

Gestión de recursos hídricos en América Latina:

Un asunto de equidad y sostenibilidad*



José Alfredo Vásquez Paniagua**

Recepción: Marzo 25 de 2008

Aceptación: Abril 16 de 2008

Resumen

A partir de los años ochenta se empezaron a adoptar políticas de privatización de los servicios esenciales, tanto en los países desarrollados (de Europa, Norteamérica y Asia) como en las naciones en vía de desarrollo. En consecuencia, también se adelantan cambios en las orientaciones sobre la gestión del recurso agua, con miras a reducir o eliminar la regulación de la industria de abastecimiento de servicios de agua y saneamiento y facilitar, así, la participación activa del sector privado en la prestación de este servicio. Se espera crear condiciones favorables para el uso de instrumentos y de mercado, que conduzcan a la reducción de los problemas de equidad social en términos del acceso a los recursos hídricos. El propósito de este artículo es presentar un panorama general de los mercados de agua y de la privatización del recurso en América Latina y de las consecuencias en términos de equidad social que de ello se derivan. Se presenta evidencia empírica de mercados de agua, cuyos resultados contrastan con el supuesto de algunos estudiosos de la economía, quienes sostienen que la privatización no desmejora la equidad social en términos del acceso de las comunidades de menores ingresos a los recursos naturales.

Palabras clave: Privatización, equidad social, gobernabilidad, mercados de agua.

* Este documento hace parte del proyecto de investigación del doctorado en Ciencias de Administración, sobre Gestión de Recursos Hídricos en Colombia. Parte del artículo fue presentado como ponencia en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, conmemorativo de los 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre de 2007, Quito, Ecuador.

** Ingeniero civil, magíster en Economía y en Evaluación y Gestión Ambiental. Profesor del departamento de Organización y Gerencia de la Universidad EAFIT. jovasque@eafit.edu.co.

Abstract

Basic services privatization policies began to be adopted from the 80s in developed countries (from Europe, North America, and Asia) as well as in developing countries. As a result, changes in policies and norms which govern water management were implemented, in order to reduce or eliminate regulation of water and drainage service supply industry, thus facilitating an active participation of the private sector in water utility services. This has been done to create favorable conditions for both the use of instruments and market, intending to reduce social equity problems in terms of access to water resources. This article has as its main purpose to show a general overview of water markets and water privatization in Latin America, as well as the consequences of such a practice in terms of social equity. The article shows empirical evidence of water markets in Latin America, which is then compared with the assumptions of some economists who argue that privatization does not go against social equity in terms of low-income community access to natural resources.

Key words: Privatization, Social Equity, Governance, Water Markets.

Introducción

Durante los últimos 30 años, los países latinoamericanos han experimentado cambios relevantes en sus economías y administración estatal, con miras a tener una mayor inserción en un contexto internacional. Este se caracteriza, entre otros factores, por una democratización de la propiedad estatal y una creciente liberalización de las economías en términos de eliminación de barreras a la participación de los agentes privados en la prestación de servicios públicos. Se constituye, de ese modo, un ambiente más favorable para el fortalecimiento de las economías de mercado y por tanto para participación de la plataforma empresarial en un ambiente de competencia (Cámara de Comercio de Medellín, 2001). La gran mayoría de los sectores de la economía en estos países, y en especial el de los servicios esenciales como agua y saneamiento, no han sido la excepción, de allí que actualmente su administración sea materia de debate entre dos enfoques de gobernabilidad: por un lado, el modelo de servicio privado (no regulado, de mercado libre) con una amplia participación de la empresa privada compitiendo por la provisión

de servicios; por el otro, el modelo de servicios bajo control público, con el Estado como único proveedor a la manera de un monopolio natural.

Desde una cierta perspectiva, Healey (1997) denomina gobernabilidad a los procesos mediante los cuales se gestionan los asuntos colectivos e involucra la articulación de reglas de conducta y el acuerdo de principios para la asignación de recursos en el marco de una comunidad política. La gobernabilidad se relaciona con la elección de objetivos y valores que orientan la sociedad, así como los medios para lograrlos; por tal razón, la gobernabilidad involucra actores individuales y colectivos en diferentes niveles territoriales (estatal, regional, municipal).

Ahora bien, un examen de la gestión de los recursos naturales y de servicios públicos esenciales, en el caso particular de los recursos hídricos y los servicios de agua y saneamiento en el mundo occidental, durante los siglos XIX y XX, permite identificar básicamente tres enfoques de gobernabilidad en el sector: el modelo de *servicio privado* (no regulado, de

mercado libre) que comienza a finales del siglo XVIII en Inglaterra y luego se extiende por diferentes medios a Francia, Estados Unidos de Norteamérica y América Latina; el modelo de *servicios bajo control público* que surge hacia el ocaso del siglo XIX y se mantiene hasta finales del siglo XX (década de los años ochenta). Finalmente, un tercer modelo comienza a operar en los años ochenta y se caracteriza por una confrontación con el modelo predominante de *servicios con control público*. Este modelo comprende distintas formas sociales que pretenden la *descentralización*, la *privatización* o la *democratización* y diversas combinaciones del sistema de gobernabilidad en el sector. No obstante, durante esa misma década se han derivado otros modelos tales como el de *servicios con control social*, más limitado o de menor relevancia, ya sea en términos territoriales o del tamaño de la población involucrada.

