

# REPORTE DE INVESTIGACIÓN



## DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE: MODALIDADES, EXPERIENCIAS Y BALANCE

Boris Marañón Pimentel

Con la colaboración del Centro del  
Tercer Mundo para Manejo de Agua

2004

## INTRODUCCIÓN

La participación privada puede no coincidir con la privatización, en la que la propiedad y la gestión del sistema pasan a manos del capital de riesgo. En esta medida, la concesión y la contratación son maneras más restringidas de presencia de la iniciativa privada ya que en la primera el capital de riesgo asume la administración integral del sistema pero no tiene la propiedad del mismo, y en la segunda las empresas son contratadas para realizar actividades específicas, bajo control gubernamental.

En América Latina, desde los años setenta, los gobiernos han transferido, a través de ciertas modalidades, empresas públicas vinculadas al servicio del agua potable al sector privado pues se sostiene que su participación, basada en la eficiencia, significa menores costos, mayor calidad y mayor cobertura del servicio, así como una mejora en las finanzas gubernamentales y la posibilidad de movilizar recursos financieros escasos en el ámbito estatal. Esta ha sido la postura común tanto de los organismos financieros internacionales como de las empresas transnacionales y de los gobiernos, principalmente en los países subdesarrollados, inspirados en buscar la eficiencia a través de mecanismos de mercado y de seguir las propuestas neoliberales inspiradas en el Consenso Washington, las mismas que permitirían alcanzar un mayor crecimiento económico y una mayor equidad.

De este modo, la privatización de los servicios, entre ellos el del agua potable, fue promovida en diversos países de América Latina como Argentina, Bolivia, Colombia, México. Los resultados obtenidos en estas naciones fueron de dos tipos: por un lado positivos, desde el punto de vista de la eficiencia (ampliación de la cobertura, mejora de la calidad, resultados favorables en términos económico-financieros) y por el otro negativos, desde el punto de vista social (corte del servicio, incrementos significativos de tarifas, pérdida del control del servicio, pérdida de información básica, mayor poder político de las empresas).

Estos magros resultados de la participación privada, aunados a la creciente constatación de que las políticas neoliberales no han logrado mejorar la calidad de vida de los latinoamericanos, sino, por el contrario, han extendido la pobreza y han contribuido al resurgimiento de nuevos movimientos sociales que combinan reivindicaciones de soberanía, control social de los recursos, acceso a los servicios básicos en tanto derechos sociales y que además se oponen a la privatización (Castro, 2002; Kesler, 2003, Perló, 2003). Esta postura ha sido recientemente reforzada por la abierta "crisis de fe" en la que se encuentra el Banco Mundial. Esta institución reconoció que los usuarios se resisten a la privatización de los servicios públicos porque los conciben como un derecho y no un privilegio. Además, la participación privada, a una escala desmedida, no ha contribuido a lograr el objetivo de acceso a los servicios básicos por parte de la población pobre y, más bien, refuerza las estructuras monopólicas de la iniciativa privada (Wall Street Journal, 07-21-03).

Dentro de la orientación crítica, a través de la revisión de diversas experiencias exitosas, se propugna un modelo de gestión pública que promueva el desarrollo de capacidades humanas y organizativas (Hall, 2001; Hall y Lobina, 2000). Autores como Hall y Lobina sostienen que el excesivo énfasis en la privatización, en el que participan empresas internacionales, es difícil de regular ya que la mayoría de estas corporaciones funcionan como monopolios naturales y operan

sin competencia a escala internacional. Asimismo, derivan de su actuación monopolística y comercial altos costos sociales y económicos. Los autores también sostienen que las empresas públicas pueden funcionar como organizaciones modernas, transparentes, públicamente responsables y capaces de reconciliar la eficiencia comercial con las preocupaciones sociales. Hall y Lobina plantean finalmente que esta modalidad organizativa es posible no sólo en los países desarrollados y en las ciudades pequeñas, sino que también es una opción para los países en vías de desarrollo y las ciudades medianas pues su viabilidad está demostrada en ciudades grandes, así como metrópolis (Lobina y Hall, 2000: 52), siendo el caso más notable el de Porto Alegre, Brasil (Hall et al, 2003).

Es por tanto que encontrándonos en una etapa en la que la privatización, tal y como era presentada por sus promotores neoliberales, ha dejado de ser una panacea, pues por si misma no logra resolver los problemas de eficiencia, cobertura y equidad, entre otros. Al mismo tiempo queda demostrado que el sector público tampoco es intrínsecamente ineficiente e inequitativo en la gestión del agua potable. De este modo, es necesario buscar fórmulas imaginativas que permitan aprovechar la capacidad tecnológica y organizativa del sector privado y fomenten el fortalecimiento de capacidades gerenciales en el sector público para lograr el suministro de servicios, que ante todo deben ser considerados parte de los derechos sociales fundamentales de la población, sin que se descuiden los aspectos financieros y la necesidad de promover el ahorro del agua.

## **MODALIDADES, EXPERIENCIAS Y BALANCES**

Este capítulo tiene por finalidad mostrar un panorama más amplio de la participación privada en la gestión de los servicios públicos tratando de establecer las razones que la impulsan, las modalidades más importantes y algunos factores que las explican, el contenido de ciudadanía asociado a cada una, y un balance de los resultados obtenidos en términos no sólo de mejora en la eficiencia de los servicios sino también considerando los valores de equidad y responsabilidad pública. Finalmente, se presenta una reflexión sobre las perspectivas de la participación privada, tomando en cuenta el enfoque más reciente del Banco Mundial, las empresas multinacionales y los actores sociales.

De la misma manera se entiende a la gestión como un doble ámbito de prácticas. Por un lado están las de carácter institucional, administrativo y técnico, que conciernen a la creación y administración de los servicios urbanos y por otro lado, aquellas que involucran la gestión de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de estos servicios. Por tanto, la gestión de los servicios urbanos remite a un conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales se gestionan, al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas que se les dan a estas últimas (Coulomb: 1991). Al mismo tiempo, se utiliza el término privatización en un sentido más amplio al de venta de activos, para incluir diversas opciones de participación privada con distintos pesos en la propiedad de estos últimos, la gestión de los servicios y el carácter del acceso al servicio.

