

**MARCO GENERAL Y EXPERIENCIAS GLOBALES RECENTES DE LAS SOCIEDADES  
PÚBLICO-PRIVADAS EN EL SECTOR AGUA:  
LOS VERDADEROS LÍMITES AL DESARROLLO**

**Eduardo F. Donath y Flor V. Cruz**

**INTRODUCCIÓN**

La ola de privatizaciones de servicios públicos y la venta de empresas públicas y privadas de sectores estratégicos al capital extranjero, así como las tendencias al incremento de los niveles de desigualdad social y económica, están causando malestar creciente a nivel internacional. La dinámica del desarrollo actual, a pesar de no lograr resultados que legitimen sus bondades, ni de revertir las tendencias a la desigualdad, aun se considera, por algunos, el único medio para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados, que hoy ascienden a más de dos terceras partes de la población mundial. Lo anterior es inadmisible, perturba la paz de las naciones, e imposibilita los acuerdos necesarios internacionalmente para planear y programar las acciones que den certidumbre y rumbo definido al futuro de la humanidad.

Los resultados de la dinámica económica mundial no son buenos bajo ningún esquema de análisis. Desafortunadamente, no todos estamos de acuerdo con esta percepción; si el modelo beneficia a unos cuantos, aunque afecte a las grandes mayorías, siempre habrá defensores, a pesar de que en el largo plazo los resultados globales signifiquen una pérdida para todos sin excepción. Ninguna función de utilidad individual debería poder ser maximizada bajo tan aberrantes condiciones de iniquidad.

Los alarmantes niveles de indigencia, inseguridad y salud precaria de las mayorías en el mundo, a las que se ha orillado a vivir de la economía informal o de las sobras del sistema y la sociedad, de la caridad o la asistencia de instituciones como la Cruz Roja Internacional, *International Aid*, *el Salvation Army*, entre otras, han puesto de manifiesto que la dinámica del desarrollo mundial no está cumpliendo con ninguna de las metas socioeconómicas ni medioambientales de largo plazo, discutidas por las organizaciones internacionales. A pesar de que todos ellos se han encargado de ofrecer ayuda y apoyos financieros ante la puesta en marcha de programas de ajuste estructural y reformas administrativas y de gobierno, en los países del tercer mundo o en vías de desarrollo (PWD).

El fenómeno de privatización a ultranza de una gran gama de servicios públicos básicos; los graves problemas de credibilidad de los mecanismos de regulación y control, tanto de los PVD, como recientemente de los gobiernos de países desarrollados, han encendido toda una serie de focos rojos en el

ámbito internacional, entre los que destacan los alarmantes niveles de corrupción de los sectores corporativos privados y el aumento de los delitos de “cuello blanco”. Todo lo cual redunda en el cada vez más reducido acceso de la población marginada y en pobreza extrema, a los servicios públicos esenciales, particularmente a los de agua potable, que es, sin dudas, el recurso máspreciado y el que está recibiendo presiones de escasez cada vez mayores en muchas naciones del mundo.

En la globalización ahora coexisten las tendencias, por una parte, al incremento de las cuotas y tarifas de los servicios públicos particularmente del agua, las pérdidas de puestos de trabajo en empresas privatizadas o concesionadas, y por la otra, a la creciente participación y responsabilidad de los organismos financieros internacionales en la intensificación de las presiones para multiplicar los diferentes esquemas de privatización, desregulación y liberalización de la economía y el comercio, a pesar de los escuetos resultados que han tenido los servicios privados en términos del desarrollo social, en la mayoría de los países del mundo subdesarrollado.

La preponderancia del mercado como el elemento regulador de las relaciones económicas entre individuos y naciones, presupone la creencia de que su mecanismo produce los mejores resultados en el intercambio y genera automáticamente justicia distributiva, ya que cada agente recibe lo que le corresponde según su colaboración real o producto marginal, en el proceso económico.

