

Agua y saneamiento



Reformas democráticas e innovadoras en el Sur Global

Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto

Gracias a estrategias innovadoras basadas en la participación ciudadana los servicios públicos en los llamados 'países en desarrollo' han mejorado de forma significativa. Este capítulo presenta ejemplos de nuevos enfoques democráticos que han contribuido a dicha mejoría y a superar los obstáculos políticos y financieros que dificultan el buen funcionamiento de las empresas públicas de agua y saneamiento.

Privatización del agua: problemas constantes

En la década de los noventa, los denominados 'países en desarrollo' fueron barridos por una oleada de privatizaciones del agua, acelerada por la presión de organismos financieros internacionales y otros donantes. Se esperaba que las empresas privadas ofrecerían una mayor eficiencia a menores precios, atraerían mayores volúmenes de inversión y ampliarían el suministro de agua y saneamiento a los pobres que carecían de él. Pero la experiencia de las 'asociaciones público-privadas' (APP, o PPP en inglés) y de la 'participación del sector privado' (PSP) se ha traducido en una realidad muy distinta. Casi sin excepción, las grandes empresas del agua no han conseguido cumplir con sus promesas de mejora y, además, han incrementado las tarifas del agua a unos niveles que sobrepasan las posibilidades de los hogares pobres. Un trabajo realizado por la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU), con datos de 400 grandes ciudades de todo el mundo, demuestra que casi la mitad de las ciudades que han intentado gestionar el agua mediante el sector privado han experimentado graves dificultades, que van desde importantes problemas operativos hasta la rescisión del contrato.

La tendencia de los últimos años indica que las grandes empresas de agua sólo están dispuestas a invertir si pueden asegurarse beneficios suficientes a un relativo corto plazo. Eso resulta prácticamente imposible en las ciudades con muchos pobres. Las empresas invierten cada vez menos para evitar riesgos y dejan las inversiones a los gobiernos. En 2003, cuando el gigante del agua Suez intentaba recuperar la confianza de sus impacientes accionistas, declaró explícitamente su intención de retirarse de toda concesión que no satisficiera sus expectativas económicas. De hecho, la empresa ha abandonado ya numerosas ciudades, aunque no siempre de forma voluntaria. En el caso de las concesiones de Suez en Buenos Aires y otros puntos de Argentina –proyectos de privatización emblemáticos, implantados a mediados de los años noventa–, la salida de la empresa fue especialmente bochornosa.

En setiembre de 2005 estaba claro que el gobierno argentino iba a rechazar cualquier nuevo intento de aumentar las tarifas del agua. El Presidente Néstor Kirchner criticó abiertamente a Suez por no haber realizado las inversiones prometidas en los sistemas de agua y saneamiento y, en cambio, haber expatriado unos 5.000 millones de dólares estadounidenses (USD) en benefi-

cios, tildando el comportamiento de la empresa de “vergonzoso”. “Este presidente no va a permitir que esa empresa siga dejando sin cloacas y sin agua al pueblo argentino; además, quiere aumentar sus tarifas”, afirmó Kirchner (*La Jornada*, 2005). Este conflicto político de alto nivel obligó a Aguas Argentinas, la filial de Suez, a tomar la decisión de rescindir el contrato de concesión. Un conflicto parecido también ha puesto punto y final a las concesiones de Suez en 15 ciudades de la provincia de Santa Fe. Suez, mientras tanto, vuelve a centrar su expansión en Europa, donde la rentabilidad financiera es más prometedora que en las ciudades del Sur, donde gran parte de la población es pobre. La empresa ha lanzado una costosa campaña publicitaria, con anuncios a todo color en los principales periódicos de Europa Occidental, probablemente con la esperanza de acabar con la mala prensa sobre las actividades de la empresa en América Latina y otras regiones del mundo.

Este fracaso en la privatización del agua es difícil de admitir entre los círculos de la elite política neoliberal, ya que contradice de plano su fe ciega en el sector privado como panacea para todos los problemas. El Foro Económico Mundial (WEF en inglés), el *think-tank* neoliberal que organiza el encuentro anual de la elite política y económica mundial en la estación de esquí suiza de Davos, ha entrado en el debate del agua para defender las asociaciones público-privadas. La Iniciativa del Agua del WEF persigue, en principio, “facilitar la participación del sector privado en la gestión sostenible de los recursos hídricos” en colaboración con Alcan Inc., Umgeni Water, la Agencia Suiza de Cooperación y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Mundial para la Naturaleza (WEF, 2005a). En un informe publicado en setiembre de 2005 para la Reunión Plenaria de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, el WEF sostiene que el sector privado “es un recurso infrutilizado para abordar los retos que se plantean en el sector de la educación, la sanidad y el agua” (WEF, 2005b:26). La ceguera ideológica de los autores es asombrosa, como si las APP no hubieran estado recibiendo durante la última década un tremendo apoyo de organismos internacionales y gobiernos. El informe no reconoce ninguno de los innumerables fracasos de las empresas privadas de agua que, hasta 2002-2003, se presentaban a sí mismas como la solución a las necesidades hídricas de los sectores más pobres del mundo. El informe del WEF recomienda que se creen alianzas con varias partes interesadas como forma de

“fortalecer la aceptabilidad política de lo que, de otro modo, supondría la participación controvertida del sector privado” (:34) e insta a los gobiernos a movilizar la voluntad política necesaria para superar este tipo de inquietudes. Por lo demás, se recomienda principalmente que los gobiernos ofrezcan un amplio abanico de subsidios para “ayudar a reunir la tasa de rentabilidad prevista para los inversores privados y el capital de riesgo para el desarrollo” (:42).

