes beneficios a causa del aumento en los precios del agua de red. Además, el tiempo que invierten en ir a buscar agua les representa un gran costo. Y ésos son los costos que tenemos que tener en cuenta para establecer la comparación. Por otro lado, los precios demasiado bajos son responsables de la falta de capital mencionada con anterioridad, el derroche, la sobreexplotación y la falta de flexibilidad. También provocan que los distribuidores no tengan incentivos para extender la red y llegar a nuevos usuarios. El último problema, aunque no el menos importante, es que los subsidios actuales para el consumo de agua benefician a grupos que no son precisamente los más necesitados.

Analícemos con profundidad el último punto. Podemos comenzar por observar la oferta y la demanda de agua, y usar esa observación como punto de partida para determinar si los precios de mercado son mayores o menores que los precios determinados políticamente. Para terminar, analizaremos si la privatización genera aumentos o disminuciones de precios.

Cuando se permite que el mercado fije el precio de un bien, ese precio depende de la oferta y la demanda. El equilibrio se produce cuando ambas se encuentran en un precio determinado. Cuando los políticos regulan el precio de un bien, la oferta y la demanda se distorsionan. Si el precio fijado es menor que el precio de equilibrio, la

oferta disminuye, y la demanda aumenta. Contrariamente, si el precio es mayor que el de equilibrio, la oferta aumenta y la demanda disminuye. Estos son conceptos económicos básicos, que se enseñan en la escuela secundaria, por lo que resulta realmente extraño que tengan tan poco peso en la discusión mundial acerca del suministro de agua.

El problema principal acerca del precio del agua en las zonas pobres del mundo surge porque es demasiado bajo para que la oferta y la demanda converjan. En lugar de realizar la producción y la distribución de modo que cubran sus propios costos, estas actividades se subsidian con ingresos tributarios.<sup>64</sup> Anualmente, se gastan US\$ 45.000 millones en subsidios para la distribución del agua en el tercer mundo. En los países en desarrollo, el precio del agua es tan bajo que, en promedio, sólo cubre aproximadamente 30% de los gastos del proveedor del servicio. Según las estimaciones de algunos expertos, el subsidio que recibe el sector equivale, en promedio, al 80% de sus gastos.<sup>65</sup>

Si ni siquiera se logra cubrir los gastos corrientes u operativos, habrá aún menos dinero para destinar al mantenimiento y a las inversiones en infraestructura para mejorar la distribución y la calidad del agua. Tampoco será posible ampliar la red para que llegue a los que hoy no cuentan con agua potable.

Quizá, tenga la misma importancia mencionar el incentivo que tiene la empresa distribuidora para llegar a la mayor cantidad de usuarios posible. Si el precio del agua es tan bajo, para expandir la red, la empresa distribuidora tiene que incurrir en costos que no podrá recuperar mediante las tarifas. Con eso en mente, no hay muchas razones para que quiera ampliar la red y, mucho menos, para que se tome el trabajo extra de hacer las conexiones. ¿Por qué habría que invertir en una pérdida segura?

Por motivos políticos, el precio del agua es, sencillamente, demasiado bajo: el objetivo es garantizar que todos puedan pagar el agua que necesitan. En la práctica, sin embargo, el suministro es insuficiente para llegar a los pobres, por lo que más de 1.000 millones de personas se ven obligadas a pagar precios muy elevados para conseguir agua de baja calidad, con los riesgos que ello implica para la salud. El nivel demasiado bajo de los precios permite explicar gran parte del problema de la distribución inadecuada de agua limpia y potable en los países pobres.

De ese modo, desde el punto de vista del suministro, hay razones de peso para que la política no influya sobre el precio del agua, ya sea mediante regulaciones, o mediante subsidios, y para que sea el mercado quien lo decida en su lugar. Todo indica que algunas ONG se dieron cuenta de esto. En el Foro Mundial del Agua, realizado en Bombay (la India) en enero de 2004, Prakash Amatya, un miembro de una ONG de Nepal, dijo: “La falta de agua en Katmandú se debe a que el agua es casi gratuita”.<sup>66</sup>

Sin embargo, no es el suministro lo único que se ve perjudicado por el control de precios. Si los políticos fijan el precio del agua por debajo del precio del mercado, la demanda crecerá en exceso, con algunas consecuencias negativas.

En primer lugar, se derrochará agua: si el precio es muy bajo, los usuarios no tienen incentivos para economizar o limitar su consumo. En los hogares, por ejemplo, nadie va a detenerse a pensar en lavar dos cargas de ropa sin cambiar el agua o en bañar a más de un niño sin renovar el agua de la tina; es en la agricultura donde deben producirse los ahorros importantes, y sobre ese punto volveremos más adelante. El derroche agrava la falta de agua y, también, la destrucción del medio ambiente. El problema del derroche se agudiza cuando, en lugar de determinar el precio de acuerdo con la cantidad utilizada, se cobra una tarifa fija. De esa forma, se eliminan por completo los incentivos para economizar.

Corea del Sur es un ejemplo notable del derroche de agua. En 2002, cuando el país atravesaba una crisis de escasez, se supo que los habitantes utilizaban más agua per cápita que los de cualquier otro país de la OCDE, a pesar de que el nivel de ingresos de Corea era de los más bajos. La producción estaba muy subsidiada, por lo que el derroche costaba muy poco. Para completar la serie de complejidades e irracionalidades de la administración de agua, eran cinco los funcionarios públicos a cargo del tema.<sup>67</sup>

En Windhoek, la capital de Namibia, se lanzaron campañas informativas y se fijó un precio para controlar el consumo de agua. Las modificaciones en los precios resultaron muy efectivas: lograron una reducción del consumo de 20%. Con las campañas educativas, por otro lado, sólo se consiguió una reducción de 5%.<sup>68</sup>

El consumo industrial y agrícola del agua reviste, incluso, más importancia que el consumo en los hogares. En esas actividades se concentra el 92% del consumo mundial de agua: es allí donde se pueden lograr los mayores

ahorros.<sup>69</sup> Sin embargo, no hay incentivos para reducir el consumo si los precios son inferiores a los recomendables.

Los agricultores, que representan 70% del consumo mundial, suelen tener una actitud muy ineficiente respecto del tema.<sup>70</sup> Por ejemplo, si siembran cultivos que requieren grandes cantidades de agua, no logran una proporción óptima entre el componente nutritivo de su producción y la cantidad de agua que utilizan. De hecho, la agricultura es uno de los “villanos” para los recursos hídricos mundiales. Cuanto menos desarrollado está un país, mayor es la proporción de agua que consume la agricultura. Por ese motivo, si se mejora la eficiencia del uso agrícola del agua, los efectos más notables se sentirán en los países pobres.

La mitad del agua que utilizan los agricultores de todo el mundo no produce alimentos. Por eso, haciendo algunos cambios menores, se puede lograr un enorme ahorro. Una mejora de 10% en la distribución del agua para la agricultura duplicaría el suministro mundial de agua potable. Puede mencionarse como ejemplo el cultivo de tomates, que requiere 40% más de agua si se utilizan métodos de irrigación tradicionales en lugar de métodos de irrigación por goteo. La cantidad de agua necesaria para cultivar una hectárea de arroz alcanzaría para el consumo de 100 hogares rurales durante cuatro años.<sup>71</sup> Si el precio del agua no estuviera subsidiado, probablemente los agricultores harían inversiones para reducir el consumo destinado a cosechar alimentos.

Los efectos nefastos que pueden ser generados por un precio incorrecto se ven con claridad en California. A causa de los elevados subsidios, los agricultores reciben enormes cantidades de agua a precios muy bajos. Por otro lado, los habitantes urbanos pagan casi mil veces más que los agricultores por el agua que consumen. De ese modo, mientras las ciudades de California gastan excesivas sumas de dinero en plantas de desalinización para tratar el agua de mar, en el desierto se cosecha arroz, una actividad que consume grandes cantidades de agua.<sup>72</sup> Por ende, las malas políticas aplicadas no son exclusivas de los países en desarrollo: también existen en países altamente desarrollados con sistemas de gobierno eficaces.

Así, el aspecto de la demanda es otro argumento en contra del control del precio del agua por parte de los medios políticos. Los que, a pesar de todo, están a favor de esta metodología opinan que lo más importante son los aspectos humanitarios y no las cuestiones relacionadas con la oferta y la demanda. Consideremos esos aspectos, entonces, que son la parte central de este libro.

Este tema nos obliga a preguntarnos si las personas con menos recursos pueden pagar el agua a precios de mercado. Los opositores sostienen que, si se permite que el mercado fije el precio, será muy difícil, cuando no imposible, que los pobres puedan pagar toda el agua que necesitan. ¿Cuán cierto es eso? Todo depende del tipo de comparación que hagamos.

Como paso previo, es necesario diferenciar, por un lado, la comparación entre precios determinados políticamente y precios fijados por el mercado y, por otro, la comparación entre el suministro público y el suministro privado de agua, se trata de dos temas distintos. Dejar la distribución del agua en manos privadas no significa, necesariamente, que el precio estará determinado por el mercado, ya que no hay nada que evite que los políticos controlen el precio. Como veremos más adelante, los regímenes de suministro de agua privatizados e íntegramente desregulados son pocos. Por el contrario, son los políticos quienes a menudo determinan los precios, incluso, luego de aceptar la participación de intereses comerciales. En el tipo de acuerdo más habitual, cuando se le permite a una operadora privada entrar al negocio de distribución del agua, el precio se define en el contrato que ésta firma con las autoridades públicas.

Si vamos a hablar del acceso de las personas pobres al agua, el único punto de partida razonable son aquellas (más de 1.000 millones) que no tienen acceso a agua potable. Existe una importante relación entre el desarrollo (en términos de PIB) y el acceso al agua. Frecuentemente, son las personas más pobres las que no tienen agua y no son abastecidas por las redes de distribución existentes. UN-Hábitat describe en varios de sus trabajos de campo que del total de personas sin acceso al agua y a sistemas sanitarios los segmentos más pobres de la población urbana de los países en desarrollo representan una enorme proporción. Un estudio de 15 países con ingresos bajos e ingresos medios bajos indicó que más de 80% del segmento más pobre de la sociedad carecía de agua.<sup>73</sup>

El modo más sencillo que tienen a su disposición los habitantes urbanos pobres de los países en desarrollo para conseguir agua es comprarla, ya sea a pequeños vendedores en puestos callejeros, o a los que tienen acceso a un pozo de agua (a menudo, contaminada), o aquellos que hacen entregas a domicilio. A veces se envían camiones cis-

terna a los distritos más necesitados, y se venden contenedores de agua. En ese caso, estos habitantes se enfrentan a las fuerzas del mercado, pero en condiciones muy injustas, dado que el agua que obtienen es, en promedio, doce veces más cara que la que obtendrían mediante una conexión a la red y, en algunas oportunidades, incluso más costosa.<sup>74</sup> (Véase cuadro 6.1.) Éste es un punto muy importante, pero los activistas que se oponen a la privatización suelen pasarlo por alto.

**Cuadro 6.1. El precio de agua proveniente de fuentes alternativas.**

**Comparación con el agua de red.**

<b>Región/País</b>	<b>Ciudad</b>	<b>X veces más costosa</b>
<b>África</b>		
Mauritania	Nuakchot	1-100
Nigeria	Onitsha	6-38
	Lagos	4-10
Kenia	Nairobi	7-11
Togo	Lomé	7-10
<b>Asia</b>		
Pakistán	Karachi	28-83
Indonesia	Surabaya	20-60
	Yakarta	4-60
Bangladesh	Dacca	12-25
<b>Latinoamérica</b>		
Honduras	Tegucigalpa	16-34
Ecuador	Guayaquil	20
Perú	Lima	17

Fuente: Moor (1997).

Es válido decir, entonces, que los más pobres no se ven muy afectados por los aumentos en los precios del agua de red. En la situación actual, por el contrario, más de 1.000 millones de ellos están sufriendo los altísimos precios que se ven obligados a pagar por no contar con tuberías. Por eso, el aumento los afectaría, indirectamente, de un modo muy positivo: si el precio del agua estuviera determinado por el mercado, los pobres saldrían muy beneficiados, ya que el proveedor tendría el capital y los incentivos para extender la red y llegar a ellos. De ese modo, conseguirían agua de mejor calidad, con más rapidez y a precios más bajos.

Por ejemplo, en Puerto Príncipe, la capital de Haití, la gente que tiene acceso a la red de distribución del agua paga US\$ 1 por m<sup>3</sup>, mientras que aquellos que no tienen acceso a la red pagan US\$ 10 por la misma cantidad. De ese modo, los pobres de Puerto Príncipe se beneficiarían con un aumento en los precios, aunque ese aumento multiplicara el valor del agua por nueve.<sup>75</sup> La situación es la misma en casi todas las demás ciudades del tercer mundo. En Vientián (Laos), el agua que se vende de manera informal cuesta 136 veces más que el agua de red; en Ulán Bator (Mongolia) es 35 veces más cara; y en Bandung (Indonesia) cuesta 489 veces más.<sup>76</sup> Los habitantes sin acceso de estas ciudades se beneficiarían con un aumento en el precio del agua de red.

También hay encuestas que indican que los habitantes pobres de los países en desarrollo están dispuestos a pagar más de lo que pagan actualmente.<sup>77</sup> Otros encuestas sostienen que la elasticidad de precios (es decir, la sensibilidad del consumo ante los aumentos de precios) es menor en el caso de los hogares que en el caso de la agricultura y la industria.<sup>78</sup> Se puede argumentar que esto es lógico, ya que las consecuencias de quedarse sin agua son más nefastas para las personas que para la agricultura y la industria. Sin embargo, por otro lado, esto confirma la posibilidad de lograr una mejor conservación de agua mediante el aumento de precios, dado que, como vimos, la agri-

cultura y la industria son responsables de 92% del consumo de agua mundial.

Hay buenos ejemplos de ciudades donde el aumento de los precios del agua tuvo efectos muy positivos. En Bogor (Indonesia), los precios aumentaron sustancialmente, y el proveedor del servicio pudo conectar más hogares a la red, con lo que muchas personas pobres ganaron acceso a una fuente de agua más económica. En Tegucigalpa, la capital de Honduras, algunos distritos pobres se unieron y firmaron un acuerdo con la empresa operadora, según el cual los mismos consumidores pagarían las conexiones a la red: 85% de todos los hogares compraron la conexión, lograron tener agua en sus casas y redujeron, simultáneamente, la cantidad de dinero que gastaban en agua.<sup>79</sup>

Otro aspecto para tener en cuenta al discutir el precio del agua desde el punto de vista de los pobres es el de los costos que enfrentan en la actualidad por no tener acceso al agua de red. Como vimos en el capítulo 2, cientos de millones de personas insumen varias horas al día en ir a buscar agua. Durante ese tiempo, no pueden trabajar ni estudiar, por lo que sacrifican ingresos. Es difícil cuantificar esas pérdidas, pero parece razonable suponer que varias horas diarias de trabajo no remunerado y poco productivo implican grandes pérdidas, tanto para el individuo como para toda la comunidad. Un estudio sobre Dehra Dun, una ciudad del norte de India, muestra que si se incluye en el precio del agua el tiempo que pasan las personas (comúnmente, en su mayoría pobres) tratando de conseguirla, y si a eso se le agregan la pérdida en ese período de tiempo, en realidad, el agua cuesta 15 veces más que su valor nominal.<sup>80</sup> Este factor es crucial al discutir el precio.

También en ese caso, los pobres se beneficiarían con un aumento de los precios. Además, los subsidios públicos favorecen, sobre todo, a otros grupos más privilegiados. Las empresas públicas de agua sólo logran cubrir 30% de sus costos: el 70% restante se cubre con subsidios financiados con ingresos impositivos. A las personas que hoy no tienen acceso a ninguna red de distribución, los subsidios tampoco les llegan. En algunos países en desarrollo, entre 80% y 90% del quintil más rico de la población tiene acceso a un suministro público de agua, mientras que en el quintil más pobre esa proporción se ubica entre 50% y 30%, o menos. En Colombia, por ejemplo, 80% de todos los que se benefician con los subsidios hídricos pertenecen a grupos de ingresos altos y medios. Un estudio de seis ciudades de América Central indica que los subsidios llegaban, principalmente, al 60% más rico de la población.<sup>81</sup> En la práctica, entonces, quienes se benefician con los subsidios son, en su mayoría, los grupos privilegiados, como la clase media y los agricultores. Estos grupos realmente no necesitan agua más barata e, incluso, están dispuestos a pagar mucho más por la que consumen.

Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos:

Los habitantes urbanos de bajos ingresos suelen pagar precios elevados por un suministro inadecuado de agua. Por ejemplo, compran agua a vendedores a precios entre 2 y 50 veces más elevados por litro que los que pagan los grupos con ingresos más altos, quienes reciben agua de red en sus hogares a precios bajos gracias a los enormes subsidios.<sup>82</sup>

En Chile, sin embargo, los subsidios hídricos se enfocaron en los segmentos más pobres. Como la distribución del agua se autofinancia, la mayor parte de la población paga el costo real del producto, mientras que a las personas más pobres se les ofrece una tarifa reducida. Sudáfrica cuenta con un sistema diferente, pero basado en el mismo principio: se le otorga acceso al agua a los ciudadanos más pobres sin impulsar un consumo excesivo. Todas las familias tienen derecho a 25 litros de agua por día, completamente gratuitos. Todo consumo que supere esa cantidad es bastante más caro.<sup>83</sup> El modelo sudafricano, sin embargo, presenta dos problemas: en primer lugar, los subsidios benefician a toda la población y no sólo a los pobres. En segundo lugar, las empresas proveedoras de agua tienen pocos incentivos para extender la red de suministro porque llegarían a personas cuyo consumo de agua es muy bajo.

También debe recordarse que para producir y suministrar agua potable y pura es necesario incurrir en gastos, y alguien tiene que pagarlos. Los subsidios son gastos que el Estado financia con los ingresos impositivos que provienen de los contribuyentes. Los que se benefician estos subsidios, al menos en forma indirecta, son principalmente los mismos que pagan por ese beneficio. En realidad, las únicas personas que pagan por los subsidios sin obtener ningún beneficio de ellos son los más pobres, que no tienen acceso al agua de red.

El ex secretario de agricultura de Chile, Renato Gazmuri, sostiene que el sistema de distribución del agua sub-

sidiada por el estado que se usaba antes en Chile conllevaba, de hecho, una redistribución regresiva de la riqueza. Como las personas de bajos ingresos consumen una proporción más grande de sus ingresos que la de otros grupos más privilegiados, se destina una proporción más grande a los impuestos (ya que el consumo está más gravado que el ahorro y las inversiones). Si tenemos en cuenta eso, y que estos pobladores consumen menor cantidad de agua y, por extensión, menor proporción de los subsidios, se puede decir que los subsidios, en la práctica, implican una transferencia de recursos desde los más pobres hacia los privilegiados: la clase media consigue agua barata, y los pobres pagan la cuenta.<sup>84</sup>

Andrew Nickson, que escribió un informe sobre el tema para el Departamento del Desarrollo Internacional (DFID, por su sigla en inglés) del Reino Unido, logra resumir el problema del siguiente modo:

El sistema de suministro de agua a cargo del sector público en países de ingresos medios y bajos no tiene éxito a la hora de satisfacer las necesidades de los habitantes urbanos pobres. En lugar de eso, da como resultado el subsidio de los intereses de los ricos.<sup>85</sup>

De este modo, el dinero que se gasta para compensar los déficit de los servicios públicos podría destinarse a fines mucho mejores, como el apoyo monetario directo u otro tipo de asistencia para los necesitados.

En Chile, el costo de los subsidios dirigidos a los pobres llega a US\$ 40 millones. Cuando los subsidios eran generales, se invertían US\$ 100 millones, es decir, más del doble. La diferencia se aplicó a necesidades mucho más urgentes, como algunas medidas para combatir la pobreza.

Otra forma de ayudar a los hogares menos privilegiados cuando se eliminan los subsidios es la entrega de “vales de agua”, que garantizan un nivel determinado de consumo, cuyo costo será absorbido por el estado mediante el pago de las facturas de la empresa proveedora. Si puede llevarse a cabo, ésta es, quizá, la mejor manera de garantizar, en forma simultánea, que los hogares pobres tengan el mínimo indispensable de agua y que los operadores tengan el capital y el incentivo para extender las redes hasta las zonas pobres.

El debate sobre el precio del agua y los subsidios se relaciona íntimamente con la discusión sociológica acerca de los excluidos y los incluidos en el sistema. Un grupo queda fuera de un sistema, mientras que el otro permanece dentro, y las relaciones entre ambos suelen ser complicadas. En el contexto del precio del agua, los excluidos son los más pobres, que no están conectados a la red, y los incluidos son los que reciben el agua de la red. Estas personas excluidas realmente necesitan ingresar al sistema: enfrentan costos mucho más elevados que los que enfrentarían si estuviesen dentro, y también más elevados que los que enfrentan los que están en el sistema actualmente. Sin embargo, los que ya están dentro no quieren dejarlos entrar, ya que implicaría un mayor gasto para ellos. Se configura, de ese modo, un conflicto de intereses entre la clase media, relativamente privilegiada, y los marginales pobres. Resulta llamativo que tantas ONG de izquierda se alineen con la causa de los más pudientes.

Ya hemos discutido la necesidad de aumentar los precios y las ventajas. Es hora de preguntarse si la “privatización” implica necesariamente precios más altos. Como ya hemos aclarado, es necesario hacer una distinción entre un sistema privatizado y otro con precios de mercado.

Una vez más, debemos dejar claro que como punto de partida de esta discusión tenemos que tomar a los más de 1.000 millones de personas que actualmente no tienen suministro de agua de red y que gastan muchísimo tiempo y dinero para conseguir agua. El agua que consumen, en promedio, es doce veces más cara que el agua de red y suele tener peor calidad. Pagarán menos si se las conecta a la red de distribución del agua. ¿Qué pasará con los que ya están conectados? ¿Tendrán que pagar más o menos? Es una pregunta complicada, que carece de una respuesta sencilla.

Algunos argumentos sostienen que los precios aumentarán; y otros, que disminuirán. En la práctica, hay ejemplos de precios que subieron y de precios que bajaron luego de la introducción de los intereses privados en la distribución del agua. En tres de los casos que estudiaremos en los capítulos 7 y 8, los precios aumentaron luego de la privatización, mientras que en otros tres casos disminuyeron. Los movimientos del precio dependen de varios factores.

Una razón para suponer un aumento de los precios es que todos los subsidios públicos desaparecen cuando se acepta la participación de intereses privados. Es posible continuar subsidiando la distribución del agua si se transfieren fondos a la empresa privada, pero no es una práctica habitual, ya que los gobiernos suelen delegar los servi-

cios en empresas privadas cuando tienen pocos recursos, o quieren recortar costos, o utilizar los fondos públicos para otros fines. Además, existe el riesgo de que los subsidios se diseñen de forma que la empresa operadora no se beneficie por llegar a la mayor cantidad de usuarios posible. Esto, a su vez, elimina una de las ventajas principales de la participación privada: los incentivos para extender la red de distribución y alcanzar a aquellos que quedan excluidos cuando el sistema es público. Sin embargo, el argumento más contundente contra la distribución subsidiada del agua es que el apoyo no llega a los que más lo necesitan.

Por un momento, dejemos a un lado los subsidios: ¿sigue siendo más caro delegar la distribución del agua a una operadora privada que a una pública? Existe un argumento que apoya esta teoría: la privatización suele implicar un alto nivel de inversiones. La falta de inversión en el sector del agua en los países en desarrollo es una de las principales razones de la falta de agua que sufren tantos habitantes. Suele aceptarse la participación de empresas privadas como una manera de conseguir capital. Dicho esto, como las empresas quieren que sus ingresos superen sus gastos, las inversiones a menudo las obligan a aumentar el precio. Es muy poco habitual que el costo de producir y distribuir el agua sea tan bajo como para que las autoridades públicas puedan atraer inversores (a fin de revertir años de falta de inversiones) y, al mismo tiempo, ofrecer a sus clientes precios más bajos que los anteriores.

Por otro lado, la necesidad de inversiones no depende del carácter público o privado de la distribución del agua. Un proveedor público necesita un nivel de inversión tan alto como el de uno privado para conectar la mayor cantidad de personas a la red y mejorar la calidad de la distribución. No hay nada que permita suponer que los costos serán menores sólo porque las inversiones las realiza una empresa estatal; en todo caso, se da exactamente lo contrario. De ese modo, el argumento de que la privatización en sí misma genera inversiones que implican mayores costos y, por extensión, precios más elevados “hace agua” (siempre y cuando uno no esté satisfecho con la situación actual, a la que puede atribuirse 12 millones de muertes al año por falta de agua).

En esta línea, es un error pensar que las inversiones son sólo un costo para la empresa, los usuarios y el sector público. Tampoco es cierto que los aumentos de precios producto de las inversiones se mantengan en un plazo un poco más largo. Analicemos un ejemplo proveniente de otra industria: cuando Volvo invierte millones en un nuevo modelo de auto, espera recuperar ese dinero. El nuevo modelo es atractivo para los clientes, por lo que se vende bien. La nueva línea de producción es más eficiente que la anterior, y esto permite que los autos se vendan por menos dinero. Los clientes obtienen un auto que les gusta, y más personas pueden pagarlo. Gracias al aumento de la eficiencia, los empleados que trabajan en la nueva línea son más productivos y pueden recibir un mejor salario (y, quizá, hasta recibir algún tipo de capacitación), lo que a su vez estimula su entorno económico. El sector público obtiene más ingresos impositivos a partir de las ganancias de la empresa, de los salarios de los empleados y también de las compras de autos. En otras palabras, todos se benefician.

También podemos citar un ejemplo más claro y, tal vez, más inmediato; el de la industria farmacológica: luego de invertir grandes cantidades, la empresa descubre un nuevo medicamento que permite que las personas recuperen su salud y vuelvan a trabajar, con lo que dejan de ser un gasto para el sector público y se transforman en una fuente de ingreso.

#### **La historia de Hawa Amandu, de Ghana**

Hawa Amandu vive en Maamobi, un barrio pobre de las afueras de Accra, la capital de Ghana. En la zona no hay tuberías, ni pozos, ni cisternas. Por esa razón, debe caminar más de un kilómetro y medio por día para conseguir agua, por la que paga un poco más de 75 centavos cada vez. Eso es lo mismo que paga una familia promedio de Londres, pero el ingreso de Hawa es sólo una fracción del ingreso de la familia londinense. A veces va sin comer para que sus nietos puedan tener agua para beber. Si estuviese conectada a la red, pagaría menos, podría salir a trabajar en lugar de tener que cargar pesadas vasijas de agua y contaría con un ingreso mejor. El gobierno de Ghana resolvió emprender un importante programa de inversiones junto con el sector privado.

Fuente: Christian Aid (2002).

Lo mismo ocurre con el agua. A largo plazo, las inversiones generan un aumento de los ingresos y una disminución de los gastos. Las empresas privadas llegan a una mayor cantidad de usuarios con menos empleados y costos más bajos. Esto tiene varias consecuencias positivas.