Este último modelo posiblemente surgió como consecuencia del enfoque dado a la gestión pública de servicios de agua durante la mayor parte del siglo XX, identificada por un distanciamiento con respecto al usuario (al ciudadano), a quien no se le permitía el derecho de conocer y auditar el funcionamiento de los sistemas o el derecho a defenderse de los abusos cometidos por las autoridades y los funcionarios públicos.

Los trágicos efectos ocasionados por las epidemias del siglo XIX, en particular el cólera, que afectaron a todas las clases sociales, despertó el interés de los Estados por garantizar a toda la población el acceso universal a la higiene y al saneamiento. Tal como lo plantea Goubert (1986), "por encima de especialidades o nacionalidades, existía una toma de conciencia de que si los Estados nacionales querían proteger a sus hijos, debían asumir el deber de mantener a la población sana y fuerte para prevenir la procesión de enfermedades evitables". De otra parte, como lo señalan Foreman-Peck y Millward (1994), la experiencia de la ciudad

de Preston, en la Inglaterra del siglo XIX, con sus alarmantes tasas de mortalidad causadas por enfermedades relacionadas con la falta de agua y drenaje sanitario, condujo finalmente a la decisión por parte del gobierno municipal de comprar la empresa Preston Waterworks.

En ese sentido, de acuerdo con Castro (2005), la decisión de municipalizar y luego estatizar el sector del agua durante la segunda mitad del siglo XIX fue una respuesta al fracaso del modelo privatista. Durante las epidemias de cólera por ese entonces, en la ciudad de Londres, los servicios de agua eran prestados por ocho monopolios privados no regulados y el desarrollo de los sistemas de drenaje sanitario era llevado a cabo, exclusivamente, por el sector público debido a la falta de interés del sector privado.

Es necesario reconocer que la gestión de los servicios de agua y saneamiento por parte de entidades públicas especializadas y centralizadas, entre los siglos XIX y XX, permitió avances significativos como la elevación de los estándares de calidad y la universalización del acceso al agua en los países desarrollados. Eso permitió la consecuente erradicación de enfermedades asociadas con la pobreza y la falta de suministro de tales servicios esenciales. No obstante, durante la década de los años sesenta del siglo pasado, se evidenció el fracaso estatal de los países desarrollados en el logro de sus objetivos de universalización en el cubrimiento poblacional de dichos servicios. Esta situación dio lugar al surgimiento de diversos modelos de gobernabilidad, entre los cuales está la privatización de los servicios de agua. Las políticas de privatización constituyeron un intento por descentrar el sistema de gobernabilidad tradicionalmente fundado sobre la premisa del rol rector del Estado y orientarlo con base en los principios del libre mercado.

Con el fin de resolver el asunto de la universalización de los servicios esenciales se han

esgrimido diversos argumentos que sostienen la pertinencia del modelo de gobernabilidad asentado en la privatización: fracasó el Estado en sus objetivos de proveer a toda la población de los servicios de agua durante los siglos XIX y XX; se supone que el sector privado es inherentemente dinámico, productivo y confiable; se considera que las instituciones privadas son intrínsecamente superiores a las entidades públicas para el suministro de bienes y servicios, y existe confianza en la eficiencia del mercado como criterio apropiado para evaluar el rendimiento social en prácticamente todas las esferas de la actividad comunitaria (Barnekov, Boyle & Rich, 1989).

Partiendo de lo anterior, para los propósitos de este artículo, el análisis hará eje en el modelo que se inició hacia los años ochenta, el cual propuso la expansión de la participación privada en la gestión de los recursos hídricos y el privilegio de la intervención de grandes monopolios del agua privados nacionales e internacionales.

La Privatización

Los procesos de privatización y liberalización de mercados han tenido cabida en diversos países del mundo, como solución alternativa a los problemas de eficiencia y cobertura de sus economías en materia de prestación de servicios públicos. Ambos procesos sugieren la participación del sector privado (empresas nacionales y multinacionales) en la prestación de servicios públicos, cuyo monopolio hasta entonces se había mantenido en manos del Estado. La eliminación de barreras (desregulación) y la liberalización de los mercados, de acuerdo con los criterios señalados, son de vital importancia para facilitar el flujo libre de capitales y la inversión extranjera en los diferentes sectores de la economía.

