

## CAMINOS PARA IMPULSAR UN MODELO PÚBLICO DE AGUA

Es obvio que existen alternativas viables tanto al suministro privatizado del agua como a las empresas públicas de agua que no funcionan bien. La cuestión, por lo tanto, no debe ser si es posible un modelo público de agua, sino cómo puede hacerlo. Debido a la obsesión ideológica por fomentar el sector privado durante la última década, esta cuestión no ha recibido ni un ápice de la atención que se merece en los debates políticos y en los procesos de toma de decisiones. Tal como se describe en la introducción, ahora se da una situación totalmente nueva porque muchas privatizaciones han culminado en estrepitosos fracasos, las multinacionales del agua se están retirando de los países en desarrollo e incluso los defensores de la privatización se han dado cuenta de que las inversiones privadas no van a solucionar el acceso al agua de los pobres. Se hace pues evidente la necesidad de centrarse de nuevo en cómo ampliar el rendimiento y la cobertura de las empresas públicas. Este libro pretende aportar su grano de arena a dicho replanteamiento, algo que debería haberse realizado hace ya tiempo.

Muchos de los capítulos aquí recogidos describen cómo se han alcanzado mejoras significativas en el acceso a los servicios de agua salubre y saneamiento mediante diversas formas de gestión pública. Estas alternativas gestionadas por empresas públicas y centradas en cubrir las necesidades de la gente, se han aplicado en circunstancias socioeconómicas, culturales y políticas diversas. Los ejemplos incluyen los logros de servicios públicos y cooperativas en Porto Alegre (Brasil), Santa Cruz (Bolivia) y Penang (Malasia); las mejoras conseguidas con innovadores modelos públicos de gestión y suministro de agua en Caracas (Venezuela), Harrismith (Sudáfrica) y la provincia de Buenos Aires

(Argentina); y los éxitos del servicio de agua de gestión comunitaria en Olavanna (Kerala, India) y Savelugu (Ghana). Todos estos enfoques públicos han demostrado su potencial para mejorar el suministro de agua, también a los más pobres.

Prácticamente en todos los casos, estos triunfos se han logrado a pesar de tenerlo todo en contra, ya que el camino hacia la mejora del suministro público de agua y controlado por la comunidad está salpicado de numerosos obstáculos. Entre los peores, cabe encontrar la sistemática falta de neutralidad mostrada por las instituciones financieras internacionales (IFI) hacia los modelos públicos de agua, así como los requisitos privatizadores ligados a los fondos de ayuda al desarrollo cada vez más escasos ofrecidos por los gobiernos del Norte. A pesar de todo esto, las barreras políticas, financieras y de otros tipos que impiden que la gestión pública del agua alcance todo su potencial no son infranqueables. Lo que se necesita, básicamente, es la voluntad política para crear entornos más favorables. En este capítulo, se esboza un amplio abanico de opciones políticas progresistas. Y se llega a la conclusión de que el fortalecimiento del carácter público y democrático de los servicios de agua choca de frente con el modelo neoliberal de globalización que domina hoy en día, y que subordina cada vez más ámbitos de nuestras vidas a la brutal lógica de los mercados mundiales.

A partir de las experiencias de todo el mundo presentadas en este libro, este capítulo final analiza algunos de los aspectos clave que deben someterse a un debate más profundo en los próximos años.

- ¿Qué opciones hay para mejorar y ampliar los servicios públicos de agua y saneamiento con miras a cumplir con los objetivos de sostenibilidad, justicia y acceso para todos?
- ¿Cuál es el potencial de la participación de ciudadanos o usuarios y de otras formas de democratización?
- ¿Qué condiciones son necesarias para que funcione la reforma de las empresas públicas y se centren en cubrir las necesidades de la gente?
- ¿Qué problemas plantea la comercialización de las operaciones del sector público del agua?
- ¿Qué lecciones se pueden extraer para salvar el obstáculo que supone conseguir financiación para realizar las mejoras necesarias?