Las crisis recurrentes a nivel mundial y de cada nación, principalmente las subdesarrolladas; la desigualdad entre individuos y naciones; las grandes diferencias en el desarrollo regional a nivel internacional y nacional, muestran que esto sencillamente no es así, la supuesta racionalidad inherente al mercado y las virtudes del espíritu emprendedor privado del modelo neoliberal, no han podido revertir la tendencia al empobrecimiento, ni evitar la creciente iniquidad social. Según el modelo de desarrollo actual, a nadie se puede culpar de tan cuestionables resultados de equidad, ya que cada individuo o agente económico es responsable de su situación económica en particular. Esta proposición no puede ser tomada en un sentido estricto, ya que deja de explicar por qué cada vez más individuos en el mundo manifiestan su deseo de vivir en condiciones infráhumanas, a la vez que pueden estar maximizando sus funciones de utilidad, de acuerdo al modelo.

## **EL ENTORNO INTERNACIONAL Y LA GLOBALIZACIÓN**

En la Tercera Conferencia Anual del Banco Mundial en junio de 2002, el evento central fue calificado como, “Promoviendo las sociedades entre los sectores (público y privado) en una economía global”. Como podrá apreciarse, se trata de volver la cara a la idea de que los dos sectores comparten ciertas funciones y responsabilidades, que de facto comparten, bajo esquemas mixtos que dieron al mundo capitalista keynesiano su época de oro entre 1950 y 1970, sobre bases y premisas totalmente diferentes,

que fueron abandonados durante el resurgimiento del neoliberalismo privatizante en su modalidad corporativista, impulsado por los países capitalistas más ricos y, sin lugar a dudas, los más beneficiados por dichas políticas.

Mientras que el keynesianismo fue distributivo y progresivo, el neoliberalismo en boga se caracteriza por la tendencia a la superconcentración, la desregulación pública y la regresión distributiva, en pocas palabras, por el imperio de la ley del más fuerte. Sin embargo, la pobreza, el desempleo y el nulo crecimiento económico que viven naciones enteras, difícilmente se puede entender como consecuencia natural o prueba de racionalidad, equidad o eficiencia de dicho modelo, sino precisamente como resultado de lo contrario.

Sin embargo, los esfuerzos para lograr el convencimiento en el ámbito internacional de las ventajas y bondades de los esquemas propuestos por los países desarrollados, para aliviar las necesidades de las naciones del tercer mundo y sus empobrecidos habitantes, no han cesado. Por ejemplo, en marzo del año de 2002, el gobierno de Estados Unidos anunció que lanzaría en 2003, un programa estratégico denominado Cuenta del Desafío del Milenio (CDM). Su propósito será promover un nuevo paradigma de desarrollo post-guerra fría para alcanzar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en el mundo. Al respecto, información adicional revela que la CDM fue concebida por actores clave del gobierno de Estados Unidos, entre ellos los titulares del Consejo de Seguridad Nacional, del Consejo de Asesores Económicos y empresarios de muy gran nivel. Dicha información, parece indicar que el proyecto de la CDM puede entenderse de acuerdo con, y de manera integral a, las dos iniciativas siguientes:

### **Estrategia para el Desarrollo del Sector Privado (EPDSP)**

Promovida por Estados Unidos, la EPDSP está lanzando una nueva generación de programas de ajuste estructural para países con problemas económicos y de deuda externa, que requerirán que los prestatarios amplíen y protejan los derechos de los inversionistas en sus países. La iniciativa también pretende acelerar el suministro de servicios públicos básicos por parte del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales privadas, bajo esquemas comerciales de recuperación de costos totales, dentro de las que se sitúan tanto la participación privada, como las sociedades público-privadas, es decir mediando los pagos de los consumidores para cubrir dichos costos y los niveles de rentabilidad acordados.

Las donaciones del BM subsidiarán el acceso a los servicios básicos para los consumidores pobres y podrán canalizarse directamente a los proveedores privados. Es claro que sin arreglos ni regulación específicos, esta medida puede limitar realmente cualquier incentivo para mejorar la eficiencia de dichos servicios; sin embargo, asegurará una corriente continua de recursos para promover la rentabilidad de las

empresas, sobre todo transnacionales, y también de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que se integren al proceso.