## Capítulo 7

### Las posibilidades de la privatización

Los gobiernos de varios países en desarrollo, al comprender que la situación no puede continuar así, han comenzado a buscar formas de mejorar su distribución nacional de agua. No pueden esperar a que sus países se desarrollen al punto de que la mayoría de los ciudadanos tenga acceso al agua de red. Se han dado cuenta de que la falta generalizada de agua limpia y potable es, sobre todo, un resultado de las consecuencias negativas de que la distribución esté en manos del Estado.

En consecuencia, los países pobres buscan cada vez más la ayuda de empresas para la distribución del agua; sin embargo, esto ha sucedido sólo en una escala limitada y no se vio reflejado verdaderamente hasta la década de los noventa. Hoy sólo el 3% de los pobres en el mundo en desarrollo recibe agua mediante el suministro formal del sector privado. La intervención del sector privado en la distribución del agua para el tercer mundo es, entonces, muy limitada, lo que constituye un problema grave, dado que se necesitarán 180.000 millones de dólares al año para que todo el tercer mundo tenga acceso al agua potable.

Quienes se oponen a que el sector privado desempeñe un papel importante en los países pobres tienden a fijar el rótulo de “privatización” a todas las formas de participación empresarial en la distribución del agua. Sin duda, el término “privatización” tiene un gran impacto pedagógico y demagógico. De hecho, hoy existen muy pocos sistemas en el mundo con activos hídricos privatizados por completo y proveedores totalmente desregulados. Y en los países en desarrollo, sólo una pequeña proporción de las inversiones privadas presentan una clara privatización. En cambio, aparecen más a menudo diversas formas de cooperación entre el sector público y el privado, o el gobierno y las empresas. Estas conexiones se denominan, por lo general, privatización del agua.<sup>86</sup>

Los diferentes grados de intervención privada en este tema adoptan seis formas diferentes. El grado más bajo es el contrato de servicios, por el cual, simplemente, un contratista privado controla el mantenimiento de las redes existentes. En otro modelo, una firma privada dirige la distribución real de agua, pero el agua y la infraestructura continúan siendo propiedad pública. Esto se asemeja a una empresa que terceriza su departamento de TI: en ambos casos, los directores continúan siendo responsables y toman el riesgo. Una tercera forma otorga a una empresa privada el arrendamiento de agua y la infraestructura por un período limitado. Un cuarto método, conocido como “construcción-posesión-explotación-traspaso” (BOOT, por su sigla en inglés), generalmente incluye la participación de una empresa privada que construye o renueva la infraestructura para luego arrendarla por un período de tiempo. En la quinta alternativa, las concesiones, un distribuidor privado alquila la infraestructura disponible y se compromete, como parte del contrato, a alcanzar ciertos objetivos; por ejemplo, precio, ampliaciones o cantidad de clientes con acceso al agua. Una sexta posibilidad incluye la venta parcial o total de los derechos e infraestructura a empresas. La concesión es la forma más habitual de permitir la participación de intereses privados en la distribución del agua.

Si se agrega una variable más a la ecuación, los controles, es posible simplificar, y distinguir cuatro “régimenes de agua” tradicionales:

- Distribución del agua financiada y administrada por el sector público (el acuerdo más común en todo el mundo).
- Monopolios naturales subsidiados por el estado con control de precios.
- Monopolios naturales subsidiados por el estado con control de ganancias.
- Franquicias, arrendamientos o contratos de concesión controlados por el estado.

En consecuencia, los mercados de agua completamente libres, sin participación pública ya sea por posesión o por control, son muy infrecuentes. Por ello utilizaremos el término “privatización” como se emplea en el debate, es decir, referido a un régimen que puede tener varias formas de intervención de interés comercial.

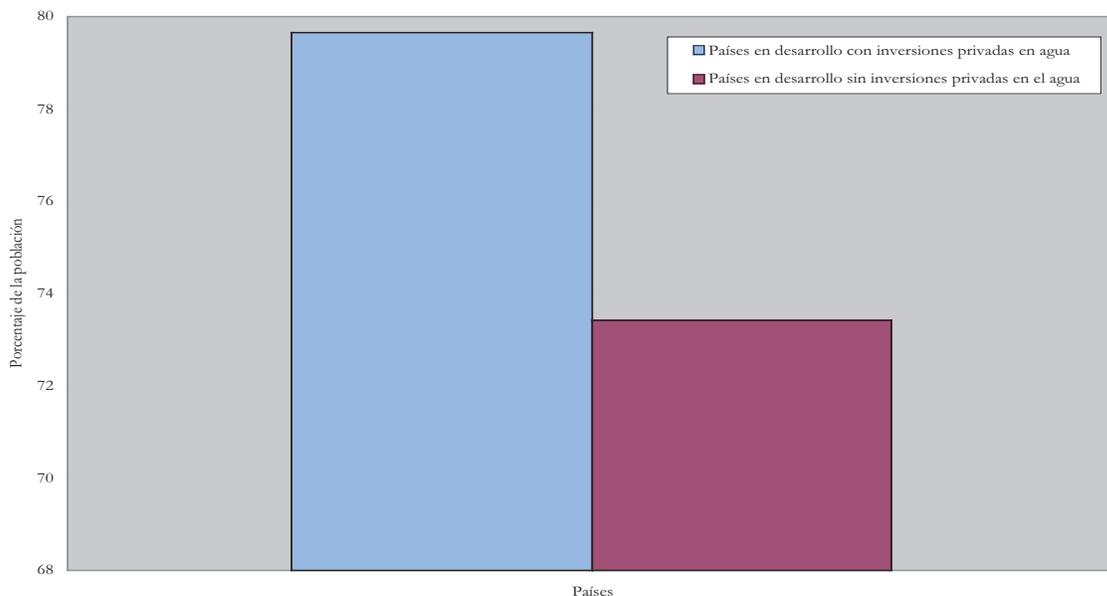
Como ya vimos, la actividad privada ingresó al sector del agua muy recientemente. Las empresas experimentan una presión cada vez mayor para aprovisionar las zonas urbanas pobres con el agua que necesitan. La razón por la que, hasta el momento, el agua ha estado, por lo general, bajo la administración pública es que se pensaba que los

operadores del mercado y el sector privado no tenían la capacidad o no estaban dispuestos a proveer agua a los pobres. Se trata de una suposición errónea, por tres motivos.

En primer lugar, la administración pública ha desarrollado mecanismos mediante los cuales se estipula, entre otros requerimientos, en los contratos de concesión que las empresas suministren agua a los pobres. En segundo lugar, las empresas saben que el éxito de su operación, en un entorno tan politizado como las ciudades del tercer mundo, depende de asegurar que el agua llegue también a los sectores pobres. En tercer lugar, las empresas notaron que las ventas de agua a los ciudadanos pobres pueden constituir una parte importante del mercado, que no deben descuidar. Así, los pobres tienen un gran valor comercial como consumidores: por lo general, conforman no menos del 50% del mercado total de un país y, por ende, no debe desatendérselos ni política ni económicamente. De esta forma, el desafío de proveerles agua es una parte integral de la planificación corporativa; y, como se muestra en el gráfico 7.1, las empresas han alcanzado un éxito considerable en este aspecto.

En los países en desarrollo en donde los intereses privados invirtieron en el suministro de agua y el saneamiento, en promedio, el 80% de la población tiene acceso al agua potable, contra sólo el 73% en los países en desarrollo sin inversiones privadas. Cuanto mayor es la intervención del sector privado en dicho suministro, mayor es la cantidad de personas con acceso al agua.<sup>87</sup>

Gráfico 7.1 Acceso al agua potable en países en desarrollo con inversión privada en el agua y sin ella<sup>88</sup>



Fuente: IDM online.

Esto sucede porque los operadores privados no tienen las deficiencias de las prestaciones públicas. Los emprendimientos privados tienen, por lo general, mayores recursos de inversión, más competencia para manejar el agua y administrar una organización, acceso a tecnología más moderna y mejor, una mayor conciencia de los costos y estructuras de incentivos más sanas, a lo cual se agrega que no están tan sujetos a lealtades y dogmas políticos.

Con frecuencia, la privatización puede ayudar a revitalizar sistemas petrificados. En muchos países, el interés del agua consiste en los intereses del productor, representados por políticos, sindicatos y el proveedor público, en equipo.<sup>89</sup> Estos grupos pretenden perpetuar el statu quo y así dan lugar a la inflexibilidad e ineficiencia. El surgimiento de un operador externo en forma de empresa, por lo general, motiva reformas en burocracias lentas que pueden disolver estos problemas.

Los resultados superiores alcanzados por distribuidores de agua privados también se confirman en una larga serie de estudios, mayormente sobre distribuidores en el mundo industrializado. El Banco Mundial, sin embargo, realizó una comparación mayor entre 50 distribuidores de agua en países en desarrollo de Asia y el Pacífico, y comprobó que las firmas privadas son más eficientes.<sup>90</sup>

Consideremos ahora algunos casos reales y analicemos las consecuencias de la privatización y el ajuste del mercado de los regímenes de agua. Podemos comenzar con Camboya, donde se realizó la comparación, quizá, más clara y completa entre el suministro de agua privado y el público de un país en desarrollo.

### ***Camboya***

Camboya, como la mayoría de los países en desarrollo, tiene problemas de distribución del agua<sup>91</sup>, por lo que puso a prueba la privatización, y licenció a una empresa privada para distribuir agua en tres ciudades provinciales durante tres años. En una cuarta ciudad, no se realizó ninguna transferencia de los recursos públicos, en lugar de ello, se le otorgó permiso a un emprendimiento privado para construir una red propia de suministro de agua en los distritos aledaños a la ciudad que aún no contaban con el suministro de la red pública. En las otras 19 ciudades provinciales, la distribución estaba por completo bajo la administración pública.

Desafortunadamente, las contrataciones en las tres primeras ciudades no fueron transparentes, lo que dejó lugar a la corrupción y a la restricción del comercio. A esto se sumó que los contratos no eran claros con respecto a lo que se esperaba de las empresas y a los términos de renovación. De todas maneras, las empresas invirtieron grandes sumas de dinero para mejorar el sistema de distribución del agua.

Los políticos camboyanos tenían diversas opiniones acerca de si la admisión de intereses comerciales era positiva o negativa, por lo que se llevó a cabo una encuesta que comparaba el suministro de agua en las cuatro ciudades que tenían intervención privada con otras cuatro ciudades donde el suministro continuaba siendo público. Los resultados no dejaron lugar a dudas: la distribución funcionaba mejor en las ciudades en las que se habían admitido los intereses comerciales.

Los hogares de las ciudades con distribución privada de agua estaban mucho más satisfechos con el servicio de los distribuidores que aquellos de las ciudades que contaban con instalaciones públicas. La disponibilidad era mejor, en el sentido de que el agua llegaba a los grifos con mayor frecuencia. Todas las ciudades con distribución privada, excepto una, tenían agua corriente las 24 horas. En las ciudades con distribución pública, había agua entre 8 y 12 horas al día. Las ciudades con sistemas privados, además, tenían menos interrupciones en el suministro y agua de mejor calidad.

Los distribuidores privados eran superiores por varios motivos. En primer lugar, tenían personal mejor calificado y mejor pago. En segundo lugar, el mantenimiento de la red se realizaba con mayor regularidad, e introdujeron programas para controlar minuciosamente la calidad del agua. Por último, un punto también importante es que los distribuidores privados tenían una motivación más fuerte para buscar la satisfacción del cliente. Así, sus virtudes se manifestaban, sobre todo, en una inversión para mejorar las deficiencias de las instalaciones públicas: gestión corporativa, importancia de la calidad e incentivos para suministrar agua de buena calidad sin interrupciones al mayor número de personas posible.

Es verdad que el precio del agua era un poco más alto en las ciudades con agua privada, pero la diferencia era de apenas 6%. Este pequeño porcentaje se compensaba, en gran medida, con el beneficio de un suministro doméstico regular de agua potable. Además, los distribuidores privados emitieron los recibos de la mayor parte de sus ganancias, lo que lleva a sospechar que las instalaciones públicas tenían cierto monto de ingresos que no se informaba, y que el precio real del agua suministrada era más alto que lo declarado oficialmente.

### ***Guinea***

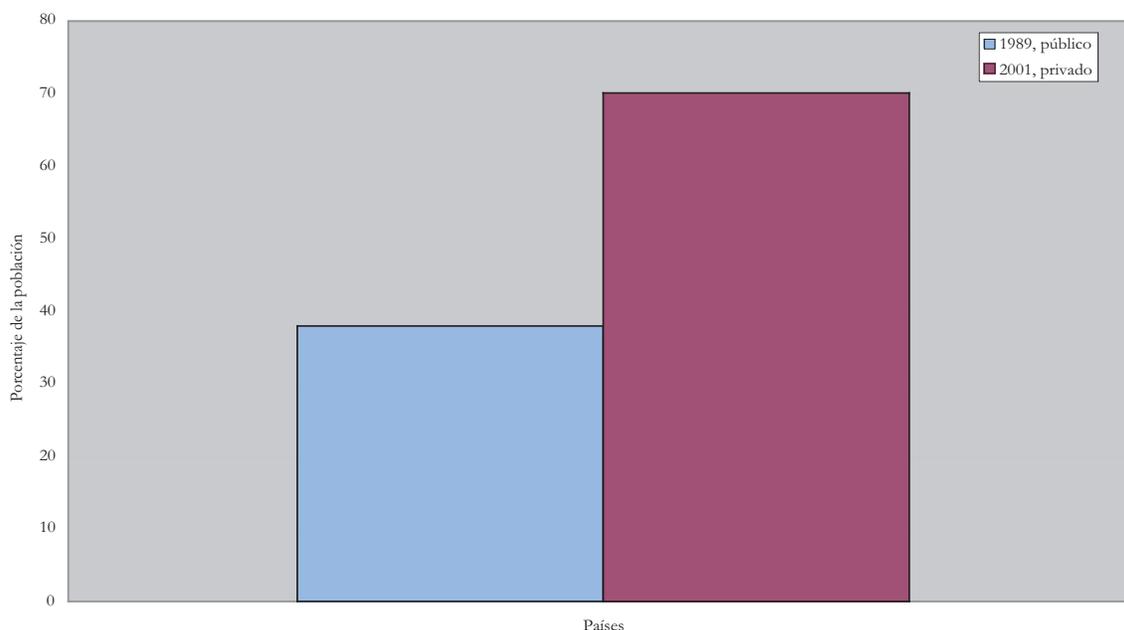
Guinea ofrece uno de los primeros y más conocidos ejemplos de un país pobre que permitió la entrada de empresas privadas en el sector del agua.<sup>92</sup> En 1989, cuando el manejo del agua en las ciudades se le otorgó a una empresa privada, un poco más de dos habitantes urbanos de cada diez tenían acceso al agua limpia y potable. En 2001, 12 años más tarde, la cifra era de siete cada diez (véase el gráfico 7.2). El beneficio en bienestar por la pri-

vatización se calculó en no menos de US\$ 23 millones.<sup>93</sup>

Es asombroso que la cantidad de personas con acceso al agua limpia y potable haya aumentado tan drásticamente en poco más de una década. Este tipo de cambios se ha observado en países que demostraron un desarrollo muy rápido, pero éste no es el caso de Guinea, que es un país muy pobre. La creciente población y la atención a la deuda nacional consumieron gran parte de su crecimiento económico. Por el contrario, el notable adelanto se puede atribuir a la empresa privada que, a diferencia del servicio gubernamental y público, tiene el capital, la competencia y el incentivo para suministrar agua limpia y potable a la mayor cantidad de personas posible. Esto es, precisamente, lo que tiende a marcar la diferencia entre distribuidores privados y públicos.

Guinea goza de una buena situación con respecto al tema del agua. Se calcula que tiene 166.000 millones de m<sup>3</sup> de agua renovable, si bien muchas de sus fuentes son compartidas con otros países. Pero a fines de la década de los ochenta, su suministro nacional estaba completamente desorganizado; como se ilustra en el gráfico 7.2, sólo 23% de la población urbana tenía acceso al agua limpia y potable, sólo 10 de las 33 ciudades del país contaba con tuberías de agua. En Conakry, la capital, la situación era crítica. La población aumentaba con rapidez, y el distribuidor público no podía satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Gráfico 7.2. Acceso a agua limpia y potable en Guinea, con suministro de agua por organismos públicos y privados



Fuente: Utrikesdepartementet (Ministerio Sueco de Asuntos Exteriores) (2003a).

De acuerdo con Ménard y Clarke, “A pesar de los préstamos sustanciales de donantes internacionales, la cobertura era baja y muchos residentes no conectados tomaban agua de fuentes contaminadas. Debido a esto, la principal causa de muerte de infantes y niños eran las enfermedades causadas por aguas contaminadas, y hubo epidemias periódicas de cólera. La entidad pública responsable del sector, la empresa nacional Distribution de l’Eau Guinéenne (DEG, Distribución del agua en Guinea), estaba mal administrada, tenía demasiados empleados y era prácticamente insolvente.<sup>94</sup> Esta entidad sólo podía producir 25 m<sup>3</sup> por habitante al año; había únicamente 12.000 conexiones (tuberías del usuario final) en todo el país, y sólo 5% de éstas tenía medidores (véase el cuadro 7.1).

**Cuadro 7.1. El agua en Guinea antes y después de la inversión privada**

	<i>Antes</i>	<i>Después</i>
Habitantes de la ciudad con acceso a agua limpia y potable, porcentaje	38	70
Ciudades con cañerías para el agua, cantidad	10	18
Producción de agua en la capital, m <sup>3</sup> por año	40.000	100.000
Tuberías de agua para usuario final, cantidad	12.000	30.500

Fuente: Utrikesdepartementet (Ministerio Sueco de Asuntos Exteriores) (2003a).

Lo que ocasionaba esta situación, una vez más, era la falta de recursos y la ineptitud administrativa. Las eficiencias burocráticas de Guinea eran, quizá, aún más evidentes que las de Camboya. La asignación de responsabilidades entre las diferentes autoridades no era clara, el manejo de agua estaba fragmentado y la eficacia del servicio público era muy deficiente.

En 1989, se formó una asociación público-privada (PPP, por su sigla en inglés)<sup>95</sup>, fundada con créditos subvencionados y aprobados por el Banco Mundial, entre una empresa nacional de servicio público de agua y una empresa privada de agua. La empresa pública, con mayor autonomía y flexibilidad que el servicio público anterior, se encarga del planeamiento, el manejo y la propiedad de la infraestructura del agua. Esto luego se arrienda a la empresa privada, que se encarga de recaudar los pagos de los usuarios en concepto de cargos por conexión y consumo.

Se debe destacar que esta PPP no funciona con agilidad y que no se alcanzaron todas las metas del proyecto, pero hubo mejoras notables. Se redujeron sustancialmente las demoras y sobrecostos de varios proyectos de construcción; la red de suministro de agua se extendió a más ciudades y la cantidad de conexiones aumentó en gran medida; la proporción de habitantes urbanos con acceso al agua limpia y potable casi se triplicó, y la producción de agua de Conakry se duplicó.

Además, en esta ciudad, todos parecen estar de acuerdo en que la calidad del agua mejoró después de la privatización: el público general, la Organización Mundial de la Salud y organizaciones de consumidores locales, así como el gerente de la planta de Coca-Cola (quien seguramente tiene un conocimiento bastante amplio sobre el tema). El efecto, entonces, ha sido prácticamente el contrario al aducido por los detractores de la participación de intereses comerciales.<sup>96</sup>

Es claro que la mayor competencia de la empresa privada con respecto a la administración del agua marcó una gran diferencia. Y este no es un dato sorprendente, ya que hay grandes probabilidades de que una corporación multinacional, con años de experiencia en la distribución del agua en países industrializados y en desarrollo, sea más eficiente que la administración pública de un país africano pequeño y empobrecido.

La privatización en Guinea impulsó en gran medida la eficiencia. Gracias a que 95% de todas las tuberías de usuarios finales ahora tienen medidores, la empresa puede cobrar por el agua suministrada. De esta manera, la empresa gana dinero y puede pagar el alquiler de la infraestructura al gobierno, quien, a su vez, puede utilizar el pago para realizar inversiones en infraestructura, tanto nueva como existente. Cada vez más personas tienen, día a día, un mejor acceso al agua limpia y potable.

El tema del precio del agua está ligado a los incentivos. El importe que se pagaba por el agua en Guinea, por las pocas personas conectadas a las cañerías públicas de agua, estaba altamente subvencionado. Es decir, era tan bajo que los ingresos por las ventas de agua no cubrían los costos. Por lo tanto, el sistema estaba mal administrado, la infraestructura no tenía un buen mantenimiento, y había escasez de capital de inversión para llegar a una mayor cantidad de usuarios. Desde la inversión, el precio del agua ascendió bastante, de 15 centavos por m<sup>3</sup> en 1989 a casi

un dólar en 2000. Para contrarrestar estas alzas de precios se introdujo un esquema de subsidio progresivo, que fue eliminado de a poco en 1995.

Sin embargo, el punto más importante en este tema es que, antes de la privatización, la mayoría de los guineanos no tenía ningún tipo de acceso al agua corriente. Ahora sí lo tienen. Y para estas personas, el costo del agua ha disminuido drásticamente. La cuestión moral es, entonces, determinar si valía la pena subir el precio para la minoría de habitantes que ya estaban conectados antes de la privatización, con el objetivo de alcanzar el 70% que hoy está conectado. Teniendo en cuenta las terribles consecuencias de no tener agua limpia y potable, esta pregunta sólo puede responderse de modo afirmativo.<sup>97</sup>

### **Gabón**

Algunos opositores a la intervención privada para el suministro de agua en países pobres reconocen que esto puede haber tenido efectos positivos en unas pocas ciudades del tercer mundo. Pero afirman que, en esos países, la mayoría de las personas que tienen poca agua viven en zonas rurales, donde no se aplica la lógica urbana. Las distancias son mucho más largas que en los pueblos y ciudades, y la falta de infraestructura, como rutas y otras obras públicas, determina que la ampliación de la red de suministro de agua sea un negocio demasiado costoso. Con costos tan altos, es difícil que las empresas privadas logren ganancias sin aumentar los precios más allá de lo que los habitantes pobres pueden pagar. De este modo, la privatización no es una panacea ante la escasez de agua en los países en desarrollo.

Esta objeción es insostenible, por varias razones. En primer lugar, 48% de la población mundial vive en comunidades urbanas, y para 2030 este porcentaje aumentará a 60%. La mayoría de los 3.000 millones de personas que nacerán durante los próximos 50 años vivirán en las ciudades, al igual que los dos tercios de los habitantes que deben estar conectados a una red de agua para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>98</sup> William Finnegan, en un artículo del *New Yorker*, lo define de manera concisa:

Esta enorme emergencia en la salud pública, de lento movimiento es, en gran medida, un resultado de la rápida y caótica urbanización en las naciones del sur del mundo.<sup>99</sup>

Además, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) ha demostrado que se ha subestimado la seriedad del problema en zonas urbanas, y que la falta de agua y saneamiento provoca daños más graves en las ciudades que en las zonas rurales. Por ejemplo, una fuente de agua que esté a pocos cientos de metros de una casa en un medio urbano puede significar horas de espera en una cola, mientras que en las zonas rurales esto puede ser una solución relativamente conveniente. Además, es obvio que las heces depositadas al aire libre son menos peligrosas cuando hay mucho espacio.<sup>100</sup>

Por último, pero no menos importante, también hay buenos ejemplos de inversiones privadas con resultados exitosos en zonas rurales. Uno de éstos proviene de Gabón, en donde en 1997 el gobierno firmó un contrato con una empresa francesa para que tomara la distribución del agua y electricidad en todo el país.<sup>101</sup> El contrato definía qué porcentaje de la población tenía que abarcar la red de suministro de agua y electricidad nacional, y estipulaba que los precios debían reducirse a 17,25%. En el momento de la privatización, la empresa pública suministraba agua a 32 comunidades, pero había grandes zonas del campo que no tenían electricidad ni agua de red.

La privatización ha sido un gran éxito. En sólo cinco años, la empresa invirtió 40% de lo que estipulaba el contrato para un período de 20 años. Como consecuencia de estas inversiones, mejoró la calidad del agua y bajaron los precios. El distribuidor privado, además, alcanzó todas las metas definidas de ampliación de la red y, en algunos casos, incluso las superó. Hoy, un 14% más de viviendas tiene acceso a la red de suministro de agua.<sup>102</sup>

Esto demuestra que los habitantes rurales pobres también conforman un mercado importante, que los operadores comerciales no deben descuidar. Además, la empresa ha demostrado tal grado de ingenio que es difícil creer que una entidad pública pueda igualarla. Entre otras cosas, como han hecho los operadores privados en numerosos casos, diseñó métodos innovadores para proporcionar agua a las viviendas a costos muy bajos.<sup>103</sup> La prueba más convincente de cómo funciona hoy la distribución del agua, comparada con las épocas en las que la tenía a su cargo el sector público, son las opiniones de la gente. Los clientes, es decir, la población de Gabón, están más satisfechos con la distribución del agua actual que con la anterior.

### **Casablanca**

La centralización es uno de los grandes problemas que afecta el suministro de agua en los países pobres. A los operadores y representantes locales se les quita el poder sobre el agua, y éste es ejercido por políticos y burócratas en las capitales, muchas veces en estrecha colaboración con intereses de donantes y productores, quienes, a su vez, están lejos de los usuarios y tienen poco incentivo para realizar mejoras. Después de todo, ellos no se ven afectados en forma directa. La descentralización, tanto de la propiedad como de la administración del agua, puede ayudar a mejorar el desempeño. Las iniciativas enfocadas localmente demuestran que el agua puede utilizarse de manera mucho más eficiente. Ya vimos los efectos positivos de la *propiedad* descentralizada en el caso chileno. Pero el *poder* descentralizado también puede alcanzar resultados positivos; cuanto más cerca de los usuarios estén los responsables de las decisiones, mayor incentivo tendrán para mejorar la distribución. Casablanca, en Marruecos, es un buen ejemplo.<sup>104</sup>

La demanda de agua limpia en Marruecos aumentó rápidamente a comienzos de la década de los ochenta, en parte porque la población urbana creció de 8,7 millones en 1982 a 13,4 millones en 1994. Para satisfacer esta demanda agregada se necesitarían inversiones; inversiones que el gobierno, con sus recursos limitados, no podría realizar por falta de capital y competencia. Entonces el gobierno optó por una estrategia que comprendía algunas medidas. Dos de ellas eran la descentralización del poder sobre la administración del agua y la admisión de intereses privados. A las ciudades, simplemente, se les dio más libertad para decidir cómo manejar el problema.

Durante la década de los noventa, algunas ciudades decidieron invitar intereses privados. Casablanca, la ciudad más grande de Marruecos, creó una PPP que comenzó a funcionar en 1997, y se firmó un contrato con un consorcio privado formado por operadores internacionales y locales.

Este interés privado invirtió el equivalente a unos US\$ 250 millones entre 1997 y 2002 inclusive. Esto, junto con la moderna tecnología y la capacidad de gestión de la firma, provocó una cadena de mejoras. La mayor eficacia y la reducción de las pérdidas permitieron que la empresa aprovisionara a un mayor número de clientes con más agua, aunque producía menos. La calidad del agua se elevó y, además, la empresa mejoró el manejo de efluentes, aunque esto no estaba incluido en el contrato.