- ¿Qué tipo de procesos políticos influyen en el desarrollo de buenos modelos públicos de agua?
- ¿Qué tiene que pasar, tanto en el plano local como mundial, para ampliar, fortalecer y poner en marcha servicios públicos para el suministro de agua y saneamiento urbanos?

## PARTICIPACIÓN Y OTRAS FORMAS DE DEMOCRATIZACIÓN

En muchas de las ciudades que aparecen en este libro, la participación de los ciudadanos y los usuarios, en formas diversas, constituye un factor esencial de las mejoras en materia de eficacia y receptividad, y de los logros sociales de las empresas públicas de agua.

La participación y la democratización pueden adoptar un sinnúmero de formas. Las cooperativas de agua en Bolivia y la Argentina permiten a los usuarios (todos ellos miembros con derecho a voto) ejercer una influencia directa en la toma de decisiones a través, por ejemplo, de elecciones para los órganos de gobierno de las empresas. Esto concede a los usuarios la posibilidad de pedir a las empresas que respondan de su misión de prestar servicio a los usuarios sin ánimo de lucro.

En Porto Alegre y en un creciente número de ciudades brasileñas, la participación de la sociedad civil se ha combinado con innovadoras reformas democráticas, como la del presupuesto participativo, un modelo que suele describirse como de “control social”. Al igual que en muchos otros ámbitos de la vida pública de Porto Alegre, los ciudadanos toman directamente decisiones sobre las prioridades presupuestarias de su empresa de agua. Gracias a un proceso de reuniones públicas, todos los habitantes pueden dar su opinión sobre qué inversiones son más necesarias. En Porto Alegre, el presupuesto participativo ha desempeñado un papel fundamental para garantizar que un 99,5% de la población, incluidos los barrios periféricos más pobres, dispongan de acceso a agua salubre. Para la propia empresa el hecho de recibir información basada en el conocimiento único de los ciudadanos supone, de por sí, una gran ventaja. Al sentir la empresa más suya, los ciudadanos están más predispuestos a pagar y de este modo es posible realizar nuevas inversiones y mejorar el mantenimiento. La transparencia

mejora por definición y con ella se reduce el riesgo de que aparezca la corrupción.

Porto Alegre es una de las ciudades más prósperas del Brasil, lo cual representa una ventaja al intentar mejorar el acceso al agua salubre, aunque eso no resta valor a los éxitos obtenidos gracias a la democracia participativa. Como en todo el Brasil, en esta ciudad hay un gran abismo entre ricos y pobres y, antes de que se iniciaran las reformas democráticas, un porcentaje significativo de la población carecía de acceso a agua salubre. Recife, una ciudad situada al nordeste del país con cifras muy elevadas de hogares con ingresos bajos, ha introducido la gestión democrática y participativa del agua con el fin de efectuar mejoras considerables en materia de acceso al agua durante las próximas décadas. Este sistema empezó en 2001 con un proceso de consulta participativa de siete meses que arrancó con una serie de reuniones vecinales. Más de 400 representantes elegidos en estas reuniones participaron posteriormente en una conferencia deliberativa donde se adoptaron hasta 160 decisiones sobre el futuro del agua y el saneamiento en Recife. La conferencia se pronunció en contra de la privatización y a favor de un sistema institucional para mejorar y ampliar el suministro público de agua, dando prioridad a las zonas marginales de la ciudad. En el Brasil, cabe encontrar otros ejemplos de gestión participativa del agua al estilo de Porto Alegre en ciudades como Caxias do Sul, en el estado de Rio Grande do Sul, y en Santo André, Jacareí y Piracicaba, todas en el estado de São Paulo.

Las experiencias brasileñas demuestran que la escala no tiene por qué ser un obstáculo para la gestión participativa del agua. Tanto Porto Alegre como Recife cuentan con más de un millón de habitantes y en muchas otras grandes ciudades modelos parecidos han resultado ser muy positivos.