### **Alianza Global para el Desarrollo**

La Alianza Global para el Desarrollo (AGD) es una iniciativa de Estados Unidos, implementada por la Organización para la Ayuda Internacional de ese gobierno (US AID por sus siglas en inglés) bajo la presente administración. La AGD movilizará alianzas entre diferentes actores de la sociedad (Ej. empresas, ONGs, universidades, gobierno, etc.) en los países en desarrollo, buscando vincular los intereses de las empresas privadas en transferencia de tecnología, comercio, servicios públicos e inversiones con los intereses de las instituciones del país beneficiario; y puede movilizar fondos de una gran variedad de socios institucionales privados en beneficio de dichas alianzas. En particular, una iniciativa de la AGD denominada “Agua para los pobres”, promoverá la inversión privada de socios “no gubernamentales” en este sector.

Es claro que la incipiente preocupación de algunos gobiernos y organismos internacionales, por darle otra apariencia a la ayuda internacional, se debe fundamentalmente a que las medidas de privatización y el modelo económico neoliberal de producción y distribución de la riqueza, no han logrado producir los tan acariciados logros que se proclamaron durante décadas, por estos países e instituciones en el mundo entero. Pero sobre todo, pone en claro que podemos estar atestiguando el principio de un cambio de fondo en las políticas de dichos países.

### **Ayuda y Donaciones para el Bienestar Empresarial**

A pesar de las campañas publicitarias, la ayuda internacional o bilateral de los países desarrollados y los organismos internacionales, dirigida a los países pobres, ha servido hasta ahora como plataforma de lanzamiento para promover cierto tipo de instrumentos y políticas económicas que buscan beneficiar, de manera directa o indirecta, los intereses de esos países y no en aquellos a los que se dirige la ayuda. Cuando algún país desarrollado ve que sus intereses pueden ser amenazados por algunas negociaciones o recomendaciones de foros internacionales de carácter oficial, todo un despliegue de reacciones y acciones es implementado para evitar los efectos negativos que le puedan ocasionar.

Dado lo anterior, es muy común encontrar que los países desarrollados, asumen que el aumento de la asistencia es intrínsecamente bueno porque ayuda a los países pobres a reducir la carga de su deuda externa. La reducción de la deuda con frecuencia se equipara con la reducción de la pobreza, lo cual no es necesariamente cierto. Desafortunadamente, el alcance de estas acciones se ve mermado al observar que

las negociaciones no incluyen, un debate público que promueva la participación de la sociedad en las decisiones que de una u otra forma siempre le afectan. Un tema central que ha sido recurrentemente ignorado y debe ser analizado en los PVD, es el que se refiere a determinar en qué medida las donaciones podrían ser utilizadas directa o indirectamente, como el recurso financiero clave, para solventar un programa de subsidios directos para empresas de los países donantes, que están involucradas en el suministro de servicios públicos.

En el Foro del Agua organizado por el BM en mayo de este año se mencionó que cuando las empresas de servicios públicos “cumplen con ciertas referencias y modelos de desempeño establecidos por el Banco”, se les pueden proporcionar distintos niveles de subsidio para ciertas acciones o metas, entre las que destacan:

- expansión de la cobertura, como un pago global por cada nueva conexión en áreas pobres o marginadas;
- aumentos graduales de los precios y tarifas para recuperar costos e inversión;
- asegurar niveles de consumo mínimos en viviendas pobres;
- tratamiento de aguas residuales, basado en la cantidad de contaminantes eliminados y la eficiencia en la remoción.

A pesar de que estos mecanismos están siendo aplicados en varios países subdesarrollados, nunca se ha involucrado a la sociedad en la decisión sobre el uso de recursos públicos para tales o cuales propósitos.

Es muy posible que los recursos de las donaciones bilaterales y multilaterales se lleguen a utilizar en un intento de compensar los pagos de los consumidores a través de programas de subsidios y exenciones para consumidores pobres. Los donantes, países y organismos como el BM, y los países acreedores, han mostrado un extraordinario grado de confianza en obtener los resultados de los programas para orientar subsidios entre usuarios de los servicios públicos, a pesar de la fuerte evidencia documentada en muchos países y el gran volumen de pruebas que demuestran su fracaso, al no poder llegar a los beneficiarios finales deseados, o a la involuntaria distribución de los subsidios entre consumidores que no forman parte de los más pobres.