Estas propuestas para subvencionar las privatizaciones y las PPP caen en terreno fértil. Incluso después de que las multinacionales del agua comenzaran a abandonar los ‘países en desarrollo’ debido a las decepcionantes ganancias, el Banco Mundial y otros donantes siguen mostrándose reacios a respaldar las empresas públicas de agua y, en lugar de ello, se concentra en desarrollar nuevos modelos privados para la gestión del agua. Así, el concepto de APP fomentado por el Banco Mundial encuentra ya nuevas expresiones en forma de contratos de gestión, arrendamiento y concesión que, por lo general, conllevan la combinación de grandes multinacionales del agua y de empresarios locales, todo subvencionado con el dinero de los contribuyentes.

Mientras tanto, los operadores públicos, que se encargan de más del 90 por ciento de los servicios de agua y saneamiento de todo el mundo, siguen recibiendo muy poca atención del Banco Mundial y los gobiernos del Norte. Estas opiniones negativas con respecto al sector público se explican por la obsesión ideológica con las ‘soluciones’ del sector privado, por los intereses comerciales relacionados con la expansión de las multinacionales del agua y, también en parte, por las malas experiencias de los años ochenta. Durante la Década Internacional del Agua Potable (1981-1990), cuando los bancos de desarrollo concedieron préstamos, los operadores públicos no consiguieron ampliar lo suficiente los servicios hídricos. Esto se aprovechó para justificar la adopción de políticas privatizadoras en la década siguiente, aunque el motivo de los fracasos anteriores se hallaba principalmente en la falta de procesos democráticos y no tanto en un problema inherente al sector público. Además del duro contexto de aquel período –rápido crecimiento de la población, de la urbanización y de la pobreza–, muchos ‘países en desarrollo’ estaban entonces sometidos a dictaduras y regímenes corruptos que despreciaban los derechos humanos y los procesos democráticos, y tenían poco interés por ampliar los servicios de agua y saneamiento. Sin nadie a quien tener que rendir



cuentas, los servicios a los pobres se resintieron mientras dichos regímenes corruptos se beneficiaban de los presupuestos destinados, en principio, al agua.

Reformas democráticas sobre el agua en el Sur Global

En los últimos años, aunque ha pasado prácticamente desapercibido frente a un debate internacional obsesionado con el fomento del sector privado, se ha puesto en marcha un amplio abanico de enfoques innovadores en materia de suministro urbano de agua en los 'países en desarrollo'.¹ Diversas formas de participación ciudadana han permitido mejorar notablemente la eficacia, la receptividad y los logros sociales de las empresas públicas de agua. Las políticas en materia de suministro en zonas urbanas suele ser un duro campo de batalla en que los intereses de las elites económicas chocan con los de los más pobres. Las experiencias de ciudades de toda América Latina demuestran que, cuando democratización significa un mayor control político por parte de los grupos pobres, las posibilidades de que sus necesidades queden cubiertas se multiplican. Estas formas integrales de democratización en la gestión del agua no deberían confundirse con los conceptos de participación, tan cortos de miras, que están promoviendo los donantes internacionales.

En Porto Alegre y en un creciente número de ciudades brasileñas, la administración pública del agua se ha transformado mediante reformas democráticas, como la del presupuesto participativo, un modelo que suele describirse como de 'control social'. Al igual que en muchos otros ámbitos de la vida pública de estas ciudades, los habitantes toman decisiones directas sobre las prioridades presupuestarias de su empresa de agua a través de un proceso de reuniones públicas. En Porto Alegre, esto ha desempeñado un papel fundamental a la hora de garantizar que un 99,5 por ciento de la población, incluidos los barrios periféricos más pobres, disponga hoy de acceso a agua salubre. Los ciudadanos también participan en la supervisión de la puesta en práctica de las decisiones y los proyectos, lo cual ha contribuido a reducir los costes de construcción de nuevas obras. Los subsidios cruzados y las 'tarifas escalonadas' sirven para que los mayores

consumidores paguen, proporcionalmente, más. El superávit generado mediante este sistema se destina a un fondo de inversiones con el que se financian nuevas infraestructuras de agua y saneamiento. En el Brasil, cabe encontrar otros ejemplos de gestión democrática del agua al estilo de Porto Alegre en ciudades como Recife, al norte del país, Caxias do Sul, en el estado de Rio Grande do Sul, y Santo André, Jacareí y Piracicaba, todas en el estado de São Paulo. Tanto Porto Alegre como Recife cuentan con más de un millón de habitantes, lo cual demuestra que la escala no tiene por qué ser un obstáculo para la gestión participativa del agua.