## **Razones de la privatización y selección de las modalidades**

Las razones que explican la participación privada son de órdenes diversos, entre ellas destacan las económicas, sociopolíticas e ideológicas, teniendo en cuenta que, ninguna de estas razones se presenta de modo aislado, sino combinado de acuerdo a las particularidades de cada caso:

- a) financieras, pues las magnitudes de inversión requeridas para proporcionar servicios de alta calidad y confiabilidad son muy elevadas (tan sólo en 1995, América Latina en su conjunto requirió 12,000 millones de dólares) debido a que la relación promedio entre activos fijos e ingresos anuales es de 10 a 1 (mientras que en los sectores de telecomunicaciones y electrónica alcanzan una proporción de 3:1 y 4:1 respectivamente) (CNA, 2003). Además se cree que el sector privado puede movilizar capital con mayor velocidad y menores costos, a diferencia de lo que se piensa con respecto al sector público (OECD, 2003);
- b) de eficiencia, al argumentarse que la empresa pública, debido a las intervenciones políticas y a la carga burocrática, no es capaz de brindar un buen servicio; y que contrariamente, la empresa privada, al orientarse a la obtención de beneficios y estar sujeta a un fuerte control por parte de los accionistas, conduce a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos (Rosa, 1997). Esta situación se vio reforzada cuando en 1992, durante la Conferencia de Dublín, se determinó al agua como bien económico, modificando, el enfoque tradicional según el cual la provisión de agua debía estar a cargo del Estado (OECD, 2003);
- c) la incapacidad de los Estados de proporcionar servicios de buena calidad y responder a una demanda creciente, como es el caso de Cancún y la ciudad de México (Rivera, 1997). Para Kessler (2000), la situación de estados dos ciudades puede ser inducida (restricciones presupuestales) y presentar a la privatización como la única solución al problema;
- d) constituir parte del paquete de ajuste estructural y estabilización económica, como fue por ejemplo el caso de Buenos Aires, (Rivera, 1997), ya que esta medida que se aplica principalmente en los países subdesarrollados bajo la presión de los organismos financieros internacionales; mismos que condicionan préstamos a la participación privada, como es el caso de países como Bolivia, Ghana y Marruecos (Kessler, 2003);
- e) ideológicos, al considerar que un Estado pequeño es lo conveniente (OCDE, 2003), y que se debe acatar lo que el Estado puede y deber hacer (Luiselli, 2003).

Aún así, la privatización sólo será una ganancia política neta si la reducción de costos y la mejora en el suministro del servicio pueden compensar la pérdida de control. Este cálculo podría significar que el control político será transferido sólo en aquellos sistemas que presentan problemas en alcanzar estándares mínimos financieros, legales y gerenciales. Es decir, los sistemas con mayor potencial para ser privatizados son aquellos que tienen dificultades estructurales o gerenciales (NRC, 2002: 25-26).

Para analizar las diferentes modalidades de prestación de un servicio público urbano, es necesario tener en cuenta un conjunto de condiciones generales que normalmente establecen los límites prácticos de su formulación: La organización del espacio urbano por su impacto directo sobre los costos y las alternativas técnicas de prestación de los servicios; el grado y tipo de desarrollo económico, que se traduce en un determinado ingreso per cápita, cierta distribución

del ingreso, diferentes grados de autonomía financiera y tecnológica, etc. que condicionan fuertemente las alternativas viables; el sistema político vigente, ya que implica el conjunto de reglas de juego que regulan las relaciones entre la población usuaria, las organizaciones prestadoras de los servicios y las instancias públicas responsables de los mismos; la organización de los aparatos estatales y la distribución de las competencias, incluidos el régimen constitucional y las características de la burocracia pública; las características del medio físico, que influyen considerablemente en el abanico de soluciones técnicas viables en el costo y en el impacto ambiental de los servicios urbanos. Finalmente, en cada caso específico es necesario tener en cuenta el sistema de actores que resulta relevante para la gestión de un servicio determinado (autoridades, burocracia, prestadores de servicios y sus organizaciones representativas, usuarios y sus organizaciones, etc. (Duhau, 1991: 84-86).

Wenyon y Jenne (1999:212) sostienen que la selección de la forma más adecuada de participación privada se ve desfavorablemente influenciada por la ausencia de una clara decisión política para privatizar, una crítica situación económica, un débil desarrollo de la estructura legal, y un escaso conocimiento del sistema y de la infraestructura. Por su parte, Shirley (2000) sostiene que la variación de las modalidades en que participa el sector privado responde a las interacciones entre las características inherentes al sistema hidráulico, las condiciones iniciales del sector y las instituciones políticas del país. Estos factores moldean las instituciones económicas (derechos de propiedad y regulación) que gobiernan el sector y los efectos de la reforma. Este enfoque, utilizado para evaluar empíricamente cuatro situaciones en Buenos Aires, Argentina; Lima, Perú; Ciudad de México, México; y Santiago, Chile, trata de demostrar cómo las grandes variables políticas son afectadas por las influencias específicas del sector, analizando el Estado como una compleja cadena de relaciones principal-agente donde los arreglos institucionales (constitucionales, legales y electorales) afectan los incentivos y capacidades de los políticos y por lo tanto el mismo diseño de las políticas. Las instituciones políticas determinan quienes son los principales actores políticos, los electores y qué poder y motivaciones tendrán, mientras que los rasgos específicos del sector determinan quienes ganan o pierden con el statu quo o con el cambio, el tamaño de sus beneficios y costos. Esta combinación de factores es crítica para entender las alternativas para la reforma de los sistemas hidráulicos. Entonces, si por sus rasgos, es políticamente deseable tener al sector hidráulico bajo control estatal, atraer al sector privado puede ser costoso (incremento de las tarifas reales y reducción de personal), razón por la cual es de esperarse que la privatización sea más probable si el cambio eleva los beneficios o reduce los costos lo cual será más factible en ciudades donde el precio del agua está más cercano a la recuperación de costos al inicio de las reformas y donde los cargos de conexión puede ser accesibles sin un retroceso político. Es también posible esperar que la privatización que involucra a la inversión privada sea más probable cuando un régimen tiene mecanismos para reforzar su credibilidad, por ejemplo, cuando un cambio constitucional incrementa sus controles y balances de poder (Shirley, 2000).