Por consiguiente, según sostienen Gould y Ruffi (1993) en una concepción reduccionista del desarrollo, un mayor nivel de inversión

extranjera traería consigo un crecimiento de las economías nacionales, y como efecto derivado vendría el progreso moral y social. De acuerdo con esta concepción, las políticas de desregulación y liberalización de los mercados, al pretender un mejoramiento del desempeño de las economías vía la inversión extranjera, buscan alcanzar un mayor progreso económico que conlleve un nivel más alto de bienestar social y que conduzca, posiblemente, a una sociedad más equitativa.

La privatización se define como el proceso de transferencia del (o parte del) manejo o la operación de un bien o servicio público a una empresa privada, e implica la reducción del control del Estado, el crecimiento del rol de las fuerzas del mercado, así como la ruptura de los monopolios estatales. (Christiansen y Hall, 2005).

Teóricamente se espera un abaratamiento de los productos y una mejora de los servicios como consecuencia de un ambiente de competencia entre las empresas privadas (prestadoras de ellos). Se pretende, finalmente, que se amplíen las condiciones de acceso de la población a los servicios “públicos”. Las metas que se alcanzarían con la privatización, corresponden de alguna manera con los propósitos de universalización de los servicios esenciales que persigue el Estado, con lo cual ese mecanismo adquiere toda legitimidad para alcanzar un sueño de todos los gobiernos en el mundo occidental desde finales del siglo XIX.

Por tal razón, y para facilitar la participación del sector privado, la economía ha desarrollado diversos instrumentos, como los mercados, que garantizan la gestión de los recursos naturales y los servicios esenciales como el agua y el saneamiento.. Para efectos del presente trabajo, se considerará el tema de los mercados de agua en América Latina como mecanismo para la universalización de los servicios de agua potable. Tal como afirman algunos autores,

[...] los motivos básicos que impulsan el interés generalizado en emplear instrumentos económicos para mejorar la gestión del agua se relacionan con dos aspectos básicos: por un lado, el incremento exponencial de las demandas de agua sobre todo para centros urbanos, industrias y minería así como para la agricultura de riego y la generación hidroeléctrica, en incapacidad de ser cubiertas por parte del Estado, y por el otro, los cambios en las políticas e ideologías que han ocurrido en el mundo, principalmente tendientes a favorecer los procesos de privatización en gran escala de empresas de servicios públicos basados en el agua. (Dourojeanni & Jouravlev, 2000)

Los Mercados de Agua

El mercado es la institución que facilita el intercambio de derechos de agua entre compradores y vendedores. En un mercado de agua, esta se asigna a un precio determinado mediante el libre intercambio de algún tipo de derecho de propiedad para usarla, ya sea por un periodo determinado (arriendo) o a perpetuidad (venta).

En un mercado de aguas se requiere que existan unas condiciones básicas necesarias para que funcione eficientemente, de tal manera que permitan el intercambio propuesto. Tales condiciones son: derechos de propiedad bien definidos, información pública sobre oferta y demanda de derechos de agua, así como la posibilidad física y legal de que se produzca el intercambio.

Uno de los principales beneficios de los mercados de agua son las posibilidades prácticamente ilimitadas de reasignar el recurso. Una vez este ha pasado a manos de los agentes privados por parte del Estado, las transferencias de derechos de agua pueden asumir variedad de formas: venta, contratos de arrendamiento, contratos de opción.

Tal como sostienen Donoso (1994), por un lado, y Lee y Jouravlev (1998), por otro, en el caso del agua, las críticas a la privatización y al mecanismo del mercado apuntan con mayor frecuencia a la posibilidad de que empeoren las condiciones de equidad en la explotación del recurso. Frente a tal situación, algunos economistas plantean que es casi imposible que un mercado de aguas desmejore la equidad, puesto que ningún agente participaría voluntariamente en una transacción de este recurso que terminara reduciendo su bienestar. Dicho supuesto coincide con la mayoría de las teorías de desarrollo asociadas a la modernidad, las cuales se basan, entre otras cuestiones, en la racionalidad de los mecanismos económicos y en las nociones de progreso y crecimiento para asegurar el bienestar humano (Hissong, 1996).

Equidad y Privatización

Ahora bien, por lo general, los analistas económicos abordan el tema de la desigualdad en la distribución de alguna medida de bienestar individual, con base, por ejemplo, en el ingreso familiar (o el gasto en consumo) per cápita como variable sustitutiva. Sin embargo ese análisis, si bien constituye un acercamiento al problema de la desigualdad que se reconoce en la literatura del tema, es solo una parte del asunto. Cada vez se reconoce más que el bienestar tiene múltiples dimensiones y las desigualdades se analizan con respecto a otras variables (no solo económicas), tales como seguridad, educación, salud y acceso a los servicios esenciales.

En la literatura actual se reconoce que el problema de la equidad admite al menos dos ópticas posibles: una, desde la distribución de los resultados, que se refiere a los ingresos, los indicadores de salud o la seguridad, etc.; otra, desde la distribución de los activos y las oportunidades, que hace alusión a las posibilidades de acceso de la población a los servicios de educación, agua y saneamiento, entre otros.