La empresa ha reducido la cantidad de personal, pero, por otro lado, hoy se capacitan más empleados que en la época en que la distribución del agua era pública, y la movilidad del personal dentro de la empresa es mucho más alta de lo que solía ser. Como resultado, una mayor cantidad de empleados se ubica en posiciones más satisfactorias tanto para ellos como para sus empleadores. Los salarios han aumentado y ahora se definen más sobre la base de la competencia y el desempeño de cada empleado en particular. Las condiciones de salud y seguridad también son superiores, y se instaló un sistema de tecnología de la información.

Además, la respuesta a los usuarios, que la empresa trata como clientes, mejoró considerablemente. El consumo se mide de manera más eficaz, la distribución es mucho más fiable, los reclamos son más positivos, y las fallas se tratan con más rapidez que antes. Las autoridades locales, por su parte, ya no tienen que dedicar una gran proporción de fondos públicos a la distribución del agua, en su lugar, pueden realizar las inversiones sociales de las que tanto dependen las ciudades de Marruecos.

En una palabra, la empresa privada ha aportado su competencia a la distribución del agua, la experiencia de manejar una empresa de agua, el capital y la habilidad técnica. Esto fue posible gracias a la descentralización de la toma de decisiones.

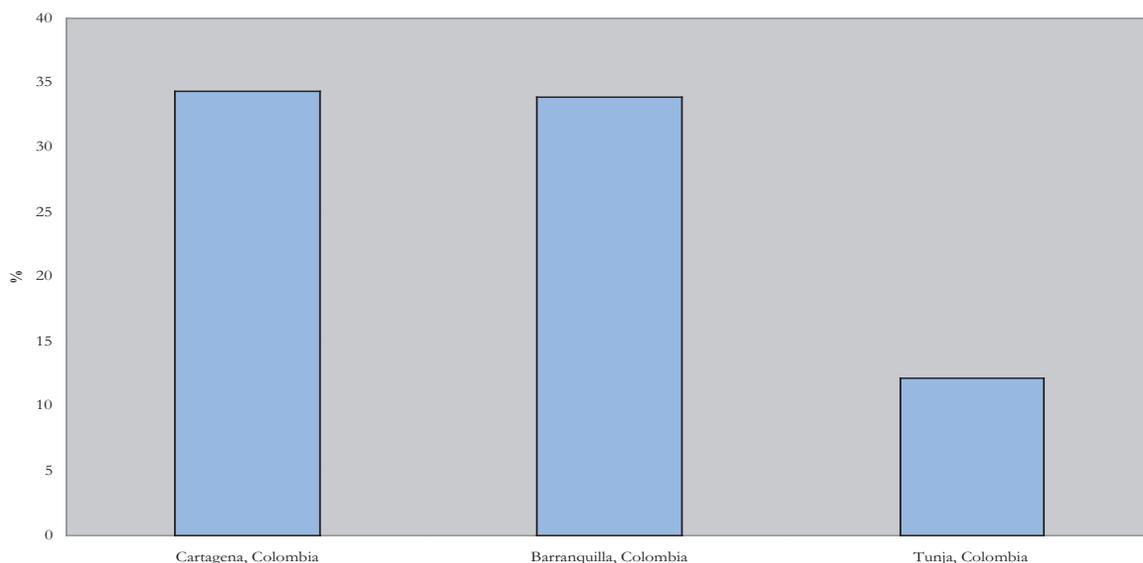
### **Más ejemplos**

Es posible citar otros ejemplos de distribución del agua en países pobres que se beneficiaron con la descentralización. Un estudio que comparaba este aspecto en Senegal y Costa de Marfil llegó a la conclusión de que, si bien las condiciones eran similares en ambos países, la distribución del agua funcionaba mejor en Senegal. La mayor descentralización e influencia local en ese país pueden ayudar a explicar la diferencia.<sup>105</sup>

En Guayaquil, la ciudad más importante de Ecuador, la privatización permitió que, desde 2001, 100.000 de los ciudadanos más pobres se conectaran a la red. Estas personas ahora pagan tan sólo una décima parte de lo que solían pagar por el agua a los vendedores informales, y ahora el agua llega a sus hogares por medio de cañerías y se encuentra disponible las 24 horas del día.<sup>106</sup>

Además de las cifras a nivel macro y los casos que hemos analizado, hay cierta cantidad de estudios que comparan la cobertura de la red de suministro de agua antes y después de la privatización en diferentes ciudades del tercer mundo. Un sondeo a través de algunos estudios del Banco Mundial mostró que la privatización aumentó el acceso de la población al agua en todos los casos investigados.<sup>107</sup> Además de las ciudades y países ya mencionados en este libro, el análisis abarcó tres ciudades de Colombia y el aumento que se produjo en ellas por la privatización (véase el gráfico 7.3).

**Gráfico 7.3. Aumento de conexiones de tuberías de agua luego de la privatización en diferentes ciudades. Porcentajes**



Fuente: Banco Mundial (2001).

La privatización y la intervención comercial en la distribución del agua también provocan un impacto ambiental positivo. Existen ejemplos elocuentes de proyectos públicos de infraestructura para el agua que produjeron consecuencias ambientales muy adversas. También la regulación política de la fijación de precios y del suministro de agua tuvo efectos desastrosos. En Pakistán, por ejemplo, los precios bajos llevaron al sobreconsumo, lo que provocó la desaparición de manglares en zonas sensibles y la disminución de la biodiversidad.<sup>108</sup>

Es de conocimiento público, tanto por estadísticas como por estudios de casos, que la privatización de empresas públicas ha tenido generalmente un impacto favorable en el medio ambiente.<sup>109</sup> Las empresas privadas traen consigo nuevos capitales, nuevas técnicas y habilidades de administración, y su búsqueda de competitividad las lleva a utilizar los recursos de manera eficaz; esto incluye el sector del agua.

Existen dos aspectos fundamentales de los problemas ambientales relacionados con el suministro de agua en el mundo: debemos economizar nuestro consumo y mantener la disponibilidad. El mercado y la empresa privada realizan contribuciones positivas para ambos aspectos, de diferentes maneras.

Comencemos por observar el uso moderado. Las empresas que se dedican a distribuir agua potable a la mayor cantidad de personas posible tienen gran interés en ser cuidadosas y economizar el agua al máximo. También tienen más competencia y capital que las empresas públicas para la administración efectiva de los recursos, y no menos en los países pobres. En Guinea, el emprendimiento privado es más eficiente y economiza mejor el agua comparado con la empresa pública que funcionaba en el pasado.

Hemos visto también que el hecho de que los precios estén determinados por el mercado provoca un uso más

cuidadoso del agua y disminuye el consumo, como en el caso de Bogor, en Indonesia. En Chile, la introducción de un mercado del agua provocó que ésta llegara a donde más se la necesitaba, y que, a su vez, se usara una menor cantidad y se lograra la misma prosperidad o más.

Con respecto a la protección del agua como recurso natural, hoy en el mundo no se vislumbra un buen panorama. Por ejemplo, 20% de todas las especies de peces de agua dulce están en peligro de extinción o se han extinguido recientemente. La peor situación se presenta en los países en desarrollo. En el delta del Nilo, se extinguieron 30 de 47 especies comerciales de peces, y la industria pesquera, que alguna vez empleó a un millón de personas, se destruyó. En promedio, los países en desarrollo desechan entre 90 y 95% de toda el agua residual doméstica y 75% de todos los residuos industriales directamente en el agua superficial, sin ningún tipo de purificación. Nueva Delhi descarga 200 millones de litros de agua de desechos sin tratar y 20 millones de litros de efluentes industriales por día en el río Yamuna, que pasa por la ciudad en su curso hacia el Ganges.<sup>110</sup>

Las empresas del oeste, con la competencia y el capital para manejar el agua y el saneamiento de acuerdo con estipulaciones ambientalistas diferentes de las que generalmente prevalecen en países en desarrollo, ayudarán a proteger el agua del tercer mundo. Aguas Argentinas es un buen ejemplo. La eficiencia de esta empresa le permitió reducir el uso de sustancias químicas en la purificación del agua, a diferencia de las prácticas empleadas por la empresa pública encargada de la distribución del agua en el pasado. Las fuerzas comerciales provocaron que la empresa prestara más atención a la calidad del agua, mejorara la purificación, alcanzara una mayor cantidad de usuarios y extendiera la red de desagües cloacales para reducir la cantidad de aguas negras arrojadas al medio ambiente.<sup>111</sup>

Muchas veces, los recursos considerados un activo en común son los que sufren consecuencias negativas desde el punto de vista ambiental. Por otro lado, los propietarios privados protegen el agua de la mejor manera posible. Así ganan dinero, ya sea usando el agua para la agricultura, la industria o vendiéndola. Los derechos del agua que se pueden comercializar, formalmente reconocidos, son el mejor negocio y han reducido el impacto ambiental agregado. En las regiones áridas, el impacto ambiental es menor donde se practica este tipo de comercio que donde no se lo practica.<sup>112</sup> Además, los derechos de propiedad formalmente reconocidos facilitan el control del manejo del agua: si nadie es responsable del agua, no habrá nadie que regule su uso. La privatización también indujo a los gobiernos a ajustar la legislación y a mantener un control más minucioso del cumplimiento de leyes y reglamentaciones ambientales. Por supuesto, es más fácil para un gobierno ejercer cargos contra una empresa privada que denunciarse a sí mismo ante un tribunal por violar sus propias reglamentaciones. Y la amenaza de sufrir acciones legales es un incentivo importante para que el proveedor respete las normas.

Los opositores a las privatizaciones por lo general argumentan que éstas dañarán el medio ambiente en lugar de ayudarlo. Pero parece que les resulta muy difícil encontrar pruebas de esto; en su lugar, confían en las anécdotas. Por ejemplo, el Polaris Institute, en uno de sus panfletos, menciona tres ejemplos de empresas del agua que fueron acusadas de no cumplir con reglamentaciones ambientales.<sup>113</sup> (Llama la atención que si bien el foco del documento son los habitantes pobres de todo el mundo, los tres casos ocurrieron en Europa, y no en países en desarrollo.) Es verdad que las empresas y, además, los individuos y los gobiernos cometen errores. Siempre podemos encontrar ejemplos de éxitos y de fracasos, tanto en el ámbito privado como en el público; es la naturaleza de la actividad humana. Lo importante, sin embargo, si queremos llevar a cabo un análisis serio sobre este tema, es el resultado general en el ámbito mundial. ¿Qué suele funcionar, y qué no? Y aquí, los activistas que están en contra de la privatización no presentan ninguna prueba de proveedores privados que tengan antecedentes ambientales peor que el de los públicos. En general, no presentan datos ni ningún análisis de las virtudes y debilidades de los distribuidores privados en contraposición con los públicos, en lo que se refiere al medio ambiente. Considerando los antecedentes de los proveedores públicos de agua, existen buenas razones para creer que una comparación total demostraría las ventajas de la privatización.

La privatización del agua en el mundo puede alcanzar muy buenos resultados, gracias a la disponibilidad superior de capital en los emprendimientos de negocios; la competencia, la eficiencia y el acceso a la tecnología de las empresas comerciales; y también a las empresas que funcionan por una ganancia motivada por fuerzas bastante diferentes de las que gobiernan a las autoridades públicas. Además, el proceso de licitación permite la competencia entre varias empresas. Las empresas privadas también pueden superar puntos muertos que inhiban la eficiencia

entre diferentes intereses de productores. En Camboya, vimos una comparación entre los sistemas público y privado en un mismo momento; y en Guinea, una comparación en el tiempo. En ambos casos, los regímenes privados funcionaron mejor que los públicos. En Gabón mostramos que la privatización también puede producir buenos resultados en zonas rurales y en Casablanca, que los buenos efectos se pueden lograr mediante la descentralización. Finalmente, vimos que la comercialización y privatización puede ser positiva para el medio ambiente, en el sentido de la reducción del uso y la preservación del agua como recurso natural.

Sin embargo, la admisión de intereses comerciales en el suministro de agua no está totalmente exenta de dificultades, en especial en los países pobres, y a continuación consideraremos los riesgos que esto puede implicar.

## Capítulo 8

### Los peligros de la privatización

El papel del sector privado en la propiedad, la administración y la distribución del agua es una cuestión muy delicada y ha dado lugar a muchos debates. Decir que el tema ha suscitado opiniones enérgicas, y que aquellos involucrados en el debate tienen dificultad en llegar a un acuerdo sería subestimar la cuestión.

Un ejemplo de esto es el III Foro Mundial del Agua, realizado en Japón, en marzo de 2003. Representantes de gobiernos, de organizaciones internacionales, del sector empresarial, de organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros, discutieron varios temas relacionados con el agua del mundo, y los ministros que participaron emitieron una declaración conjunta. Sin embargo, esta declaración no abordó la cuestión referida a la conveniencia de que la posesión, la administración y la distribución del agua quedaran en manos de agentes privados o de agentes públicos.

El asunto, sin embargo, fue tratado por integrantes de menor nivel dentro del mismo encuentro, quienes luego de largas discusiones, fueron incapaces de llegar a un acuerdo. Sus puntos de partida eran simplemente demasiado distintos. La declaración sobre las conclusiones a las que arribaron sólo decía: «el debate con respecto a las asociaciones públicas y privadas no ha sido resuelto».<sup>114</sup>

¿Por qué cuando se trata del agua, la privatización o cualquier apertura hacia la empresa privada es un asunto tan delicado? En todas partes del mundo, muchos otros sectores, como el de la energía, las telecomunicaciones y los servicios postales, han sido expuestos de varias maneras a la competencia o a la privatización, por lo general con resultados muy positivos en términos de la calidad, la productividad y la rentabilidad.<sup>115</sup> En cambio, la distribución del agua se considera diferente de las otras actividades públicas tradicionales porque el acceso a ella es, literalmente, una cuestión de vida o muerte, aun a corto plazo.

Aunque ya se ha planteado este punto varias veces, es útil repetirlo: hay muy pocos casos de privatización completa del agua, ya sea como recurso natural, ya sea como distribución del agua potable. En cambio, el ordenamiento más común es aquel en el que tanto la propiedad como la distribución del agua están en manos del sector público. En los casos en que las empresas privadas están involucradas, usualmente lo hacen mediante acuerdos de concesión en los que un ente privado le alquila la infraestructura al sector público y se hace cargo del mantenimiento y el financiamiento de cualquier inversión, a cambio de que se le permita recaudar los pagos de los usuarios. Estos contratos, por lo general, son a largo plazo para que las empresas puedan obtener un retorno por sobre el capital invertido, es decir, para que puedan obtener ganancias. Cuando se discute la participación del sector privado en la distribución del agua debe tenerse en cuenta este punto.

Como ya hemos analizado, los regímenes del sector público respecto del agua tienen algunas limitaciones. ¿Son tan negativas las consecuencias de la privatización como para sobrepasar las debilidades demostradas por los regímenes del sector público en relación con el agua? Consideremos los riesgos que conlleva la privatización del agua.

El argumento más común de los opositores es que los precios del agua subirán, y, entonces, los pobres no podrán pagar el agua que necesitan. Pero este aspecto puede dejarse a un lado, puesto que ya lo hemos analizado (véase el capítulo 6).

Otro argumento frecuente de los críticos es que la privatización del agua sólo consiste en el reemplazo de un monopolio público por otro privado. Uno de los beneficios de la desregulación de los servicios públicos y el ingreso de empresas privadas en estos ámbitos es que, en general, se espera que la competencia genere un mejor desempeño. Pero precisamente en sectores con monopolios naturales esta ventaja desaparece ya que una sola empresa privada se hace cargo y no tiene que enfrentar competencia alguna.

La distribución del agua es un monopolio natural. Un operador con acceso a un sistema listo de producción, distribución y purificación tiene tal ventaja por haber comenzado antes que quienes quieran ingresar al mercado encontrarán imposible competir. Construir un nuevo sistema desde cero, sencillamente, es demasiado caro. Ni siquiera tiene sentido, desde un punto de vista económico, admitir competidores. Una única red de suministro de

agua puede abastecer a todo el mercado a un costo menor que dos o más empresas competidoras.<sup>116</sup>

El monopolio público, se reemplaza por uno privado, que es igualmente inmune a la competencia y no tiene incentivos aparentes para comportarse en forma diferente de la del monopolio anterior. Además los monopolios privados, en contraposición a los públicos, no pueden ser influenciados mediante las elecciones generales. Las empresas privadas son comercial, pero no políticamente, responsables ante sus usuarios. Además, las empresas tienen un interés comercial en ofrecer agua al costo más bajo posible, y maximizar sus ganancias. Los críticos sostienen que esto resulta en servicios de baja calidad y precios altos. Por lo tanto, el resultado, según nos dicen, es que los monopolios públicos son reemplazados por otros privados, que a menudo son peores.

Pero ¿deben ser así las cosas? Como vimos en los casos citados, hay monopolios privados que funcionan bastante bien. ¿Cómo puede ser esto? Hay varias razones, y éstas explican las causas por las que las empresas privadas en general suelen ser más exitosas que las públicas.

En primer lugar, quienes creen que los controles públicos son una buena forma de garantizar la distribución del agua pura a la mayor cantidad posible de usuarios, deben saber que una empresa privada puede regularse de la misma manera que una autoridad pública o una empresa de servicios públicos. El contrato entre la autoridad pública y el distribuidor privado puede incluir reglas con respecto al precio, la calidad y la cobertura de la red de agua, entre otras cosas. Así es como ocurre en la realidad.

Además, tanto la teoría como la práctica indican que es más probable que una empresa privada pueda cumplir con las reglas del contrato porque las privadas tienen más habilidades, capacidades y recursos que las empresas públicas.

Además los incentivos de los monopolios privados son muy diferentes de aquellos de los monopolios públicos. Imaginemos un régimen de agua en el cual un organismo privado tiene un natural y verdadero monopolio de la distribución del agua. La empresa no está sujeta a controles públicos de ningún tipo con respecto al precio, la calidad y la cobertura.<sup>117</sup> A diferencia de un monopolio público, un distribuidor privado que no debe cumplir ninguna regla tiene un incentivo para llegar a la mayor cantidad posible de usuarios. Esta empresa vive de los ingresos que exceden los gastos generales y los hará crecer mientras espere que los ingresos por los nuevos usuarios excedan el costo marginal del trabajo de colocar las tuberías de agua y de producir y distribuir agua para ellos.

Tal vez, el argumento más importante es que la empresa privada no tendría incentivo alguno para usar su estatus de monopolio para aumentar en demasía los precios. Es verdad que ya vimos que el precio que las personas están dispuestas a pagar por el agua es bastante alto, pero si la empresa subiera el precio excesivamente o si comenzara a distribuir agua de calidad inaceptable, caería la demanda, y entonces, también disminuirían los ingresos. La gente, simplemente, buscaría agua en otro lugar, como suele pasar, en especial, entre los mil millones de personas o más que en la actualidad no tienen acceso al agua corriente. En cambio, la empresa encontraría un punto de equilibrio, esto es, un nivel de precios, para producir agua de calidad, que pudiera pagar la mayor cantidad posible de personas para obtener así el mayor ingreso posible. El monopolio privado también tendría un incentivo para tratar de mantener los costos lo más bajo posible, para así poder conservar bajo el precio del agua. Además, no deberíamos olvidarnos de que las empresas tienen que competir para obtener el contrato en una licitación.

Sin embargo, quizá, no sea mejor un monopolio privado, completamente libre de regulación, a uno regulado. El precio de equilibrio puede terminar siendo mayor que el precio regulado. Más adelante se analizará cómo deben regularse los distribuidores privados de agua, y cómo debe asegurarse el cumplimiento de estas regulaciones.

De todos modos, el riesgo que se corre con los monopolios privados y sus efectos negativos puede considerarse menor que el costo de no suministrar agua corriente a personas y empresas.

Pero los activistas que están en contra de la privatización dicen también que en los mercados globales de agua hay tan pocas empresas que no existe verdadera competencia; y que en la práctica éstas tienen un comportamiento oligopólico y colusivo que les permite obtener ganancias aprovechando la situación precaria de los países pobres del mundo.<sup>118</sup> Esa acusación puede ser refutada de varias formas. Primero, como señala en un documento el Polaris Institute, una de las ONG que está en contra de las privatizaciones, la cantidad de operadores internacionales en este mercado no es tan pequeña como muchos dicen. De hecho, este instituto lista, bajo el título «Principales operadores corporativos en la industria mundial del agua», no menos de nueve corporaciones multinacionales involu-

cradas en la provisión de agua en el mundo. Ésta no es base para un oligopolio.<sup>119</sup>

Segundo, los procesos de licitación de los contratos de agua en el mundo se han caracterizado por una competencia feroz. Las empresas más importantes han presentado propuestas muy bajas (muchas veces demasiado bajas, como se verá más adelante). En Manila, el gobierno analiza más de 50 empresas.

Tercero, hay buenas razones para creer que a medida que el mercado se desarrolle, las empresas involucradas en industrias relacionadas, tales como la construcción y las obras públicas, querrán tener una participación en el mercado. De igual manera, los distribuidores de agua son privatizados en Europa y en América del Norte, es probable que algunos de ellos se dirijan hacia el mercado internacional. Como señala el Polaris Institute, es probable que el monopolio de Vivendi y de Suez «pronto se enfrente a la competencia de RWE, una empresa alemana de administración de electricidad y de desperdicios».<sup>120</sup>

Aquí los miembros del movimiento en contra de las privatizaciones hacen planteos claramente contradictorios. Cuando quieren mostrar qué impresionante y peligrosa es la fuerza de las empresas internacionales de agua, remarcan cuántas y cuán grandes son. Pero cuando quieren señalar el riesgo de oligopolio, tienden a enfatizar que son muy pocas empresas. No se pueden aceptar los dos argumentos. No puede haber muchos operadores y muy pocos operadores en el mercado al mismo tiempo.

En consecuencia, el riesgo principal de la privatización del agua en el tercer mundo no son los precios que impiden que los pobres cuenten con el agua que les corresponde por derecho ni las empresas privadas que abusan del poder monopólico. Los peligros de admitir empresas privadas comerciales radican principalmente en lo que ocurre en el mismo proceso de transferencia —mal contrato, suministro de agua que no cumple con los estándares, control político, fijación de precios deficiente, etcétera.

Pero antes de explicar los riesgos recién mencionados, consideremos algunos casos en los que la privatización no ha resultado muy bien, casos que han atraído considerable cobertura de los medios de prensa y han generado debates. El más conocido de estos casos es Cochabamba.

### ***Cochabamba***

La distribución del agua en Cochabamba, la tercera ciudad de Bolivia en tamaño, fue privatizada a fines de la década de los noventa. Se otorgó una concesión de 40 años para la distribución del agua a Aguas del Tunari (AdT), una subsidiaria de una corporación estadounidense. Este es el ejemplo preferido de quienes están en contra de la globalización y de las privatizaciones.

El agua distribuida por la empresa pública estaba muy subsidiada y por ello su precio estaba muy por debajo del costo real de distribución. En cambio, AdT empezó a cobrar un precio más alto, de acuerdo con sus gastos. El precio que tenían que pagar los pobres aumentó el 43%, mientras que el cobrado a la clase media y a los usuarios comerciales aumentó poco menos de 60%.

Se originaron manifestaciones y disturbios, y varias personas murieron y fueron heridas en los choques con las fuerzas de la ley y el orden. En abril de 2000, se canceló el contrato con AdT, y ahora el agua está de nuevo administrada y distribuida por entes públicos.

Generalmente, se hace hincapié en este caso para poner en evidencia las consecuencias negativas de privatizar los bienes públicos. Casi de manera triunfante, varios grupos activistas y ONG han pregonado este desafortunado ejemplo como prueba de las desastrosas consecuencias de admitir intereses comerciales en el sector del agua en los países pobres. Al mismo tiempo, ellos han aplaudido cínicamente los desórdenes en los que varias personas murieron y otras resultaron heridas.<sup>121</sup>

El contraste entre las operaciones de una corporación estadounidense grande y el acceso de los latinoamericanos pobres al agua tiene, por supuesto, gran simplicidad pedagógica y gran potencial mediático para los medios, pero las noticias de la prensa acerca de Cochabamba no han transmitido un retrato preciso de las verdaderas causas del fracaso y los disturbios.<sup>122</sup>

La primera concepción equivocada concierne al alza de precios y al efecto en la economía de la gente común. Se afirma que los precios más altos han obligado a muchas personas a gastar hasta un cuarto de sus ingresos en agua.<sup>123</sup> Pero no fue así. Un alza de 43% en el precio equivalía a destinar al agua el 1,6% de los ingresos promedio

de un hogar. Para el 5% más pobre de la población, la cifra correspondiente alcanzaba el 5,4%. Ni la duplicación del precio del agua habría significado que, en promedio, cualquier grupo tuviera que pagar por ella un cuarto de sus ingresos.<sup>124</sup> La mayoría de los expertos dicen que se espera que los hogares pobres puedan gastar hasta un 5% de sus ingresos en agua. Suponiendo que esto es correcto, el costo de 5,4% difícilmente puede ser visto como excesivo y tampoco puede ser la única causa de una revuelta social.

Otra razón por la que subieron las facturas de agua más de lo normal es que antes de la privatización el agua estaba racionalizada porque las tuberías estaban en tan malas condiciones que las filtraciones impedían que hubiera suficiente agua para satisfacer la demanda. Estas filtraciones disminuyeron luego de la privatización, y por consiguiente, ya no fue necesario racionalizar el agua, lo que, a su vez, causó un aumento del consumo y paralelamente del monto facturado. El precio por unidad de agua no había subido tanto, pero el consumo sí.

Otro aspecto que debe sopesarse es el funcionamiento de la distribución del agua en Cochabamba antes de la privatización: era pésima. Durante décadas SEMAPA, la empresa pública de servicios que suministraba agua en Bolivia, no había logrado extender la red de agua para abastecer a los más pobres. De hecho, entre 1989 y 1999, la proporción de hogares conectados a la red de suministro de agua cayó de un 70% a un 60%.<sup>125</sup> Además, aquellos hogares que contaban con conexión de agua muchas veces sufrían la interrupción del suministro. El agua estaba muy subsidiada, lo que beneficiaba sobre todo a las clases media y alta, que fueron las que experimentaron los mayores aumentos en el precio. Los pobres pagaban mucho más por agua de dudosa pureza distribuida en camiones tanques y carretillas.

UN-Habitat describe la inadecuación y la desigualdad del sistema de distribución del agua en Cochabamba:

Las áreas industriales y comerciales, y las residenciales más ricas tienen el porcentaje de conexión más alto, que en el casco viejo alcanza el 99%. Sin embargo, en Cochabamba, la mitad de las viviendas están ubicadas en los suburbios del norte y del sur, y los datos de 1992 indican que en algunos distritos de estas áreas menos de 4% de esas viviendas tenían conexión de agua potable. [...] La provisión de agua no alcanza para satisfacer los niveles de demanda existentes.<sup>126</sup>

Pero el aumento del precio no es lo único que ha sido mal transmitido. Se ha pasado por alto la responsabilidad de las autoridades locales. El alcalde de Cochabamba, Manfredo Reyes Villa, conocido como “Bombón”, tenía conexiones con empresas que se beneficiarían con la construcción de una represa e insistió, en contra del consejo del Banco Mundial, en que la represa se incluyera en el proyecto, lo que significó un costo adicional de millones de dólares.