Las sociedades público-privadas son un nuevo mecanismo para asegurar y legitimar la participación de empresas extranjeras en los servicios públicos básicos como el agua potable. En muchos casos el socio público se encarga del trabajo difícil, y el socio transnacional, de la actividad propiamente económica. Los países donantes y los organismos acreedores, le dicen a los gobiernos de los PVD que son demasiado pobres e inefficientes para financiar la expansión de los servicios básicos para la sociedad y principalmente

para los pobres. Sin embargo, de acuerdo con la propia industria privada, las empresas son demasiado reacias a los riesgos como para invertir en brindar servicios a consumidores de bajos ingresos.

Como se puede apreciar, las instituciones e intereses que promueven agresivamente la privatización de servicios esenciales y los procesos a través de los cuales procuran ese tipo de objetivos, como la CDM de Estados Unidos, describen la manera en que, en nombre de la reducción de la pobreza, los gobiernos de los países desarrollados planean asegurar la expansión de sus empresas multinacionales del sector agua.

Este fenómeno global, que ha puesto en claro las muchas limitaciones y serias deficiencias para lograr los objetivos propuestos, se ha convertido en una amenaza potencial para sociedades y países, que han empezado a evolucionar muy lentamente hacia esquemas de participación del sector privado (PSP) más regulados y vigilados; de sociedades entre el sector público y el sector privado (SPP), que comparten los riesgos y los beneficios, y ha fomentado la tendencia en muchos casos a regresar a los esquemas públicos de propiedad, control, administración y suministro de los servicios de agua (PP), por ser el sector público o gobierno, pero sobre todo el interés público y la sociedad en su conjunto, en cada país, quienes pueden garantizar que el bien común prevalezca sobre el individual o el privado.

Se trata, en esencia, de poner límites claros y obligatorios a las tendencias de privatización, concentración y monopolio, que generan dinámicas depredadoras de las grandes empresas transnacionales ahora globalizadas, y concentran la riqueza mundial empobreciendo aún más a sus subdesarrollados “socios”.

## **EL ENTORNO Y EL CASO DEL SECTOR AGUA**

### **El Sector Transnacional Corporativo del Agua**

Las dos corporaciones comerciales de manejo de agua más grandes del mundo son las transnacionales francesas *Vivendi* y *Suez-Degremont*. Estos gigantes del agua captan cerca del 40% del total de las cuotas provenientes de los mercados de agua en el mundo; suministran servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, entre otros, a cerca de cien millones de personas cada una y facturan ingresos combinados totales por más de US\$ 70,000 millones.

Si bien la competencia mundial se ha exacerbado, esta ha dado origen a verdaderos monopolios del agua en diversos países, principalmente en aquellos clasificados como en vías de desarrollo (PVD). En este sentido, podemos mencionar a la empresa de origen alemán RWE, la tercera en importancia a nivel mundial, que adquirió a la gigante británica *Thames Water International* y a su contraparte estadounidense *American Water Works*. Es importante enfatizar que el surgimiento de grandes empresas transnacionales que pelean una cierta proporción de los mercados nacionales de agua de varios países, y a nivel

internacional, ha dado origen a un fenómeno de concentración monopólica de los servicios de agua que está traduciéndose en tarifas más altas que no necesariamente resultan de un mejor servicio o de la calidad del agua.

La llegada al escenario internacional de empresas como *U.S. Water, Bouygues-Saur, Severn Trent* y *Anglian Water* entre otras, prevé una guerra entre corporaciones en el ámbito publicitario, de capacidad financiera, imagen corporativa y legal, que no necesariamente se traducirá en precios más competitivos, y por tanto accesibles para todos, sino más bien en trasladar todos esos costos indirectos de la corporación, a las tarifas de los servicios que prestan y que paga necesariamente el consumidor, que adicionalmente es ni mas ni menos que el pagador de impuestos.