El modelo de gestión participativa del agua que se está desarrollando en Caracas, Venezuela, implica de modo intenso a los habitantes de las zonas que necesitan mejorar el suministro de agua, tanto en lo que se refiere a la toma de decisiones como al propio trabajo de construcción y mantenimiento. Las comunidades locales, las empresas de agua y los funcionarios colaboran en consejos de agua para detectar las necesidades y prioridades a la hora de efectuar mejoras, asignar los fondos

disponibles y desarrollar planes de trabajo conjuntos. Los usuarios ejercen un control democrático sobre la empresa, entre otras cosas, responsabilizándola de la puesta en práctica de los planes de trabajo. Durante los últimos cinco años, se han conseguido mejoras substanciales en el acceso al agua corriente gracias a la participación y la potenciación de la comunidad.

En Olavanna y otras comunidades del estado de Kerala, en la India, la gestión participativa del agua también ha obrado maravillas. Con la aplicación de una política de ese estado denominada Plan Popular (que descentraliza la toma de decisiones sobre gran parte de las finanzas públicas), la población local pudo decidir que deseaba destinar fondos públicos a la mejora del acceso al agua potable. Estos fondos públicos se complementaron con aportaciones económicas de las propias comunidades. Los habitantes locales no sólo participan en la planificación, sino también en la construcción, la gestión y el mantenimiento. Al usar la tecnología adecuada y evitar la dependencia de contratistas y expertos externos, se reducen costes. El sentido de la propiedad que surge en el seno de la comunidad ayuda en las tareas de supervisión y mantenimiento, con lo que se garantiza la sostenibilidad de las mejoras. Cabe destacar que las decisiones sobre la asignación de los fondos públicos y la gestión se toman dentro de las estructuras comunitarias existentes.

Algo parecido ha sucedido en Savelugu, Ghana. La participación y la potenciación democrática de la comunidad local han reducido los costes y ha contribuido a controlar los escapes de agua y, con ello, se ha ayudado a conseguir que el agua salubre sea asequible para todos. El sistema de gestión del agua controlado por la comunidad en Savelugu se describe como una “asociación pública y comunitaria”. Con ello se alude al hecho de que la empresa pública nacional abastece de agua a granel a la comunidad quien, a su vez, se ocupa del resto de pasos para la distribución del agua, desde facturar a los usuarios las tareas de mantenimiento, pasando por la construcción de nuevas conexiones. Una característica importante de este sistema altamente descentralizado es que cada barrio cuenta con un comité de gestión del agua, que es uno de los motivos por los que los escapes se han reducido a un mínimo. La junta local comunitaria del agua del municipio establece las tarifas,

que se fijan para garantizar el acceso de todos los ciudadanos. Al contrario de lo sucedido en Caracas y Olavanna, el modelo de Savelugu se ha desarrollado sin el apoyo activo del gobierno. Los cambios introducidos fueron posibles gracias al respaldo económico de UNICEF y otras ONGs del Norte.

En Cochabamba, Bolivia, el término “asociación pública y colectiva” se emplea para describir el nuevo modelo de propiedad municipal, participación y control democrático que está apareciendo tras la desastrosa privatización efectuada por Bechtel y que terminó con la guerra del agua de abril de 2000. En estos momentos, se está reestructurando la empresa pública SEMAPA para que abastezca a todos los ciudadanos, especialmente a los más pobres. En las elecciones de abril de 2002, tres de los siete miembros de la junta fueron elegidos por los habitantes de las zonas sur, centro y norte de la ciudad. Al mismo tiempo, SEMAPA está adoptando un modelo de gestión conjunta con los comités del agua que existían anteriormente y que suministran a las comunidades pobres a donde no llega la red en la zona sur de la ciudad. Con el fin de ampliar el acceso al agua corriente en estas zonas periurbanas, SEMAPA coopera con los comités del agua, usando la capacidad de éstos para administrar servicios en sus comunidades locales, mientras SEMAPA proporciona agua a granel. A pesar de la serie de factores que siguen haciendo peligrar los resultados positivos de esta cooperación, la asociación pública y colectiva representa un formato original e innovador que puede ayudar a superar las tendencias centralistas de las empresas públicas y solucionar algunos problemas de acceso en las zonas periurbanas.