Difícilmente se habrían alcanzado estos logros en la gestión pública del agua de no haber sido por el compromiso político del *Partido dos Trabalhadores* (PT), que dirigió el gobierno municipal durante toda la década de los noventa. Tras la derrota del PT en las elecciones de otoño de 2004, el nuevo alcalde ha mantenido intacto el modelo participativo para la gestión del agua, aunque la empresa pública de la ciudad, DMAE, ya no puede desempeñar un papel internacional dinámico en el fomento de soluciones que pasen por la administración pública del agua. La buena noticia para el Brasil es que la propuesta de ley del gobierno central en materia de agua y saneamiento promueve la creación de mecanismos de 'control social' en las empresas públicas de agua. Según Antonio Miranda, ex presidente de la asociación brasileña ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento), el nuevo proyecto de ley redactado por el gobierno del Presidente *Lula da Silva* incluso supedita la obtención de fondos públicos a la incorporación de este tipo de reformas en las empresas públicas. ASSEMAE apoya la nueva legislación y, muy concretamente, los citados mecanismos de 'control social'.

En Venezuela, se está desarrollando, desde 1999, un modelo mucho más ambicioso de participación de los usuarios en la gestión del agua. Los habitantes de los barrios que necesitan mejorar el suministro de agua –normalmente zonas deprimidas urbanas– se involucran de forma muy activa tanto en lo que se refiere a la planificación y toma de decisiones como al propio trabajo de construcción y mantenimiento. Las comunidades locales, las empresas de agua y los funcionarios colaboran en consejos comunitarios de agua para detectar las necesidades y prioridades a la hora de efectuar mejoras, asignar los fondos disponibles y desarrollar planes de trabajo conjuntos. Los usuarios ejercen un control democrático

¹ Para más información y análisis sobre las experiencias de gestión innovadora y democrática de los servicios de agua y saneamiento presentados en este capítulo, además de otros casos y documentos relacionados con el tema, véase la web <www.waterjustice.org>, un centro de recursos virtual y punto de encuentro donde compartir experiencias, mantener debates y plantear estrategias sobre las posibles alternativas a la privatización del agua.

sobre la empresa, entre otras cosas, responsabilizándola de la puesta en práctica de los planes de trabajo. Una de las primeras tareas de los consejos comunitarios consistió en trazar un mapa de las redes de agua ya existentes en los asentamientos informales, construidos de forma anárquica, con cañerías normalmente tendidas por los vecinos sin ningún tipo de planificación coordinada. Cinco años después, casi todos los operadores de agua públicos del país han adoptado este modelo de planificación y gestión participativas. Aunque aún queda un largo camino por recorrer antes de que Venezuela pueda ofrecer agua potable y saneamiento a todos sus habitantes, las mejoras alcanzadas hasta el momento son destacables. La cobertura nacional de agua potable se incrementó del 81,2 por ciento en 1998 al 89,3 por ciento en 2003, mientras que la recogida de aguas residuales pasó del 63,8 por ciento al 71,7 por ciento en ese mismo período. Según Santiago Arconada, un activista del agua que se ha convertido recientemente en asesor del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, la gestión participativa del agua ha generado una mayor sensibilización sobre los problemas del agua en general, no sólo de lo que sale del grifo, sino de todo el ciclo del agua. Arconada subraya que las comunidades deben sentir que la empresa les pertenece en cierta medida para poder inyectar en ella todo su potencial: *“sin el compromiso de todos los actores que participan del sistema hídrico no hay solución”* (conferencia durante la gira de autores realizada en ocasión del lanzamiento de la versión en indonesio del libro *Por un modelo público de agua*, agosto de 2005).

En julio de 2005 tuvo lugar el tercer Encuentro Nacional de Consejos Comunitarios de Agua, una reunión muy fructífera donde activistas locales y ‘dinamizadores comunitarios’ de toda Venezuela pudieron compartir experiencias. Este método de ampliación de los sistemas de agua corriente, a través de la gestión democrática del agua, del potencial de las comunidades locales y de las cooperativas de trabajadores, cuenta con el firme apoyo del gobierno de Chávez. De hecho, el gobierno está destinando importantes recursos económicos a multiplicar los logros de los consejos comunitarios de agua en todo el país, un dinero que hay que agradecer al auge del precio del petróleo. En palabras de Santiago Arconada, este compromiso financiero significa que el Estado ha empezado a *“devolver la deuda social que tenía pendiente con el pueblo”*. Es la primera vez que el gobierno venezolano demuestra tal voluntad política para proporcionar agua potable y saneamiento a los sectores más pobres de

la población. Los activistas venezolanos que luchan por un modelo de agua equitativo tienen aún otro motivo de celebración: la nueva constitución del país prohíbe la privatización del agua.