Finnegan sostiene que algunos de los que apoyaban financieramente al alcalde «esperaban ganar sumas fabulosas con la construcción de la represa de Misicuni. Cuando en 1997 el Gobierno central trató por primera vez de concesionar el sistema de agua de Cochabamba a oferentes extranjeros y no incluyó en la oferta a Misicuni, el alcalde Bombón se opuso totalmente a la licitación. Sólo después de la inclusión del proyecto en el contrato de Aguas del Tunari se logró la aceptación del alcalde».<sup>127</sup>

Otra percepción equivocada es la que manifiesta que los disturbios políticos surgieron de la nada. No es así. Desde el comienzo, el liderazgo político de Cochabamba era débil y cuestionado. Como Finnegan señala, «el proyecto de la represa reflejó más cómo deben llegar a un acuerdo las corporaciones multinacionales y la política local que cómo funciona una privatización en teoría».<sup>128</sup> La situación política local era un desorden compuesto de favores políticos, populismo y proyectos de vanidad.

En el ejemplo de Cochabamba, también hay aspectos más oscuros. Para comenzar, las verdaderas víctimas de la privatización del agua fueron poderosos intereses creados. Varios grupos que habían estado previamente involucrados en la distribución del agua, como proveedores de agua locales y empresas de perforación de pozos, se sintieron amenazados. Se engañó a los pequeños agricultores para que creyeran, en contra de sí, que se amenazaba su derecho tradicional al agua local, aun cuando se acababa de aprobar una ley que estipulaba que esto no sucedería. Cuando no se pudo seguir sobornando a los funcionarios de SEMAPA para que clasificaran a los hogares más ricos en una categoría de ingresos más bajos con el objeto de pagar una tarifa menor por el agua, o cuando ya no se pudo seguir registrando a los clientes comerciales como si fueran hogares familiares con el mismo fin, estos grupos poderosos de pronto tuvieron que afrontar facturas de agua mucho más altas. Todos ellos explotaron cínicamente

a los habitantes pobres urbanos como una excusa para proteger sus propios intereses.

Parece que los incidentes de Cochabamba eran parte de una historia muy compleja. Estudiantes anarquistas de clase media, nostálgicos trabajadores sindicalizados jubilados, fuerzas con intereses creados en que el agua permaneciera en manos del sector público y personas que conformaban la gran economía informal de la ciudad aunaron sus fuerzas y usaron la retórica anticapitalista y antiextranjera en contra de un gobierno con mayoría de integrantes blancos, temerosos de una sublevación de la mayoría indígena del país.

En la actualidad, se ha devuelto la distribución del agua a SEMAPA. Los pobres de Cochabamba todavía pagan el agua 10 veces más que los hogares ricos y conectados al agua corriente y aún subsidian el consumo de agua de los sectores más acaudalados de la comunidad. Actualmente, se dispone de agua sólo durante cuatro horas por día, y no se han conectado más hogares a la red.<sup>129</sup>

Jorge Quiroga, el entonces presidente de Bolivia, dijo: «El efecto neto es que ahora tenemos una ciudad donde no se ha solucionado el problema del agua. Finalmente, será necesario traer inversiones privadas para que desarrollen este sector».<sup>130</sup> La disputa entre AdT y el Gobierno de Bolivia se ha presentado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial, donde en febrero de 2005 seguía a la espera de resolución.

El caso de Cochabamba es mucho más complejo de como se lo ha presentado y no puede ser base de ninguna conclusión con respecto a lo positivo y lo negativo de la privatización del agua. Si tiene alguna utilidad, es la de representar una lección objetiva de cómo no privatizar y sobre la corrupción, los poderosos intereses creados y el populismo que imperan en Bolivia y en otras partes de América Latina.

### **Buenos Aires**

Otro caso de privatización que ha atraído considerable atención es el de Buenos Aires, la capital de Argentina.<sup>131</sup> Los antecedentes son los siguientes.

En 1993, la producción y distribución de agua fueron transferidas a una empresa privada, Aguas Argentinas (AA). Hasta ese momento, en Buenos Aires, la distribución de agua había sido un asunto lastimoso. La empresa pública de servicios, OSN, había desatendido en extremo sus inversiones en infraestructura. Cada vez disminuía más la cantidad de personas a las que se les suministraba agua, la presión de las tuberías se reducía constantemente, y en el verano, la provisión se agotaba por completo. Poco menos de la mitad de los 5,6 millones de personas que vivían en los distritos pobres de la ciudad no estaban conectadas a la red de distribución, en contraposición con casi todos los tres millones que vivían en los distritos más prósperos, que sí lo estaban. Se derramaba el 45% del agua, el 99% no era medido, y se cobraba sólo el 80% de las facturas.

La privatización cambió las cosas por completo. Las grandes inversiones y la mejora en la eficiencia aumentaron en forma radical la producción de agua potable, que en 1998 era 38% más alta de lo que había sido en 1992. El distribuidor privado rápidamente alcanzó a un millón de usuarios nuevos, y a los pocos años, el número de hogares conectados había crecido por lo menos tres millones.<sup>132</sup> Un 30% más de hogares obtuvieron tuberías de agua; y un 20% más, servicios sanitarios. Por lo tanto, la empresa privada fue capaz de proveer mucha más agua a los ciudadanos que la empresa pública. La mayoría de los clientes nuevos (el 85%) pertenecían a los suburbios pobres de Buenos Aires y, a estas alturas, accedían al agua a un costo 10 veces inferior al que previamente estaban obligados a pagarles a los pequeños proveedores locales.

También bajó el precio. En 1998, el agua costaba 17% menos de lo que había costado en 1992. La calidad, que por empezar presentaba ciertos problemas (principalmente como resultado de la poca información con respecto a la condición de la infraestructura durante el régimen público), también mejoró en forma notable en 1998 en comparación con la etapa anterior. Algunas de estas mejoras pueden atribuirse a que Aguas Argentinas recaudó dinero para la inversión y el mantenimiento mediante el efectivo cobro del agua suministrada. Pero el gran cambio fueron la competencia y el capital superiores de la empresa, su mayor eficiencia y los incentivos más definidos.

Cuando la empresa pública de agua fue privatizada, se redujo la cantidad de empleados a la mitad: de 8.000 a 4.000. OSN tenía un gran exceso de personal, cuatro veces más empleados por cada conexión de agua que el distribuidor de Santiago en el país vecino de Chile. El ausentismo era muy alto. La edad promedio de los empleados

era de 50 años. Por ende, la mayor parte de la reducción se llevó a cabo mediante la jubilación.<sup>133</sup> Mientras tanto, las inversiones del proyecto de privatización crearon entre 4.000 y 5.000 oportunidades laborales en total. Los efectos de la privatización en el bienestar —es decir, sus beneficios a la economía nacional— ya eran estimados en 1996 en no menos de \$ 1.500 millones, de los cuales \$ 1.300 millones quedaron en el país. Esta es una estimación conservadora porque las cifras no incluyen las mejoras en la salud, un tema que retomaremos en breve.<sup>134</sup>

La privatización del agua en Buenos Aires era parte de todo un paquete de reformas estructurales introducidas en Argentina durante la década de 1990.<sup>135</sup> Treinta municipalidades del país, que representaban el 60% de la población nacional, privatizaron la distribución de agua. Hoy en día, en las municipalidades que realizaron este proceso, hay muchos más residentes conectados a la red que en las que no lo hicieron. Estas privatizaciones no sólo han brindado a la población agua más barata y de mejor calidad, sino que también han tenido efectos secundarios importantes; el más importante de los cuales es la reducción en la mortalidad infantil.

Gran parte de los casos de muerte infantil en Argentina, como en muchos otros países en desarrollo, se debe a causas relacionadas con el agua, ya sean enfermedades provocadas por ésta o por su escasez para propósitos higiénicos. La diarrea, la septicemia y las infecciones gastrointestinales están muy asociadas con el agua. Asimismo, en Argentina estas tres enfermedades están entre las diez causas más comunes de muerte de niños menores de cinco años. En las municipalidades que privatizaron el agua, ahora muere entre un 5% y un 7% menos de niños debido a causas relacionadas con el agua, en comparación con las municipalidades donde el agua no fue privatizada. Los efectos fueron aún mayores en las municipalidades más pobres. Ahí la mortalidad infantil cayó en un porcentaje muy importante, el 24%. En otras palabras, la privatización del agua en Argentina salvó la vida de miles de niños; la mayoría de ellos, pobres.<sup>136</sup>

Si consideramos los buenos resultados obtenidos, veremos que las críticas a la privatización en Buenos Aires han sido despiadadas. Se habla de ambición, traición y promesas rotas.<sup>137</sup> En primer lugar, los oponentes acusan de corrupción en la privatización, y con razón: los políticos estuvieron excesivamente involucrados en el proceso. Pero los operadores privados no tienen el monopolio de la corrupción, ésta también abunda en las empresas públicas de agua. (Una mayor transparencia y la introducción de la recuperación completa de los costos reducen el espacio para la corrupción de las empresas de agua privatizadas. En este capítulo, más adelante, se analizará más a fondo cómo deben llevarse a cabo las privatizaciones.)

El argumento de la “ambición” apenas merece refutación. La búsqueda de ganancias es la fuerza motriz de la empresa privada. Cualquiera puede tener su opinión con respecto a las ganancias, incluso, hasta puede llegar al punto de llamarlas ambición, pero así se construye la economía de mercado, y por lo tanto, las acusaciones de ambición no pertenecen tanto a la discusión sobre la privatización de agua sino a la discusión sobre el sistema de economía de mercado, que excede nuestros propósitos. Basta decir que los sistemas basados en la “ambición” han dado a los ciudadanos un nivel de vida mucho más alto que los sistemas que no se basan en ella. Vale la pena añadir y repetir que la ambición de lucro es lo que impulsa a las empresas a satisfacer a la mayor cantidad de clientes posible, en este caso, a personas que necesitan agua. Y de eso trata la cuestión.

Sin embargo, la estrategia principal de los detractores es resaltar casos individuales, a menudo de familias pobres que todavía no tienen agua corriente ni instalaciones sanitarias adecuadas. Luego, se menciona a estas familias como prueba del fracaso de la privatización. Pero los hechos hablan por sí mismos. Se mejoró la calidad del agua, se conectaron 3 millones más de personas a la red de agua, y el precio se volvió más bajo de lo que era bajo la anterior etapa de administración pública.

Otra consecuencia de la privatización, citada con frecuencia, es que a menudo origina pérdida de empleos. Muchos enemigos de la privatización reclaman por el alza de precios, pero al mismo tiempo se oponen a la reducción de puestos de trabajo, que tiene el efecto de reducir los costos. Están en contra de ambos fenómenos, sin que les importe si son necesarios. Pero las dos cosas juntas no son posibles. Con menos empleados, la empresa tiene más posibilidades de reducir los precios.<sup>138</sup>

La cuestión, entonces, es determinar si las reducciones en el personal son algo bueno o algo malo para una operación pública ineficiente. ¿Es razonable dejar de privatizar una empresa pública simplemente porque las personas empleadas por ella podrían perder su empleo? Si es así, todos los contribuyentes del país y los usuarios de

agua tendrán que subsidiar a algunas personas que están en el lugar equivocado. La baja asistencia y la escasa productividad muestran que muchos trabajadores no estaban tan conformes en su puesto en el ente público de Buenos Aires antes de la privatización. La empresa privada fue capaz de producir más agua que antes con sólo la mitad de empleados, lo que demuestra que había exceso de personal. En el sector del agua, es preferible aplicar los recursos a algo más productivo que aumentar los puestos de trabajo. Este argumento se ve reforzado por el hecho de que, al parecer, por lo menos algunos empleados de OSN eran superfluos.

Además, es muy probable que los trabajadores que permanecieron en la empresa estaban mejor que antes. Eran dueños de 10% de la empresa, tenían mejor educación y se les pagaba más. La empresa usaba mejor tecnología, tenía más computadoras y una gestión más profesional. Es difícil determinar si estas mejoras son menos importantes que los despidos, pero es obvio que la cuestión no es tan clara como los sindicatos la presentaron.

Aun así, la privatización en Buenos Aires no sucedió sin dolor. El precio del agua subió y bajó de manera bastante arbitraria. Principalmente, subió, pero también hubieron reducciones de precio. En 1994, cuando se produjo el primer aumento en el precio, muchos usuarios indignados se negaron a pagar.

En 1997 la empresa quiso renegociar su contrato, como también lo querían las autoridades públicas para restringir las estipulaciones con respecto al desempeño ambiental de Aguas Argentinas. Pero las negociaciones fracasaron, en gran parte, debido a que las autoridades federales trataron directamente con AA, por encima del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) (encargado de controlar a AA). Como resultado los precios para los usuarios existentes aumentaron, y los de las conexiones nuevas disminuyeron. Una vez más, se generó descontento público, y el 51,9% de los residentes de Buenos Aires se opuso a la privatización, cifra que en 1988 había sido de 38,6%.<sup>139</sup>

La necesidad de nuevas negociaciones demostró que las demandas planteadas inicialmente no eran realistas, y que la empresa también tuvo que entender que tendría problemas si no honraba sus compromisos.

En 1998 el precio subió como se había acordado en el contrato y provocó protestas generalizadas. Los políticos que estaban en la junta directiva del ETOSS fueron incapaces de llegar a un acuerdo sobre los precios que deberían cobrarse porque sus distintos electores habían sido afectados de manera diferente por el alza de precios. El resultado fue un debate muy fragmentado, primero entre los políticos y luego en la prensa, que estimuló el descontento en el público en general a pesar de que el agua aún seguía siendo más barata que antes de la privatización, y que muchas más personas estaban conectadas a la red.

En 2001 y 2002, Argentina sufrió la peor crisis económica de su historia. Cuando el gobierno abolió la paridad entre el peso y el dólar estadounidense, el peso colapsó, y el gobierno trató de revisar el marco regulatorio y contractual de las empresas privatizadas. La empresa ya no estaba autorizada a cobrar a sus usuarios en pesos equivalentes a su valor en dólares, porque esto hubiera triplicado los precios. Así, Aguas Argentinas vio caer drásticamente sus ganancias en pesos en relación con sus gastos, que, en gran parte, eran en dólares. La empresa entonces quiso aumentar el precio del agua para compensar sus pérdidas en el tipo de cambio, pero las autoridades nacionales no lo permitieron. En marzo del 2006 el gobierno de Kirchner rescindió el contrato con Aguas Argentinas devolviendo la administración del agua de la ciudad al Estado.

Es fundamental observar que no hay nada que sugiera que un distribuidor público, que también habría dependido de créditos para hacer las enormes inversiones necesarias, hubiera podido sobrellevar la crisis argentina de mejor manera. Una empresa pública de servicios habría enfrentado el mismo problema y también habría estado limitada para negociar grandes créditos con objeto de financiar las inversiones necesarias para mejorar la distribución de agua. La única diferencia es que la empresa pública habría buscado compensación por sus costos crecientes mediante los impuestos, en lugar de proponer el alza del precio del agua. De todos modos, las mismas personas habrían tenido que cubrir los costos, pero de una forma menos evidente porque el hecho habría quedado encubierto con un alza de impuestos. Una vez más, debería recordarse que los verdaderos ganadores en regímenes de agua pública con subsidios públicos generales no son los pobres —tampoco los que carecen de conexión a la red de agua corriente ni los que pagan los impuestos para financiar los subsidios.

La privatización de la distribución de agua en Buenos Aires no puede ser catalogada como un fracaso. Millones de residentes obtuvieron agua potable y ya no tenían que contentarse con agua cara, sucia y contaminada. Por otro

lado, la operación no fue un éxito completo. ¿Por qué no resultó mejor? Lorena Alcázar, Manuel A. Abdala y Mary M. Shirley han explicado que la privatización tenía fallas en tres aspectos básicos: información asimétrica, incentivos equivocados e instituciones mal controladas,<sup>140</sup> y ya en 2000 previeron que estas fallas darían como resultado que se cuestionara la privatización.

Comencemos con el aspecto de la información. Ante todo, el proceso de licitación se caracterizó por la falta de información. Se produjo antes de que las autoridades hubieran tenido tiempo de suplir o de rectificar las deficiencias y errores de información. Estas fallas concernían, por ejemplo, a la calidad de la infraestructura y las finanzas de la empresa pública de agua. En Argentina, algunas personas también reclaman que los sindicatos, que se oponían a la privatización, destruyeron los registros con el objeto de que a las empresas les resultara más difícil evaluar las condiciones de la distribución de agua antes de la licitación para poder llevar a cabo, una vez que estuvieran en funcionamiento, las inversiones necesarias para mejorar tales condiciones.

Además, Aguas Argentinas heredó un sistema de fijación de precios ineficiente y de muy difícil comprensión. La mayoría de los usuarios pagaban un precio fijo basado en la ubicación, la antigüedad, el tamaño y el tipo de vivienda, que involucraban una gran cantidad de coeficientes. Esto le dio a la empresa una enorme ventaja en cuanto a la información sobre los consumidores y las autoridades, le permitió actuar de manera oportunista en su relación con los cuerpos reguladores e impidió que los usuarios comprendieran sus facturas y menos aún analizaran los cambios de precio.

Además, el ente regulador, ETOSS, tenía ciertas debilidades intrínsecas. Se suponía, entre otras cosas, que debía asegurar que la empresa cumpliera con sus obligaciones según el contrato de concesión y que debía imponer multas si no lo hacía, como también debía recibir, evaluar y remediar las quejas de los usuarios. Pero el ETOSS se había creado recientemente y tuvo que aprender el trabajo a medida que lo realizaba, y sumado a esto, gran parte de su personal eran antiguos empleados de la empresa pública de agua, que carecían de habilidades legales y comerciales. La empresa privada tenía ventaja por sobre el ETOSS en cuanto a la información. Esto, junto con el contrato que permitía que el ente interfiriera en detalles de cómo conducía sus asuntos AA y que estipulara cuestiones arbitrarias, causó problemas.

Desde el principio quedó claro que el contrato había planteado exigencias poco realistas. Por lo tanto, Aguas Argentinas esperaba que se modificaran los términos. Y no era la única que pensaba así porque la empresa que quedó en segundo lugar en el proceso de licitación cotizó un precio apenas más alto. Como dijimos con anterioridad, es importante que la empresa gane dinero con cada conexión nueva para que esté dispuesta a conectar a la red a la mayor cantidad posible de usuarios nuevos. AA realmente ganó dinero de este modo de acuerdo con el contrato original, pero el incentivo disminuyó luego de la renegociación del contrato y se añadió una carga ambiental extra al costo de las conexiones.

La manera en que se definían los precios también creó incentivos perversos. Los clientes de los edificios caros y nuevos pagaban siete veces más que otros usuarios que consumían la misma cantidad de agua y, de esta manera, subsidiaban el consumo de agua de los otros. Consecuentemente, la empresa ganaba al conectar primero a los usuarios con ingresos más altos. La mayoría de los usuarios pagaban un precio fijo. Cuando la red de distribución se ampliaba, el costo marginal de conectar nuevos usuarios aumentaba progresivamente, y así, se reducía el incentivo de la empresa para conectar nuevos hogares. Además, con un precio fijo, los usuarios no se beneficiaban si consumían menos agua.

Con respecto a la debilidad del ente regulador, ya hemos mencionado su desventaja con respecto a la información. Su mayor debilidad, sin embargo, era la interferencia política. El ETOSS estaba controlado por políticos en el ámbito nacional, regional y local. Ellos representaban a una variedad de filiaciones políticas, de modo que el ente fue utilizado para obtener ventajas políticas, y sus actividades se frustraron debido a la cantidad de peleas políticas. Por ejemplo, el director del ETOSS fue reemplazado con demasiada frecuencia. Otro ejemplo es el hecho de que a Aguas Argentinas se le ordenó construir infraestructura que no estaba incluida en el contrato, pero que facilitaba un proyecto de construcción de carreteras gracias al cual el intendente de Buenos Aires ganó prestigio político. Cuando la empresa quiso aumentar el precio del agua para cubrir este gasto adicional, los representantes del intendente en el ETOSS presionaron al ente para que sancionara un alza de precios que es probable que fuera

innecesariamente elevada. El poder ejecutivo (el presidente) interfirió en las relaciones entre AA y el ETOSS, respaldó a la empresa y, de esta forma, debilitó aún más al ETOSS.

A pesar de estas debilidades, la distribución de agua en Buenos Aires es mucho mejor hoy de lo que era antes de la privatización. En realidad, cuando visitamos Buenos Aires en febrero de 2004, ni una sola persona opinó que la distribución de agua era peor que antes de la privatización. Y entre las personas entrevistadas había muchas que, de haberlo pensado así, tenían buenas razones para decirlo, como los periodistas detractores de la privatización; el director financiero del ente regulador, que en aquel momento mantenía una disputa legal con AA; y las personas comunes de la calle como conductores de taxis.

¿Por qué, entonces, ha habido tanta controversia en Buenos Aires sobre AA y la distribución de agua? Por varias razones. Primero, Argentina está en una situación de poscrisis, a pesar del crecimiento económico de más de 8% en 2003 y de 7% en 2004. La crisis económica fue muy grave y el país se empobreció mucho. Una gran parte de la clase media pasó a ser pobre. El desempleo está muy extendido. En consecuencia, la discusión sobre el precio del agua se convirtió en un tema relevante para más personas. Segundo, la atmósfera del país estaba invadida por sentimientos nacionalistas y en contra de la globalización. Las diferencias entre el Fondo Monetario Internacional y Aguas Argentinas parecían desdibujarse en la mente de muchos. En definitiva, ambos eran expresiones del “capitalismo internacional” y del “neocolonialismo occidental”, las fuerzas principales que, supuestamente, estaban detrás de los problemas de Argentina. Y, como se sugirió antes, usar a una multinacional extranjera como chivo expiatorio es la elección obvia de los políticos que recurren al juego de la culpa para cubrir sus propias fallas. Es imposible dejar a un lado que la retórica nacionalista y populista que abunda en Argentina jugó un papel importante en la movilización de la resistencia a la privatización en Buenos Aires. Se pueden dar muchos argumentos políticos vulgares y simular que se está trabajando para el pueblo y en contra de una multinacional extranjera. De hecho, esta parece ser una característica común en los debates sobre la privatización. Como indica William Finnegan, escritor de la revista *New Yorker*, que publicó por primera vez la mencionada historia de Cochabamba, «el número de populistas que se oponen a la privatización del agua parece ser efectivamente inagotable».<sup>141</sup>

Alexandre Brailowsky, anterior director del programa especial de Aguas Argentinas para llegar a las zonas más pobres de Buenos Aires, tiene mucho que decir sobre la situación. Ha trabajado en la distribución de agua en distintos países en desarrollo durante muchos años. Trabajó para Médicos Sin Fronteras, y da la impresión de ser un veterano del levantamiento estudiantil de París de 1968 y no es justamente un ideólogo neoliberal ni el típico “líder corporativo ambicioso y sin corazón”. Por lo tanto, es interesante experimentar, en especial, el fervor con el que Brailowsky rechaza los reclamos y las actividades de las ONG que están en contra de la privatización en Europa y en América del Norte. Dice que ellas no saben nada sobre la distribución de agua en los países en desarrollo y que parecen entender muy poco los problemas reales. De hecho, está bastante molesto con ellas. En Buenos Aires, otras personas también tienen opiniones similares y dicen: «En Suecia, tal vez el gobierno sea eficiente. En Argentina, no».

### **Manila**

Un tercer ejemplo de privatización conocido por sus consecuencias negativas proviene de Manila, la capital de las Filipinas.<sup>142</sup> Antes de que se admitiera el sector privado, sólo el 67% de la población estaba conectada a la red de suministro de agua de la ciudad. La mayoría de los residentes pobres no estaban conectados y, por ello, se veían obligados a comprar agua de baja calidad a precios altos a los proveedores locales, que en muchas oportunidades cobraban 30 veces más de lo que costaba el agua de red. Por lo tanto, millones de residentes gastaban en el agua lo mismo que en el alquiler. Pero la cobertura deficiente no era el único problema. En promedio, se disponía de agua sólo 16 horas por día, y se desperdiciaba no menos de 63% del agua.

Una ONG, que por lo general es crítica de la privatización, nos dice: «La baja presión y el agua de bomba extraída en forma ilegal causaban contaminación en las tuberías; las enfermedades derivadas del agua eran comunes y se fueron incrementando a principios de la década de 1990. De acuerdo con el Departamento de Salud de las Filipinas, en 1995, se registraron 480 casos de cólera en Manila, mientras que en 1991 sólo 54. Los informes señalan que las infecciones causantes de diarreas graves llegaron a un máximo de 109.483 en 1997 —más del triple de los casos

registrados en 1990».<sup>143</sup>

Ante este panorama, es fácil entender por qué en Manila la gente no estaba nada conforme con el distribuidor público de agua. Éste padecía de una arraigada ineficiencia y tenía demasiados empleados. El agua pública, sencillamente, estaba mal administrada, a pesar de que el Banco Mundial había otorgado créditos en tres oportunidades para mejorar la situación.

En consecuencia, en 1997 se privatizó la distribución del agua. Dos empresas compartieron la ciudad. Mayniland ganó el contrato para la parte occidental; y Manila Water, para el sector oriental. Los resultados fueron altamente favorables. Las empresas actuaron con rapidez para expandir sus servicios en la capital, y al poco tiempo, por las canillas, que antes estaban secas, brotaba agua fría. Las dos empresas aumentaron la proporción de hogares con agua corriente en un 23% y un 14%, respectivamente, en sólo tres años. Para principios de 2003, cerca de diez millones de residentes de Manila estaban conectados a la red de agua, contra los 7,3 millones que contaban con este servicio antes de la privatización. Ambas empresas mejoraron la calidad del agua y el desempeño en la distribución. Usaron varios métodos nuevos para llegar a los pobres con las redes, según el estilo innovador que caracteriza a las empresas comerciales que ganan dinero mediante sus operaciones.<sup>144</sup> Ahora, los usuarios nuevos podían obtener mayor cantidad de agua de más pureza, a una fracción del precio que solían pagar por el agua de menos calidad, de la que dependían antes. Se acabaron las peleas y las largas horas de espera en la cola del agua para comprarles este elemento a proveedores que cobraban por ella más de un tercio del ingreso familiar.

El distribuidor público podría haber hecho antes el mismo esfuerzo que las empresas privadas para llegar a los pobres años antes, pero no lo hizo. Debemos preguntarnos por qué. No obstante los problemas mencionados, la pregunta es, por supuesto, muy difícil de contestar con certeza. Es muy probable que hayan contribuido algunas de las siguientes razones. El distribuidor público no tenía acceso a la tecnología requerida o no la conocía. No tenía los incentivos necesarios y, sencillamente, no se le había ocurrido la idea porque carecía de la creatividad propia de las empresas privadas.