En muchos casos, dichos impuestos así como los recursos de organismos internacionales como el BM y el FMI están siendo utilizados para financiar la inversión de las grandes corporaciones y empresas de agua en muchos países, lo cual no refleja la aplicación de ninguna ley de “mercado”, sino el acuerdo tácito entre empresas y directores generales, funcionarios públicos, políticos de los PVD, y directivos de dichos organismos.

Dada esta problemática, se trata fundamentalmente de analizar los resultados, pero distribuyendo dichos resultados, buenos o malos, en lo que cada país, sociedad, empresas o individuos, verdaderamente reciben de ese “éxito” global. En otras palabras, la riqueza mundial puede estar creciendo y la mayoría de la gente en muchos países, empobreciendo, lo cual es el resultado y el impacto directo del éxito global. Al propugnar por aumentar las sociedades entre los sectores público y privado, los organismos internacionales entienden que las grandes corporaciones son las encargadas de promover la eficiencia y por lo tanto garantizar que los recursos públicos para inversión produzcan los resultados esperados en beneficio de la sociedad y que, para que el esquema se legitime, el sector público debe intervenir. De acuerdo a esta visión, la mejor manera de lograr los beneficios y entregarlos a la sociedad es a través de las SPP, que en términos de la última conferencia del BM puede entenderse como el acuerdo entre el sector corporativo (ETN) y el Banco.

El verdadero debate se centra en poder discutir el significado en términos de los efectos directos en la población, de permitir que tanto la infraestructura, como el equipo, la tecnología y los servicios básicos para la población, queden en manos de las ETN, es decir del sector privado internacional. Por otra parte, el problema fundamental es aquel de los patrones de distribución de la riqueza en las naciones y entre ellas, así como los circuitos del capital y la inversión internacionales. Ninguno de los dos problemas tienen una fácil solución, pero habría que empezar por el reconocimiento tácito de su existencia y buscar alternativas viables de solución real de largo plazo, que se logren con el acuerdo internacional necesario para ello.

## **Lo Público y lo Privado en el Sector Agua**

El inicio generalizado de la participación del sector privado en el suministro de servicios públicos, sobre todo en agua potable y alcantarillado, se da en la década de los años 80, sobre todo en algunos países de Europa como España, Francia y el Reino Unido, destacando Inglaterra. Durante esa década, algunas grandes ciudades de Latinoamérica, Asia y el sudeste asiático concesionaron los servicios de agua potable servida en red y algunos servicios relacionados con el saneamiento. La década de los noventa vio florecer la expansión y crecimiento de grandes empresas transnacionales, sobre todo europeas, en otras partes del mundo como el norte de África y el medio oriente (Johnston y Wood, 1999 y Nickson, 1997).

La expansión de grandes empresas hacia el sector agua, se explica en varios acontecimientos de la época como son las experiencias positivas y rentables de las ETN en la prestación de otro tipo de servicios públicos, destacando la energía eléctrica, el transporte público y, más recientemente, el manejo y disposición de basura y desechos sólidos, agua potable, alcantarillado y saneamiento; la búsqueda de reducciones en el déficit presupuestal y el gasto público, y liberar los disminuidos recursos financieros con los que contaban los PVD, para dedicarlos a otras múltiples necesidades de tipo social y en muchas ocasiones al pago de la deuda pública externa y de los compromisos internacionales.

A partir del crecimiento de la participación privada en los servicios públicos, el gobierno ha empezado a jugar un rol estratégicamente diferente como regulador y gestor de proyectos públicos, y se ha ido alejando de su papel anterior como rector de la dinámica económica, promotor del desarrollo y proveedor de bienes y servicios públicos básicos, igualmente estratégicos, para la sociedad. La oposición a la participación del sector privado en los servicios de agua y conexos, ha sido severamente criticada sobre la base de que el agua es un bien público que atiende necesidades básicas de la población.

En este sentido, según mencionan Johnstone y Wood (1999), el origen del debate central se encuentra en el hecho de que el agua es, más que un bien económico o público, un bien social meritorio al que tiene derecho todo individuo, independientemente de su condición social o económica. Según Rees (1998), los bienes públicos son aquellos que satisfacen necesidades de la sociedad en general y no de individuos particulares, por ejemplo la seguridad pública, el servicio de bomberos o el saneamiento o alcantarillado. Por otro lado, los bienes o servicios meritorios son aquellos que deben proveerse de cualquier manera incluso si el beneficiario o consumidor individual no está dispuesto a pagar por ellos, sea por que lo considera una obligación del estado y por tanto un servicio gratuito, o por que no cuenta con los medios para hacerlo; un caso clásico de bien meritorio es la educación básica.