En la provincia de Buenos Aires, en la Argentina, encontramos una forma distinta de gestión participativa de la empresa de agua que, desde 2002, es administrada por los trabajadores y el sindicato del sector, y abastece a más de tres millones de personas. Los trabajadores asumieron el mando en la situación de emergencia que surgió cuando el concesionario privado, Azurix (una empresa filial de Enron), rescindió su contrato después de que el gobierno provincial se hubiera negado a aprobar un incremento de los precios a cambio del nefasto servicio prestado por esta empresa estadounidense. Hay que señalar que la opción de retirarse supone una diferencia fundamental entre un con-

cesionario privado y una empresa pública local de agua. Con la colaboración de representantes de los usuarios que participan en la gestión y supervisión de la empresa, los trabajadores han conseguido que la misma (Aguas Bonaerenses, S.A.) vuelva a ponerse al día tras la pésima administración de Azurix durante años. Una cooperativa de trabajadores parecida ha gestionado con éxito una concesión de agua en dos zonas de Dacca, la capital de Bangladesh.<sup>1</sup>

Se han dado también muchos casos en que se ha logrado una gestión pública del agua eficaz y equitativa sin que la participación de los usuarios desempeñara un papel importante, como el de la empresa de agua PBA en Penang, Malasia, descrito en este libro. Uno de los factores clave que explica el éxito de PBA se halla en el fuerte compromiso de la administración y los trabajadores de las empresas para prestar un servicio público de calidad que cubra las necesidades de la población. La empresa opera de manera independiente del gobierno estatal, lo cual evita intromisiones excesivas. Por otro lado, la eficacia, la transparencia y la responsabilidad de la empresa se ven estimuladas por la gran dinámica política en el estado, incluida la supervisión continua por parte de los partidos políticos de la oposición. También en el Sur cabe hallar otros ejemplos destacables, como el de Phnom Phen, en Camboya, donde el número de hogares con agua corriente ha pasado del 25% a casi el 80% en la última década.<sup>2</sup> Además de éstos, la Public Ser-

1. “Experimental Alternate Option to Privatisation of Water Industry in Dhaka, Bangladesh”, por M. Z. Hoque, ponencia en el seminario sobre alternativas a la privatización, Kyoto, 22 de marzo de 2003.

2. Actualmente, Phnom Phen dispone de agua las 24 horas del día, en comparación con las 10 horas diarias en el pasado. Los habitantes de los mayores barrios marginales de la ciudad ya no dependen de los poco fiables vendedores privados y la situación sanitaria ha mejorado. Muchos observadores destacan como fuente de inspiración el papel desempeñado por Ek Sonn Chan, quien, en 1993, se convirtió en director de la Autoridad para el Suministro del Agua de Phnom Penh (PPWSA en inglés), la empresa pública de agua de la ciudad. Chan recalca que la autonomía de la PPWSA respecto a la burocracia del gobierno municipal ha contribuido a la eficacia y las mejoras de la empresa. El objetivo de Chan es que el 95% de los hogares gocen de agua corriente potable antes de 2015. Véase “Reclaiming Public Water—Participatory Alternatives to Privatisation”, informe del TNI/CEO, octubre de 2004.

vices International Research Unit (PSIRU) de la Universidad de Greenwich ha documentado muchos otros casos.<sup>3</sup>

Aunque no se puede considerar una panacea que deba ni pueda aplicarse en todas las situaciones, la participación y la democratización en sus múltiples formas pueden ser herramientas excelentes para conseguir cambios positivos en la mayoría de circunstancias. Esta herramienta ofrece el potencial de mejorar la calidad de la toma de decisiones, la gestión, la eficacia y la receptividad, elementos que ayudan a mejorar el suministro de servicios. La toma de decisiones sobre el suministro de agua en zonas urbanas de ciudades del Sur suele ser un duro campo de batalla político en que los intereses de elites políticas y económicas chocan con los de los más pobres. Cuando democratización significa un mayor control político por parte de los grupos marginados y pobres, se multiplican las posibilidades de que sus necesidades queden cubiertas.