Pero, luego, llegaron El Niño y las sequías, y provocaron una escasez de agua que se agravó por las demoras en un proyecto para la construcción de una represa, gestionado por las autoridades públicas. A continuación, sobrevino la crisis financiera asiática, y se hizo cada vez más difícil brindarles conexión a la red de agua a los residentes pobres. Entonces, una de las empresas, Mayniland, solicitó permiso para aumentar el precio del agua, pero las autoridades se negaron a tomar esa decisión impopular.

Entonces, un sector inesperado de la población comenzó a criticar el sistema. Los pobres protestaban y planteaban en forma cada vez más bulliciosa sus exigencias de aumentos de precio que les permitieran acceder a agua más barata. El argumento era simple: si se aumentaba 5 pesos filipinos por mes el precio del agua de los que estaban conectados a la red, las empresas podrían recaudar suficiente capital para extender el servicio a los residentes más pobres de la ciudad, que así tendrían posibilidades de obtener agua de buena calidad a precios increíblemente bajos. De este modo, mejorarían enormemente sus condiciones de vida. Por extraño que parezca, ninguna ONG se preocupó por este tema ni tampoco lo hicieron otros protagonistas que, por lo general, abogan por los pobres. Por último, el gobierno cedió ante las protestas y sancionó la suba del precio.

Pero luego Mayniland vio cada vez con más claridad que las consecuencias de la crisis financiera asiática serían difíciles de sobrellevar en las condiciones reinantes. La empresa tenía créditos en monedas extranjeras y no generaba ingresos suficientes para pagar sus deudas. Además, la empresa se había hecho cargo de una deuda de ente público de \$ 800 millones. Su contrato contenía una cláusula que permitía el aumento de precios ante variaciones extraordinarias en el tipo de cambio, pero esta vez las autoridades se negaron. Manila Water, sin embargo, no enfrentó los mismos problemas.

A estas alturas, es importante aclarar algunos hechos. La queja presentada por algunos oponentes a la privatización de que Mayniland se ha ido de Manila no es cierta. Hubo disputas legales sobre cuestiones financieras en la justicia, a diferentes niveles, pero parece que han sido resueltas. La empresa pudo cancelar parte de sus deudas, y se le permitió ajustar el precio para cubrir sus costos. Hay que recordar, principalmente, que a pesar de lo que dicen los detractores de la privatización, Mayniland sigue suministrando agua a los residentes de Manila. Y lo más importante, millones de personas pobres tienen agua limpia y pura a un costo mucho más bajo que antes.

Se puede pensar, en forma intuitiva, que la empresa debería cargar con la culpa de los problemas, y esto es lo que dicen los opositores. Pero hay que plantearse si el problema no es, en gran parte, el resultado de políticas inadecuadas y de las circunstancias del proceso de licitación, pues para intentar ser adjudicatarias de la concesión, las empresas tuvieron que competir entre ellas ofreciendo el precio del agua más bajo en lugar de hacerlo mediante las posibilidades que tenían de extender la red de suministro de agua. En consecuencia, el foco de atención no estaba en llegar al mayor número posible de usuarios nuevos, sino en bajar los costos. Además, la adquisición no fue transparente ni tampoco se basó en una política del gobierno dada a conocer públicamente. Se llevó a cabo como una medida de urgencia, dado que el servicio público de distribución del agua era tan deficiente que la situación se estaba volviendo insostenible. Por ello, la población no sabía qué podía esperar.

Otra debilidad de la privatización radicaba en la ley constitucional de Filipinas que establecía que los extranjeros no podían poseer más de un 40% de las empresas de servicios públicos. La empresa local que respaldaba a Mayniland no podía afrontar las deudas, y el accionista minoritario (francés), con capacidad financiera muy diferente, no pudo intervenir porque, de hacerlo, se habría excedido el límite de 40% de propiedad extranjera. También estaba claro que algunos problemas se generaron por la negativa de las autoridades a permitir los aumentos de precios necesarios para cubrir los costos, aun cuando sabían, como se demostró en el caso de Buenos Aires, que en definitiva los costos habrían sido pagados por los residentes de Manila. Otra falla fue la ausencia de un ente regulador independiente que actuara como negociador neutral en los conflictos entre la empresa y las autoridades. Como resultado, la empresa tenía que negociar constantemente con políticos que tenían dificultad para justificar las alzas del precio del agua. En último término, pero no menos importante, Mayniland tuvo que hacerse cargo de más de 90% de la deuda de la empresa pública lo que la colocó en una situación mucho más vulnerable que Manila Water a las fluctuaciones del tipo de cambio. Si las deudas hubieran sido distribuidas entre las dos empresas de forma más equilibrada, Mayniland habría tenido más posibilidades para sobrellevar la crisis.

Vale la pena repetir otra vez que a pesar de los problemas, ahora más habitantes de Manila pueden acceder a agua pura a precios razonables en comparación con la etapa anterior a la privatización. El Banco Asiático de Desarrollo describe los cambios experimentados por los pobres:

La cantidad de hogares pobres de la ciudad metropolitana de Manila que tienen conexión a la red de agua ha aumentado enormemente. Estos hogares ahora cuentan con agua de mejor calidad a un costo muy reducido por metro cúbico. Como resultado, los habitantes disfrutaban de un mayor consumo de agua por habitante, mejor salud, y disponen de más tiempo para otras actividades en lugar de tener que pelear por el agua.<sup>145</sup>

### ***La segunda guerra del agua en Bolivia: un perjuicio más que se causa a los pobres***

Cochabamba, la tercera ciudad más grande de Bolivia, recibió la atención de los medios cuando disturbios populares forzaron la retirada de un consorcio privado que manejaba la distribución del agua y la red cloacal. El episodio, ampliamente festejado como una victoria de los pobres, recibió el nombre de “la guerra del agua” e inició un debate sobre la función del sector privado y del mercado en la distribución del agua en los países pobres.

Sin embargo, los medios y los activistas no relataron la historia como corresponde. Los hechos se sacaron del contexto político y económico general de Bolivia, y se tergiversaron los antecedentes del distribuidor. En realidad, la cancelación del contrato en Cochabamba perjudicó a los pobres. Lo ocurrido debe verse como parte de una circunstancia política más amplia en la que se popularizaron los sentimientos antioccidentales y antimercado en general, como lo demuestra la victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales del año pasado. En Cochabamba, se dio más importancia a los principios que a los resultados. Lo mismo ocurre en El Alto.

#### **La Paz/El Alto, Bolivia<sup>146</sup>**

Cinco años después de estos trágicos acontecimientos en Cochabamba, surgió un descontento popular similar en El Alto, la ciudad pobre que linda con La Paz, la capital de Bolivia. En 1997, un consorcio local cuyo accionista mayoritario era una empresa francesa recibió la concesión del agua y el sistema sanitario. En 2005, luego de la fuerte presión de algunos grupos de interés, el gobierno firmó un decreto que presentaba planes para cancelar el contrato.

Al igual que en el caso de Cochabamba, los activistas y los medios describieron la rescisión de la concesión de La Paz/El Alto como una victoria de los pobres, como un grupo de indígenas que dieron pelea contra el afán de lucro de una multinacional extranjera. El *Narco News Bulletin*, por ejemplo, publicó el titular “Una nueva victoria de las masas en Bolivia”.<sup>147</sup> No sólo los activistas de izquierda aceptaron esta interpretación, sino también algunos de los medios principales. Por ejemplo, Marcela Sánchez, columnista del *Washington Post*, cierra su informe sobre los acontecimientos en El Alto de esta manera:

La pregunta es si el gobierno o las instituciones financieras están dispuestos a aceptar que la privatización agresiva –el modelo que constituye la doctrina de Washington– no fue la panacea en Bolivia.<sup>148</sup>

No obstante, al igual que en muchos otros casos de privatización que condujeron al malestar popular, los hechos señalan que los pobres están en una situación mejor durante la administración privada que durante la pública, y que los pobres de La Paz/El Alto están en una situación mejor que los habitantes de otras ciudades en las que el suministro de agua aún depende del gobierno.

Esto fue lo que ocurrió:

A comienzos de la década de 1990, la distribución del agua y la red cloacal de Bolivia estaban en un estado calamitoso. El Banco Mundial describió al distribuidor público del agua en la capital, que también funcionaba en El Alto, como “un servicio público politizado, ineficiente y con exceso de personal”.<sup>149</sup> Además, no había equidad en la cobertura del suministro de agua y la red cloacal. La proporción de pobres entre los hogares conectados a la cañería maestra de agua y las tuberías del sistema sanitario era sumamente baja. Como ocurre en tantos otros casos similares en todo el mundo, el gobierno y el distribuidor público no conectaron a los pobres a las redes.

Así, en julio de 1997, se otorgó a Aguas del Illimani (en lo sucesivo, AISA) una concesión a 30 años de la administración del agua y la red cloacal de La Paz y El Alto. La Paz es más rica y antigua que su ciudad gemela, pero la incidencia de pobreza es alta en ambas ciudades. Cerca de 60% de los habitantes de El Alto y 50% de los residentes en La Paz viven con menos de US\$ 1,40 por día. Se creía que el hecho de que un operador privado se hiciera cargo de la distribución facilitaría el acceso de la gente, en especial de los pobres, al agua. De hecho, uno de los objetivos explícitos del contrato de concesión era aumentar la equidad.

A pesar de muchos de los reclamos realizados, la trayectoria de la empresa no ha sido buena, sino excelente. Se conectaron muchos más hogares a la red, el servicio se distribuyó con mayor equidad entre ricos y pobres, su calidad mejoró y los precios no aumentaron más que en otras zonas urbanas del país. Estudiemos cada uno de estos aspectos.

### Se conectaron prácticamente todos los hogares

Desde el comienzo de la concesión, en 1997, AISA invirtió US\$ 63 millones en el proyecto e instaló 1.430 kilómetros de red. Se conectó a 373.000 personas a la red de agua y a 435.000 a la red cloacal. Prácticamente todos los hogares (98,85%) del área de cobertura ahora tienen acceso al agua corriente. El contrato estipula una expansión más lenta del servicio sanitario; sin embargo, en La Paz la cobertura aumentó de 71% a 91%, y en El Alto, de 36% a 60%.

Por supuesto, uno podría argumentar que la extensión de la cobertura ocurrida después de la privatización no está relacionada con el hecho de que el operador fuera privado. Sin embargo, dado que AISA es el único operador de agua privado del país, la comparación con la situación de otras ciudades constituye un indicador de la relación

**Cuadro 8.1. Cobertura antes y después de la privatización, % de población que habita en el área del servicio**<sup>150</sup>

	<i>La Paz</i>		<i>El Alto</i>	
	Agua	Servicio sanitario	Agua	Servicio sanitario
1997	92	71	82	36
2004	100	91	98	60

Fuente: Suez. No obstante, estas cifras han sido confirmadas por el Banco Mundial y por el ente regulador del gobierno.

entre la privatización y las mejoras. Aunque algo antiguos, los datos recogidos de las encuestas de los hogares demuestran que AISA tuvo un mejor desempeño que los otros proveedores. Entre 1989 y 1997, el suministro de agua era más bajo en La Paz/El Alto que en ninguna de las demás zonas urbanas de Bolivia; sin embargo, entre 1997 y 2001, la cobertura era mayor. Además, después de 1997, la cobertura de la red cloacal creció más rápidamente en La Paz/El Alto que en las demás zonas urbanas.<sup>151</sup>

La entrada del operador privado no sólo logró aumentar el acceso general al agua potable, además, mitigó la inequidad entre el acceso de los hogares ricos y pobres, creada por el operador público:

- La mayor cantidad de nuevas conexiones se registró en el quintil más pobre de ambas ciudades.
- 80% de todas las nuevas conexiones al suministro de agua y a la red cloacal se realizaron en barrios pobres (en El Alto y en las laderas, las zonas más pobres de La Paz).
- Hay más hogares pobres conectados que hogares que no son pobres, lo cual sugiere que los pobres se beneficiaron de la extensión de la cobertura.

En resumen: “Existen pruebas significativas de que los hogares de bajos ingresos se vieron muy beneficiados por el crecimiento de la cobertura”.<sup>152</sup>

No obstante, cuando se decretó que AISA debería retirarse, había entre 30.000 y 200.000 personas (según a qué fuente se consultara) a quienes AISA no prestaba el servicio. Una pequeña proporción de esta cifra está compuesta por hogares que pertenecen al área de cobertura y que prefirieron no ser conectados, por motivos financieros o de otro tipo.

Más importante que esto es el hecho de que Bolivia es un país pobre en el que muchas personas, en especial miembros de comunidades indígenas huyen de la miseria. El Alto recibe una gran cantidad de estas personas, que con frecuencia llegan atraídas por la perspectiva de conseguir empleo en los alrededores de La Paz. El Alto, por lo tanto, es una ciudad que crece rápidamente. De hecho, durante los años de la concesión, recibió un promedio de 9.000 personas por año.

El problema es que el contrato de concesión no previó este tipo de migración. La mayoría de los nuevos asentamientos se encuentran en zonas con menor densidad de población, en las afueras de la ciudad, y muchos de los hogares que viven ahí no reciben el servicio de AISA. Debe señalarse, sin embargo, que estas zonas no están cubiertas por el contrato y que la empresa no tiene la obligación legal de extender sus servicios allí. Se realizaron muchos proyectos cooperativos entre AISA, el gobierno y donantes de asistencia a fin de encontrar una solución a este problema, pero los proyectos no fueron suficientes para extender la red a todos los hogares de esta área.

No obstante, para evaluar con justicia el desempeño de la empresa, debemos, una vez más, compararlo con la alternativa. En realidad, AISA se desempeñó mejor que todos los proveedores públicos del servicio. Un estudio comparativo realizado por el ente regulador del gobierno concluyó que, en 2003, AISA tenía la mayor tasa de cobertura entre los operadores de Bolivia, tanto en lo que concierne al suministro de agua como al servicio sanitario.<sup>153</sup>

#### **La calidad del servicio mejoró**

No sólo se conectaron más hogares al suministro de agua, sino que, además, mejoró la calidad del servicio. Antes de la privatización, en repetidas oportunidades escaseó el agua y, en consecuencia, hubo racionamiento. Por ejemplo, 10.000 residentes de las zonas norteñas más pobres de La Paz sólo recibían agua durante la noche. La empresa hizo importantes inversiones en nuevos tanques y bombas, gracias a lo cual aumentó la disponibilidad de agua. Actualmente, esos 10.000 residentes disfrutan del servicio las 24 horas. En 1997, 34% de los clientes padecían la falta de presión en las cañerías o un servicio interrumpido. En 2000, estos problemas afectaban a menos de 1% de los clientes.

#### **El agua se volvió accesible**

Antes de la privatización, las tarifas promedio subieron cerca de 20%. Desde entonces, se mantuvieron estables en dólares. Sin embargo, los precios se indexaron por el dólar estadounidense, y entre 1997 y 2005 el boliviano perdió 35% de su valor contra esa moneda. Por lo tanto, los precios en bolivianos, la moneda en la que los clientes pagan sus facturas, aumentaron 35%.

Es cierto que, para los hogares pobres, en especial aquellos que ya estaban conectados al suministro de agua bajo el régimen público, los aumentos en las tarifas pueden ocasionar problemas. No obstante, existen numerosos

hechos y argumentos que, en su conjunto, muestran una perspectiva distinta de este tema.

En primer lugar, es importante tener en cuenta cuál es la alternativa al agua privada. No es la distribución perfecta del servicio, sino una distribución pública imperfecta. Además, en términos comparativos, los precios no subieron más en La Paz/El Alto que en otras grandes ciudades de Bolivia. De hecho, entre mediados de la década de 1990 y el año 2001, en Santa Cruz y Cochabamba, los otros dos grandes centros urbanos del país, los precios del agua subieron más que en La Paz/El Alto. En 2001, las tarifas del agua en La Paz/El Alto eran similares a las de Cochabamba y apenas un tercio de las de Santa Cruz. En 2004, las tarifas eran aún mayores tanto en Santa Cruz como en Cochabamba. Y, como ya se mencionó, en ambas ciudades la distribución del agua es pública (a excepción de un breve régimen privado en Cochabamba) en ambas ciudades. Por lo tanto, es intelectualmente deshonesto señalar los aumentos en las tarifas de La Paz/El Alto aisladamente y responsabilizar de ello a la privatización. En rigor, los aumentos en las tarifas eran necesarios a efectos de conseguir el capital necesario para las inversiones, y de proporcionar a la empresa los medios y los incentivos para extender sus servicios a los hogares no conectados.

En segundo lugar, cuando la distribución del agua la realizaba un distribuidor público, se facturaba a todos los hogares un consumo mínimo mensual de diez metros cúbicos de agua, incluso a aquellos que consumían menos. Es decir que, para los hogares que consumían menos de siete metros cúbicos por mes, el aumento de 20% en la tarifa, en realidad, no implicó ningún cambio en sus costos mensuales. El consumo promedio en El Alto es de siete metros cúbicos. Por lo tanto, gran parte de los residentes de la ciudad no se vieron afectados por los incrementos, al menos no por el aumento de 20%. Más aún, de hecho, el régimen público hacía que los hogares con bajo consumo subsidiaran el agua de los grandes consumidores, es decir, de las familias más ricas.

En tercer lugar, las desconexiones ocasionadas por falta de pago bajaron luego de la privatización, lo cual indica que más personas podían pagar su consumo de agua durante el régimen privado que durante el público.

Por último, pero no menos importante, los habitantes que no están conectados al servicio de AISA, generalmente los más pobres, pagan 11 veces más por su agua. Así, los 383.000 hogares que no estaban conectados a la cañería maestra en el régimen público, la mayoría de ellos pobres, se beneficiaron enormemente de los aumentos en la tarifa, ya que éstos permitieron que la empresa de agua los conectara a la red.

Sin embargo, lo que más molestó a quienes protestaron por la privatización no fueron las tarifas del agua, sino el pago por la conexión. Sumados, pueden representar hasta seis salarios mínimos mensuales. Medio salario anual es mucho dinero, sobre todo para los pobres que no disponen de ahorros. Se hallaron dos soluciones a este problema.

En primer lugar, la empresa permitió a los nuevos hogares que pagaran sus cargos por conexión a lo largo de un período de dos años. Más tarde, incluso les ofreció transformar estos cargos en pagos mensuales de US\$ 5, la suma que los hogares no conectados gasta en promedio en agua de cisternas. En segundo lugar, se instauró un proyecto piloto que experimentaba con agua y red cloacal en condominio, que redujo los costos de conexión casi 50%.

Para resumir: el operador privado cumplió sus compromisos, llevó agua a casi todos los hogares de su área de cobertura, redujo la inequidad en el acceso al agua corriente y aumentó la calidad a tarifas más altas pero, generalmente, accesibles. En lo que respecta a los precios y a la cobertura, su desempeño fue mejor que el de los operadores públicos en las demás grandes ciudades de Bolivia.

De hecho, en 2003, según una encuesta realizada por el ente regulador del agua, es decir, el gobierno boliviano, AISA resultó la entidad votada como mejor empresa de agua del país.<sup>154</sup>

Entonces, ¿por qué el descontento popular? ¿Por qué sufrió la empresa de agua el resentimiento y la protesta, como los cortes de calles y demás? ¿Y por qué había personas tan insatisfechas con el distribuidor de agua que el gobierno consideró necesario incumplir sus obligaciones legales y cancelar el contrato?

### **El contexto político**

Las protestas masivas de La Paz/El Alto deben considerarse en el contexto político de Bolivia, al igual que los acontecimientos ocurridos en Cochabamba. Luego de la tragedia de Cochabamba en 2000, hubo protestas contra la exportación de gas y manifestaciones a favor de la nacionalización del gas, malestar por el desempleo y la pobreza, descontento contra las prohibiciones del cultivo de coca, y demás. Existe una enorme división ideológica entre los

grupos de orientación occidental que abogan por el mercado libre, en general ubicados en las zonas más prósperas del este del país, y los grupos más proclives al socialismo, en el oeste de Bolivia. Por debajo de esta división persisten tensiones raciales antiquísimas entre blancos e indígenas.

Estas tensiones salieron a la luz con mayor claridad en 2003, cuando Carlos Mesa Gisbert, el presidente boliviano, se vio obligado a renunciar bajo fuertes presiones populares, en las que el movimiento de El Alto jugó un papel importante. Al ofrecer su renuncia, Mesa dijo que las protestas se habían politizado y habían sido integradas a otras, promovidas por el líder del izquierdista Movimiento al Socialismo (MAS), Evo Morales.

De hecho, Erico Navarro, el regulador interino del sistema sanitario básico, encargado de cancelar el contrato con AISA, renunció en marzo de 2005, en señal de protesta contra las injustas presiones que había ejercido sobre él el movimiento de El Alto y contra las falsas afirmaciones de una ONG acerca del estado del agua y el sistema sanitario en la ciudad.

No es descabellado suponer que Evo Morales y otros miembros del movimiento indígena socialista hayan utilizado el tema del agua para aumentar su popularidad, su fama y su poder, a costa del blanco fácil que representa una multinacional extranjera. Probablemente tampoco haya sido casual que Evo Morales nombrara ministro de agua a Abel Mamani, líder de la resistencia en El Alto y presidente de la Federación de Juntas Vecinales de la Ciudad de El Alto.

### ¿Qué pasará ahora?

A pesar de los disturbios, a pesar de un decreto gubernamental que vuelve a nacionalizar la empresa de agua y a pesar de la llegada del gobierno de Morales al poder, AISA continúa manejando la distribución del agua y el sistema cloacal en dos ciudades. Sin embargo, no hay certezas en cuanto a lo que ocurrirá en el futuro.

Si finalmente se obliga a AISA a abandonar sus operaciones, nadie sabe de dónde provendrán los fondos y la competencia necesarios para ofrecer el acceso a agua potable a los hogares que aún no están conectados. Sin duda, nadie cree que el estado ni la ciudad de El Alto, ambos pobres, puedan expandir el servicio. Fue por esta razón que el gobierno anterior, por motivos financieros, descartó una solución 100% pública. De hecho, se mencionaron conversaciones secretas entre el gobierno anterior y la empresa francesa supuestamente orientados a continuar una cooperación mutua.

Pero Evo Morales ganó las elecciones con una agenda extremadamente nacionalista y antimercado y, como ya se mencionó, la persona responsable del agua en el gabinete es quien lideró las protestas contra el operador privado. Además, la presión de quienes protestan de manera organizada en Bolivia sigue siendo fuerte. Aún no se sabe cuál será la política del nuevo gobierno. Sólo resta esperar que, al cargar con la responsabilidad del poder, el gobierno pueda priorizar el sentido común por sobre la campaña ideológica, ya que, en verdad, nada permite suponer que una nueva nacionalización de la distribución del agua mejoraría la situación de los pobres de El Alto.

El *New York Times* publicó las siguientes palabras de Riordan Roett, director de Estudios Latinoamericanos en la universidad Johns Hopkins: “Tendrán que llegar a algún acuerdo, y ese acuerdo, por lo general, significa volver a comprar y administrar esos servicios; y luego, claro, volverlos eficientes en manos del estado. Sus antecedentes en este sentido son lamentables”.<sup>155</sup>

### ¿Qué tendría que pasar ahora?

Como ya se mencionó, Evo Morales ganó las elecciones con una agenda radical e izquierdista, y el líder del movimiento de protesta de El Alto es ahora ministro de agua. Esto no contribuirá a que se implemente ninguna reforma sensata en el sector del agua. Es cierto que Morales resultó electo democráticamente y tendría que implementar las políticas por las que la población lo eligió. Sin embargo, en cuanto se refiere a la distribución del agua, existen motivos importantes por los que Morales y el ministro de agua, Abel Mamani, deberían dejar a un lado la retórica y adoptar un enfoque pragmático.

A continuación, presentamos algunas sugerencias de lo que el gobierno boliviano podría hacer para mejorar la distribución del agua en el país, teniendo en cuenta el contexto político. Obviamente sería necesario implementar un cambio completo de posición y descartar la plataforma por la que Morales resultó electo. Sin embargo, en vista de los hechos y los datos, y analizando con mirada pragmática lo que funciona y lo que no funciona, éstos son algunos consejos sobre cómo crear las condiciones necesarias para mejorar la situación del agua en Bolivia.

En primer lugar, Bolivia debería establecer la propiedad privada del agua como recurso natural. La introducción de los derechos de propiedad del agua fue un elemento clave para el éxito del sistema de Chile, donde en menos de veinte años el porcentaje de la población que tenía acceso al agua corriente pasó de aproximadamente dos tercios a casi la totalidad de los habitantes. El hecho de que fuera posible comerciar tanto los derechos relacionados con el agua como el agua en sí permitió que los agricultores y otros propietarios vendieran estos bienes y, de esa manera, se aseguraran de que el agua terminara empleándose de la manera más útil. Las áreas urbanas se beneficiaron enormemente, dado que los agricultores introducían técnicas de irrigación que permitían ahorrar agua y vendían el excedente a las ciudades. Esta comercialización de agua también contribuyó, en gran medida, a que Chile se transformara en un exportador agrícola de alto nivel y, de este modo, lograra incrementar sus ingresos y redujera la pobreza.

En segundo lugar, la ausencia de derechos de propiedad en los asentamientos informales de las ciudades de los países pobres es uno de los principales obstáculos por los que resulta imposible brindar servicios a estas zonas. Muchas veces no existen registros de los hogares, la facturación se dificulta y, en ocasiones, no está permitido que los proveedores de agua brinden servicios a estas zonas, ya que dicha medida implicaría el reconocimiento oficial de estos asentamientos. Por lo tanto, a efectos de facilitar el suministro de agua, el gobierno tendría que conceder a las personas que viven en estos barrios marginales la tenencia de las tierras.

En tercer lugar, la falta de comunicación y transparencia es uno de los principales motivos por los cuales han surgido problemas de descontento popular con respecto a los proveedores privados de agua. El gobierno no ha explicado y promovido las reformas en la medida suficiente. Tampoco se ha destinado el tiempo necesario a la reflexión y el debate. Las negociaciones con quienes participan en las licitaciones de los contratos y los proveedores vigentes no han sido lo suficientemente abiertas al público. Esto se debe a que los políticos han querido utilizar la cuestión del agua como una herramienta política, en vez de considerarla una necesidad básica de los ciudadanos.

Ahora, el gobierno boliviano debería dejar a un lado la retórica populista y dar inicio a una campaña de comunicación seria y honesta basada en los hechos, con el fin de obtener el apoyo político necesario para llevar a cabo la reforma del agua. Es sabido que el servicio público del agua no ha funcionado bien por décadas, en lo que se refiere a suministrar agua a la mayoría de los ciudadanos pobres. Se sabe también que, a causa de la falta de incentivos, aptitudes y capital, el gobierno no será capaz de incrementar considerablemente la cantidad de hogares que reciben el suministro de los principales proveedores de agua. Este tipo de estrategia de comunicación requeriría un esfuerzo extraordinario por parte del gobierno, pero sin este esfuerzo, es muy probable que una gran cantidad de bolivianos pobres no reciban servicios de agua de ningún proveedor.

En cuanto a La Paz/El Alto, por supuesto que resulta extremadamente difícil que el gobierno tome cualquier medida que no sea seguir adelante con la cancelación del contrato de concesión a la empresa privada. Sin embargo, esta medida incrementaría aún más la reticencia de las empresas extranjeras a invertir en el país. Por lo tanto, sería mejor que el gobierno permitiese que el proveedor actual continuase administrando las operaciones de alguna manera.