### **Modalidades organizativas**

Las modalidades de participación privada son más amplias que la privatización formal de los activos, existiendo un amplio rango de alternativas institucionales para tal fin, las cuales caen dentro de un continuum entre los extremos de una responsabilidad completamente pública

(contratos de manejo y servicios) y de una responsabilidad compartida (venta) (Lee y Jouralev, 1997: 12).

De acuerdo con Duhau (1991), la gestión puede ser pública o privada, abarcando una variada gama de posibilidades y combinaciones; sin importar si se trata de servicios definidos o públicos. Esto implica que el límite del grado de privatización de la gestión se sitúa normalmente en las funciones de planeación y regulación de dicha gestión, las cuales serán normalmente retenidas por una instancia pública. El proceso de privatización puede entonces efectuarse en condiciones de concurrencia o de monopolio, en términos de competencias institucionales; desarrollarse en forma centralizada o descentralizada; orientarse partiendo del supuesto de que la prestación implicará una operación deficitaria o autofinanciable; enrumbarse de modo social sin condicionarla a la capacidad de pago del usuario o según la demanda solvente, es decir, estableciendo el acceso a él quien puede pagarlo; finalmente, la gestión puede ser heterónoma respecto de los usuarios o puede incorporar diversos grados de autogestión. Es importante tener en cuenta que en general las combinaciones posibles son muy diversas y complejas, pues un servicio puede ser prestado en forma privada, y al mismo tiempo ser subsidiado para ciertas categorías de la población, ser suministrado dentro de una orientación social y operar en condiciones de autofinanciamiento; a la inversa, un servicio puede ser prestado en forma pública, sin subsidio de ningún tipo, estar orientado a la demanda y no operar en condiciones de plena recuperación de costos.

Existe una amplia bibliografía respecto a la participación del sector privado en la gestión del agua potable (National Council Research, 2002; Khalifa y Essaouabi, 2003; CNA, 2003; Lee y Jouralev, 1997; Morales-Reyes, 1995; OCED, 2003) que enfatiza en algunas variables centrales. No obstante, Blokland et al (1999) han elaborado una tipología de modalidades organizativas que puede ser muy útil para el análisis de la organización del suministro de agua potable. Esta clasificación cuenta con cinco modelos básicos y ha sido diseñada considerando la propiedad de la infraestructura, quién opera el sistema, con qué estatus y bajo que marco legal opera el servicio, y la propiedad de las acciones de la empresa. De este modo, los cinco modelos caen en dos grupos diferentes (ver cuadro 1). Las empresas públicas y empresas corporizadas son agencias públicas que no están constituidas como entidades de accionariado y permanecen dentro del ámbito legal público. Esto es muy importante ya que limita la gestión en áreas como reclutamiento y remuneración de personal, acceso a financiamiento, adquisición de bienes, entre otras. Los modelos de Public PLC y empresas privadas son fundamentalmente diferentes ya que están incorporadas como o son empresas limitadas y por tanto sujetas a las normas de la compañía, lo cual ofrece un mayor grado de libertad en los tópicos ya mencionados.

Cuadro 1: Organización de la oferta del sector agua potable: Cinco modelos básicos

Modo de organización		Propiedad infraestructura	Operación infraestructura	Estatus legal operador	Marco legal	Propiedad acciones
Pública	Local	Gobierno local (municipal)	Administración municipal	Departamento municipal	Público	N.C.
	Supra-local	Gobierno nacional o estatal / provincial	Administración nacional o estatal	Departamento gubernamental nacional o estatal	Público	N.C.
Corporatizada (Corporación, Board, o Autoridad)		Gobierno o empresa	Empresa "corporatizada"	Paraestatal, usualmente definida por ley específica	Público	N.C.
Public-Owned Limited Company		Gobierno o PLC	PCL como concesionaria permanente	Empresa pública limitada	Privado	Gobierno local/provincial
Gestión privada delegada		Agencias gubernamentales	Gobierno y concesionario privado temporal	Empresa pública limitada	Privado	Privada
Gestión privada directa		Agentes privados	Compañía privada	Empresa pública limitada	Privada	Privada

N.C.: No corresponde.

Source: Blokland, M., O. Braadbaart and K. Schwartz , 1999, p.6

En la gestión pública directa la empresa de agua es 1) parte del aparato de gobierno local (formando una agencia municipal) con un grado de autonomía variable (pues puede carecer de un presupuesto aparte y estar bajo el control directo del alcalde) o contar con ella aunque de cualquier forma, en última instancia esté bajo la responsabilidad del gobierno local; o 2) conformante del manejo público supralocal, el cual se refiere a los grandes departamentos a nivel estatal o provincial encargados del manejo de múltiples organismos que abastecen a un gran número de municipalidades o distritos y que frecuentemente combinan la provisión de agua con una variedad de otras tareas (gestión de la cantidad de agua superficial, responsabilidades de obras civiles como la construcción y el mantenimiento de sistemas de irrigación).

La empresa corporatizada (llamada oficina de agua, corporación, autoridad o paraestatal) es la empresa pública que opera como una cuasi sociedad anónima, pues cuenta con autonomía bajo una ley o norma ad hoc, que normalmente especifica las tareas y responsabilidades así como los poderes concedidos; no está constituida como entidad de accionariado, pero tiende a ser gobernada por estructuras compuestas por funcionarios públicos de experiencia.

El modelo de gestión privada delegada es equivalente al del sistema francés, cuya esencia es la contratación extensiva de las labores de gestión de una empresa de agua al sector privado, sin incluir la propiedad de los activos. Este en realidad no es un "modelo", más bien incluye un amplio rango de arreglos contractuales delegativos: de gestión, de arrendamiento y de concesión, y en un sentido más laxo, también otras dos formas de participación del sector privado: los contratos de servicios y el Built, Operate and Transfer (BOT) y los contratos relacionados.

La empresa PCL es incorporada como una compañía limitada bajo funcionamiento privado, pero las acciones son de propiedad del gobierno local, provincial o nacional; también utiliza la legislación empresarial como un amortiguador, para protegerse de las pesadas cargas burocráticas y regulatorias del sector público. Finalmente, la gestión privada directa, identificada con el modelo británico, se refiere a la experiencia en Inglaterra y Gales en donde desde 1987 las empresas de agua son de propiedad privada, la gestión es privada y las acciones se negocian en la bolsa de valores (Blokland et al, 1999).