Participación, tal como se describe en este libro, es algo muy distinto de lo que el Banco Mundial y la mayoría de donantes internacionales entienden por este término. Para estas poderosas instituciones, “participación” suele ser poco más que un instrumento para allanar el camino hacia la privatización y la comercialización usando, por ejemplo, consultores que valoran la voluntad que muestran los ciudadanos para pagar por determinado servicio y así asesoran al inversor privado para decidir el nivel y las tarifas del servicio. También el Consejo Mundial del Agua, un *think tank* neoliberal muy criticado que controla el proceso del Foro Mundial del Agua, ha adoptado recientemente un nuevo discurso inundado de “participación pública” y otros términos benévolos.<sup>4</sup> Sin embargo, no hay indicios de que el Consejo Mundial del Agua haya abandonado la agenda empresarial que fomentó en anteriores encuentros del Foro Mundial del Agua. Los ejemplos de gestión pública y participativa del agua descritos en estas páginas conllevan una amplia

3. Véase, por ejemplo, “Public services work!”, Public Services International, septiembre de 2003, <http://www.psiru.org/reports/2003-09-U-PSW.pdf>; y “Water in Public Hands”, julio de 2001, <http://www.psiru.org/reports/2001-06-W-public.doc>

4. <http://www.worldwatercouncil.org/>

y verdadera democratización de la toma de decisiones, así como la capacitación de los pueblos para cambiar, si así lo desean, el sistema de los servicios de suministro. El objetivo de la participación no es el de crear una herramienta para orquestar el consenso, sino el de la emancipación.

## ENTORNOS FAVORABLES

¿Qué se entiende por entornos favorables (locales, nacionales e internacionales) en los que los diversos enfoques participativos de gestión pública del agua encaminados a cubrir las necesidades de la gente tengan la oportunidad de funcionar? Entre los factores más destacables se encuentran la disponibilidad local de recursos hídricos, la capacidad de las administraciones públicas para prestar servicios y un elemento fundamental, el apoyo político —o su ausencia— por parte del estado, instituciones internacionales, gobiernos y partidos políticos.

Desde los 90, los gobiernos nacionales y regionales en la Argentina han obstruido de manera activa, por motivos ideológicos, el desarrollo de cooperativas y de empresas públicas, a pesar de su habitual excelente rendimiento. Si bien hay buenas razones para confiar en que las cooperativas son capaces de suministrar agua a muchas otras ciudades de mayor tamaño de manera más eficaz y con mayor responsabilidad social que las empresas privadas, la elite política neoliberal está poco dispuesta a considerar esta posibilidad. Del mismo modo, las reformas de las empresas públicas no se contemplaron como una alternativa viable al programa de privatizaciones fomentado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Lamentablemente, se trata de algo muy común en muchos países.

En Cochabamba, Bolivia, los gobiernos locales y nacional muestran una actitud hostil hacia los intentos de crear una gestión pública y participativa del agua. Esto implica circunstancias muy difíciles y un espacio político limitado para aquellos que fomentan el control democrático en Cochabamba. El modelo de gestión del agua que está surgiendo ahora sigue siendo menos democrático, transparente y responsable de lo que desearía la sociedad civil, lo cual refleja las continuas luchas de poder. Las reformas y mejoras alcanzadas son fruto del poder forjado por el

movimiento de base en defensa del agua. Aunque la idea sobre la que descansa la asociación pública y popular en Cochabamba es comparable a los sistemas de planificación participativa de Porto Alegre o Kerala, en Cochabamba apenas hay fondos sobre los que los ciudadanos puedan decidir. Sin duda, esta falta de recursos no estimula la participación activa.