En el resto del país, una vez que la campaña de comunicación se haya implementado, el gobierno de Morales debe permitir que los operadores privados cumplan con su papel. Dejando a un lado la propaganda, resulta claro que la cantidad de personas que tienen acceso a agua potable es mayor en las áreas donde se llevó a cabo la privatización que en las áreas donde la distribución del agua aún se encuentra en manos del gobierno. El acceso al capital y las aptitudes superiores de los proveedores privados tendrán un impacto positivo.

El gobierno debería establecer un proceso de licitación abierto y transparente para los contratos de distribución en las principales áreas urbanas. Es muy importante que existan reglas y condiciones estables y previsibles en las que los oferentes en las licitaciones puedan confiar. El marco de licitación, por lo tanto, debe hacerse público y difundirse abiertamente.

Sin un entendimiento realista del ambiente político en el que operan, es muy poco probable que las empresas extranjeras salgan victoriosas luego del período del contrato. En América Latina, probablemente existan pocas cuestiones tan politizadas como la provisión del agua. Por este motivo, el gobierno debe minimizar la percepción de riesgo político entre los posibles proveedores de agua.

Quienes participan en las licitaciones deberían competir en función de su capacidad de extender la red de agua, a un precio determinado, a los hogares y las comunidades que no reciben el suministro de agua, en vez de competir según su capacidad por brindar servicios más eficientes a quienes ya están conectados al sistema de agua corriente.

El principal argumento que esgrimen quienes se oponen a la privatización de la provisión del agua es la cuestión del precio. Este argumento es completamente erróneo. La mayoría de la población humilde de los países pobres, incluida Bolivia, no tiene el más mínimo acceso al agua corriente, de modo que no están preocupados por los supuestos aumentos de precio. Si los aumentos de precios permiten que la población pobre se conecte a la red de agua, lo cual es muy probable, el gobierno no debe oponerse a esta medida. Habría que impedir que los grupos de clase media con un gran poder político bloqueen reformas que podrían salvar la vida de la población pobre.

Habiendo luchado como el defensor de los derechos de los pobres y los indígenas, Morales debería luchar contra los privilegiados también con respecto a la cuestión del agua. Quienes ya están conectados a la red de agua tienen que aceptar los aumentos de precios, para que los distribuidores puedan obtener los recursos e incentivos necesarios para conectar a los hogares que no reciben el suministro de agua.

Estas reformas salvarían una gran cantidad de vidas en Bolivia. Sólo nos queda esperar que el presidente Morales priorice las vidas sobre la ideología.

### ***Sudáfrica***

Sudáfrica es uno de los países donde el debate sobre la participación del sector privado en la distribución del agua ha sido más acalorado y se le ha dado más publicidad. En la introducción, vimos que el anterior Ministro de Asuntos Hídricos y Silvicultura, Kasrils, adoptó una actitud muy pragmática y planteó que sin el sector privado, el país nunca podría suministrar agua pura a los 7 millones de sudafricanos que en ese momento no tenían agua corriente. Sin embargo, el proceso de privatización tropezó con una fuerte oposición internacional y de los sindicatos nacionales.

No entraremos en detalles con respecto a las distintas privatizaciones en Sudáfrica, pero debe corregirse un mito que aparece en el debate. El argumento más importante de los opositores es que la comercialización dará como resultado que cada vez menos gente esté en condiciones de pagar el agua, y por lo general se menciona a Kwazulu-Natal, donde hace algunos años estalló la peor epidemia de cólera de la historia de Sudáfrica. Quienes están en contra de la privatización dicen que la infección se diseminó porque los pobres no podían afrontar los gastos del agua potable y se veían forzados a tomar agua sucia, mientras que, en realidad, la distribución del agua en el distrito afectado por la epidemia estaba en manos públicas. Por ello, aunque pueda ser pertinente escuchar los argumentos referidos al precio y a la necesidad de garantizar que los más pobres puedan afrontar los gastos del agua que necesitan, son relevantes en el debate sobre la privatización el ejemplo de Kwaluzu-Natal no tiene valor.

### ***¿Cómo debería llevarse a cabo la privatización?***

Es verdad que hay casos en que el éxito ha sido limitado. Sin embargo, la mayoría de los problemas no se presentaron por la dificultad de llegar a los pobres con las redes de agua (lo cual, como hemos visto, debe estar siempre primero en la lista de prioridades). En cambio, el descontento popular surgió, a menudo en la clase media y en otros grupos con una fuerte opinión política, en contra de los precios más altos cuando los subsidios públicos fueron redirigidos hacia otros propósitos. También debería decirse que las expectativas de la gente pueden haber sido demasiado ambiciosas. Pero los casos que sólo obtuvieron un éxito limitado son, muy a menudo, el resultado de malas privatizaciones y no de la privatización en sí. Los casos en que los operadores privados interrumpieron sus operaciones son excepciones a la regla. UN-Habitat sostiene que generalmente se considera que éstos son acontecimientos aislados.<sup>156</sup> En efecto, sólo 7% de todos los proyectos hídricos que se llevaron a cabo en países en desarrollo con la participación del sector privado fueron cancelados o corrieron peligro entre 1990 y 2004, mientras que 93% de ellos se implementaron con éxito.<sup>157</sup>

El presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Alberto Moreno, tiene una perspectiva similar sobre los acontecimientos en América Latina:

Pero por cada fracaso, América Latina presenta numerosas instancias de emprendimientos privados que

satisfacen con éxito las necesidades de la población de agua potable y sanidad. En Brasil, 63 concesiones brindan servicios a siete millones de personas en municipalidades pequeñas y medianas. Las grandes ciudades de Honduras, Ecuador, Perú y Argentina obtienen servicios de proveedores de agua privados por medio de distintos contratos y modelos de concesión. En Chile, los inversionistas privados están otorgando subvenciones de miles de millones de dólares para la construcción de infraestructura para el tratamiento de la red cloacal, un área en que la región aún es muy deficiente.<sup>158</sup>

Algunos de quienes se oponen a la privatización del agua suelen señalar que, en los países en desarrollo, han disminuido las inversiones privadas en el sector del agua, y sostienen que esto significa que las empresas se han percatado de que no es posible obtener ganancias del servicio de agua en los países pobres. Por lo tanto, dicen que la idea presentaba fallas desde el principio. Pero la realidad ha probado que este argumento es erróneo. Si bien es cierto que, luego del auge de fines del milenio pasado, disminuyó el ritmo de inversiones privadas en el sector del agua en los países en desarrollo, en 2004 las inversiones volvieron a presentar una tendencia ascendente y aumentaron 36%.<sup>159</sup>

Dado que la privatización ha provisto de agua a millones de personas, incluidos muchos pobres, no deberíamos rechazarla por sí misma. En cambio, deberíamos aprender de los errores cometidos e intentar que las próximas privatizaciones sean mejores. Por consiguiente, veamos cómo debería concretarse una buena privatización.

Como se dijo, hay distintos grados de participación de los intereses comerciales privados en la distribución del agua, desde simples contratos de servicio hasta ventas completas tanto de agua como de la infraestructura. ¿Cuál es el mejor modelo? Para analizar esto, deberíamos considerar la pregunta desde tres perspectivas: ¿qué dice la teoría?, ¿qué demuestran las pruebas empíricas (es decir, qué modelo ha funcionado mejor en la práctica)?, y ¿qué es políticamente viable?

Debido a los efectos positivos que los elementos del mercado y la empresa privada son capaces de lograr, y a los riesgos inherentes a la distribución pública de agua, consideramos conveniente analizar dos alternativas que presentan la menor participación pública posible, específicamente la total privatización y desregulación de la distribución del agua y las concesiones.

La completa privatización y desregulación del agua es muy poco común, pero hay argumentos teóricos a favor de ella, sobre todo cuando se tienen en cuenta las necesidades de inversión y la prioridad de llegar a los pobres que carecen de agua corriente. En este sistema, el precio del agua para los trabajadores con bajos ingresos que ya están conectados a la red de agua puede llegar a subir mucho. Este riesgo puede mitigarse mediante la distribución de vales para agua pública, para los más pobres, como vimos anteriormente. Sin embargo, la limitada competencia en este monopolio natural, donde no existen proveedores alternativos con suficiente capacidad para presionar a los distribuidores principales y lograr que éstos reduzcan los precios, puede dar como resultado precios más altos de lo necesario. Además, como se planteó antes, tal vez sea políticamente imposible aplicar un modelo tan radical, dada la naturaleza polémica del asunto.

También se puede combinar la concesión para la distribución del agua y un mercado de agua totalmente libre tratándola como un recurso natural o un “producto básico”. En este caso, el papel del sector público es el de alquilar la infraestructura existente y regular al distribuidor privado. Ésta es, quizá, la solución más realista, en vista de la controversia y las resistencias que desata el debate. La naturaleza ciega y a veces violenta de quienes se oponen a la privatización impide la comercialización y la participación de intereses empresariales.

Con este modelo, la empresa privada mantiene una obligación contractual con una autoridad pública y no sólo con un grupo de usuarios. En realidad, es la forma más habitual de participación privada en la distribución del agua. Este modelo ha dado buenos resultados en muchos de los casos que hemos analizado.

Mediante la utilización de este modelo es posible aprovechar los beneficios del capital, la competencia y la eficiencia de la empresa privada tanto en la inversión en infraestructura y mantenimiento como en el negocio mismo de la distribución y la empresa mantiene la responsabilidad financiera por todo ello. Con precios libres o, al menos, muy flexibles, la empresa tiene una garantía de que los ingresos excederán los costos de conectar nuevos usuarios y tendrá un incentivo para llegar a la mayor cantidad posible de hogares. Tal vez, el sector público debería determinar el tope del aumento de precios sin que sea necesario renegociar el contrato.

En cuanto al agua como producto básico, un mercado completamente libre con derechos de agua negociables generará un aumento de disponibilidad, una caída de precios y que el agua llegue a donde sea más apreciada. Por ende, en lugar de discutir si la privatización puede dar resultado, veamos cómo se puede diseñar una concesión de este tipo.

Una premisa inicial es que la adquisición debe estar abierta a la mayor cantidad posible de oferentes para garantizar la mejor competencia, y que las empresas deben tener la posibilidad de competir en términos de igualdad. Con demasiada frecuencia, existen intereses o reglamentaciones nacionales que limitan la eficiencia de las adquisiciones. En Manila, por ejemplo, explicamos que una empresa se vio forzada a que la mayoría accionaria fuera filipina, por lo que no pudo obtener capital adicional cuando tuvo dificultades. Además mostramos que una empresa se desempeñó en forma muy superior a la otra, lo que sugiere que algunos oferentes son mejores que otros.

También es importante que el proceso de licitación sea lo más transparente posible. Esto reduce las oportunidades para sobornos y otros tipos de corrupción, y hace más difícil que los intereses personales o creados influyan en la adquisición. En el caso de Cochabamba, vimos lo que puede suceder cuando las adquisiciones no son transparentes. En esta oportunidad los políticos que tomaron decisiones carecían por completo de un juicio justo, de imparcialidad y de sentido común. Desafortunadamente, esto también es habitual.

Además, para inspirar confianza a las empresas privadas y al público, la transparencia y la neutralidad del proceso son fundamentales. Es importante no tratar de ganar puntos para el puro beneficio político, como sucedió en Buenos Aires. La transparencia también es vital para que los oferentes interesados puedan saber a qué términos se aplican cuando presentan sus ofertas. La falta de transparencia fue un factor clave en el fracaso de Cochabamba y puede explicar por qué el proceso no fue más exitoso en Buenos Aires.

En muchos casos, es obvio que los gobiernos y las empresas públicas no brindaron una imagen adecuada y acabada del estado de la infraestructura previo a la privatización. En general, esto se debió a la falta de informes completos. (En Buenos Aires, incluso hay rumores de que los sindicatos destruyeron los registros para entorpecer la toma de control por parte de la empresa privada.) Por lo tanto, las ofertas se basaban en informaciones falsas o incompletas, y por ende, eran más bajas de lo que habrían sido en otra situación. Cuando las empresas se dieron cuenta del verdadero estado de la red, se vieron obligadas a solicitar el aumento de precios para hacer frente a las inversiones y poder cumplir sus obligaciones. Por supuesto, se complicaron las negociaciones entre el gobierno o ente regulador, y la empresa privada. Por lo tanto, es importante asegurarse de que el contrato se base en informaciones correctas y completas.

Tanto en Manila como en Buenos Aires, vimos los efectos negativos que pueden surgir si los términos del contrato de concesión no son claros. Esto es lo que sucede muchas veces cuando la preparación es inadecuada, y se acelera el proceso en lugar de darle el tiempo necesario. Las variaciones de precios fueron determinadas por los políticos, en lugar de especificar en el contrato los precios que la empresa estaba autorizada a cobrar. En Manila, esto se reflejó en un comportamiento arbitrario y en una demora considerable para conectar a los residentes pobres a la red de agua. El período de transición debe durar lo necesario, no sólo para formular con cuidado los términos del contrato, sino también para permitir el debate público y la consulta, o sea proponemos un enfoque gradual.

Los términos, entonces, deben ser establecidos lo más claros y simples posible. Esto se aplica al proceso de licitación y al contrato que rige las relaciones entre el distribuidor privado y la autoridad pública. Un contrato debe establecer con exactitud qué riesgos y qué responsabilidades contrae cada operador, y las circunstancias que permiten una renegociación. En Buenos Aires, la imprecisión creó tierra fértil para las riñas políticas, el oportunismo corporativo y el descontento popular. La relación entre el distribuidor, el ente regulador y el gobierno debe tener bases legales, no políticas. Los términos deben ser abiertos, definidos, sólidos y basados en reglas. La precisión, combinada con la transparencia y el tiempo, podría impedir la repetición de los errores cometidos.

Este aspecto se relaciona con la importancia de despolitizar el proceso, que significa no permitir que el prestigio y el deseo de ganar relevancia política influyan en estos asuntos. Esto se aplica al proceso de adquisición y a la regulación de la empresa de agua. En Buenos Aires, las consecuencias negativas de la interferencia política se manifestaron en un comportamiento arbitrario y en la falta de reglas firmes de conducta, que a su vez produjeron una sucesión de efectos negativos. El proceso debería ser administrado por técnicos y no por políticos.

Se puede extraer otra lección de Manila y de Buenos Aires: debería establecerse un cuerpo regulador absolutamente nuevo, encargado de asegurar que la distribución del agua se realice en forma apropiada y que la empresa cumpla sus obligaciones contractuales. En Manila, este papel le fue adjudicado a la anterior autoridad de asuntos hídricos y funcionó más como una administradora del contrato que como un ente regulador. Algo muy similar ocurrió en Buenos Aires, donde el ente, además, estaba muy mal equipado para su misión. Dada la aparente dificultad en crear una autoridad reguladora eficiente en los países en desarrollo, hay muchos motivos para limitar esta autoridad. Esto se puede realizar si se le da sólo el papel de asegurar que se conecten nuevos usuarios, que los precios estén de acuerdo con las disposiciones vigentes, y que el agua sea de la calidad estipulada en el contrato. La autoridad debe ser fuerte, competente e independiente, y sus funciones deben estar claramente definidas y delimitadas. Además, debería crearse antes de la transición del sector público al privado.

Se discute el nivel de regulaciones que deberían tener los proveedores privados de acuerdo con un contrato de concesión. Hay muchos argumentos que bregan por fuertes regulaciones, dado que, aseguran, las empresas encuentran el modo de escaparse de sus obligaciones. Sin embargo, es importante que las regulaciones no obstaculicen la creatividad de la empresa privada para llegar a usuarios nuevos. Como vimos en Manila, esto adquiere especial importancia en el caso de los requisitos de títulos de tierras y de la prestación de servicios en los barrios pobres. Por lo tanto, se debe encontrar un equilibrio para limitar la regulación sin dejar de asegurar la capacidad del regulador para hacer cumplir las obligaciones contractuales. También debería haber mecanismos precisos para la resolución de disputas.

Además, las empresas no deberían competir mediante la rebaja de precios, deberían basarse en la cantidad de usuarios nuevos a los que pueden llegar. La cuestión primordial, como hemos visto, no es el precio elevado del agua, sino que muchos hogares no tienen agua corriente. Por ende, la prioridad debería ser la extensión de la red y no la reducción de los precios. Los gobiernos deberían contratar a la empresa que pudiera llegar a la mayor cantidad de hogares con más rapidez. El gran problema en Manila fue que las empresas habían ofertado precios tan bajos que luego fueron incapaces de conectar a usuarios adicionales, ya que no se podía obtener ningún capital para la inversión requerida para extender la red de agua; de hecho, también se sufrió esta situación en Buenos Aires.

Ya hemos discutido las consecuencias negativas de la fijación de precios demasiado bajos. En Guinea, el alza de precios funcionó porque hubo períodos de transición. En Cochabamba, en cambio, hubo una fuerte resistencia cuando los precios subieron repentinamente.

Como se ha planteado, la distribución del agua es un monopolio natural, y las empresas de agua tienen pocas razones para temer por la competencia de otros operadores importantes. A pesar de esto, los concesionarios a menudo reciben derechos exclusivos para atender a clientes incluidos en su área de servicio. Quizá, esto sea un error. No todos los residentes son conectados por los proveedores inmediatamente después de la privatización, y necesitan tener la capacidad de obtener el agua de sus fuentes usuales. Por eso es importante permitir que la provisión alternativa de agua continúe después de la privatización o, por lo menos, no impedir en la práctica el funcionamiento de proveedores alternativos.

Un último punto establece que es importante asegurar que los términos y las operaciones se adapten a las condiciones locales, y que la empresa que ingresa esté al tanto de estas condiciones.

La participación del sector privado ha mejorado en forma evidente la situación para millones de pobres, en calidad y en servicio. Esto no significa que todas las privatizaciones hayan sido fluidas y perfectas. En algunas relaciones empresa-gobierno, ha habido problemas con la transparencia, la corrupción y el oportunismo político y comercial. La línea divisoria yace en cómo reaccionamos a estos errores. Los activistas que están en contra de la privatización argumentan que, debido a estos riesgos, la privatización en sí misma debería ser rechazada. Nosotros diríamos que, a pesar de estas fallas, la privatización en general ha sido beneficiosa, en especial para los pobres. Por lo tanto, la conclusión neutral y lógica, si se tiene la urgencia de maximizar el bienestar del ser humano en el mundo, debe ser la de tratar de reparar estos errores y no de detener todas las privatizaciones. Cualquier otra conclusión que no aporte una solución alternativa es ideológicamente parcial y no toma con seriedad la perspectiva de los pobres con respecto al agua.

## Capítulo 9

### Los pobres necesitan agua, no ideología

Los precios demasiado bajos que fijan los políticos conducen al despilfarro, a la imprudencia y a la mala asignación de recursos, en síntesis, a una utilización ineficiente del agua. Por otra parte, su distribución ha sido manejada por burócratas y funcionarios públicos con un bajo nivel de competencia, poco capital y estructuras de incentivos distorsionadas. Además, la falta de derechos de propiedad y comercialización del agua ha determinado que el recurso se restringiera a las actividades menos productivas, de modo que acentúa la pobreza.

Los habitantes de países en desarrollo que admitieron la participación privada en el sector del agua gozan de un mayor acceso al agua que los de aquellos países que carecen de inversión privada. Los ejemplos que analizamos antes demuestran que la participación del mercado y las empresas privadas tienen resultados muy positivos.

Los resultados han sido mejores en las cuatro ciudades camboyanas cuya distribución del agua está en manos de empresas privadas que en las ciudades donde la distribución está a cargo de la administración pública. En Guinea, en poco más de una década, la privatización incrementó la proporción de habitantes urbanos con acceso a agua potable de 2 de cada 10 pobladores a 7 de cada 10. En Manila, las cosas marcharon bien en un principio, aunque surgieron problemas cuando el precio no pudo ajustarse para permitir la distribución del agua a la gente pobre. En Buenos Aires, a pesar de los problemas, la privatización tuvo como resultado no sólo una mayor cantidad de gente con acceso al agua potable a menor precio, sino también la reducción de la mortalidad infantil. Tomando como ejemplo las investigaciones realizadas sobre Argentina, un nuevo informe que abarca 27 países en desarrollo confirma la relación positiva que existe entre la privatización y el descenso de las tasas de mortalidad infantil. En los países en que se privatizó el agua, la mortalidad infantil descendió 34%, mientras que en los países en que no se privatizó este servicio, la mortalidad descendió 28%. En términos porcentuales, la diferencia puede parecer pequeña, pero si se tiene en cuenta la cantidad de personas afectadas, se ha salvado la vida de una gran cantidad de niños. El informe también estima que si todos los países copiaran las reformas que se implementaron en Argentina en la década de 1990, la mortalidad infantil descendería 12,7%. En nueve países de Medio Oriente, se estima que esta cifra alcanzaría 31,9%.<sup>160</sup> En Chile, los derechos sobre el agua comercializables, bien definidos y sostenidos con firmeza, transformaron la escasez en abundancia; como resultado, actualmente casi todos tienen acceso a agua potable. En Gabón comprobamos que los intereses privados, no sólo son beneficiosos para las ciudades de los países en desarrollo sino que también lo son para las comunidades rurales. En Marruecos, la descentralización y la privatización también obtuvieron buenos resultados.

A pesar de las pruebas, existe mucha resistencia a hacer del agua un producto básico. Responsable de ello es, en gran parte, la idea del agua como un derecho humano.

#### ***El agua como un “derecho humano”***

En la conferencia internacional del agua realizada en Dublín en los primeros años de la década de los noventa, se sentaron cuatro principios.<sup>161</sup> Uno de ellos es que el agua tiene valor económico. Hasta entonces, en la mayor parte del mundo, el agua era considerada, por sobre todo, un valor social o un derecho humano. En otras palabras, se creía que el agua no debía tomarse como “producto básico”.

Los delegados que asistieron a Dublín argumentaban que esta perspectiva no era adecuada. Este statu quo, en el que más de mil millones de personas carecen de agua y millones mueren por año, era inaceptable. La cantidad de habitantes que no tienen agua potable supera a la población de América del Norte y Europa juntas, y por esta carencia, muere cada año una cantidad mayor que la población total de Suecia. Millones se ven forzados a emplear gran parte de su tiempo en conseguir agua, de modo que quedan atrapados en la pobreza. Sin acceso a una red de suministro de agua, miles de millones de habitantes de las ciudades del tercer mundo deben gastar buena parte de sus ingresos en agua sucia y perjudicial para la salud. La Conferencia de Dublín reconoció que muchos de los problemas actuales se deben a que gobiernos de todo el mundo han pasado por alto la dimensión económica del agua.

Sin embargo, ponerle un valor económico a este recurso no deja de ser complicado. Hay reacciones fuertes y

muchos participantes del debate acerca de la privatización del agua sostienen que se debe volver al enfoque que prevalecía antes de la Conferencia de Dublín del “agua como un derecho humano”. Alegan que el agua no puede considerarse un producto común, como el jabón o los autos. Se argumenta que “El agua es vida, y si no la bebemos, morimos. El agua es un derecho humano y, por lo tanto, debe ser distribuida democráticamente”, es decir, por los gobiernos. Las Naciones Unidas destacan este punto de vista, que parece tener cada vez más popularidad dentro del movimiento contra las privatizaciones.

Este razonamiento contiene, en realidad, dos aspectos: los derechos humanos y la democracia. Ambas cuestiones ya han sido ampliamente discutidas en otras oportunidades, pero revisemos estos puntos de manera breve.

Primero, no es antidemocrático permitir que intervenga una entidad privada para proporcionarle a la gente lo que necesita. Por el contrario, existen muchas democracias —incluso, democracias sociales— en las que el sector privado provee a la población lo que necesita, como por ejemplo servicios de salud. Por supuesto, el agua que se suministra en forma privada se distribuye democráticamente, ya que la mayoría de los países que tienen comercializada la distribución son democráticos, lo que implica que la decisión de privatizar se ha tomado en el marco de la democracia.

Sin embargo, suele considerarse más democrático mantener el agua dentro del ámbito público, aunque no queda claro por qué. Si planteamos una analogía con los alimentos, podemos decir que éstos son esenciales para la vida. Aun así, en aquellos países donde se producen “democráticamente” —es decir, donde están en manos del gobierno— en general, ni los alimentos ni la democracia han sido suficientes. En este aspecto, el agua reviste las mismas características.

Aunque aceptáramos que el agua es un derecho humano, dicho concepto no implica que deba ser suministrada por el gobierno. El Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales no descarta un papel central para las empresas privadas.<sup>162</sup>

Puede recurrirse una vez más a la analogía con los alimentos. Estos son necesarios para la vida, pero nadie sostiene con seriedad que todos los alimentos deban ser propiedad del gobierno y ser distribuidos por éste (de hecho, debido a que se los considera un producto básico, el mundo ha podido producir más y alimentar a más personas que en cualquier otro momento de la historia). Además, no existe ninguna fundamentación relativa a los derechos que justifique la administración pública del agua. La pregunta que surge es por qué los activistas que están en contra de la privatización no utilizan sus energías para acusar a los gobiernos que violan los derechos de miles de millones de personas que no tienen acceso al agua en la misma medida que lo hacen para tratar de impedir su comercialización.

Hace tiempo que el acceso universal al agua como derecho humano es prometido por gobiernos y organismos como las Naciones Unidas sin demasiado éxito. Simplemente, no ha servido de mucho que el agua se declarara derecho humano en innumerables documentos oficiales. Demasiada gente carece todavía de agua limpia, tal como ha ocurrido durante décadas.

Los años ochenta fueron la década oficial del Agua Potable y la Sanidad. Ya en 1977, los representantes de la mayoría de los gobiernos del mundo se comprometieron a garantizar que todos tendrían agua y sanidad adecuadas para 1990. Como hemos visto, difícilmente éste haya sido el resultado. Las promesas políticas acerca del suministro público de agua no se toman con seriedad. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos se pregunta por qué no se han cumplido las promesas realizadas por los gobiernos.<sup>163</sup> Parafraseando uno de los eslóganes de los opositores a la privatización, bebemos agua, no derechos ni papeles.

Con este panorama, es interesante leer lo que afirma Maude Barlow, autor canadiense de muchas publicaciones en contra de la privatización y una especie de estrella de los opositores a las privatizaciones en el mundo desarrollado, en un documento escrito en colaboración con Tom Clarke, director del Polaris Institute. Refiriéndose al caso de Buenos Aires, los autores sostienen que la empresa Suez expandió el servicio de agua potable y las cloacas, pero no alcanzó los objetivos proyectados para ninguna de estas áreas.<sup>164</sup>

A pesar de no haber alcanzado el objetivo, ahora más gente tiene acceso a agua limpia y segura en comparación con la etapa anterior a la privatización (y, como ya se señaló, la expansión del servicio no fue tan modesta como dan a entender Barlow y Clarke). Esto debe ser positivo; hay que plantearse, entonces, por qué Clarke y Barlow se

concentran en los objetivos no alcanzados y no en la expansión del servicio.