A diferencia del análisis económico de la desigualdad centrado por lo regular en los resultados (ingresos y recursos), Amartya Sen (1992) sostiene que para medir este índice es fundamental considerar la “libertad general de la cual disfruta una persona para buscar su bienestar”. Con ello, el asunto de la equidad involucra, además de resultados y oportunidades, las posibilidades del individuo para buscar el bienestar.

Pero antes de seguir se hace necesario precisar el concepto de equidad. Para algunos estudiosos de las teorías sobre la justicia social, la “equidad” y la “justicia” se definen más en términos de las oportunidades que de los resultados, puesto que estos últimos también dependen de una amplia gama de características humanas variables, tales como edad, género, talento, capacidad física, antecedentes sociales y preferencias (Ferranti *et al.*, 2003).

En este artículo, el análisis del asunto de la equidad y la sostenibilidad estará centrado en las oportunidades, entendidas como las define Roemer (1998): “las oportunidades son el conjunto de circunstancias que afectan los resultados de las personas, pero que no dependen de sus propios esfuerzos o decisiones, sino que en su lugar, son determinadas por factores que están fuera de su control”.

Ahora, de acuerdo con Castro (2005), algunos organismos internacionales como el Banco Mundial muestran preocupación por la equidad (en cuanto a oportunidades y resultados) y la expresan con los siguientes argumentos: a los pueblos y sus gobiernos les disgusta la desigualdad *per se*, pues para un nivel determinado de ingreso medio, en general, la mayor desigualdad significa mayor pobreza; incluso peor, para una tasa de crecimiento determinada en los ingresos medios, mayor desigualdad significa una tasa de reducción de la pobreza más lenta. Altos niveles de desigualdad reducen la pobreza en forma más lenta, en

relación con cada punto porcentual de la tasa de crecimiento de la economía; además, reduce la propia tasa de crecimiento de los países. Las naciones con altos índices de desigualdad encuentran dificultades para escapar de la pobreza o incluso les es imposible alcanzar esa meta. Por otra parte, existe evidencia empírica de que la desigualdad está asociada a un gran predominio de conflictos y violencia, lo que podría menguar la capacidad de una economía para responder con eficacia a las perturbaciones macroeconómicas.

No obstante, parte de la preocupación por la privatización del agua en términos de equidad, tiene que ver con que los gobiernos, mediante las políticas públicas, inevitablemente afectan la distribución de los ingresos familiares disponibles, y a su vez el acceso a los servicios de agua y saneamiento. Estos aspectos constituyen un criterio de medición económica para determinar niveles de desigualdad en cuanto a oportunidades y resultados en la población. Además, hay evidencia empírica que demuestra la existencia de una relación entre la erradicación de enfermedades y el mejoramiento del acceso a los servicios esenciales.

Sustentabilidad y Privatización

El término sustentabilidad se deriva de la palabra sustentar, que proviene del latín *sustentare*, cuyo significado es, para los efectos de este trabajo, sostener algo para que no se caiga o se tuerza. De acuerdo con Dixon y Fallon (1991), “en el contexto de los recursos naturales y del medio ambiente sustentar significaría entonces –literalmente– mantener o prolongar el uso productivo de los recursos, y la integridad de la base de recursos”. No obstante, el concepto de sustentabilidad para estos autores puede ser utilizado de tres maneras: como indicador físico para un recurso individual, como indicador físico para un grupo de recursos o un ecosistema, como indicador físico-socio-económico o de desarrollo sostenible; en este artículo se

tomará como indicador de un recurso individual y, en particular, del recurso hídrico.

El enfoque de la sustentabilidad así propuesto, se asocia al "desarrollo sustentable", es decir, al aumento sostenido del nivel de bienestar individual y colectivo de la sociedad. La Comisión Brundtland (WCED, 1987) definió el desarrollo sustentable como la capacidad de los individuos para satisfacer sus necesidades sin comprometer la base de recursos para que las futuras generaciones pudieran satisfacer las propias. El desarrollo, por su parte, es el proceso social que le permite a los individuos y grupos humanos mejorar su bienestar a través de la satisfacción de sus necesidades y sus aspiraciones. Se trata, pues, de un desarrollo que a la par que mejora las condiciones económicas sea sostenible social y medioambientalmente, o lo que es lo mismo, reduzca la desigualdad, la pobreza y la degradación ambiental.

La sostenibilidad tiene que ver en términos generales con aspectos ecológicos, económicos, sociales y culturales, y dentro de estos últimos el estilo de vida, las prácticas de consumo y las tecnologías para la apropiación y uso de los recursos naturales, esto es, con la cultura del agua. Las prácticas culturales en el sentido de la apropiación y uso de los recursos naturales darán lugar a la protección o al deterioro de esos recursos, tanto en calidad como en cantidad (disponibilidad). Si la cultura del agua induce procesos de deterioro del recurso, se estaría diezmando la posibilidad de acceso a este para otras comunidades presentes y futuras. Por consiguiente, se estaría generando un problema de inequidad.