En otra ciudad boliviana, Santa Cruz, un elemento importante del éxito de la cooperativa de agua reside en su independencia de las políticas de partido y en el hecho de que el gobierno central ha ignorado, pero no obstruido, a la ciudad y su empresa de agua. Dicha empresa se convirtió en una cooperativa en 1979, momento en que la ideología neoliberal aún no había aparecido en escena como agente obstructor de los enfoques participativos. Este carácter cooperativo (y una realidad menos politizada que la de Cochabamba tras la guerra del agua y la desprivatización) ha proporcionado la autonomía necesaria para librarse de las intromisiones políticas, la burocracia, el nepotismo y la corrupción habituales en otras ciudades bolivianas.

Santa Cruz y, de modo más apremiante, Cochabamba se enfrentan a la escasez de agua, un problema cada vez mayor en muchos lugares del mundo. A medida que aumenta la demanda a causa de la industrialización, la urbanización y la rápida expansión de la agricultura intensiva (a menudo para la exportación), así como de otras tendencias relacionadas con la globalización económica, se agudizan los conflictos en torno a los recursos hídricos. La mejora de la gestión de estos recursos para asegurar su disponibilidad sostenible plantea un desafío clave a todas las zonas urbanas del planeta. Cualquier modelo progresista para el suministro urbano de agua debe incluir un enfoque sostenible en materia de recursos hídricos y equilibrar las necesidades urbanas y rurales.

La experiencia de Cochabamba demuestra que hace falta mucho tiempo para cambiar un servicio público deficiente, sobre todo si la elite política local pone palos en las ruedas del cambio. El hecho de que no haya existido anteriormente una administración pública eficaz significa que el desarrollo de una empresa pública que funcione bien debe iniciarse, si no desde cero, sin duda desde un punto de partida muy difícil. Resulta muy ilustrativo comparar las complejas condiciones de la desprivatización en Cochabamba con la situación de la ciudad fran-

cesa de Grenoble. En Grenoble, la preexistencia de una administración pública eficaz, la ausencia de pobreza generalizada y la disponibilidad de abundantes recursos hídricos de los Alpes conforman un entorno mucho más propicio para un buen suministro público de agua. En otras palabras, los triunfos alcanzados en Cochabamba lo tienen todo en contra. El éxito no está asegurado en modo alguno, más aún cuando la población local podría perder la paciencia si no se alcanzan mejoras concretas en el suministro de agua. Para poder vencer los numerosos obstáculos a los que se enfrentan las mejoras del suministro en Cochabamba, se necesita urgentemente la solidaridad internacional.

La capacidad administrativa del sector público local para prestar servicios públicos constituye, ciertamente, un factor vital. Debido a una serie de razones descritas en la introducción, las administraciones públicas —especialmente en los países en desarrollo— no suelen contar con suficientes recursos ni con la capacidad para prestar un servicio público que dependa de una gran red de infraestructuras y que deba adaptarse en todo momento a la demanda. Esto se ha explotado a menudo como argumento a favor de la privatización, que ha demostrado no ser la solución, especialmente en ciudades con un elevado índice de hogares con bajos ingresos. Es evidente que la capacidad de prestar servicios públicos es un componente clave de las sociedades democráticas y una necesidad para hacer efectivo el derecho al agua.

Una manera de superar la débil capacidad de una administración pública local es a través de asociaciones entre organismos públicos. En Sudáfrica, este tipo de asociación entre organismos públicos —entre el gobierno de la ciudad de Harrismith y una gran empresa pública de agua de otra parte del país— logró buenos resultados. El experimento de tres años demostró que compartir —e idealmente traspasar— la gestión y los conocimientos técnicos puede contribuir a alcanzar mejoras rápidas en el suministro público de agua. La participación y la amplia consulta en el ámbito de las circunscripciones fue otra de las características fundamentales que explican el éxito relativo, desde el punto de vista económico y en otros sentidos, de la asociación entre organismos públicos. A partir de las lecciones extraídas de estas consultas, de un enfoque social en materia de tarifas y del apoyo de las comunidades, Harrismith no sufre de los elevadísimos índices de impago típicos en

las concesiones privatizadas de Sudáfrica. Este experimento fue sólo posible gracias a un sistema de subsidios económicos para los pobres apoyado por el gobierno, un sistema bien gestionado mediante la asociación.