En el libro *Por un modelo público de agua*, David Hall (director de la PSIRU, Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos) repasa los numerosos modelos innovadores de suministro público de agua desarrollados en el Sur durante los últimos años. Hall sostiene que este nuevo rumbo marca *“el futuro del Sur”* del suministro público de agua, en contraposición a los modelos más tradicionales que han estado funcionando en el Norte a lo largo del último siglo. Un buen ejemplo que demuestra la importancia de esta predicción se halla en los últimos acontecimientos políticos ocurridos en la región de Abruzzo, al sur de Italia. Como sucede en gran parte de Italia, el suministro público de agua en Abruzzo dista mucho de ser perfecto en lo que se refiere a la eficiencia y la sostenibilidad (De Sanctis y Senta, 2005). La falta de inversiones en mantenimiento se traduce en un elevado índice de fugas. Aunque la empresa de agua de Abruzzo es de propiedad pública y está administrada por instituciones estatales, el nivel real de su ‘carácter público’ (definido como compromiso con los intereses generales y receptividad ante los ciudadanos) es muy bajo. En 2005, una plataforma de la sociedad civil consiguió detener la propuesta de privatización del agua en la región. La plataforma está ahora luchando por establecer un modelo de gestión pública del agua más transparente, democrático y responsable, un modelo inspirado claramente en Porto Alegre y en otros casos de América Latina. Queda por ver si el gobierno regional adoptará plenamente reformas del este tipo para mejorar el rendimiento de su empresas, pero hay indicios que apuntan a que el Norte está empezando a aprender del Sur sobre cómo reorganizar el suministro público de agua.

Asociaciones entre organismos públicos

Un estudio reciente indica que el abastecimiento de agua del 88 por ciento de las 408 mayores ciudades del mundo depende de organismos del sector público (Hall y Lobina, 2005). A la luz del estrepitoso fracaso de la oleada de privatizaciones, como ya hemos comentado en la primera parte del capítulo, debería resultar evidente que la única manera realista de lograr esa gran ampliación, tan necesaria, de las conexiones hídricas pasaría por empezar a trabajar a partir de esas empresas públicas, mejorando su



funcionamiento con apoyo político, técnico y económico, así como con reformas administrativas.

Muchas ciudades de los ‘países en desarrollo’ padecen de una débil capacidad de administración pública local. Las asociaciones entre empresas públicas (*public utility partnerships*, PUP, en inglés) representan un método prometedor de superar ese problema. Las PUP son acuerdos de colaboración entre operadores públicos de agua por los que se traspasan conocimientos y se generan capacidades sin obtener ningún beneficio privado del sistema hídrico local. Estas asociaciones pueden producirse en el ámbito nacional o internacional. En todo caso, lo más destacable es que es un modelo en que no participa ningún socio del sector privado (Hall et al, 2005).

Las asociaciones entre organismos públicos presentan un tremendo potencial para acelerar la expansión de las buenas prácticas en la gestión pública del agua, pero se trata de algo que no puede depender de la iniciativa y la filantropía de determinados operadores. Las PUP necesitan un enorme apoyo del gobierno –financiero incluido– que, por el momento, parece no llegar. Es buena señal el hecho de que la conferencia de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS), celebrada en abril de 2005, acordara que el concepto de asociaciones entre organismos públicos es una parte importante de la solución. Sin embargo, falta aún un respaldo concreto, político y económico, por parte de los gobiernos donantes y de los organismos financieros internacionales.

Cabe destacar que no habría que imaginar una PUP como un eficiente operador de agua del Norte que ayuda a una empresa del Sur con problemas. Tanto o más importantes serán las asociaciones entre empresas públicas del Sur; por ejemplo, entre países que comparten una situación socioeconómica parecida. De hecho, se suele olvidar que los operadores de agua del Sur cuentan con la mejor de las experiencias en la ampliación del acceso a agua corriente en ciudades que crecen a gran velocidad y donde la mayoría de habitantes tiene bajos ingresos. Puede que los operadores públicos del Norte sean eficaces en su propio territorio, pero sus redes hídricas se construyeron, por regla general, hace ya entre 50 y 100 años. Por lo tanto, su experiencia más reciente se limita al mantenimiento y la renovación de dichas redes, en un contexto de usuarios relativamente sin carencias. La experiencia de las buenas empresas públicas del Sur, por lo tanto, debe considerarse tremendamente valiosa en lo que respecta a nuevos métodos de ampliar y mejorar el

suministro público de agua en los ‘países en desarrollo’. Y tal como indica el ejemplo de Abruzzo, puede que haya ocasiones en que surjan asociaciones entre Sur y Norte, como herramientas para ayudar a extender prácticas democráticas para la gestión del agua en países europeos, donde los operadores de agua han perdido el sentido de lo que significa público.