El cuadro 2 permite complementar las diferencias entre las opciones de participación privada directa o delegada a partir de la propiedad de los activos; los factores de inversión, planeación y regulación; el financiamiento de capital; el capital de trabajo, la operación y mantenimiento, la autoridad de gestión; el riesgo comercial, la base de compensación así como la duración del arreglo. En relación con la participación privada directa, en el que todas las decisiones las toma el actor empresarial bajo cierta regulación estatal, las demás formas de participación privada delegada, son formas mixtas con gradaciones en las atribuciones concedidas al sector privado, con excepción de la propiedad de los activos.

Cuadro 2: Distribución de responsabilidades bajo diferentes formas de participación privada

Responsabilidad	Privada o cooperativa	Concesiones (incluyendo BOT)	Arrendamiento	Contrato de servicios	Contrato de manejo
Propiedad de los activos	Privada	Estatal o mixta	Estatal o mixta	Estatal o mixta	Estatal o mixta
Inversión, planeación y regulación	Ninguna o agencia estatal	Estado en acuerdo con contratista	Contratista o una agencia estatal separada	Contratista o una agencia estatal separada	Contratista o una agencia estatal separada
Financiamiento capital	Privado	Privado	Público	Público	Público
Capital trabajo	Privado	Privado	Privado	Público	Público
Ejecución de trabajos	Privado	Privado	Público	Privado según especificaciones	Público
Operación y mantenimiento	Privado	Privado	Privado	Privado según especificaciones	Privado



Autoridad de gestión	Privado	Privado	Privado	Público	Privado
Riesgo comercial	Privado	Privado	Privado	Público	Principalmente público
Base de compensación	Determinado privadamente	Basado en resultados	Basado en resultados	Basado en servicios prestados	Basado en servicios y resultados
Duración	Indefinida	10-30 años	5-10 años	Menos de 5 años	3-5 años

Fuente: Lee y Jouravlev (1997:14)

Los contratos de servicios comprenden la variante más limitada y familiar e incluyen el tendido de redes y otras obras de construcción, mantenimiento y reparación de medidores así como la atención a clientes. El de gestión va un paso adelante: se firma generalmente por cinco años y transfiere tareas de gestión sector privado, el cual es remunerado con un grado limitado de participación en los beneficios; el de arrendamiento es de mayor duración (6 a 10 años) y transfiere una mayor proporción del riesgo al sector privado, el cual a cambio, retiene parte de los ingresos por cobro de tarifas. El contrato BOT típicamente abarca la construcción de una planta de tratamiento por un agente privado, el cual está a cargo de su operación por un periodo de diez a veinte años para después transferir los activos al principal. La concesión es la forma más extensa de participación privada con una duración de 15 a 30 años y tal y como sucede con el modo BOT la propiedad y gestión de los activos pasan al sector privado durante la vigencia del contrato (Lee y Youralev; 1997:14).

La participación del sector privado significa la reasignación de roles entre los actores básicos mientras que el Estado transita del rol de proveedor al de regulador del servicio. En los casos mixtos en los que se cuenta con mayor peso público, como el que se registra en el Distrito Federal, según Martínez Omaña (2002), requiere el fortalecimiento institucional estatal para generar un aparato de control que, a través de la nueva forma de operar (por medio de empresas privadas) garantice el logro del objetivo público del servicio por medio de su capacidad de planeación y control. De este modo, en el caso mexicano, el gobierno "transforma su papel intentando desempeñar un rol de "facilitador", promotor, incentivador y regulador de la inversión e intervención privada a través de transferencia de funciones y atribuciones al sector privado". ; además de que preserva su responsabilidad pública y/o social. Este modelo podría permitir a la vez, un mayor y mejor control público y una mayor flexibilidad en las respuestas operacionales, posibilitando la inclusión de alternativas tecnológicas y organizacionales de manera combinada con respuestas formales.

### **Modalidades de gestión y ciudadanía**

El tipo de gestión de los sistemas de agua potable significa una distribución específica de responsabilidades entre el Estado, el sector privado y los usuarios y tiene repercusiones importantes en cuanto al carácter socioeconómico del servicio, y por tanto, a la forma en que se plantea el acceso por parte de los usuarios al mismo. Al mismo tiempo se hace énfasis en los criterios de mercado o de solidaridad social, especialmente con los sectores con menores recursos.

Según Pérez (2002:17), el estudio de los impactos de las formas organizativas sobre el carácter del servicio, es decir sobre el acceso y universalidad del mismo, debe partir de la identificación de las relaciones que se establecen entre los actores fundamentales (Estado, empresas privadas y usuarios). El autor plantea una tipología privilegiando el nivel gubernamental involucrado y la relación entre el sector estatal y el privado.

Como se muestra en el cuadro 3, la gestión estatal (1 y 4) es aquella en que las organizaciones gubernamentales o de propiedad gubernamental tienen bajo su responsabilidad y cargo directo la totalidad de las fases de la prestación de un servicio, incluyendo su producción, bajo procedimientos gubernamentales. En la gestión privada (2 y 5) las empresas capitalistas se hacen cargo de la prestación de servicios, siendo responsables básicamente de la producción, pero también de fases correspondientes a su provisión con base en procedimientos de mercado. En la gestión mixta con control estatal (3 y 6) el aparato gubernamental mantiene el control de la provisión (según los casos está a cargo de más o menos procesos que la integran) e incluye a empresas privadas en la prestación del servicio, particularmente en su producción; esta última es una gestión mixta porque combina la participación de organismos gubernamentales y empresas capitalistas que pueden funcionar bajo procedimientos gubernamentales o de mercado.

Cuadro 3: Modelos de gestión de servicios urbanos y ciudadanía

	Gestión estatal	Gestión privada	Gestión mixta con control estatal
Nivel gubernamental			
• Central	1	2	3
• Descentralizado	4	5	6
Actores	Empresa estatal y usuarios	Gobierno, empresas privadas y clientes	Gobierno, empresas privadas, usuarios
Procedimientos de asignación	Gubernamentales	Mercantiles	Mixtos
Concepción del servicio	Bien público	Bien privado	Bien público
Derecho de ciudadanía-acceso servicio	Responsabilidad estatal, universalidad y equidad distributiva	No-responsabilidad estatal. Acceso según capacidad económica. Necesidad de regulación por ser monopolio natural	Responsabilidad del Estado. Intento de mantener universalidad y equidad distributiva. Control del servicio invitando en tareas operacionales al sector privado.
Rol del Estado	Proveedor	Regulador	Facilitador-promotor y regulador.