La sostenibilidad se podría asociar con la equidad social (en términos de las oportunidades) si se consideran las alternativas que las diversas formas de gobernabilidad del agua ofrecen a las comunidades para que puedan acceder al uso de los recursos hídricos, de tal manera que se satisfagan sus necesidades y

no se genere un deterioro grave o irreversible de tales recursos. Así las cosas, un modelo de gobernabilidad del recurso hídrico que induzca formas de apropiación de este en el sentido de generar su deterioro, podría ser considerado como generador de inequidad, por los efectos secundarios que de su aplicación se podrían derivar tanto para las generaciones actuales como para las futuras.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental es posible identificar, entre otros, el siguiente hecho a favor de la privatización del sector de los recursos hídricos y de los servicios de agua y saneamiento: el modelo de *servicios bajo control público* que se mantuvo durante casi todo el siglo XX, al pretender una cobertura universal para tales servicios, ofreció acceso al agua y al saneamiento en red, con abastecimiento abundante, permanente y a muy bajos precios. Esto fomentó en muchos sectores una cultura del desperdicio y de falta de cuidado en el uso y manejo del agua, a la vez que una ignorancia generalizada en relación con el impacto que la provisión de estos servicios tiene sobre los ecosistemas: deterioro de la fauna y la flora de los ríos, lagos, pérdida de la calidad escénica del paisaje, reducción de la disponibilidad de agua en ríos, lagos, etc. Este hecho constituye un argumento que aún hoy utilizan quienes sostienen que la privatización de los recursos naturales es un mecanismo adecuado para detener los procesos de deterioro ambiental (externalidades negativas) generados por el uso irracional de los recursos hídricos.

Southgate y Figueroa (2006) sostienen que la asignación de recursos naturales hecha por el sector privado a través del mercado es, a menudo, eficiente, ya que permite la recuperación del verdadero costo que implica su provisión. Esto no suele ocurrir en casi todas las naciones del mundo donde el sector público provee el agua. Además, los subsidios que los Estados asignan a la población de menores ingresos para cubrir los costos por el uso del agua, no permiten la

recuperación adecuada de los verdaderos costos, ya que, realmente, los usuarios se ven inducidos a pagar un precio inferior al costo, creando con ello ineficiencia e inequidad, puesto que, al no recuperarse los costos de provisión del recurso, se podrían generar dificultades económicas para que el Estado disponga de recursos económicos suficientes para ofrecer el recurso a otras esferas de la población. Adicionalmente, el pago de un precio inferior al costo de provisión del bien, inducirá un uso irresponsable o al derroche del agua, con lo cual se estaría ocasionando indirectamente daños al medio ambiente.

Privatización del agua y equidad social

Es así, pues, como desde la década de los ochenta se aprecia en casi todas las economías del mundo una tendencia a promover las políticas de privatización y desregulación en una diversidad de sectores de la producción de bienes y servicios, con miras a la creación de un escenario favorable para la inversión privada extranjera. Ello resulta paradójico si se considera que

no existe ninguna evidencia empírica que pruebe que la inversión extranjera directa conduce al desarrollo sustentable y equitativo y, más aún, si se piensa en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, «Making Global Trade Work for People» (Haciendo que el comercio mundial funcione para los pueblos) (2003), del cual se concluye que no hay ninguna correlación clara entre el volumen de inversión extranjera directa y el éxito del desarrollo. (Malhotra, 2003).

Por tanto, una proporción mayor de la inversión extranjera no representa necesariamente inversión nueva y constructiva en las economías reales de los países en desarrollo (Christiansen y Hall, 2005).

Al parecer, las iniciativas de privatización de los recursos hídricos que se adelantan en el mundo

entero y particularmente en América Latina, tras la búsqueda de la universalización del acceso de los servicios de agua a las comunidades, pretenden de alguna manera constituirse en un factor de mejoramiento de las condiciones de equidad social. A continuación se presentan algunos casos de privatización del agua en América Latina y los resultados de equidad social que se han obtenido en estos países.

La creación de mercados de agua en América Latina tiene un antecedente importante en la promulgación el Código de Aguas de 1981 en Chile. Allí se estableció la posibilidad de asignar derechos de propiedad individual sobre los recursos hídricos del país. Aunque ha sido considerado por algunos como un caso pionero exitoso en el continente, ha dado lugar al surgimiento de algunas problemáticas para la gestión del agua en el país, entre ellas, el de la monopolización de los recursos hídricos, especialmente en el sector hidroeléctrico. En el año 2005 fue necesario introducir una modificación del Código de aguas, para evitar que una empresa española Endesa, se apoderara de más del 80% de los derechos de uso no consuntivo de agua, para generación de energía eléctrica.