Los activistas que se oponen a las privatizaciones utilizan distintos criterios para juzgar la administración del agua pública y la privada. No bien se produce alguna falla en la distribución privada, sus tendencias anticorporativas, que por desgracia se encuentran también entre comentaristas más neutrales, los impulsan responsabilizar a la privatización en general. Rara vez se llega a las mismas conclusiones en los casos en los que la distribución del agua es pública, y algo allí no funciona adecuadamente. En otras palabras, el fracaso del sector público no se atribuye a que la distribución sea pública, mientras que cuando el sector privado fracasa, se acusa a la privatización.

Por lo general, en los debates sobre la privatización del agua, el peso de las pruebas recae sobre los defensores de la empresa privada. Se juzga la privatización de acuerdo con los criterios más elevados —a veces, la perfección misma—, a los que no se somete la distribución pública del agua. En virtud de este enfoque, es comprensible que cualquier dificultad del sector privado se tilda de fracaso. Pero en el mundo real, debemos comparar alternativas imperfectas y determinar cuál es la que mejor funciona. Si se comparan la distribución pública y privada de agua, los antecedentes muestran que la alternativa privada, en general, ha sido muy superior. Una vez más, los detractores de la privatización no llegan a aportar propuestas convincentes para suministrar agua limpia a los miles de millones de personas que no la tienen.

Una de las megaestrellas del movimiento contra la globalización es la feminista y activista medioambiental india Vandana Shiva, autora del libro *Water Wars—Privatization, Pollution and Profit* (2002)<sup>165</sup>. Shiva, quien también es miembro activo de los movimientos contra las privatizaciones y parece dispuesta a responsabilizar de la escasez mundial de agua a la sociedad moderna en general y a Occidente en particular, está en contra del desarrollo en sí mismo y culpa a la industrialización de que la gente no tenga acceso a agua potable, lo cual, como ya vimos, es completamente absurdo. Ignora que la modernización y la agricultura a gran escala, que tanto detesta, contribuyeron a la alimentación de la población mundial y permitieron a la humanidad un notable progreso en sus condiciones de vida en los últimos siglos, no solo en términos de consumo de productos básicos, sino también con respecto a distintos factores, como la expectativa de vida promedio, la mortalidad infantil y los niveles de educación. Difícilmente el estilo tradicional de vida, con agricultura a pequeña escala, podría proporcionar agua, alimentos y otras necesidades vitales a seis millones de personas.

Shiva también resalta el valor espiritual del agua:

Hace unos pocos años, miles de peregrinos solían caminar desde las ciudades del norte de la India hasta Hardwar y Gangotri para recolectar agua del Ganges para *Shivratri*, el cumpleaños de la diosa Shiva. Estos peregrinos que cargaban *kavads* (yugos de los que penden dos jarras de agua sagrada y que no deben tocar el suelo) son ahora millones [...]. Ninguna economía de mercado podría hacer que millones de personas caminaran cientos de kilómetros en el calor agobiante de agosto para traer la bendición del agua sagrada a sus ciudades.<sup>166</sup>

Es cierto, sin duda, pero es muy difícil entender cómo una mayor espiritualidad y largas caminatas con severas privaciones podrían ayudar a resolver la crisis mundial de agua.

### ***Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)***

Últimamente, muchas de las críticas contra la intervención del sector privado se han dirigido al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), un acuerdo sobre la liberalización del comercio establecido dentro de la Organización Mundial de Comercio. El agua es uno de los servicios a los que se refiere el GATS. La oposición alega que los países más ricos conspiran junto a sus grandes corporaciones a fin de obligar a los países pobres a privatizar la distribución del agua. Incluso, algunos sostienen que el GATS “fue diseñado para ayudar a las corporaciones de servicios transnacionales a limitar y someter a los gobiernos democráticos”.<sup>167</sup>

No hay nada cierto en esta afirmación. El GATS es un acuerdo sobre el comercio de servicios entre países, un acuerdo sobre liberalización. Esto significa que si un país tiene una actividad que depende de auspicios privados y decide abrir dicha actividad en particular a la competencia, no debe impedir que empresas de otros países compitan con las nacionales en los mismos términos. El ministro de Industria y Comercio sueco lo resumió así:

Me niego a creer que los pueblos pobres de los países en desarrollo se beneficien si se exige de competencia a las empresas privadas proveedoras de servicios.<sup>168</sup>

Por otro lado, el GATS no contiene nada que obligue a ningún país a *transferir* el agua de manos públicas a privadas. Hasta el momento, ningún país prometió a través del GATS abrir su mercado de agua a la competencia de otros países. Por lo tanto, esa obligación no existe.<sup>169</sup>

Debe quedarle claro al lector que a los opositores de la privatización no parece unirlos la preocupación por los miles de millones de personas sin agua, sino un rechazo general a la empresa y la economía de mercado. Su repudio por el sistema no les permite ver la realidad y las posibles soluciones a la escasez mundial de agua.

Pero existen otras personas más realistas y pragmáticas, que se han dado cuenta de que es perfectamente posible darle al agua un valor tanto social como económico. Esto fue resumido en forma admirable por el ex ministro de Asuntos Hídricos y Silvicultura sudafricano, Ronald Kasrils, a quien citamos en la introducción de este libro:

En Sudáfrica tratamos el agua como un bien tanto social como económico. Una vez cubiertas las necesidades sociales, administramos el agua como un bien económico, como corresponde a un recurso natural escaso. Algunos organismos no gubernamentales y organizaciones internacionales del trabajo se oponen a lo que denominan la “mercantilización” del agua y se oponen así a la recuperación de los costos. Esto nos preocupa porque la no recuperación de los costos conduce a un financiamiento inadecuado del desarrollo de la infraestructura, y el uso excesivo resultante genera escasez local y colapsos en el servicio que afectan con mayor dureza a los pobres.<sup>170</sup>

El punto central de este libro no es afirmar que toda la distribución del agua debe ser privada. El argumento principal es que si se asigna a la empresa privada un papel más importante, y se realizan las reformas apropiadas al mercado –aplicándolas de manera inteligente– se pueden salvar millones de vidas y dar conexión de agua a cientos de millones de personas que hoy no la tienen. Se ha argumentado que existen sistemas de distribución pública que funcionan bien en el mundo en desarrollo, como en Porto Alegre, Brasil. Pero eso no significa que deba rechazarse la opción de la privatización donde falla el sector público, como ocurre en la mayoría de los casos.

La gente que hoy no tiene agua no necesita dogmas ni manifestaciones en las calles, sólo necesita agua. Las soluciones son evidentes y es completamente censurable que se descarten por motivos ideológicos.

## Notas

---

<sup>1</sup> La historia de Milagros Quirino y Fely Griarte se extrajo de un documento del Banco Asiático de Desarrollo (2004).

<sup>2</sup> Canadian Union of Public Employees.

<sup>3</sup> Véase Spaulding.

<sup>4</sup> Véase Spaulding, Public Citizen (2003a); Public Citizen (2003c); Internacional de Servicios Públicos (2000).

<sup>5</sup> Kasrils (2002).

<sup>6</sup> Saini.

<sup>7</sup> Brook Cowen y Cowen, p. 1.

<sup>8</sup> United Nations Human Settlements Program (de aquí en adelante, UN-Habitat), p.58; Hinrichsen, Robey y Upadhyay, p. 15-16; Holden y Thobani (1996), p. 4.

<sup>9</sup> Banco Mundial (2002); Woicke (2003).

<sup>10</sup> Esrey, Potash, Roberts y Shiff; Rahaman, Naciones Unidas (2002a) y Organización Mundial de la Salud; *Intersectoral Action for Health*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, citado en UN-Habitat, p. 62.

<sup>11</sup> UN-Habitat, p. 92.

<sup>12</sup> Naciones Unidas (2002a), p. 18.

<sup>13</sup> Hinrichsen, Robey y Upadhyay, p.17.

<sup>14</sup> Sustainable Development Network.

<sup>15</sup> Industrias ITT, p.1.

<sup>16</sup> Banco Mundial (2003), p. 2.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>18</sup> Véase Naciones Unidas (2000) y Naciones Unidas (2002b).

<sup>19</sup> La distinción entre agua salada y agua dulce no es tan relevante, ya que el agua salada que se evapora y vuelve a la tierra como precipitaciones se transforma en agua dulce. La cantidad disponible para consumo humano es sólo 0,007% del total de agua en el mundo: el agua salada representa 97,5%, y el restante de 1,75% está congelado. Fuente: Wolf.

<sup>20</sup> Lomborg, p. 134.

<sup>21</sup> Naciones Unidas (2002a), p. 8-9.

<sup>22</sup> IDM online; *The Economist*, p. 12.

<sup>23</sup> Cuando decimos “acceso a una fuente agua segura”, nos referimos a un mínimo de 20 litros de agua por persona, provenientes de una fuente mejorada, como una tubería en el hogar, una bomba de agua pública, un pozo protegido, o una fuente o un punto de recolección de agua de lluvia que esté a menos de un kilómetro del hogar. En el caso de los países de la OCDE, sólo hay datos disponibles para Australia, Austria, Canadá, Finlandia, los Países Bajos, Noruega y Corea del Sur, pero hay indicios que permiten suponer que en la mayoría de los demás países de la OCDE la proporción de la población con acceso una fuente de agua segura también es muy elevada. Los países en desarrollo son aquellos que tienen un PIB per cápita de US\$ 9.025 o menos (precios de 2001). El Banco Mundial los clasifica como países de ingresos bajos o de ingresos medios bajos. Los países menos desarrollados, según la definición de la ONU, son los 49 países más pobres del mundo. Fuente: IDM online.

<sup>24</sup> UN-Habitat, p. 120-122.

<sup>25</sup> “Producir” agua puede sonar raro, pero el agua que se distribuye mediante la red recibe distintos tratamientos, como el filtrado completo y la cloración. Con “producción de agua” nos referimos a ese proceso.

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente e International Water Management Institute.

<sup>27</sup> Banco Asiático de Desarrollo (2000), p. 33-34. Es verdad, hay regiones en estos países con escasez de agua, en especial durante algunas estaciones. Sin embargo, no deja de ser cierto que el agua disponible para consumo humano es más que la que se utiliza actualmente.

<sup>28</sup> Industrias ITT, p. 2.

<sup>29</sup> *The Economist*, p. 4.

<sup>30</sup> Peter Gleick en Pacific Institute, Oakland, California, en *The Economist*, p. 4.

- <sup>31</sup> Consejo Mundial del Agua (2000), p. 1.
- <sup>32</sup> Naciones Unidas (2002a), p. 4.
- <sup>33</sup> Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- <sup>34</sup> UN-Habitat, p. 17-18.
- <sup>35</sup> Banco Mundial (2003), p. 2.
- <sup>36</sup> Winpenny, p.2
- <sup>37</sup> Consejo Mundial del Agua (2000), p. 36.
- <sup>38</sup> Finnegan.
- <sup>39</sup> SIDA, p. 11.
- <sup>40</sup> Organización Mundial de la Salud, p. 106-144; Moor, p. 78. Cabe mencionar que la información sobre Filipinas es previa a la privatización realizada en Manila.
- <sup>41</sup> Banco Asiático de Desarrollo (2000), p. 43.
- <sup>42</sup> Moor.
- <sup>43</sup> Banco Asiático de Desarrollo (2000), p. 18.
- <sup>44</sup> Harding, p. 1243-1248.
- <sup>45</sup> Por ejemplo, ¿debe permitirse que un propietario ribereño utilice toda el agua que fluye a través de su propiedad, sin tener en cuenta a aquellas personas que extraen el recurso aguas abajo? Otra pregunta se refiere a la partición de los derechos de agua de un lago entre los propietarios ribereños. Una tercera se relaciona con la posibilidad, y la conveniencia, de distinguir entre la propiedad de la tierra y la propiedad de los cuerpos acuíferos correspondientes.
- <sup>46</sup> Bate (2002b), p.1.
- <sup>47</sup> El hecho de que se destaque la introducción de los derechos de agua en Chile no implica, bajo ningún concepto, un apoyo a la dictadura militar. La aclaración obedece a los comentarios de algunos opositores. No debemos rechazar políticas eficaces sólo porque no estamos de acuerdo con otras políticas que aplica el gobierno en cuestión. Por ejemplo, es difícil no admirar el desempeño económico de China, aunque las reformas las esté aplicando una dictadura comunista.
- <sup>48</sup> Bate (2002a); Ohlsson, p.18.
- <sup>49</sup> Holden y Thobani, p. 12.
- <sup>50</sup> Pakistan Water and Power Development Authority; Strosser.
- <sup>51</sup> Bate y Tren.
- <sup>52</sup> UN-Habitat, p.104.
- <sup>53</sup> Gleick.
- <sup>54</sup> *Ibidem*.
- <sup>55</sup> Naciones Unidas (2002a), p. 25-26.
- <sup>56</sup> Bata (2002c), p. 13.
- <sup>57</sup> *Ibidem*.
- <sup>58</sup> Moor, p.80.
- <sup>59</sup> Mohan Katarki, en Hinrichsen, Robey y Upadhyay, p. 11.
- <sup>60</sup> Tren y Okonski (2003).
- <sup>61</sup> Véase, por ejemplo, Wolf, y Ohlsson.
- <sup>62</sup> Bayliss, Hall y Lobina, p. 12.
- <sup>63</sup> MacCuish, p. 12.
- <sup>64</sup> El término que se utiliza para referirse a la producción de agua que cubre sus propios costos es “recuperación total de los costos”.
- <sup>65</sup> Banco Mundial (1994); Moor, p. 83; SIDA, p. 21.
- <sup>66</sup> Saini.
- <sup>67</sup> Lingle.
- <sup>68</sup> Kemper, p. 31.
- <sup>69</sup> Lomborg, p. 35-36.
- <sup>70</sup> Naciones Unidas (2002a), p. 17.

<sup>71</sup> *Water Industry News*; US Aid; “*Water policies and agriculture*”.

<sup>72</sup> Holden y Thobani, p. 10-11.

<sup>73</sup> UN-Habitat, p. 61-72; Tynan, p. 3-4.

<sup>74</sup> Bate (2002c), p. 3.

<sup>75</sup> Leipziger y Foster, p. 2.

<sup>76</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (a).

<sup>77</sup> Whittington et al.

<sup>78</sup> Bhatia, Cestti y Winpenny.

<sup>79</sup> Hinrichsen, Robey y Upadhyay, p. 30.

<sup>80</sup> Choe y Varley.

<sup>81</sup> Moor, p. 86; Leipziger y Foster, p. 2, y Walker, Ordoñez, Serrano y Halpern, p. 8-10.

<sup>82</sup> Un-Habitat, p. 17.

<sup>83</sup> *The Economist*, p. 13.

<sup>84</sup> Gazmuri, p. 1.

<sup>85</sup> Nickson (2002), p. 2.

<sup>86</sup> La nomenclatura de la participación del sector privado es complicada y confusa, y las definiciones no suelen tener mucha aceptación. Un término que resulta más apropiado que “privatización” es, quizás, “participación del sector privado”, que es el que utilizan el Banco Mundial y otros.

<sup>87</sup> Una objeción posible para este argumento es el hecho de que las inversiones privadas se realizan en países que ya tienen una infraestructura construida, por lo que resulta más barato para la empresa hacerse cargo de la distribución de agua. La relación causal entre el acceso al agua y la inversión privada, en ese caso, sería la inversa a la que se propone aquí. Sin embargo, esta objeción puede desestimarse si pensamos que el acceso al agua se midió en el año 2000 y las inversiones se midieron para la totalidad de los años 90: esto muestra que fueron las inversiones privadas las que hicieron la diferencia.

<sup>88</sup> Inversiones privadas en infraestructura hídrica 1990-2000, acceso al agua en 2000.

<sup>89</sup> Para referirse a estos conflictos de intereses puede utilizarse el término “triángulo de hielo”, análogo con “triángulo de hierro”. A menudo se refiere a distintos grupos con intereses en común, que comparten el poder y que trabajan para retener o ganar privilegios para ellos mismos, con frecuencia en perjuicio de los demás participantes o de la población. Originalmente, se aplicaba a lo que se conoce como “complejo militar industrial” en Estados Unidos, donde el debate, la competencia y la renovación se veían obstaculizados por la estrecha sociedad existente entre la industria, la burocracia de defensa y el Congreso. En el caso de la distribución de agua en el tercer mundo, resulta tentador bautizar “triángulos de hielo” a estas coaliciones de interés, aunque tienen el mismo *modus operandi* que los triángulos de hierro: desarrollar los intereses creados, en perjuicio de la población.

<sup>90</sup> Estache y Rossi.

<sup>91</sup> Esta reseña de la privatización en Camboya está basada en Garn, Isham y Kähkönen.

<sup>92</sup> La siguiente reseña de la privatización en Guinea está basada en Utrikesdepartementet (2003a), p. 313-328 (en el informe principal), y Ménard y Clarke.

<sup>93</sup> Shirley.

<sup>94</sup> Ménard y Clarke, p. 6.

<sup>95</sup> “Asociación Público Privada (APP)” es un término que se utiliza a menudo para referirse a distintas formas de cooperación entre los sectores público y privado, por lo general en grandes proyectos de infraestructura.

<sup>96</sup> Véase, por ejemplo, Public Citizen (2003b), donde se indica que la privatización genera, entre otras cosas, una menor calidad en el agua, una menor cantidad de personas con acceso al agua y costos más altos.

<sup>97</sup> Sin embargo, desde la publicación de los documentos en los que se basa la reseña sobre Guinea, se registraron nuevos desarrollos. Aparentemente, según rumores de Internet, luego de finalizado el contrato de 10 años, la empresa operadora y el gobierno no lograron ponerse de acuerdo para extenderlo. Es muy complicado conseguir información precisa y actualizada sobre el caso, pero todo indica que el gobierno está buscando a una nueva operadora privada para que se haga cargo del agua en Conakry.

- <sup>98</sup> Naciones Unidas (2002a), p. 15; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (b).
- <sup>99</sup> Finnegan.
- <sup>100</sup> UN-Habitat, p. 48-50.
- <sup>101</sup> La siguiente reseña de la privatización en Gabón está basada en Banco Mundial/PPIAF (2002a).
- <sup>102</sup> Harris (2003), p. 19.
- <sup>103</sup> En Manila y en Buenos Aires se utilizaron métodos innovadores para que los pobres se conectaran a la red con un bajo costo (como se verá después). Lo mismo ocurrió en Cartagena, Colombia; La Paz/El Alto, Bolivia, y Sudáfrica.
- <sup>104</sup> La siguiente reseña de la privatización en Marruecos está basada en Nouha, Berradi, Dinia y El Habti (2002).
- <sup>105</sup> Banco Mundial/PPIAF (2002a), p. 4.
- <sup>106</sup> Moreno (2006).
- <sup>107</sup> Harris, p. 19.
- <sup>108</sup> Sustainable Development Network, p. 1.
- <sup>109</sup> Véase, por ejemplo, Lovei y Gentry.
- <sup>110</sup> Hinrichsen, Robey y Upadhyay, p. 12-14.
- <sup>111</sup> Jaspersen, p. 22-24; Lovei y Gentry, p. 27-28.
- <sup>112</sup> Bate (2002c), p. 12.
- <sup>113</sup> Polaris Institute, p. 4.
- <sup>114</sup> World Water Council (2003), p. 2.
- <sup>115</sup> Galiani, Gertler y Schargrodsky (p. 1) mencionan varios estudios sobre medidas de privatización aplicadas en otros sectores, que han derivado en aumentos de la productividad. McKenzie y Mookherjee (p. 2) citan un estudio experimental de varias privatizaciones con resultados positivos y agregan que los economistas tienden a estar a favor de la privatización. También señalan los beneficios para la distribución de la privatización del agua, la electricidad, el gas y las telecomunicaciones. Además, Padco (p. 3) menciona una revisión de 24 estudios que comparan los resultados de inversiones privadas y públicas en la infraestructura en general, no sólo hídrica, durante los últimos 30 años. El desempeño de las empresas privadas fue mejor en la mitad de los casos, en siete ejemplos no hubo grandes diferencias y el sector público superó al privado sólo en cinco.
- <sup>116</sup> Banco Asiático de Desarrollo (2000), p. 27. Como ya hemos visto, hay ciudades con dos o más distribuidores de agua, pero éstos no suelen cubrir el mismo territorio.
- <sup>117</sup> Esta discusión acerca de monopolios privados completamente desregulados está basada en Brook Cowen y Cowen.
- <sup>118</sup> Por ejemplo, la ONG Corpwatch utiliza en su campaña el eslogan «Contra el cartel del agua».
- <sup>119</sup> Polaris Institute, p. 4.
- <sup>120</sup> *Ibidem*.
- <sup>121</sup> Véase, por ejemplo, Earthjustice; Kruse y Schultz; y Public Citizen (2003c).
- <sup>122</sup> El siguiente recuento de la privatización en Cochabamba está basado, salvo que se aclare lo contrario, en Nickson (2001).
- <sup>123</sup> Véase Finnegan.
- <sup>124</sup> McKenzie y Mookherjee, p. 29-30.
- <sup>125</sup> Harris, p. 26.
- <sup>126</sup> UN-Habitat, p. 33.
- <sup>127</sup> Finnegan.
- <sup>128</sup> *Ibidem*.
- <sup>129</sup> UN-Habitat, p. 26.
- <sup>130</sup> Finnegan.
- <sup>131</sup> Los detalles respecto de la privatización del agua en Argentina están basados en Galiano, Gertler y Schargrodsky; Jaspeasen; Alcázar, Abdala y Shirley; y Slattery, salvo que se aclare lo contrario.

<sup>132</sup> *The Economist*, 7.

<sup>133</sup> En Argentina se utiliza la palabra “ñoquis” para designar a las personas que aparecen en el lugar de trabajo sólo el día en que se paga, el 29 de cada mes, porque los argentinos, por tradición, comen ñoquis el día 29. Aparentemente, OSN tenía muchos *ñoquis* entre su personal. Desaparecieron cuando Aguas Argentinas tomó el control, lo cual explica buena parte de los despidos.

<sup>134</sup> Biche; Abdala; Alcázar, Abdala y Shirley, p. 51.

<sup>135</sup> Se estima que, en general, las ganancias obtenidas gracias a la eficiencia del programa de privatización representan hasta el 1% del PBI .

<sup>136</sup> Galiani, Gertler y Schargrotsky, p. 27.

<sup>137</sup> Esta crítica de la privatización en Buenos Aires está basada en ICIJ(2003a).

<sup>138</sup> Por supuesto, como se mencionó antes, los sindicatos de empleados públicos tienen un interés legítimo en tratar de salvar el trabajo de sus miembros. Sin embargo, su interés no es necesariamente el mismo que el de los habitantes pobres que carecen de agua.

<sup>139</sup> Alcázar, Abdala y Shirley, p. 13.

<sup>140</sup> Alcázar, Abdala y Shirley, p. 13.

<sup>141</sup> Finnegan.

<sup>142</sup> Lo mencionado con respecto a Manila proviene de *Asian Development Bank Review* (2003, p. 6-7); Nickson, 18-19; Slattery; Llorito y Marcon; y ICIJ.

<sup>143</sup> ICIJ (2003b).

<sup>144</sup> Por ejemplo, a ellos se les permitió pasar por alto la exigencia de llevar agua sólo a los hogares que tuvieran título de propiedad de la tierra, y la compañía puso tuberías desde las cuales las familias podían hacer sus propias conexiones con caños de plástico que se extendían sobre el piso; de esta manera, se lograba un ahorro sustancial del costo (véase Nickson, 2002 p. 18-19). Existe un esquema especial, para favorecer a los pobres, en el que se utilizan cañerías de diámetro pequeño para conectar las viviendas a la red de agua y se asigna la responsabilidad del mantenimiento a los clientes, con el objeto de bajar el costo de la conexión. También se permitió que los hogares pobres pagaran en cuotas el costo de conexión (véase Banco Asiático de Desarrollo, 2004, p. 52).

<sup>145</sup> Banco Asiático de Desarrollo (2004, p. 56).

<sup>146</sup> Este documento se basa ampliamente en Foster, Vivien e Irusta, Osvaldo. *Does Infrastructure Reform Work For the Poor? A case study on the cities of La Paz and El Alto in Bolivia*. Working Paper del Banco Mundial sobre políticas N° 3177, diciembre de 2003. A menos que se indique lo contrario, los datos provienen de esa publicación. Otra fuente importante es la documentación de SUEZ, accionista mayoritario de Aguas Del Illimani, el operador de agua.

<sup>147</sup> Gómez, Luis A. 1,2,3 ... *El Alto Scores a Knockout Against Suez Company in Water Dispute*. Narco News Bulletin, 14 de enero de 2005. [www.narconews.com/Issue35/article1151.html](http://www.narconews.com/Issue35/article1151.html), consultado el 8 de febrero de 2006.

<sup>148</sup> Sánchez, Marcela. “Keeping the water flowing in La Paz” *The Washingtonpost.com*. 10 de febrero de 2005. [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A14946-2005Feb10.html?nav=rss\\_world/columns/sanchezmarcela](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A14946-2005Feb10.html?nav=rss_world/columns/sanchezmarcela). Consultado el 9 de febrero de 2006.

<sup>149</sup> Sánchez, 2005.

<sup>150</sup> Fuente: Suez. No obstante, estas cifras han sido confirmadas por el Banco Mundial y por el ente regulador del gobierno.

<sup>151</sup> Barja, Gover y Urquiola, Miguel. *Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia*. Universidad de las Naciones Unidas y World Institute for Development Economics Research (WIDER) Discussion Paper N° 2001/34.

<sup>152</sup> Foster e Irusta 2003. p. 26.

<sup>153</sup> Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico.

<sup>154</sup> Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico. [www.sisab.gov.bo](http://www.sisab.gov.bo)

<sup>155</sup> Forero, Juan. “Latin America Fails to Deliver on basic Needs”. *The New York Times*, 22 de febrero de 2005.

<sup>156</sup> UN-Habitat, p. 178.

<sup>157</sup> Izaguirre & Hunt (2005).

<sup>158</sup> Moreno (2006).

<sup>159</sup> Izaguirre & Hunt (2005).

<sup>160</sup> Buchanan (2006).

<sup>161</sup> Cf. “The Dublin Statement”.

<sup>162</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

<sup>163</sup> UN-Habitat, p. 18.

<sup>164</sup> Barlow y Clarke (2004).

<sup>165</sup> Shiva.

<sup>166</sup> *Ibidem.*, p. 158.

<sup>167</sup> Sinclair.

<sup>168</sup> Utrikesdepartementet (2003b).

<sup>169</sup> Sin embargo, la participación en la OMC es completamente voluntaria. Además, todos los países, grandes y pequeños, tienen poder de veto sobre las decisiones que los afecten, y ningún país puede ser obligado por otro país a aceptar algo contra su voluntad. Esto, se recordará, no es lo que ocurre en la UE o la ONU, una organización que es frecuentemente ensalzada por las mismas ONG que critican a la OMC.

<sup>170</sup> Kasrils (2003).