Fuente: Pérez, Pedro (2002: 18, Cuadro 1), Martínez (2002); Duhau (1991). .

Elaboración propia.

En el modelo estatal los servicios urbanos son definidos en su mayoría como públicos, cuyo acceso debe ser estatalmente garantizado a todos los usuarios; lo cual implica, por una parte, la universalización del acceso y, por la otra, una relativa equidad en su distribución cuantitativa y cualitativamente. Los servicios así entendidos son parte de un derecho de la ciudadanía", que define a los ciudadanos como usuarios y titulares de un derecho público. Bajo esta perspectiva, los actores fundamentales son los oferentes (unidades estatales) y usuarios (pobladores y unidades económicas consumidores), quienes se vinculan en una relación de derecho público dentro de los mecanismos estatales encargados de la redistribución de los recursos. Subyace a este arreglo la valoración social que, concretada políticamente en normas, indica que ciertos bienes deben ser accesibles al conjunto de la población de manera independiente de sus condiciones económicas particulares (Pérez, 2002: 21).

Los servicios urbanos privatizados siguen siendo servicios públicos con un significado diferente, pues en realidad se trata de servicios monopólicos, en el sentido de monopolio natural, que han sido regulados para generar condiciones análogas a las de la competencia. En ese contexto son considerados servicios públicos sujetos a regulación y no meramente actividades económicas privadas. Esa regulación supone para la empresa privada la obligación de prestar el servicio, en cantidades y calidades adecuadas, pero el contenido de derecho ciudadano que debe ser garantizado públicamente ya no está presente pues el acceso al servicio queda subordinado a la capacidad económica de los usuarios. Por esta razón, la relación entre empresas y usuarios no es ya de naturaleza pública sino privada: de productores y clientes, sin perjuicio que la regulación y el control impliquen un componente público por el cual el Estado puede garantizar y defender los derechos del usuario, establecidos como garantía en contra de la gestión monopólica. (Pérez, 2002: 44-45).

En el modelo mixto, los servicios son considerados como públicos pues el acceso a ellos debe ser amplio, no excluyente, lo cual implica que el Estado debe de garantizar su acceso y la equidad de su distribución, aunque se reconoce la dificultad o imposibilidad para que los aparatos estatales por sí solos puedan efectivamente garantizarlo. Se supone, en consecuencia, la necesidad de la participación de las empresas privadas en aquellas actividades en las que estas puedan desenvolverse de forma más eficiente que los organismos estatales y las empresas públicas. De esta forma se pretende vincular la orientación pública del servicio con la eficiente y racional capacidad empresarial, que en principio, debe caracterizar a las operaciones de los actores económicos capitalistas privados en relaciones competitivas (Pérez, 2002: 53).

### **Balance del proceso de participación privada**

Cuantitativamente, según el NRC (2002) en el sector de agua potable, las empresas privadas no tienen una presencia semejante a la registrada en las telecomunicaciones, energía y transporte. De acuerdo con el Masson Water Yearbook, 2003 (citado por CNA, 2003: 156), en 2002 estas empresas apenas proporcionaban el servicio a un ocho por ciento de la población mundial. Según la misma fuente, en Europa Occidental la participación del sector privado en el servicio encargado de proveer agua potable es notoria ya que tan sólo en el Reino Unido el 87% del servicio está a cargo de empresas privadas. En Francia esta cifra es del 79% y aunque en España y Grecia el sector privado proporciona el servicio a un número menor de usuarios, este porcentaje es del 46% y el 41% respectivamente. Aún así, en algunos otros países europeos

como Alemania (15%) y Portugal (5%) las cifras de participación privada son comparativamente menores, en Noruega, Suiza, Suecia y Australia esta es casi inexistente.

En los países que solían formar parte del bloque socialista, sólo en la República Checa la participación privada predomina (70%), mientras que en países como Hungría y Bulgaria esta representa un número más reducido, del 25% y 14% correspondientemente. En el resto de las alguna vez naciones comunistas, incluyendo entre ellos a Rusia, el servicio de agua potable esta enteramente en manos del Estado.

En Asia, sólo Hong Kong y Macao presentan un servicio totalmente privado mientras que en Corea del Sur, Japón, Singapur y Taiwán este es enteramente público (100%). Aunque en China el concurso del capital de riesgo es de apenas 3%, en India este es inexistente.

En el continente americano el único país con participación mayoritaria del capital de riesgo es Chile pues el sector privado se encarga de abastecer al 65% de los usuarios. En segundo plano están Argentina con 43%, Panamá con 35%, Cuba con 18%, Brasil con 17%, México con 16%, Estados Unidos y Bolivia con 15%, y Uruguay con 11%. En tercer nivel se encuentran Perú y Venezuela con 3% y 2% respectivamente.

En cuanto a la difusión de los modelos, según Silva et al (1999), en dicho período el modelo francés de participación privada delegada (91 casos) era más importante que el británico (6 casos), siendo los mecanismos más frecuentes los contratos de concesión (49% de los contratos totales), seguidos por los BOT (31%). Las compañías multinacionales más importantes, entre las que destacan Suez Lyonnaise des Eaux, Vivendi (francesas) y Thames Water Severn Trent y Northwest Water (británicas), han participado en este proceso de privatización a menudo en asociación con empresas nacionales, como son los casos de Buenos Aires, la Ciudad de México y Manila. Los resultados de las experiencias de participación privada son materia de una intensa discusión política y académica, teniendo como ejes por un lado, el desempeño económico y por el otro, las implicaciones sociopolíticas de tal decisión.