El concepto de asociaciones entre organismos públicos está adquiriendo un gran impulso teórico y político, pero se cuenta ya con valiosas experiencias puestas en práctica sobre el terreno. En Sudáfrica, por ejemplo, se creó una asociación entre organismos públicos, sin fines lucrativos, entre el gobierno local de Harrismith y Rand Water, una gran empresa pública que abastece de agua a Johannesburgo, que ha logrado mejoras significativas en circunstancias socioeconómicas muy complicadas. El caso de Harrismith demuestra que el intercambio de capacidades administrativas y técnicas puede generar mejoras en el suministro público de agua muy rápidamente. El objetivo perseguido era crear una capacidad local a largo plazo, objetivo que ya se ha alcanzado parcialmente. La asociación se pudo materializar gracias a una subvención del gobierno sudafricano, que cubrió los costes de Rand Water durante el proceso de preparación y ejecución del proyecto. A pesar de que este experimento de tres años de duración ha desembocado en mejoras concretas, aún no ha conseguido solventar el tremendo atraso en el acceso a agua potable que se experimenta en los poblados marginales del municipio de Harrismith. Sin duda, es difícil concebir cómo se puede conseguir agua para todos sin adoptar políticas mucho más ambiciosas de lucha contra la pobreza y de redistribución de la riqueza a escala nacional.

Las asociaciones entre organismos públicos, por las que las empresas públicas con problemas pueden aprender de los métodos operativos y de las estructuras de gestión de las que funcionan bien, ocupan un lugar destacado en la agenda de las plataformas contra la privatización de muchos ‘países en desarrollo’. En Indonesia, por ejemplo, grupos de la sociedad civil se oponen a los planes del gobierno, que pretende la privatización a gran escala de las empresas públicas de agua, porque consideran que son producto de toda una ideología. Así, señalan a la empresa pública de la ciudad de Solo como modelo de buenas prácticas en el suministro de agua y como un ejemplo a seguir. La empresa de agua de Solo goza de buena salud económica, cuenta con excelentes políticas de conservación y presenta uno de los mayores índices de

cobertura del país, en parte gracias a la relación constructiva que mantiene con un grupo de consumidores locales crítico y muy activo. Las posibilidades de mejorar la situación financiera de otras empresas públicas de agua de Indonesia mediante el traspaso de buenas prácticas administrativas son enormes. Los índices de escapes de agua pueden llegar a alcanzar el 60 por ciento, como sucede en la ciudad de Semarang, al este de Java (conferencia de Wijanto Hadipuro en ocasión del lanzamiento de la versión en indonesio del libro *Por un modelo público de agua*, agosto de 2005).

La empresa de agua de Solo es una de las más eficientes y rentables del país y, a pesar de ello, ha sido una de las primeras en entrar en la lista de todas las empresas que el gobierno desea privatizar. Aunque esto pueda parecer ilógico e injusto, el hecho es que ésta es una de las empresas que el gobierno podrá traspasar a alguna multinacional del agua con mayor facilidad. Además, el gobierno podría usarla como ejemplo de una 'buena privatización'. La cobertura de agua corriente en Solo se sitúa actualmente en un 56 por ciento, un porcentaje elevado en Indonesia. Pa Abimanyu, el director de la empresa, espera elevar la cobertura al 80 por ciento en los próximos años, sustituyendo 500 surtidores en zonas deprimidas de la ciudad por pequeños sistemas de tratamiento de agua que funcionan con carbón vegetal, es decir, con una tecnología a un precio asequible y que se fabrica en la zona (entrevista en ocasión del lanzamiento de la versión en indonesio del libro *Por un modelo público de agua*, agosto de 2005). La empresa acaba de aumentar las tarifas por imposición del gobierno, como un paso más encaminado a la plena recuperación de los costes, pero Abimanyu subraya que los beneficios no salen del presupuesto de la empresa, algo muy poco habitual en Indonesia. En muchas otras ciudades del país, son sustanciosas las cantidades que se van de las empresas para ir a parar a los gobiernos locales. A veces, las empresas incluso deben conseguir préstamos de bancos comerciales para satisfacer las exigencias de los políticos locales, que reclaman una aportación mayor presupuesto municipal. La sociedad civil reivindica la creación de asociaciones entre organismos públicos como alternativa a la privatización, lo cual no es ninguna utopía. De hecho, cabe encontrar ya ejemplos de PUP en Indonesia, como el de la empresa PDAM Tirtanadi, al norte de Sumatra, que colabora con una empresa más pequeña y débil de la región.

En la vecina Malasia el gobierno también ha adopta-

do una política de privatización del agua, aunque la situación del suministro público en el país no explica los motivos para hacerlo. Según Charles Santiago, coordinador de la Plataforma contra la Privatización del Agua, las empresas públicas de agua generan un superávit, pero éste, en lugar de reinvertirse en mejoras para los sistemas hídricos, suelen caer en manos de políticos locales que lo utilizan para sus propios proyectos. La Plataforma defiende el establecimiento de asociaciones entre organismos públicos nacionales como una alternativa a los planes del gobierno y como una manera de difundir buenas prácticas. La empresa modelo que suele destacarse en este sentido es la empresa pública de agua de la ciudad de Penang, que abastece de agua al 100 por ciento de la población. La empresa de Penang combina "la visión comercial y las obligaciones sociales". Gracias al bajo nivel de provisión de agua no rentable (resultante de la diferencia entre el volumen de agua distribuido y el pagado por los usuarios) las tarifas son asequibles a todos los ciudadanos. El secreto del éxito de la empresa de agua de Penang se explica en parte por la sólida responsabilidad ética, es decir, por el firme compromiso para con el servicio público que comparten administradores y trabajadores, que poseen parte de las acciones de la empresa. Por lo demás, la empresa es de propiedad pública, pero su administración es independiente. Esto evita que se produzcan injerencias políticas problemáticas y permite que la población pueda exigir cuentas a la empresa.