El agua no tiene sustitutos, como mercancía está sujeta a las fallas de mercado de tipo tradicional y su proceso de producción (captación, conducción, distribución, etc.) da origen de manera directa a la constitución de monopolios naturales en los cuales no se encuentra el mecanismo regulador denominado

competencia, que garantiza *per se* la eficiencia global. Por ello dichos monopolios deben ser eficientemente regulados; con buenos esquemas de supervisión y control. Por otra parte, estas consideraciones hacen muy difícil caracterizar al recurso como un producto típico o verdadero de mercado, como bien económico o mercancía. También ponen de manifiesto que cada sociedad determina el ámbito jurídico relacionado con el agua y que este tiene relación directa con aspectos históricos, culturales, sociales y económicos, entre otros.

Por una parte, es importante reconocer que el estado tiene obligaciones específicas para con la sociedad; sin embargo, cuando se discute no sólo la cantidad, sino la calidad de los servicios que presta el estado, y la eficiencia con la que lo lleva a cabo, es fácil justificar la necesidad o conveniencia de que se involucre al sector privado.

Cuando el estado invierte parte de sus recursos financieros escasos para el abastecimiento y potabilización de agua, y construye infraestructura para ello, la inversión se incrementa vía costos y con ella, la necesidad de financiamiento y recuperación de la misma se vuelve un problema central. En el caso de la mayoría de los países subdesarrollados que sufren crisis económicas recurrentes, la falta de recursos financieros, la casi nula recuperación de las inversiones y la cultura del no pago heredada de sistemas de gobierno populistas, se ha convertido en la razón de ser de la cadena de privatizaciones, pero difícilmente el sector privado podrá ser el garante de la racionalidad y equidad que requiere la sociedad en su conjunto.

### **Economía Mixta VS Sociedad Público-privada en el Sector Agua**

Los principales esquemas de financiamiento y control en los servicios de agua han sido denominados en general como de participación del sector público, participación del sector privado y últimamente, sociedades de participación público-privadas, PP, PSP y SPP respectivamente. En ésta última, el país concesiona los servicios de mantenimiento, operación, facturación, etc., pero mantiene la propiedad de la infraestructura y las funciones reguladoras de la concesión para evitar, prácticas monopólicas o tasas de ganancia más que proporcionales al tipo y calidad del servicio.

Cada una de estas modalidades persigue, en teoría, objetivos fundamentales poco cuestionables como hacer eficiente el uso del agua en el corto, mediano y largo plazos; lograr una operación y administración eficientes; lograr la sustentabilidad del sector, dotándolo de instrumentos económicos para que el sector pueda satisfacer en calidad y cantidad, regulando la demanda espacial y temporal de la población y sus fuertes necesidades de recursos financieros y de inversión, accediendo a tasas de rentabilidad y beneficio “competitivas”. Lo anterior, coadyuvaría a eliminar gradualmente los déficits financieros y a reducir el rezago en los servicios de suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los países que tienen esos problemas.

Hasta aquí, lo expuesto en esta sección podría parecer poco polémico si se analiza considerando el lado de la oferta de agua y de la capacidad intrínseca del sector privado para proveer eficientemente mercancías y servicios en general. Pero al analizar el lado de la demanda, el problema nos remite necesariamente a tomar en cuenta el ingreso real y la capacidad de pago de los consumidores, a llevar a cabo análisis de sensibilidad y cálculo de elasticidades propias de la demanda de agua potable. Si el consumidor, por el libre juego de la oferta y la demanda o por las razones que sean, se encuentra fuera del mercado, desempleado, no podrá tener acceso a ninguna mercancía, incluyendo al agua que es un bien básico.