En la primera perspectiva, Rivera (1996), al hacer un balance de la participación privada en diversas partes del mundo (México, Argentina, Colombia, Polonia, Guinea y Chile) sostiene que la presencia del capital de riesgo ha servido para llevar sustanciales beneficios a los usuarios en términos de la expansión de coberturas, una mejor calidad de los servicios, así como importantes incrementos en la eficiencia productiva de las empresas. No obstante, afirma, el autor, la consolidación de estos resultados iniciales y el logro de beneficios adicionales en el futuro dependerá de un decidido y continuo apoyo político y de la habilidad de los gobiernos e instituciones financieras para introducir reformas complementarias, especialmente en las áreas de tarifas, financiamiento y regulación. Wenyon y Jenne (1999) plantean que diversas experiencias de participación privada (Buenos Aires, Santa Fe y Tucumán, Argentina; Cartagena y Tunja, Colombia; Puerto Vallarta y México D.F., México; Trinidad y Tobago y Venezuela) han presentado resultados positivos en eficiencia (reducción del índice de usuarios/trabajador, en más de la mitad en Buenos Aires, Santa Fe y Cartagena), actualización y/o mejora del padrón de usuarios (el número de boletas emitidas se incrementó en la Ciudad de México y Buenos Aires), mejora en la continuidad (Cartagena y Tunja) y calidad (Buenos Aires) del servicio.

En la perspectiva del National Research Council (2002) el concurso del capital de riesgo no ha tenido los éxitos esperados pues servicios de agua con buen o mal desempeño se pueden encontrar tanto en el sector público como en el privado. En muchos casos, los contratos no han sido renovados, en ciertas situaciones sí lo han sido, otros han estado sujetos a litigios y algunos más se han resuelto a través de la negociación. Los aspectos más polémicos, según Hall (2001), son la falta de competencia (no sólo el servicio es un monopolio natural sino también la parte privada de la industria es dominada en el mundo por dos multinacionales -Vivendi y Suez-Lyonnaise), precios más altos, magros resultados en la ampliación y mejora del servicio, la dificultad para regular a las empresas privadas, la resistencia de las empresas a extender el servicio a los pobres (Zimbawe; La Paz, Bolivia; Buenos Aires, Argentina), ausencia de transparencia y de participación ciudadana y la corrupción.

La perspectiva crítica sostiene que el impacto más notorio de la privatización ha sido el incremento de las tarifas en lugares como la República Checa, Polonia, Hungría, Cote d'Ivoire, Aguascalientes y Bolivia) Hall (2001), Prinwass (2003). Esto inevitablemente conduce a la exclusión social (Kessler, 2003) ya que la participación privada introduce un conjunto de demandas financieras, tanto de los propietarios (beneficios y dividendos) que pueden ser globalmente redistribuidas para apoyar la inversión en otras actividades de la empresa, como el deseo del gobierno de mejorar sus finanzas (Hall, 2001). En muchos casos, el no pago conduce al corte del servicio, situación que pone en riesgo hasta la vida de los usuarios que viven en condiciones de extrema pobreza debido al riesgo al que están expuestos de contraer enfermedades por falta de higiene (Kessler, 2003).

No sólo el aspecto tarifario ha provocado críticas con respecto a la participación privada en la gestión del agua potable sino que también se obtienen resultados poco alentadores en cuanto a los resultados de la misma en cuanto a deficiencias en el mantenimiento, reparación, administración y operación de la infraestructura. Al mismo tiempo, las empresas se muestran reacias a extender el servicio a los hogares que no puedan pagar el costo real debido a que impactan negativamente la rentabilidad de brindar el servicio (Hall, 2001). Existe además una débil capacidad de llamado a cuenta, pues si la regulación es la forma en que el interés público está representado en la concesión, en realidad es muy raro que los reguladores tengan control independiente y efectivo. Asimismo la privatización podría incrementar el ámbito y los incentivos para la corrupción asociada con los contratos. En muchos países, las estructuras legislativas son todavía embrionarias, en otros carecen de transparencia y en otros parecen ser excesivamente complejas en su estructura organizacional, siendo vulnerables a la interferencia política (Hall, 2001).

Un estudio conducido por el CEPAL sostiene que en América Latina la apertura de los servicios públicos relacionados con el agua a la participación privada se ha visto limitada en parte porque en la mayor parte de los países falta un marco legal que rijan el funcionamiento de las actividades monopolísticas. Enfatiza, además, que no es fácil desarrollar un sistema legal por lo que ha sido necesario formular sistemas en los que se puedan incorporar fácilmente las lecciones adquiridas con la experiencia, ya que no es posible predecir todos los problemas desde el comienzo. Los principales obstáculos son la falta de experiencia y una curva de aprendizaje relativamente pronunciada en el caso de los encargados de la regulación, una vez comenzada la explotación. El

mismo estudio sostiene que la regulación de los monopolios<sup>1</sup> plantea un serio reto por lo que en la política legal se debe aprovechar al máximo la competencia, así como el prever la necesidad de renegociar con los proveedores para ajustar el marco legal y las normas a las lecciones de la experiencia además de hacer hincapié en la fijación de las tarifas. Esto es evidente si tomamos en cuenta dos experiencias: al intentar privatizar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en Caracas no había una estructura encargada de hacer las regulaciones correspondientes y en el caso de Buenos Aires en donde aunque las regulaciones estaban bien definidas y permitieron el traspaso con éxito de la administración a un concesionario privado, todavía había problemas con respecto a la elaboración de un sistema eficiente de tarifas (Jouralev, 1998:4-5).

En suma, las preocupaciones de la comunidad respecto a la privatización destacan la posible pérdida de control de un servicio que cree es público y vital, las consecuencias que el incremento en las tarifas puede tener a corto y largo plazo, a la calidad de agua, a nuevos canales de comunicación y la atención de quejas, a cómo hacer llegar sus inquietudes sobre el nuevo modelo de provisión de agua a las empresas y autoridades, a la participación y transparencia de las decisiones políticas y la competencia después de la privatización (NRC, 2002: 25).