De acuerdo con Jouravlev (2004), a pesar del impulso privatizador en América Latina desde la década de los ochenta, solamente dos países, hasta ahora, Argentina y Chile, han logrado transferir al sector privado la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a la mayoría de la población urbana. En Argentina, el proceso de la privatización ha sido seriamente afectado tanto por la crisis económica que atravesó dicho país como por una valoración negativa de varias concesiones por parte de la opinión pública. En Chile, el proceso ha sido más exitoso, por lo que ha continuado hasta abarcar a todas las empresas del sector. Es importante señalar, al mismo tiempo, que las experiencias de varios países, especialmente Chile, han demostrado que se puede alcanzar

altos niveles de eficiencia en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a través de empresas del sector público (CEPAL, 1998).

Un poco posterior al caso Chileno, la privatización del agua en México se remonta a 1983 cuando el presidente Miguel de la Madrid impulsó cambios de la Constitución, con lo cual se delegó sobre los gobiernos municipales la responsabilidad del suministro del agua. El proceso privatizador se afianzó en 1992 con la aprobación de una nueva Ley de Aguas Nacionales, tras la cual numerosos municipios concesionaron el manejo de sus aguas a filiales de empresas transnacionales como la francesa Vivendi, incluyendo Aguascalientes, Saltillo y la ciudad México. Derivado del proceso de privatización en Saltillo (estado de Coahuila), se concesionó el sistema de suministro de agua a una compañía propiedad del municipio y de la corporación española Aguas de Barcelona. Durante los dos primeros años de la concesión, aun en contra de los acuerdos logrados entre el Estado y la empresa, según los cuales los aumentos de las tarifas no se debía superar la inflación, la empresa subió las tarifas de agua de 32 a 68 por ciento.

Se produjeron también dos casos en Argentina: en 1993 se entregó a la empresa Aguas Argentinas la concesión de los servicios de agua y saneamiento de Buenos Aires. Esta operación se realizó con la empresa que ofreció el mayor descuento sobre la base de las tarifas que venía cobrando la empresa estatal en el momento. Aunque de manera inicial la empresa rebajó las tarifas del agua, en 1994 le fue autorizado un incremento de las tarifas del 13,5%, en razón de una aceleración del plan de inversiones (Pérez, 1996). Posteriormente, en el año 1998 tuvo lugar la privatización de los acueductos de la provincia de Tucumán. Tras una concesión por 30 años, otorgada por el gobierno argentino a la empresa Vivendi, dicha empresa aumentó las tarifas de agua hasta un 100% afectando la economía familiar de todos los usuarios.

Según Alexander (2000), como resultado de la gestión de Aguas Argentinas, para 1996 el incremento de las tarifas generó un impacto negativo apreciable en el presupuesto de la población de menores recursos. Así, entre 1986 y 1996 (antes y después de las privatizaciones) un grupo de la población más pobre destinó al pago de los servicios entre el 9,1% y el 17,4% de sus ingresos respectivamente, mientras para el segundo grupo más pobre de la población, el gasto en esos pagos pasó del 8,5% al 15,9%. Esto implica que para la población de menores recursos el presupuesto destinado al pago de servicios de agua y saneamiento prácticamente se duplicó.

De acuerdo con las cifras tomadas por Sara Larraín (2006), del Programa Chile Sustentable 2003, entre los años 1999 y 2000 las tarifas de agua tuvieron alzas entre el 30% y el 200% en ese país. Por otro lado, según los organismos no gubernamentales, y en particular de la organización de consumidores Odecu, existen diferencias de hasta el 400% entre las tarifas de agua a lo largo del territorio chileno. Una consecuencia de estas alzas es la reducción del consumo de agua potable entre 1999 y 2002: de 25 m³ a 17 m³, no por eficiencia en el uso del recurso, sino debido a que los hogares no cuentan con los ingresos suficientes para pagar su consumo normal de agua potable.

Los datos presentados por Larraín (2006) muestran, por evidencia empírica, que la participación del sector privado no ha significado un mejoramiento de la cobertura ni del acceso a los recursos hídricos para la población en Chile, pues los usuarios pagan incrementos de tarifas escandalosos, lo que dificulta el acceso al agua para la población. Además, según cifras de la CEPAL (2003), el sistema tarifario del agua en Chile es considerado el más caro de la región.

Larraín (2006) sostiene que la privatización de los derechos de agua y de las empresas sanitarias no se traduce en mayor eficiencia de su uso,

ni mejor calidad, cobertura o acceso para la población. Prueba de ello es que el Estado auxilia este servicio, con respecto a las empresas sanitarias, al asegurarle un 10,3% de rentabilidad y a través de subsidios a los hogares de menores ingresos para cubrir el pago de las tarifas. Por lo demás, se ha producido una paulatina pérdida de derechos en la mayoría de los chilenos y un despojo evidente a los campesinos, agricultores e indígenas.