## Referencias

Abdala, Manuel Angel. “Welfare effects of Buenos Aires’ water and sewerage service privatization”. Anales de la XXXII reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires: AAEP, 1997. <[www.aaep.org.ar](http://www.aaep.org.ar)>

Alcázar, Lorena; Abdala, Manuel A.; y Shirley, Mary M. The Buenos Aires Water Concession. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000 (Documento de trabajo del Banco Mundial 311). <[http://www.wsp.org/publications/sa\\_buenos.pdf](http://www.wsp.org/publications/sa_buenos.pdf)>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UNHCHR). “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 1966. <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3-b/a\\_ceschr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3-b/a_ceschr_sp.htm)>

Banco Asiático de Desarrollo (2004). Bringing Water to the Poor: Selected ADB Case Studies. Manila, Filipinas: Banco Asiático de Desarrollo, 2004. <[http://www.adb.org/Documents/Books/Water\\_for\\_All\\_Series/Water\\_to\\_the\\_Poor/Water\\_08.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Water_for_All_Series/Water_to_the_Poor/Water_08.pdf)>

Banco Asiático de Desarrollo (2003). “Water for All?” ADB Review, enero/febrero de 2003. <[www.adb.org/Gender/review.asp](http://www.adb.org/Gender/review.asp)>

Banco Asiático de Desarrollo (2000). Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure: Water Supply. Manila, Filipinas: Banco Asiático de Desarrollo, 2000. <[www.adb.org/Documents/Books/Developing\\_Best\\_Practices/Water\\_Supply/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Developing_Best_Practices/Water_Supply/default.asp)>

Banco Mundial (1994). World development report 1994: Infrastructure for development. Nueva York: Oxford University Press, 1994.

Banco Mundial (2001). “Colombia: Water Sector Reform Assistance Project”. Project Appraisal Document Report No. 21868 CO. Washington, D.C.: Banco Mundial. <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946\\_01101104043080&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946_01101104043080&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679)>

Banco Mundial (2002). “Water—The essence of life”. Washington, D.C.: DevNews Media Center (Worldbank Group), 17 de mayo de 2002. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20044610~menuPK:34459~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>>

Banco Mundial (2003). Water—a priority for responsible growth and poverty reduction: An agenda for investment and policy change. Washington, D.C.: Banco Mundial (Documento de trabajo del Banco Mundial 25770), 2003. <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946\\_03041604014623&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946_03041604014623&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679)>

Banco Mundial/PPIAF (2002a). Emerging lessons in private provision of infrastructure services in rural areas:

Water and electricity services in Gabon. Washington, D.C.: Banco Mundial, septiembre de 2002. <<http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/1506.pdf>>

Banco Mundial/PPIAF (2002b). Emerging lessons in private provision of infrastructure services in rural areas: Water services in Cote d'Ivoire and Senegal. Washington, D.C.: Banco Mundial, abril de 2002. <<http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/CotedIvoireSenegalfinal2.pdf>>

Barja, Gover y Urquiola, Miguel. Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia. Universidad de las Naciones Unidas y World Institute for Development Economics Research (WIDER) Discussion Paper N° 2001/34.

Barlow, Maude y Clark, Tony (2000). Blue Gold: The Fight to Stop the Corporate Theft of the World's Water. Nueva York: The New Press, 2000.

\_\_\_\_\_ (2004). "The Battle for Water". Yes Magazine, cuarto trimestre de 2004. <<http://www.yesmagazine.org/28water/barlow.htm>>

Bate, Roger (2002a). "Let the market decide on water supply". Mail & Guardian (Sudáfrica), 1° de marzo de 2001.

\_\_\_\_\_ (2002b). "Pipe dreams for the poor." Tech Central Station, abril de 2002. <[www.techcentralstation.com/030402D.html](http://www.techcentralstation.com/030402D.html)>

\_\_\_\_\_ (2002c). "Water: Can property rights and markets replace conflicts?" edición de Julian Morris, Sustainable development: Promoting progress or perpetuating poverty? London: Profile Books, agosto de 2002.

Bate, Roger y Tren, Richard. "Trading in water will lead to its efficient use and to its most equitable allocation". Johannesburgo/Ciudad del Cabo: Free Market Foundation, FMF (Artículo de la semana, 21 de febrero de 2002). <<http://www.freemarketfoundation.com/ShowArticle.asp?ArticleType=Publication&ArticleID=803>>

Bayliss, Kate; Hall, David y Lobina, Emanuele. "Water privatisation in Africa: Lessons from three case studies". Londres: School of Computing and Mathematical Sciences/Public Services International Research Unit (PSIRU), mayo de 2001. <<http://www.psiru.org/reportsindex.asp>>

Bhatia, R.; Cestti, R. y Winpenny, J. Water conservation and reallocation: Best practice cases in improving economic efficiency and environmental quality. Washington, D. C.: Banco Mundial/ODI, 1995.

Biche, Alain. "Aguas Argentinas: A large-scale project". Presentación ante la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, 27 de abril de 1998. <[www.wfeo-comtech.org/UNCSD/AguasArgentinas.html](http://www.wfeo-comtech.org/UNCSD/AguasArgentinas.html)>

Brook Cowen, Penelope y Cowen, Tyler. "Deregulated private water supply: a policy option for developing countries." Cato Journal, vol.18, n° 1 (primer y segundo trimestres de 1998).

Buchanan, Maya Katrien. "Water Privatization and Infant Mortality in Developing Countries and in the Middle East". Washington University in St. Louis, Department of Economics, Honors Thesis, enero de 2006. <<http://dnichols.wustl.edu/honors2006/MBuchanan%20Thesis.pdf>>

Choe, KyeongAe y Varley, Robert C. G. Conservation and pricing: Does raising tariffs to an economic price for water make people worse off? Documento presentado en el taller “Best management practice for water conservation”, realizado en Hermanus, Sudáfrica, entre el 7 y el 10 de septiembre de 1997. Caterham, Reino Unido: Water Web Management Ltd, 2000. <[www.thewaterpage.com/ppp\\_debate\\_8\\_varley.htm](http://www.thewaterpage.com/ppp_debate_8_varley.htm)>

Christian Aid. “Ghana: Water: Trade justice campaign case study”. London: Christian Aid, noviembre de 2002. <[www.christian-aid.org.uk/campaign/trade/stories/ghana3.pdf](http://www.christian-aid.org.uk/campaign/trade/stories/ghana3.pdf)>

Consejo Mundial del Agua (2000). A water secure world: Vision for water, life, and the environment. Marsella: Consejo Mundial del Agua (Visión Mundial del Agua: informe de comisión), 2000. <[http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications\\_and\\_reports/Visions/CommissionReport.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/Visions/CommissionReport.pdf)>

Consejo Mundial del Agua (2003). “Preliminary forum statement of the third World Water Forum 2003”. Marsella: Consejo Mundial del Agua, 2003.

CUPE. “Forum endangers future of world’s water”. Comunicado de prensa del 20 de marzo de 2002. Ottawa: Canadian Union of Public Employees.

“Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible”. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial (Programa de Hidrología y Recursos Hídricos de las Naciones Unidas), 2002. Versión en inglés en <[www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedecs.html](http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedecs.html)>

Earthjustice. “Urgent cases: water privatization.” Oakland, California: Earthjustice, 2002. <[www.earthjustice.org/urgent/display.html?ID=107](http://www.earthjustice.org/urgent/display.html?ID=107)>

The Economist. “A survey of water”. Suplemento de la edición semanal de 19-25 de julio de 2003.

Esrey, S. A.; Potash, J. B.; Roberts, L. y Shiff, C. “Effects of improved water supply and sanitation on ascariasis, diarrhoea, dracunculiasis, hookworm infection, schistosomiasis, and trachoma”. Bulletin of the World Health Organization, vol. 69, no. 5 (1991).

Estache, Antonio y Rossi, Martin A. “Comparing the performance of public and private water companies in Asia and Pacific region: What a stochastic cost frontier shows”. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1999. <[www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2152/wps2152.pdf](http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2152/wps2152.pdf)>

Finnegan, William. “Letter from Bolivia: Leasing the rain”. New Yorker, 8 de abril de 2002.

Forero, Juan. “Latin America Fails to Deliver on basic Needs”. The New York Times, 22 de febrero de 2005.

Foster, Vivien e Irusta, Osvaldo. Does Infrastructure Reform Work For the Poor? A case study on the cities of La Paz and El Alto in Bolivia. Working Paper del Banco Mundial sobre políticas N° 3177, diciembre de 2003.

Galiani, Sebastian; Gertler, Paul y Schargrotsky, Ernesto. Water for life: The impact of the privatization of water services on child mortality. Stanford, California: Stanford University/Center for Research on Economic Development and Policy Reform (Documento de trabajo 154), 2002. <[credpr.stanford.edu/pdf/credpr154.pdf](http://credpr.stanford.edu/pdf/credpr154.pdf)>

Garn, Mike; Isham, Jonathan y Kähkönen, Satu. Should we bet on private or public water utilities in Cambodia: Evidence on incentives and performance from seven provincial towns. Washington, D.C.: The Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)/Banco Mundial, 2000.

Gazmuri, Renato. “Privatization of water in Chile saves water, fights poverty”. 2020 Vision/News & Views. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI), 1995 de abril. <[www.ifpri.org/2020/-newslet/nv\\_0495/nv\\_0495g.htm](http://www.ifpri.org/2020/-newslet/nv_0495/nv_0495g.htm)>

Gleick, Peter H. “Water Conflict Chronology—Introduction”, agosto de 2003. <<http://www.worldwater.org/conflictIntro.htm>>. La cronología se puede obtener de <<http://www.worldwater.org/conflict.htm>>

Gleick, Peter H; Wolff, Gary; Chalecki, Elizabeth L. y Reyes, Rachel. The new economy of water: The risks and benefits of globalization and privatization of fresh water. Oakland, California: Pacific Institute, 2002. <[http://www.pacinst.org/reports/new\\_economy\\_of\\_water/new\\_economy\\_of\\_water.pdf](http://www.pacinst.org/reports/new_economy_of_water/new_economy_of_water.pdf)>

Gómez, Luis A. “1,2,3 ... El Alto Scores a Knockout Against Suez Company in Water Dispute”. Narco News Bulletin, 14 de enero de 2005. <[www.narconews.com/Issue35/article1151.html](http://www.narconews.com/Issue35/article1151.html), consultado el 8 de febrero de 2006>

Harding, Garrett. “The Tragedy of the Commons”. Science, vol. 162 (13 de diciembre, 1968).

Harris Clive. Private participation in infrastructure in developing countries: Trends, impacts, and policy lessons. Washington, D.C.: Banco Mundial (Documento de Trabajo del Banco Mundial 5), 2003. <[rru.worldbank.org/-Documents/Private%20Participation.pdf](http://rru.worldbank.org/Documents/Private%20Participation.pdf)>

Hinrichsen, Don; Robey, Bryant y Upadhyay, Ushuma D. Solutions for a water-short world. Baltimore, Md.: Johns Hopkins School of Public Health, Population Reports, vol. 26, n° 1 (septiembre de 1998). <[infoforhealth.org/pr/m14edsum.shtml](http://infoforhealth.org/pr/m14edsum.shtml)>

Holden, Paul y Thobani, Mateen. Tradable water rights: A property rights approach to resolving water shortages and promoting investments. Washington, D.C.: World Bank, 1996. <<http://www.eri-la-org/Papers/water.html>>

ICIJ (2003a). “Cholera and the age of the water barons”. Estudio del proyecto International Consortium for Investigative Journalists. Washington, D.C.: The Center for Public Integrity, 2003. <[www.icij.org/-dtaweb/water/default.aspx?SECTION=ARTICLE&AID=7](http://www.icij.org/-dtaweb/water/default.aspx?SECTION=ARTICLE&AID=7)>

ICIJ (2003b). Loaves, fishes and dirty dishes: Manila’s privatized water can’t handle the pressure. International Consortium of Investigative Journalists, febrero de 2003. <[http://www.geocities.com/waterose\\_test/water03.html](http://www.geocities.com/waterose_test/water03.html)>

IDM online, Indicadores del Desarrollo Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial (2003). <[www.worldbank.org/data/onlinedbs/onlinedbs/onlinedbases.htm](http://www.worldbank.org/data/onlinedbs/onlinedbs/onlinedbases.htm)> (contraseña necesaria)

Internacional de Servicios Públicos (2000). “Corruption charges dog water multinationals at world water forum”.

Comunicado de prensa, 18 de marzo, 2000. Bruselas: PSI Brussels Liaison Office/Secretariat of the European Federation of Public Service Unions. <[www.world-psi.org/psi.nsf/o/109af4ef31fdfe5cc12568b70033d243?OpenDocument](http://www.world-psi.org/psi.nsf/o/109af4ef31fdfe5cc12568b70033d243?OpenDocument)>

International Development Research Centre, Ottawa, Canadá: <[www.idrc.ca/](http://www.idrc.ca/)>; en relación con las reservas de agua, véase <[idrc.ca/reports/photoreps/slideshow.cfm?rep\\_id=&pphot\\_id=10](http://idrc.ca/reports/photoreps/slideshow.cfm?rep_id=&pphot_id=10)>

International Water Management Institute, página web Projected Water Scarcity in 2025. <<http://www.iwmi.cgiar.org/home/wsmmap.htm#A1>>

ITT Industries. “Kenya” en ITT Industries guidebook to global water issues. White Plains, Nueva York.: ITT Industries. <<http://www.itt.com/waterbook/Kenya.asp>>

Izaguirre, Ada Karina y Hunt, Catherine. “Private Water Projects”. Private Sector Development Vicepresidency: Public Policy for the Private Sector, Grupo del Banco Mundial, nota N° 297, julio de 2005. <<http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/297Izaguirre.pdf>>

Jaspersen, F. “Aguas Argentinas” en The private sector and development: Five case studies. Washington, D.C.: Corporación Financiera Internacional, 1997.

Kasrils, Ronnie (2002). “Ensuring the provision of water remains government’s task.” Artículo de la página web de gobierno de Sudáfrica, 9 de octubre de 2002. <[www.dwaf.pwv.gov.za/Communications/Articles](http://www.dwaf.pwv.gov.za/Communications/Articles)>

\_\_\_\_\_ (2003). Comunicado dirigido a un foro sobre inversiones en África realizado en Johannesburgo entre el 7 y el 9 de abril, publicado como comunicado de prensa del Ministerio de Asuntos Hídricos y Silvicultura de Sudáfrica. <[www.dwaf.gov.za/Communications/PressReleases/2003/SA%20View%20on%20opportunities%20for%20private%20involvement%20in%20Water%20in%20Africa.doc](http://www.dwaf.gov.za/Communications/PressReleases/2003/SA%20View%20on%20opportunities%20for%20private%20involvement%20in%20Water%20in%20Africa.doc)>

Kemper, Karin E. The cost of free water: Water resources allocation and use in the Curu valley, Ceará, northeast Brazil. Linköping: Universitetet/Tema (Linköping Studies in Arts and Science 137), Suecia, 1996.

Kruse, Tom y Shultz, Jim. “Our response to the World Bank”. Correo electrónico dirigido al Banco Mundial el 6 de junio de 2000, publicado en <[www.globalexchange.org/campaigns/wbimf/Shultz.html](http://www.globalexchange.org/campaigns/wbimf/Shultz.html)>

Leipziger, Danny y Foster, Vivien. “Is privatization good for the poor? Impact, marzo de 2002. Washington, D.C.: Corporación Financiera Internacional. <[www2.ifc.org/publications/pubs/impact/issue2/dl-vf/dl-vf.html](http://www2.ifc.org/publications/pubs/impact/issue2/dl-vf/dl-vf.html)>

Lingle, Christopher. “Coping water problems through privatization”. Korea Times, 14 de junio de 2001.

Llorito, David L. y Marcon, Meryl Mae S. “Maynilad: A model in water privatization springs leaks”. Informe especial en el Manila Times, 26 de marzo de 2003. <<http://www.manilatimes.net/others/special/2003/mar/26/20-030326spe1.html>>

Lomborg, Björn. Världens verkliga tillstånd. Estocolmo: SNS, 1998.

Lovei, Maga y Gentry, Bradford S. The environmental implications of privatization: Lessons for developing countries. Washington, D. C.: Banco Mundial (Documento de discusión del Banco Mundial 426), abril de 2002. <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946\\_02060604082935&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679](http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946_02060604082935&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679)>

MacCuish, Derek. Water, land and labour: The impacts of forced privatization in vulnerable communities. Ottawa, Canadá: The Halifax Initiative Coalition y The Social Justice Committee, leído en octubre de 2003. <[http://www.servicesforall.org/html/Privatization/Water\\_Land\\_Labour.pdf](http://www.servicesforall.org/html/Privatization/Water_Land_Labour.pdf)>

MacKenzie, David y Mookherjee, Dilip. Distributive impact of privatization in Latin America: An overview of evidence from four countries. Boston: Boston University/Department of Economics, octubre de 2002. <[www.bu.edu/econ/ied/seminars/pdf/mookherjeedpw11-7-02.pdf](http://www.bu.edu/econ/ied/seminars/pdf/mookherjeedpw11-7-02.pdf)>

Ménard, Claude y Clarke, George. A Transitory Regime: Water Supply in Conakry, Guinea. Washington, D.C.: Grupo de Investigación del Desarrollo, Banco Mundial 2000. <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946\\_00062905315935&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679](http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946_00062905315935&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679)>

Moor, André P. G. de. Perverse incentives: Subsidies and sustainable development: Key issues and reform strategies. La Haya, Países Bajos: Institute for Research on Public Expenditure/San José, Costa Rica, Earth Council, 1997. <[www.ecouncil.ac.cr/rio/focus/report/english/subsidies](http://www.ecouncil.ac.cr/rio/focus/report/english/subsidies)>

Naciones Unidas (2002). Declaración del milenio/Cumbre del milenio, realizada entre el 6 y el 8 de septiembre de 2000. Nueva York: Naciones Unidas. Versión en inglés en <[www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm](http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm)>

Moreno, Luis Alberto: “Water works”, Wall Street Journal, 10 de marzo de 2006.

Naciones Unidas (2002a). Water for people, water for life: The United Nations world water development report. París: UNESCO, 2002.

Naciones Unidas (2002b). Report of the world summit on sustainable development, Johannesburg, South africa, cumbre realizada entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002. Nueva York: Naciones Unidas. <[www.un.org/jsummit/html/documents/summit\\_docs/131302\\_wssd\\_report\\_reissued.pdf](http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf)>

Nickson, Andrew (2001). “Cochabamba: Victory or fiasco?” id21. insights, n° 37, junio de 2001. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por su sigla en inglés). <<http://www.id21.org/insights/insights37/insights-iss37-cochabamba.html>>

\_\_\_\_\_. (2002). “The role of the non-State sector in urban water supply.” Documento para el World Development Report 2003/04 Workshop. Birmingham, Inglaterra: University of Birmingham/International Development Department, 2002. <[www.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/nicksonWDR.pdf](http://www.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/nicksonWDR.pdf)>

Nouha, Hassan; Berradi, Mehdi; Dinia, Mohamed y El Habti, Mustapha. “Drinking water distribution: The case of

Morocco”. Documento presentado en el Water Demand Management Forum/Public-Private Partnerships, realizado en Amman en octubre de 2002. Ottawa: International Development and Research Centre, 2002.

Ohlsson, Leif. “Water scarcity and conflict”. Documento presentado en New Faces Conference, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn, realizado entre el 5 y el 8 de octubre de 1997. Gotemburgo, Suecia: Universitetet/Peace and development research. <[www.padrigu.gu.se/ohlsson/files/Bonn97.pdf](http://www.padrigu.gu.se/ohlsson/files/Bonn97.pdf)>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (a), página web del World Water Assessment Program. <[http://www.unesco.org/water/wwap/facts\\_figures/valuing\\_water.shtml](http://www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/valuing_water.shtml)>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (b), página web del World Water Assessment Program. <[http://www.unesco.org/water/wwap/facts\\_figures/basic\\_needs.shtml](http://www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/basic_needs.shtml)>

Organización Mundial de la Salud (OMS). Our planet, our health: Report of the WHO Commission on health and environment. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1992.

Padco. “A review of reports by private-sector-participation skeptics”. Washington, D.C.: Planning and Development Collaboration International, 2002. <[www.padcoinc.com/PSP%20Skeptics%20Report20Dec%2002%2012.pdf](http://www.padcoinc.com/PSP%20Skeptics%20Report20Dec%2002%2012.pdf)>

Pakistan Water and Power Development Authority. Trading of canal and tubewell water for irrigation purposes. Lahore: P&I Publications 358, 1990.

Polaris Institute. “Arrebato global del agua: cómo las corporaciones planean la toma de control de los servicios locales del agua”, 2003. Versión del documento disponible en Internet, escaneada el 24 de marzo de 2004. <[www.polaris institute.org/pubs/pubs\\_pdfs/gwg\\_spanish.pdf](http://www.polaris institute.org/pubs/pubs_pdfs/gwg_spanish.pdf)>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). “The world’s freshwater supplies: Annual renewable supplies per capita per river basin”. Nueva York: Naciones Unidas, 1995. <[www.unep.org/vitalwater/11-watavail-1995-2025.htm](http://www.unep.org/vitalwater/11-watavail-1995-2025.htm)>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat). Water and Sanitation in the World’s Cities: Local Action for Global Goals. Londres y Sterling, Virginia: Earthscan, 2003.

Public Citizen (2003a). “Resisting the corporate tidal wave”. Artículo presente en la página web, escaneado en octubre de 2003. <[www.citizen.org/cmep/water/conferences/articles.cfm?id=9355](http://www.citizen.org/cmep/water/conferences/articles.cfm?id=9355)>

Public Citizen (2003b). “Top 10 reasons to oppose water privatization”. Documento de Internet, escaneado en octubre de 2003. <[www.citizen.org/documents/Top\\_10\\_\(PDF\).pdf](http://www.citizen.org/documents/Top_10_(PDF).pdf)>

Public Citizen (2003c). “Water privatization case study: Cochabamba, Bolivia”. Documento de Internet, escaneado en octubre de 2003. <[www.citizen.org/documents/Bolivia\\_\(PDF\).pdf](http://www.citizen.org/documents/Bolivia_(PDF).pdf)>

Rahaman, M. M. “The Teknaf health impact study: Methods and results”. Estudio presentado en el taller internacional Measuring Health Impacts of Water and Sanitation Programs in Cox’s Bazaar, realizado en Bangladesh entre

el 21-25 de noviembre de 1983, en Moor.

Saini, Angela. "Scarce blue gold". *Frontline Magazine*, vol. 21, n° 3 (31 de enero-13 de febrero de 2004). <<http://www.flonnet.com/fl2103/stories/20040213003103700.htm>>

Sánchez, Marcela. "Keeping the water flowing in La Paz" *The Washingtonpost.com*. 10 de febrero de 2005. <[http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A14946-2005Feb10.html?nav=rss\\_world/columns/sanchez-marcela](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A14946-2005Feb10.html?nav=rss_world/columns/sanchez-marcela)> Consultado el 9 de febrero de 2006.

Shirley, Mary M., ed. *Thirsting for efficiency: The economics and politics of urban water system reform*. Oxford: Elsevier, 2002.

Shiva, Vandana. *Krig om vattnet: Plundring och profit*. Estocolmo: Ordfront, 2003.

SIDA. *Management and use of water resources: A summary of SIDA's experiences and priorities*. Estocolmo: SIDA, 1999.

Sinclair, Scott. *How the World Trade Organization new "services" negotiations threaten democracy*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2000. <[http://www.carleton.ca/e-merge/docs\\_vol3/bookreviews/GATSbookreview.pdf](http://www.carleton.ca/e-merge/docs_vol3/bookreviews/GATSbookreview.pdf)>

Slattery, Kathleen. "What went wrong: Lessons from Manila, Buenos Aires and Atlanta". Washington D.C.: The Intitute for Public-Private Partnerships (IP3), 2003. <[http://www.ip3.org/pub/publication2003\\_002.htm](http://www.ip3.org/pub/publication2003_002.htm)>

Spaulding, Holly Wren. "Busting the water cartel". Artículo de Internet, publicado originalmente en Corpwatch. Oakland, California: Food First/Institute for Food and Development, 27 de marzo de 2003. <<http://www.corpwatch.org/article.php?id=6109>>

Strosser, P. *Analyzing alternative policy instruments for the irrigation sector*. Wagenigen, Países Bajos: Landbouwniversitet, 1997.

Sustainable Development Network. "Water for sustainable development: A sustainable development network briefing paper". Londres: Sustainable Development International, documento de Internet escaneado en octubre de 2003. <[http://www.sdnetwork.net/briefing\\_papers/water\\_sanitation.pdf](http://www.sdnetwork.net/briefing_papers/water_sanitation.pdf)>

Tren, Richard y Okonski, Kendra. "How to solve the water conflict". *Wall Street Journal Asia*, 27 de marzo de 2003.

Tynan, Nicola. "Private participation in infrastructure and the poor: Water and sanitation". Documento preparado para el taller *Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor*. Londres: Public-Private Infrastructural Advisory Facility, mayo-junio de 2000.

US Aid. "Water-wise: A well of facts". Ficha técnica publicada en *Global Issues* en marzo de 1999. Washington, D.C.: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. <<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0399/ijge/gj-07b.htm>>

Utrikesdepartamentet (2003a). Mitigating risks for foreign investments in least developed countries. Estocolmo: Utrikesdepartamentet (Estudio 2003:1).

Utrikesdepartamentet (2003b). "Leif Pagrotsky tillbakavisar kritik om tjänstehandelsavtalet GATS". Comunicado de prensa del Utrikesdepartamentet (la oficina de asuntos exteriores sueca), 21 de marzo de 2003.

Walker, Ian; Ordoñez, Idel; Serrano, Pedro y Halpern, Jonathan. Pricing, subsidies, and the poor: Demand for improved water services in Central America. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000. <<http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/fc90c6f8c9a42fe6852567e50050df1e/82e99f61556cb4a785256989005dc1c6?OpenDocument>>

Water Industry News, publicación online de Environmental Market Analysis (EMA Inc), Nueva York. <[www.waterindustry.org/frame-1.htm](http://www.waterindustry.org/frame-1.htm)>

"Water policies and agriculture". Capítulo especial de The state of food and agriculture 1993. Roma: Food and Agriculture Organization, 1993.

Whittington, D., et al. "A study of water vending and willingness to pay for water in Onitsha, Nigeria". World Development, vol. 19, 2.3 (1991), p. 179-198.

Winpenny, James. Financing Water for All. World Panel on Financing Water Infrastructure, 2003. <[http://www.gwpforum.org/gwp/library/FinPanRep\\_MainRep.pdf](http://www.gwpforum.org/gwp/library/FinPanRep_MainRep.pdf)>

Woicke, Peter. "Making water work for development". International Herald Tribune, 19 de marzo de 2003.

Wolf, Aaron T. "Water availability: The politics of sharing". Documento presentado en la conferencia The Coming Crunch. Baltimore, Maryland: John Hopkins Bloomberg School of Public Health/Centre for a Livable Future, 21 de febrero de 2002. <[http://www.jhsph.edu/environment\\_old/Conferences\\_lectures/conference\\_archive/Polulation\\_feb02/Populati\\_on\\_Feb02\\_Wolf.html](http://www.jhsph.edu/environment_old/Conferences_lectures/conference_archive/Polulation_feb02/Populati_on_Feb02_Wolf.html)>