### **Balance de la participación privada: De la convicción a la crisis de fe**

En América Latina, desde los años setenta, los gobiernos han transferido, a través de ciertas modalidades, empresas públicas vinculadas al servicio del agua potable al sector privado pues se sostiene que su participación, basada en la eficiencia, significa menores costos, mayor calidad y mayor cobertura del servicio, así como una mejora en las finanzas gubernamentales y la posibilidad de movilizar recursos financieros escasos en el ámbito estatal. Esta es, por ejemplo, la postura del Banco Mundial, institución que ante la crisis de la gestión pública que ha devenido en subsidios generalizados que benefician mayormente a los sectores más acomodados, descapitalización de los organismos operadores que ha impedido mejorar la calidad y la cobertura del servicio en zonas marginales, aboga por la privatización para mejorar la eficiencia, el establecimiento de tarifas que reflejen los costos del servicio y por la reestructuración de los subsidios para que beneficien sólo a los sectores con menores ingresos (Walker et al, 2000). Esta participación traería consigo, entre otros beneficios, el incrementar la eficiencia de las empresas públicas, intensificar la competencia en el servicio y en el mercado financiero e inmunizar a la administración pública de la manipulación política (Floris, 1998).

No obstante, la ola privatizadora ha incrementado la participación del sector privado en la provisión de infraestructura y servicios de agua potable en diversos países subdesarrollados a través de diversos mecanismos (entre 1988 y 2002, la población mundial atendida por el sector privado pasó de 0.6 a 320.4 millones de habitantes, según *Masons Water Yearbook, 2003*, citado por CNA, 2003). Aún así, los resultados no parecen ser los esperados por los seguidores del mercado como mecanismo básico de asignación de los recursos pues, en muchas situaciones, la privatización no ha significado una mejora en los servicios ni un mayor control de la población sobre las políticas hidráulicas.

---

<sup>1</sup> Se deben considerar tanto los monopolios privados como los públicos.

Por el contrario, este proceso ha conducido además a una crisis institucional debido a la pérdida de información crucial que ha pasado a ser propiedad de las corporaciones privadas y porque la falta de un marco legal adecuado a las condiciones locales ha contribuido a fortalecer el poder económico de las mismas (PRINWASS, 2002). Lobina y Hall (2000), Hall (1999, 2003) y Lobina (2000) han documentado de manera exhaustiva diversos casos en los que la gestión privada del agua potable en el mundo desarrollado y en vías de desarrollo no ha sido del todo favorable. Esto debido principalmente a 1) una gestión ineficiente con relación al mantenimiento y operación de infraestructura hidráulica y a la confiabilidad del suministro de agua; 2) una competencia restringida y corrupción; 3) pagos excesivos y acceso restringido; y 4) distorsiones financieras.

Según un estudio de la OECD (2003: 108), los críticos de la privatización se oponen a que actores privados asuman la responsabilidad por el logro de objetivos sociales y ambientales (equidad, accesibilidad y sustentabilidad ambiental), la posibilidad de usurpación de responsabilidades gubernamentales, empeoramiento de las inequidades económicas, fracaso en la protección de la propiedad pública, negligencia en la inclusión de una adecuada participación pública y monitoreo de los contratos. En este sentido (Castro, 2002) manifiesta que el viraje hacia el mercado en la prestación de los servicios ha originado que los roles del Estado y de los ciudadanos en la definición, protección y promoción del interés público hayan sido debilitados. Además, en muchos casos, los servicios no han mejorado y la participación privada tampoco a contribuido a incrementar el control que los ciudadanos pueden ejercer sobre el antiguamente sector público; por el contrario, se ha incrementado el poder económico de las empresas privadas, lo que ha despertado la resistencia social y política de amplios sectores tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo.

Por tanto, el ámbito y el contenido de la discusión sobre la gestión de los servicios públicos, entre ellos el agua potable, están variando considerablemente pues ya no es posible, como ocurría hace una década, desde una perspectiva de libre mercado, defender a ultranza las bondades de la privatización. De este modo, se cuestiona la noción del agua como bien económico y se está dejando de percibir a la empresa privada como la solución total y única de los problemas hidráulicos, revalorándose tanto la necesidad de continuar considerando al agua como un bien público proporcionado por el Estado, como el atender a la población con equidad, transparencia y responsabilidad.

Asimismo, este cambio tan significativo se debe a diversas razones, entre las que destaca el hecho de que los organismos financieros internacionales hayan constatado que las políticas de ajuste estructural inspiradas en el Congreso de Washington (mismas que dieron gran apoyo y recursos al mercado como regulador de la vida económica) no lograron impulsar un crecimiento económico sostenido ni mejorar la precaria situación salarial y laboral (Williamson, 2002; Ortíz, 2002). Según *The Wall Street Journal* (07/21/03) el Banco Mundial, apóstol de la privatización, está en una crisis de fe respecto a la privatización ya que lo que en los 90 parecía una idea fehaciente ya no parece tan obvio; especialmente cuando se refiere a energía y gestión de aguas, manifestando que esta, por sí misma, es incapaz de solucionar problemas como la pobreza, al mismo tiempo que se reconoce que la privatización de servicios públicos no siempre funciona. La decepción de los consumidores, que asocian la privatización con altas tarifas y mayores beneficios para compañías extranjeras y funcionarios corruptos, fue mencionada por la

publicación como una de las causas del cambio de enfoque de la entidad financiera. El diario también se refirió a la tendencia de la privatización a consolidar los monopolios más que a promover la competencia sosteniendo que la privatización ha generado descontento popular, ya que los pueblos consideran el acceso a la electricidad y al agua un derecho, no un privilegio. 'La antigua gestión de aguas ya no parece tan obvia, especialmente cuando se refiere a energía y gestión de aguas', y los inversionistas que antes aparecían ansiosos por arriesgar su capital ahora parecen reconsiderar esta opción. Como resultado de una amplia decepción en América Latina, África y Asia, se están renegociando varios contratos de venta, al mismo tiempo que se han cancelado numerosos proyectos centrados en carreteras de peaje y la gestión energética y de aguas.

Poco después, en septiembre del 2003, el Banco Mundial publicó el Informe de Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres, en el cual sostuvo que la participación del sector privado en las áreas de salud, educación e infraestructura no está libre de problemas, especialmente en cuanto a extender el servicio a los pobres se refiere ya que no es conveniente sostener la idea de que el sector privado debe encargarse de todo. El organismo también afirmó que si los gobiernos permiten a los inversionistas privados participar sin limitaciones en la prestación de servicios, éstos no beneficiarán a la población en su conjunto. Y lo anterior no sólo es cierto en teoría, puesto que en la práctica ningún país ha logrado disminuir significativamente las tasas de mortalidad infantil y de elevar el nivel de la educación primaria sin la intervención del gobierno. Aún así, la imagen que usualmente se presenta y que señala las dificultades que existen cuando la prestación de servicios esta a cargo de los poderes públicos puede llevar a algunos a concluir que el Estado debería quedarse al margen de la situación, dejando todo en manos del sector privado. Esto sería un error, pues los individuos, si quedan a merced de sus propios recursos, no podrán conseguir los niveles de educación y salud que colectivamente desean.