La empresa de Penang ya está recibiendo visitas de administradores públicos de países como Tailandia y la India, que llegan para aprender de ella, pero el gobierno malasio no parece contemplar la posibilidad de mejorar el suministro público de agua a través de asociaciones entre organismos públicos. Según Charles Santiago, el motivo está en que la privatización permite que los magnates malasios, con gran poder político, obtengan beneficios, algo que no sucedería con la opción pública. Sin embargo, el gobierno del estado de Sarawak sí apoya las asociaciones entre organismos públicos como una alternativa a la privatización. En un seminario celebrado en Yakarta, en agosto de 2005, Santiago indicó que las empresas públicas de Indonesia también podrían beneficiarse del modelo de Penang. "Ya compartimos el humo, así que podríamos hacer lo mismo con la experiencia de las empresas públicas", comentó Santiago, aludiendo a la nube tóxica que cubría la región en aquel momento a causa de una cadena de fuegos forestales (conferencia durante la gira de autores realizada en ocasión del lanza-



miento de la versión en indonesio del libro *Por un modelo público de agua*, agosto de 2005).

Indonesia y Malasia no son los dos únicos países donde las plataformas que hacen campaña contra la privatización van más allá de la mera resistencia. Estos movimientos suelen contar con estrategias muy elaboradas y propuestas concretas sobre alternativas del sector público basadas en experiencias reales. De hecho, los grupos ciudadanos están, por lo general, más que dispuestos a participar activamente en la puesta en práctica de mejores modelos públicos para el suministro de agua y saneamiento.

Por ejemplo, la ciudad boliviana de Cochabamba fue el centro de la atención internacional en abril del año 2000, cuando se rescindió la concesión privatizada de agua – propiedad conjunta de multinacionales de la construcción de los Estados Unidos (Bechtel), Italia (Montedison) y España (Abengoa), con una participación minoritaria de algunas empresas privadas bolivianas– a raíz de las protestas ciudadanas provocadas por el espectacular aumento de los precios y la mala gestión. Mucho menos conocidas son las amplias iniciativas emprendidas desde entonces para reestructurar la empresa pública SEMAPA, que se ha vuelto a municipalizar, para atender con mayor eficacia a los ciudadanos, sobre todo a los sectores más pobres. Gracias al nuevo proceso de democratización, con el que se pretende superar las tendencias burocráticas, los ciudadanos eligieron tres de los siete miembros de la junta de SEMAPA, en abril de 2002. SEMAPA funciona ahora como una asociación pública y colectiva, en colaboración con los comités del agua que existían anteriormente en las zonas periurbanas, con el fin de ampliar el acceso al agua corriente en las comunidades pobres a donde no llega la red. La asociación utiliza la capacidad excepcional de estos comités para administrar servicios en sus comunidades locales, mientras que SEMAPA se encarga de suministrar agua a granel. El relativo buen resultado de este nuevo modelo de participación ciudadana y control democrático sigue amenazado por la falta de apoyo de la elite política local y por otros factores (véase el capítulo de Lohman y Calle sobre Bolivia en este mismo volumen). Uno de los obstáculos más inmediatos, por ejemplo, es el acceso a financiación para invertir en la ampliación y la mejora del suministro. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha ofrecido un préstamo a SEMAPA, pero con unas condiciones que dificultan la transformación de la empresa y que, de hecho, al retrasar mejoras

visibles en el suministro de agua, ponen en peligro el apoyo popular.

Parece que no se acaba de entender que los movimientos ciudadanos deberían desempeñar un papel fundamental en el proceso que garantice agua potable y saneamiento para todos. Encontramos un buen ejemplo de ello en El Alto, Bolivia, donde el gobierno rescindió hace poco un contrato de concesión con el gigante del agua francés Suez, después de una serie de protestas ciudadanas que denunciaban que, siete años después de la privatización, la empresa no había cumplido con sus promesas. Así, mientras el contrato de privatización garantizaba a Suez una tasa de rentabilidad del 13 por ciento, una gran parte de los 800.000 habitantes se quedó sin suministro de agua, entre otras cosas, por las desorbitadas cuotas de conexión (casi ocho veces el salario mínimo mensual en Bolivia). Tras la partida de Suez, los habitantes esperan contar una empresa pública democrática que integre la participación ciudadana. Sin embargo, la Agencia Alemana de Ayuda al Desarrollo, GTZ, se niega a conceder préstamos a menos que Suez siga participando en la gestión. Éste es un claro ejemplo del profundo sesgo que existe contra los modelos públicos de agua entre los donantes y los organismos financieros internacionales. Así, entre los principales impedimentos que obstaculizan las mejoras en el suministro de agua y saneamiento están las condiciones de privatización impuestas por las ayudas y los préstamos al desarrollo.