Las diferencias esenciales entre la PSP, la SPP y la PP, se refieren a las diversas formas y modalidades de transferir la propiedad, el control y la administración de las empresas de agua, alcantarillado y saneamiento, a manos privadas. Algunas de ellas consisten en subcontratar algunas de las funciones específicas de ciertas empresas “especializadas”, los contratos de operación, distribución o mantenimiento del equipo o la infraestructura, los contratos de arrendamiento, las concesiones totales o parciales de los servicios y la venta directa de parte o la totalidad de los activos de las empresas públicas o los organismos operadores de agua, etc., entre otras tantas modalidades o experiencias existentes en el mundo actual.

Dado que en años recientes las empresas públicas han sido exitosas al reconciliar los objetivos de lograr eficiencia en el servicio y satisfacer al consumidor en calidad, cantidad y precio, en muchos estudios comparativos entre países, se ha podido constatar que los operadores públicos han logrado además, los cambios institucionales, administrativos y de manejo, necesarios para garantizar la calidad, la equidad y el bien social, mas allá de los logros de las concesiones y empresas privadas, que lógicamente anteponen sus intereses particulares a todos los demás (Lobina y Hall, 1999). En el sentido paretiano, el lograr la satisfacción del interés individual en el intercambio, puede en efecto significar el detrimento de la satisfacción de otros – principios de avaricia y no saciedad.

En este sentido, si bien las ventajas y desventajas de los dos principales esquemas (PSP y PP) podrían ser comparables, no se puede concluir sobre la base de premisas discutibles que el servicio público sea, por definición, menos eficiente que el privado por el simple hecho de que no persigue la ganancia de tipo empresarial como único objetivo, o que en la labor pública típicamente burocrática se diluyen tanto los intereses de la sociedad como los individuales. Por el contrario, existen al menos dos aspectos fundamentales que deben ser considerados en la discusión: las empresas públicas deben anteponer el interés de la población y buscar el beneficio de ésta, antes del interés en acumular ganancias y, en ese sentido, están orientadas a servir de ancla para promover el desarrollo social a nivel general y no únicamente la acumulación privada. El hecho de que en algunos países y en algunas empresas públicas no se cumpla la premisa no es razón suficiente para concluir que el estado es ineficiente como proveedor; tampoco es razón suficiente para argumentar que la participación privada debe darse aun en la forma del

establecimiento de sociedades reales o virtuales con el sector público o sus empresas. Cada caso de participación privada, especialmente cuando se plantea en sociedad con la pública, debe analizarse detenidamente, de acuerdo a las necesidades y propósitos reales del sector agua, no de las empresas.

## **FORMAS GENERALES DE PROPIEDAD Y PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN**

En varios países se vive una situación difícil con relación al sector agua, por lo que este recurso puede convertirse, si no lo ha hecho aún, en un recurso que sea centro de conflicto social y nacional en el futuro próximo. Dicha situación se caracteriza por los niveles de escasez del recurso, la poca disponibilidad de recursos financieros para inversión en el sector, el crecimiento de los costos asociados a los servicios de agua y el incremento resultante de los precios y tarifas de agua.

Si bien la discusión sobre las consideraciones que definen la propiedad y las formas de transmisión de ésta, a otros sectores, empresas o individuos, no ha sido resuelta, ni mucho menos finiquitada, es importante mencionar los elementos centrales que definen las relaciones de la sociedad y el estado con el agua. Por mencionar sólo un ejemplo: en Canadá la constitución le otorga al estado, entendido como el gobierno federal, jurisdicción completa sobre el recurso en el ámbito nacional; a nivel local, esa jurisdicción es parcial, en el sentido de que cada provincia tiene potestad sobre sus recursos de agua superficiales y subterráneos.

Para el caso específico de la provincia de Quebec, el agua superficial pertenece a todos sus habitantes, y el Código Civil establece con claridad que, similarmente al caso del aire, nadie puede apropiarse del agua; sin embargo en lo que se refiere al agua subterránea, ésta es propiedad del dueño de la tierra que la contiene, quien puede alumbrarla libremente. Por ello, en ese país se ha considerado que el debate sobre la privatización del agua, debe referirse al caso de la administración y gestión de los servicios públicos de agua, ya que ellos han sido casi en su totalidad, tradicionalmente suministrados por los municipios o municipalidades, o por empresas públicas formadas específicamente para ello.