Un hecho fundamental que refuerza este desaliento es que las grandes empresas multinacionales del agua, actores fundamentales en la concreción de la participación privada en la gestión del agua potable están interesadas en involucrarse cada vez menos. Hall (2003) evalúa la decisión de la multinacional Suez de restringir sus inversiones en el sector hidráulico debido a la baja rentabilidad de las operaciones, las garantías que exige como protección a sus inversiones y el requisito que impone en sus operaciones presentes y futuras de generar dinero en efectivo para poder llevar a cabo sus inversiones. Esto es desfavorable para los pobres ya que las empresas están demandando subsidios y garantías a los bancos de desarrollo como una precondition para conectarlos a la red. Esta situación es contraria a la retórica que Suez ha utilizado en el pasado, y con la cual la empresa pretende brindar el servicio de agua potable a la gente con menores recursos; además de que también cuestiona las razones para involucrar al sector privado en un servicio público tan importante, la capacidad de tomar riesgo, movilizar su capital y proveer los beneficios de la competencia. Con las nuevas exigencias, las multinacionales no son capaces de concretar dichos impactos positivos. Hall también sostiene que la mayor lección para los gobiernos, bancos de desarrollo y organizaciones comunitarias relacionadas con el agua es reconocer estos hechos. El Banco Mundial, según sostiene Hall, no puede continuar con políticas basadas en supuestos de la década pasada cuando los símbolos de la concesión (Buenos Aires y Manila) se están colapsando y Suez se retira. En este contexto, este autor declara que los países no deben conceder todas las garantías que demandan las multinacionales, y si el sector privado



no puede brindar el servicio con estas elevadas exigencias, entonces la responsabilidad es del sector público.

Al mismo tiempo, se registra el surgimiento de nuevos movimientos sociales que se oponen a la globalización y plantean la defensa de los recursos básicos nacionales, entre ellos el agua, apoyándose en la necesidad de la población en general de acceder a los derechos humanos y sociales fundamentales (Perló, 2003; Kessler, 2003), y que han truncado (Cochabamba, Bolivia; Tucumán, Argentina) o impedido (Porto Alegre, Brasil) experiencias privatizadoras. Kessler (2003) sostiene que la prestación de servicios básicos orientadas al mercado han estado sometidas a un nivel de escrutinio público sin precedente. Desde la perspectiva de los diversos movimientos sociales, el tema de los servicios básicos abarca una gran variedad de "zonas temáticas", como la responsabilidad y transparencia de las instituciones internacionales de gobierno, los derechos humanos, la reducción de la pobreza, la democratización, la soberanía nacional, la igualdad de géneros, la reducción y cancelación de la deuda y la protección ambiental. En esta perspectiva, Gleick (1999) sostiene que el agua es un derecho humano fundamental tanto como la alimentación y la vida, lo cual no implica el derecho a una cantidad ilimitada de agua, considerando las restricciones cuantitativas, ecológicas, económicas y políticas existentes. Por tanto, el derecho humano al agua debería incluir sólo las necesidades básicas de consumo personal, salubridad e higiene y que debería ser una obligación de los Estados proveer las condiciones económicas, sociales e institucionales necesarias para que cada individuo disfrute los derechos esenciales, entre ellos, el derecho al vital líquido, situación que se convierte en imperativa en situaciones en las que los individuos no pueden acceder a tales derechos en casos de desastres, pobreza extrema, discriminación, envejecimiento o incapacidad. Kessler (2003) también sostiene que esta corriente se vio fortalecida en noviembre de 2002 cuando el Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Culturales y Sociales declaró que el acceso al agua es un derecho fundamental, que el agua es un bien social y cultural y no sólo una mercancía y que los 145 países que ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales están obligados a promover el acceso al agua "equitativamente y sin discriminación".

En esta orientación, a través de la revisión de diversas experiencias exitosas, está surgiendo un modelo de gestión pública que promueva el desarrollo de capacidades humanas y organizativas (Hall, 2001; Hall y Lobina, 2000). Autores como Hall y Hall y Lobina sostienen que el excesivo énfasis en la privatización, en el que participan empresas internacionales, es difícil de regular ya que la mayoría de estas corporaciones funcionan como monopolios naturales y operan sin competencia a escala internacional. Asimismo, derivan de su actuación monopolística y comercial altos costos sociales y económicos. Los autores también sostienen que las empresas públicas pueden funcionar como organizaciones modernas, transparentes, públicamente responsables y capaces de reconciliar la eficiencia comercial con las preocupaciones sociales. Hall y Lobina plantean finalmente que esta modalidad organizativa es posible no sólo en los países desarrollados y en las ciudades pequeñas, sino que también es una opción para los países en vías de desarrollo y las ciudades medianas pues su viabilidad está demostrada en ciudades grandes y metrópolis (Lobina y Hall, 2000: 52). Hall, Lobina, Viero y Maltz (2003) documentan el exitoso caso de la gestión pública del agua potable en Porto Alegre, Brasil, donde en 2001 la población se opuso con firmeza a la privatización del servicio, hecho que ha impulsado una gestión moderna, participativa, transparente, responsable, equitativa y eficiente.

Esta discusión demuestra que nos encontramos en una etapa en la que la privatización ha dejado de ser una panacea, pues por si misma no logra resolver los problemas de eficiencia, cobertura y equidad, entre otros. Al mismo tiempo queda demostrado que el sector público tampoco es intrínsecamente ineficiente e inequitativo en la gestión del agua potable. De este modo, es necesario indagar en fórmulas imaginativas que permitan aprovechar la capacidad tecnológica y organizativa del sector privado y fomenten el fortalecimiento de capacidades gerenciales en el sector público para lograr el suministro de servicios, que ante todo deben ser considerados parte de los derechos sociales fundamentales de la población, sin que se descuiden los aspectos financieros y la necesidad de promover el ahorro del agua.