El concepto de ‘carácter público’

Un informe sobre ‘asociaciones entre organismos públicos en servicios básicos y sanitarios’, publicado en julio de 2005 por Municipal Services Project, Equinet y PSIRU, apunta al riesgo de que *“las grandes empresas del sector público vean las PUP como una oportunidad para efectuar operaciones comerciales, mientras estudian posibilidades de privatización en otros lugares”* (Hall et al, 2005:6). Rand Water y Umgeni Water, dos operadores de agua sudafricanos, han decidido iniciar una expansión comercial internacional, sobre todo en otros países africanos. Rand Water, por ejemplo, ha presentado una oferta para obtener un contrato de gestión de cinco años en Accra y otras ciudades de Ghana. La oferta de Rand Water consiste en la creación de una empresa conjunta con Vitens, una operadora pública holandesa. Las multinacionales del agua francesas Veolia y Saur también esperan obtener el contrato de Ghana. La Plataforma

Ghanesa Contra la Privatización del Agua (GhanaCAP) demanda la retirada de los tres postores, ya que opina que este contrato de gestión supone una amenaza contra el acceso al agua, que debería ser un bien común y un derecho humano para todos los ghaneses. Una carta conjunta enviada en mayo de 2005 por GhanaCAP y cinco grupos de la sociedad civil holandesa al presidente de Vitens explica que *“aunque el contrato administrativo de Ghana es distinto de otros modelos de privatización propuestos anteriormente, no deja de ser fruto de toda una década de presiones por parte del Banco Mundial y el gobierno para privatizar el agua en Ghana, mediante un proceso irregular y antidemocrático en que no se han sopesado seriamente otras opciones”*. Estos grupos desean que el gobierno ghanés *“estudie otras alternativas, centradas en la creación de capacidades en la Ghana Water Company Ltd como empresa pública que debe rendir cuentas a los ghaneses”* (Carta a Jos van Winkelen, presidente de la junta ejecutiva de Vitens, firmada el 26 de mayo de 2005 por Amigos de la Tierra Internacional, Corporate Europe Observatory, Both ENDS, el Transnational Institute y la Plataforma Ghanesa contra la Privatización del Agua).

Como ya se ha comentado, los contratos de gestión representan la última expresión de las APP, ahora que ha quedado claro que las grandes empresas del agua no desean aportar ni arriesgar grandes inversiones. En el caso del contrato de gestión propuesto por el gobierno ghanés (con la importante colaboración del Banco Mundial), el objetivo es preparar la empresa pública de agua para su privatización. Esto pone de manifiesto la diferencia con una PUP, cuyo fin más evidente es generar, a largo plazo, buenas capacidades en el servicio público. Vitens, mientras tanto, no está dando muestras de replantearse su oferta para administrar el agua urbana de Ghana, incluso aunque todo indica que la privatización llegará tras un período transitorio de cinco años. Todo esto evidencia que Vitens no se considera a sí misma como una empresa pública, sino como una corporación transnacional. El detalle de que la empresa sea propiedad exclusiva de gobiernos locales y regionales parece carecer de importancia.

En este contexto, no es de extrañar que el presidente de Vitens se mostrara profundamente decepcionado con la nueva ley sobre el agua aprobada en los Países Bajos en el otoño de 2004, que descarta explícitamente todo tipo de suministro privado de agua potable en el país. El presidente de Vitens opina que la empresa es un negocio

como otro cualquiera. A pesar de las tendencias ideológicas de la directiva de Vitens, lo cierto es que la compañía es una empresa pública de agua que funciona bajo presiones muy distintas de las de las multinacionales privadas del agua, como Veolia y Suez. Esas grandes empresas deben rendir cuentas, ante todo, a sus accionistas en París y otras capitales del Norte. Vitens, en cambio, no está sometida a ningún tipo de presión que la empuje a generar beneficios, por no hablar de optimizar la rentabilidad. Al igual que en otras empresas de agua holandesas, el funcionamiento de Vitens está sometido a un estricto marco normativo y a controles de sus niveles de eficiencia. Estos factores han conseguido que las empresas de agua holandesas estén entre las más sustentables del mundo, con unos índices de fugas de apenas un 4-5 por ciento (muy inferiores a los de grandes empresas privadas de agua en el Reino Unido y Francia). La directiva de Vitens está muy identificada con el sector privado y no ve ningún valor inherente en mantener el suministro público de agua en Ghana. Eso es sintomático de hasta qué grado muchas empresas de servicios públicos han interiorizado los valores de la gran empresa.

Afortunadamente, sigue habiendo empresas de agua en los Países Bajos que han conservado, si no el orgullo de ser públicas, al menos los principios inherentes al servicio público, aunque no son pocas las presiones que están minando dichos principios.