El proyecto de asociación entre organismos públicos ha desembocado en mejoras concretas, aunque no ha conseguido solventar el tremendo atraso en el acceso a agua salubre que se experimenta en los poblados marginales del municipio de Harrismith. Es difícil entender cómo se puede conseguir agua para todos sin adoptar políticas mucho más ambiciosas para luchar contra la pobreza y redistribuir la riqueza a escala local y nacional. A causa de las trágicas circunstancias socioeconómicas, en agosto de 2004 estallaron disturbios en la barriada de Intabazwe, en Harrismith. Los habitantes del lugar exigían ayudas gubernamentales para vivienda, mejores servicios de agua y electricidad, oportunidades de empleo y en general un mejor desarrollo social. El 17 de agosto, cuando la policía abrió fuego contra los manifestantes, mató a Tebogo Molois, un joven de 17 años, e hirió a decenas de personas.

En Ghana, los triunfos obtenidos por la asociación pública y comunitaria en Savelugu se ven ahora amenazados porque la Compañía del Agua de Ghana (GWCL en inglés) es incapaz de suministrar suficiente agua a granel a la comunidad. La cada vez más profunda crisis de la GWCL se debe, en gran medida, a la falta de fondos, y está más que relacionada con los esfuerzos conjuntos del gobierno central y del Banco Mundial para preparar la privatización de la empresa. Esto subraya la importancia de políticas nacionales e internacionales que faciliten soluciones participativas y alternativas de gestión pública del agua en lugar de dificultarlas.

En las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Recife, pero también en Kerala, en la India, y en Caracas, en Venezuela, las mejoras se alcanzaron gracias al papel facilitador y capacitador de los gobiernos nacionales y locales, así como de los partidos políticos. En Kerala, el proceso de presupuesto participativo descentralizado fue iniciado y consolidado por el gobierno del estado, controlado por el Frente Democrático de Izquierdas. En el Brasil, en ciudades como Recife y Porto Alegre, las mejoras llegaron con el amplio compromiso de alcaldes y concejales locales del *Partido dos Trabalhadores*. El presupuesto participativo se

introdujo e institucionalizó tras la victoria electoral de dicho partido y su consecuente control político. También en Caracas, la gestión participativa del agua se desarrolla gracias al fuerte respaldo, si no a instancias, del gobierno. En la realidad de la política venezolana, extremadamente polarizada, esto ha significado que algunos barrios que se oponen al gobierno de Chávez rechacen también la gestión comunitaria del agua. Esto, lógicamente, plantea la pregunta de si la gestión participativa del agua sobreviviría en caso de que la oposición asumiera el poder. Y surge aún otra pregunta parecida: ¿sobrevivirá la gestión participativa del agua (y la democracia participativa en general) en Porto Alegre tras la derrota del *Partido dos Trabalhadores* en las elecciones municipales de octubre de 2004? Resulta alentador que la coalición multipartidista que substituyó al PT haya prometido dejar intacto el presupuesto participativo. Si el futuro de la democracia participativa está en grave peligro, cabe suponer que 16 años de democracia radical han provisto a los ciudadanos de la seguridad necesaria para defender sus logros y derechos.

#### LA NUEVA ÉTICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Aunque la realidad nos dice que muchas empresas de agua del Sur sufren de un exceso de burocracia y, a menudo, no consiguen abastecer a los más pobres, este libro describe numerosos intentos para dinamizar la capacidad de la administración pública, ya sea con métodos impulsados por el estado, por los trabajadores o por la sociedad civil. Esto suele implicar una redefinición y reinención radicales de los servicios públicos, así como del significado de “lo público” (la naturaleza de ser público y pertenecer a la comunidad). La mayoría de las empresas públicas de éxito descritas en el libro han mejorado el suministro de agua y el saneamiento porque conciben el servicio público como algo que atiende a objetivos sociales más amplios, incluida la democracia, la sostenibilidad del medio ambiente y la seguridad humana.