Recientemente, el sector privado, liderado por corporaciones transnacionales, ha argumentado la conveniencia de privatizar los servicios municipales de agua o, en su caso, desarrollar políticas que apoyen decididamente la formación de sociedades público-privadas. Los sectores que se oponen a la privatización de los servicios y la infraestructura en ese país, han manifestado que el agua es un bien social, específicamente un activo de la colectividad y por lo tanto tiene que permanecer bajo el control público. Asimismo argumentan que ante la posibilidad de privatización o sociedad público-privada, existe una preocupación mayor sobre el impacto real de corto, mediano y largo plazos sobre las tarifas de agua. Este es un elemento central a considerar ya que la privatización del agua y los servicios de agua en el Reino Unido y Francia, entre otros países europeos, ha llevado a la conclusión de que existe una

correlación directa entre administración privada de los servicios de agua e incrementos importantes en las tarifas de éstos.

En general, podemos decir que el agua, superficial y subterránea, dentro de los confines territoriales de una nación, es antes que nada un recurso natural y por tanto, estratégicamente hablando, debe ser de propiedad nacional: cualquier interés individual, bajo ciertas circunstancias específicas, debe someterse al interés superior de una nación, la cual debe llevar a cabo las acciones y políticas necesarias para que no falte, y para tratar de garantizar que su explotación sea racional y eficiente.

Dadas este tipo de consideraciones, el debate sobre si la propiedad del agua puede o debe ser privatizada, o si los servicios, el manejo y la administración pueden serlo, sin modificar las características de recurso como un bien social básico, al que todo individuo debe tener acceso aunque éste sea limitado bajo ciertas condiciones de escasez, debe ser definido de acuerdo a los intereses y planes de desarrollo del sector agua de cada nación.

Asimismo, el agua es generalmente considerada como un bien social cuyo uso siempre tiene aparejado un costo, monetario o no. Es un bien público en el sentido de que existe en la naturaleza como recurso y su aprovechamiento debe ser regulado por el Estado, como representante de los intereses más altos y fundamentales de la sociedad en su conjunto.

## CONCLUSIONES

Ninguna función de utilidad individual debería poder ser maximizada bajo tan aberrantes condiciones de iniquidad.

La ayuda internacional dirigida a los países pobres ha servido como plataforma de lanzamiento para promover cierto tipo de instrumentos y políticas económicas que buscan beneficiar los intereses de esos países.

Resolver la caracterización del agua podría ayudar a solucionar cuestiones particulares en cada país y ciertamente llevaría a poder desarrollar e implementar instrumentos económicos y de otra índole, en beneficio del sector agua en el ámbito mundial.

Las operaciones del sector público en el manejo de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, seguirá siendo la mejor alternativa ante las fallas recurrentes de las empresas privadas y del mercado.

Las sociedades público-privadas podrían ser una buena alternativa, siempre y cuando respondan primero a los intereses de la sociedad y de las naciones y luego a los intereses privados.

## BIBLIOGRAFÍA

Cairncross, S., (1992), *Sanitation and water supply practical lessons from the Decade*, World Bank Water and Sanitation Discussion Paper 9.

Johnstone, N & L. Wood, (1999), "Private sector participation in water sector", WSSCC thematic paper, [www.wsscc.org](http://www.wsscc.org).

Lobina, E. y D. Hall, (1999), *Public Sector Alternatives to Water Supply and Sewerage Privatization: Case Studies*, presented at IX Stockholm Water Symposium Workshop No. 6: Challenges to Urban Water Management in Developing Countries, publicado en International Journal of Water Resources Development, Vol 16, No. 1, 35-55, 2000.

Nickson, A., (1997), "The public-private mix in urban water supply", en International Review of Administrative Sciences, 63 (2) pp 165-186.

Rees, J.A., (1998), "Regulation and private participation in the water and sanitation sector", en Natural Resources Forum, 22 (2) pp 95-105.

Solo, T.M., "Small-scale entrepreneurs in the urban water and sanitation market", en Environment and Urbanization, 11 (1) pp 117-131.