A pesar de que la ley sobre el agua de 2004 prohíbe el suministro privado de agua en los Países Bajos, el gobierno holandés es uno de los principales adalides en el fomento de las asociaciones público-privadas, y emplea un gran porcentaje del presupuesto de ayuda al desarrollo con este propósito. Esta firme determinación del gobierno holandés a imponer la privatización en los ‘países en desarrollo’ adopta formas muy curiosas. Cuando las empresas de agua holandesas participan en proyectos en ‘países en desarrollo’ como, por ejemplo, en la antigua colonia de Indonesia, éstos se presentan como asociaciones público-privadas, incluso aunque ambas empresas de agua, tanto la local como la holandesa, sean públicas. Está aún por ver durante cuánto tiempo podrá el gobierno de los Países Bajos seguir aplicando este evidente doble rasero: prohibir el suministro de agua del sector privado por motivos de salud pública y, al mismo tiempo, promover las APP y otras formas de expansión del sector privado en los ‘países en desarrollo’. Los gobiernos de Suecia y Noruega también mantienen políticas hídricas tan contradictorias como la holandesa (Hall, 2004).



De la defensiva a la ofensiva

En el período previo al Foro Mundial del Agua que se celebrará en Ciudad de México (marzo de 2006), grupos de la sociedad civil y sindicatos holandeses retarán a su gobierno a posicionarse abiertamente y respaldar los modelos de gestión pública del agua. Esta iniciativa se enmarca en una tendencia internacional muy alentadora. Las redes mundiales contra la privatización han crecido y han madurado lo suficiente como para pasar a la ofensiva. Así, además de luchar contra la privatización, redes transfronterizas de la sociedad civil, frente a la crisis global de acceso a agua salubre y saneamiento, están fomentando activamente soluciones del sector público. La red activista interamericana Red Vida es pionera en este sentido y, a raíz de la aparición del libro *Por un modelo público de agua* (publicado ya en inglés, indonesio y español, y próximamente en italiano, finés, japonés y otros idiomas), se están elaborando estrategias muy prometedoras. La organización británica World Development Movement está trabajando en una innovadora campaña para obligar a DFID –la Agencia de Ayuda al Desarrollo del gobierno, tradicionalmente favorable a los intereses privados– que sus subvenciones dejen de estar sujetas a un sesgo privatizador y, en su lugar, adopten un ‘Plan-B’: apoyar las soluciones viables que ofrece el sector público.

La coalición activista francesa ACME está elaborando un manual detallado sobre la transición de un modelo de suministro privado a uno público, partiendo de la experiencia del creciente número de municipios franceses que, en los últimos años, ha vuelto a municipalizar los servicios hídricos. La fundación France Liberté trabaja por vincular estas empresas remunicipalizadas con comunidades de Bolivia, Argentina y otros lugares, que se han librado de Suez pero que necesitan ayuda para desarrollar nuevas formas de suministro público de agua.

Para todos estos grupos, el quid de la cuestión no está en *si los modelos públicos de agua pueden funcionar*, sino en *cómo pueden hacerlo*. Este capítulo se limita a presentar una pequeña selección del gran número de opciones factibles que han surgido durante los últimos años, desde empresas municipales reformadas a cooperativas de usuarios y de trabajadores, pasando por asociaciones entre comunidades y empresas y otras formas de asociaciones entre organismos públicos.

A pesar de todo esto, las barreras políticas, financieras y de otra índole que impiden que la gestión pública del agua alcance todo su potencial no son infranqueables. Lo que se necesita, básicamente, es la voluntad política para superar prejuicios ideológicos obsoletos y crear entornos que favorezcan la mejora de los modelos públicos de gestión del agua.

Referencias

- Balanyá, B., H. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.)** (2005) *Reclaiming Public Water - Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- De Sanctis, A. y A. Senta** (2005) ‘Abruzzo, Italia: La lucha en defensa del agua y de la participación ciudadana’. En B. Balanyá, H. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.) *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*. Barcelona: Transnational Institute (TNI), Corporate Europe Observatory (CEO) y El Viejo Topo.
- Hall, D.** (2004) ‘Privatising other people’s water - the contradictory policies of Netherlands, Norway and Sweden’. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU). Disponible en la web de PSIRU: <<http://www.psiru.org>>.
- Hall, D. y E. Lobina** (2005) ‘The relative efficiency of public and private sector water’. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU). Disponible en la web de PSIRU: <<http://www.psiru.org>>.
- Hall, D., J. Lethbridge y E. Lobina** (2005) ‘Public-public partnerships in health and essential services. Discussion Paper 23. Londres: Public Services Research Unit (PSIRU), Equinet and the Municipal Services Project (MSP). Disponible en la web de Regional Network for Equity in Health in Southern Africa (Equinet): <<http://www.equinet-africa.org/bibl/docs/DIS23pub.pdf>>.
- La Jornada** (2005, 20 de setiembre) ‘Kirchner: si Suez quiere irse de Argentina, que lo haga’, Tomado del sitio web de La Jornada: <<http://www.jornada.unam.mx>>.
- WEF** (2005a) ‘The Water Initiative’. Consultado en la web del Foro Económico Mundial: <<http://www.weforum.org>>.

WEF (2005b) *Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development*. Ginebra: World Economic Forum (WEF).