Existen otras experiencias diferentes a las de Chile, México y Argentina con problemáticas específicas en relación con las tarifas, como resultado de los procesos de privatización de los servicios de agua y saneamiento. Dos casos latinoamericanos más ilustran los efectos negativos como resultado de dichos procesos. Durante la última década del siglo pasado en Colombia, la ciudad de Cartagena decidió vender su sistema de acueducto a la corporación española Aguas de Barcelona. Luego de la privatización del sistema de acueducto, la corporación propietaria despidió 500 trabajadores sin hacer ningún reconocimiento de la existencia de un sindicato anterior a la compra del acueducto. De manera similar procedió en Brasil la compañía Aguas de Limeira cuando en 1995 se privatizó el acueducto de la ciudad brasileña Limeira: Inmediatamente después de la privatización, la empresa despidió el 40% de los trabajadores de la anterior empresa de acueductos.

Consideraciones finales

Como puede inferirse de los casos presentados, hay evidencia empírica que permite afirmar que los modelos de gestión privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento no han garantizado la equidad social en América Latina, en el sentido de tener la capacidad para garantizar de manera sostenible en el tiempo, el acceso al servicio a quienes lo requieran.

Con tal evidencia empírica se puede sostener que, al parecer, los procedimientos de mercado

en América Latina no dan respuesta a la necesidad de incorporar y mantener los servicios de agua y saneamiento para la población de muy bajos recursos.

Los casos de privatización de agua considerados, posibilitan sustentar que si los servicios de agua y saneamiento no operan en la distribución, de tal manera que incorporen la población sin distinción de los usuarios por nivel de ingresos económicos o de otra índole, en lugar de contribuir a la generación de una sociedad equitativa, tenderán a mantener y consolidar las desigualdades sociales en el continente.

El caso de Chile, reconocido por algunos estudiosos como uno de los modelos más exitosos de privatización de los recursos hídricos en Sudamérica, presenta serias dificultades para responder a los objetivos de universalización del acceso de los servicios esenciales de agua y saneamiento para la población. De acuerdo con las cifras del Programa Chile Sustentable, la privatización en este país no ha significado un mejoramiento de la cobertura ni de la vinculación a los recursos hídricos por parte del conjunto de la población nacional.

Tanto en México, como en Chile y Argentina se han inducido importantes incrementos en las tarifas del agua para los usuarios de cada país y, por tanto, en lugar de constituir un mecanismo que contribuya a la reducción de los obstáculos para una mayor equidad social (en términos de oportunidades de la población para acceder a los servicios de agua), estos procesos de privatización podrían considerarse como factores adversos a dicho objetivo.

La privatización del agua en Chile, en lugar de reducir los problemas de equidad en cuanto al acceso de las comunidades de menores ingresos a los recursos hídricos, ha producido un aumento de la inequidad social (en términos de oportunidad) por la pérdida de derechos en la mayoría de la población en lo referente a la cobertura de los servicios de agua.

En ese sentido, de acuerdo con las cifras del Programa Chile Sustentable del año 2003, la reducción del consumo de agua potable entre 1999 y 2003, ilustra el fracaso del modelo de gobernabilidad de *servicio privado* (no regulado, de mercado libre) en su pretensión de universalización de cobertura para toda la población con servicios de agua y saneamiento.

Con las cifras del mercado de aguas en Chile argumentaría que reconocer, con claridad, que un siglo después, aún en condiciones bastante diferentes en términos geográficos, económicos, políticos y sociales, a la Inglaterra del siglo XIX, la historia se repite: el modelo de gobernabilidad de *servicio privado* (no regulado, de mercado libre) nuevamente ha fracasado en su pretensión de proveer una cobertura universal de los servicios de agua y saneamiento.

El acceso de las comunidades a los servicios de agua potable es un factor fundamental en las condiciones de salud de la población, pues a bajos niveles de calidad del agua se asocia un aumento importante de los niveles de morbilidad y mortalidad en el mundo. Con esto, y en vista de que el agua es un recurso fundamental para la vida humana, su disfrute en adecuadas condiciones de potabilidad es de innegable importancia en la determinación de las condiciones de equidad social y el nivel de vida de una comunidad.

Si se toma el concepto de pobreza propuesto por Morales *et al.* (2005) como “la escasa competencia de los pobres para usar en su provecho las oportunidades del medio ambiente natural y social”, y se consideran los procesos de privatización de recursos naturales hídricos que se adelantan en América Latina, se podrá afirmar, en términos generales, que tales políticas podrían dar lugar a un incremento de la pobreza y a un deterioro generalizado de la calidad de vida de las comunidades en los países donde se llevan adelante.

Bibliografía

- Alexander, Miran. (2000). “Privatizaciones en Argentina”, VVAA: *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Barnekov, Timothy; Boyle, Robin & Rich, Daniel. (1989). *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States* [“Privatizaciones y política urbana en Gran Bretaña y Estados Unidos”]. Oxford: Oxford University Press.
- Cámara de Comercio de Medellín. (2001). “Antioquia avanza hacia nuevos esquemas de Desarrollo Empresarial”, *Documento Cámara*, 1, p. 24. Medellín, Colombia.
- Castro, José Esteban. (2005). “Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica”, *Cuadernos del Cendes*, 059(año 22). Caracas, pp. IX-XV
- Christiansen, Jens y Ronnie Hall. (2005). “Privatización, naturaleza en venta: impactos de la privatización del agua y de la biodiversidad”, *Amigos de la Tierra*, 107(enero). Ámsterdam, pp. 10 – 25.
- Commission Brundtland. (WCED, 1987). *Our common Future*. Oxford: Oxford University Press. (Trad. al castellano: *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza Editorial, 1988).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2003). *Hacia un plan nacional de gestión integrada de los recursos hídricos en Chile*. Taller Nacional. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1998). *Report on the Second Workshop on Private Participation in Water Supply and Sanitation Utilities in the Americas*, San José, Costa Rica, 3-6 February, LC/R.1868, Santiago de Chile.
- De Ferranti, David *et al.* (2003). “Desigualdad en América Latina y el Caribe, ¿Ruptura con la historia?” [en línea] Disponible en http://epqi.net/red/doc/cap-02/inequality_in_LAC-chapter1_spanish.pdf (Noviembre 20, 2007).

- Dixon, John A. y Louse A. Fallon. (1991). "El concepto de sustentabilidad: sus orígenes, alcances y utilidad en la formulación de políticas", *Desarrollo y Medio Ambiente. Un enfoque integrador*. Santiago de Chile: CIEPLAN, 229 p.
- Donoso, Guillermo. (1994). "Proyecto de reforma al código de aguas: ¿mejora la asignación del recurso?", *Panorama económico de la agricultura*, 92(en-feb). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp.4-11.
- Dourojeanni, R. Axel y Andrei Jouravlev. (1999). "El Código de aguas de Chile: Entre la ideología y la realidad", Documento presentado en el Congreso Nacional de la República de Chile, (Valparaíso, Chile, 02 de junio). 26p.
- Foreman-Peck, James & Robert Millward (eds.). (1994). *Public and Private Ownership of British Industry, 1820-1990*. Oxford: Clarendon Press.
- Goubert, Jean-Pierre. (1986). *The conquest of water. The advent of health in the industrial age*. Cambridge/Oxford: Polity Press/ Basil Blackwell.
- Gould, David M. & Roy Ruffi. (1993). "What determines economic growth?" [¿Qué determina el crecimiento económico?], *Economic Review*, marzo. California: Federal Reserve bank of Dallas, pp.25-40.
- Healey, Patsy. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. [Planeación de colaboración: abriendo espacios en sociedades fragmentadas] Londres: Macmillan.
- Hissong, Robin I. (1996). "Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad", *Cuadernos ocasionales*, 10. Bogotá: Centro interdisciplinario de estudios regionales (CIDER), Universidad de los Andes.
- Jouravlev, Andrei. (2004). "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI". Oficial para Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [en línea] Disponible en: http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=11001276361aguapotable.pdf (01 de dic de 2007)
- Larraín, Sara. (2006). "El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado", *Polis*, 14(5), Revista de la Universidad Bolivariana. Santiago, Chile, pp. 9-11.
- Lee, Terence R. y Andrei Jouravlev. (1998). "Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua", serie *Medio ambiente y desarrollo*, 6(octubre). LC/L.1097-P. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 104p.
- Malhotra, Kamal. (2003). *Making Global Trade Work for People*. [Haciendo el comercio mundial para la gente] United Nations Development Program. Earthscan Pubns Ltd, London. 360p.
- Morales, Rolando *et al.* (2005). "Pobreza y Globalización en América Latina, Estudio de casos: Bolivia y Nicaragua". Red Internacional de Instituciones Financieras América Latina INAFI-LA. Fundación Ford. [en línea] Disponible en: <http://www.inafi-la.org/pobreza.pdf> (4 Sep 2007)
- Pérez, Pedro. (1996). "The privatization of water and sanitation services in the city of Buenos Aires, Argentina", UNCHS: *Managing Water Resources for Large Cities and Towns. Report of Beijing Water Conference*. Nairobi.
- Programa Chile Sustentable (2003) Agua: Dónde está y de quién es, Santiago.[en línea]. Disponible en: <http://www.chilesustentable.net/> (4 sep 2007).
- Roemer, John E. (1998). *Equality of opportunity*. [Igualdad de oportunidades] Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Sen, Amartya. (1992). *Inequality re-examined*. [Reexamen de la desigualdad] Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Southgate, Douglas & Eugenio Figueroa B. (2006). *The water revolution: practical solutions to water scarcity*. [La revolución del agua: soluciones prácticas para irrigar la escasez]. (Capítulo 3) Una publicación de la Sustainable Development Network, International Policy Press, Londres, Reino Unido: Kendra Okonski.