De hecho, un denominador común de estas empresas públicas de agua se halla en el desarrollo de una nueva ética de los servicios públicos. “Lo público” se redefine como algo que va más allá de la mera propiedad pública o de la gestión por parte de empleados públicos. En

muchos casos, interiorizar y consolidar la filosofía de atender a las necesidades públicas se facilita con la participación directa de los ciudadanos y otras formas de interacción con los usuarios. Esta concepción progresista de lo público es de crucial importancia para cumplir con objetivos como el de suministrar agua salubre a los grupos marginales de las zonas periféricas urbanas y, de manera más general, para establecer una gestión sostenible de este recurso en las ciudades, cada vez mayores.

Una nueva ética de los servicios públicos ha surgido en varias formas de gestión no lucrativa del agua, desde cooperativas a empresas municipales, pero también en empresas privatizadas bajo control público. La empresa de agua en Penang, Malasia, parte de cuyas acciones son propiedad de trabajadores y usuarios, ha desarrollado un gran sentido de la ética pública que permite suministrar agua de gran calidad para todos y a precios asequibles.

#### INQUIETUDES SOBRE LA COMERCIALIZACIÓN

Varios capítulos del libro resaltan algunas tendencias contradictorias en el futuro de los servicios públicos de agua. En primer lugar, la influencia de la ideología neoliberal crea una confluencia muy problemática entre las prácticas de las empresas públicas y las privatizadas. La introducción de modelos comerciales y de gestión neoliberales (que suelen denominarse Nueva Administración Pública o NPM, en inglés) conduce a formas de comercialización que suelen ser muy contrarias al tipo de ética de los servicios públicos comentada en el apartado anterior. Esta tendencia se hace visible, por ejemplo, en las operaciones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), en Colombia. La externalización de trabajos fundamentales a contratistas privados y la introducción de condiciones laborales “flexibles” constituyen un buen ejemplo de la adopción de un modelo de gestión empresarial.

Se observa otra tendencia parecida en el hecho de que empresas públicas como la EAAB, Rand Water en Sudáfrica y PBA en Malasia estén aumentando paulatinamente sus operaciones en el extranjero. Y

aunque puede que mantengan la ética del servicio público en sus operaciones nacionales, estas empresas pretenden funcionar como proveedores comerciales de agua en sus operaciones en el extranjero.

## LA FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA

La financiación representa todo un reto para las comunidades que desean garantizar el abastecimiento de agua para todos. El funcionamiento cotidiano de una empresa de agua conlleva un gasto y, para ampliar el acceso al agua, se necesitan importantes inversiones iniciales. Hay, básicamente, dos maneras de financiar el suministro público de agua: impuestos o tarifas de los usuarios.

En algunas de las ciudades presentadas en este libro con un buen suministro público, el agua se paga totalmente mediante cuotas de los usuarios (recuperación completa de los costos), pero con un subsidio cruzado de “tarifas escalonadas”, de modo que los mayores consumidores pagan, proporcionalmente, más. El método impositivo se emplea, por lo general, para financiar la extensión y el desarrollo de sistemas, así como para ofrecer subsidios con los que reducir la carga que soportan los usuarios por el precio del agua. Cuando los gobiernos o los ayuntamientos solicitan préstamos o emiten bonos para financiar inversiones, el coste de los préstamos se suele cubrir con los impuestos. En algunos países, como en Irlanda, los servicios del agua se pagan casi totalmente a través de los impuestos del gobierno central. Algunas de las empresas públicas recogidas en este libro han combinado la ampliación de los servicios de agua con estructuras tarifarias sociales, permitiendo así que todos los ciudadanos, incluso los más pobres, dispongan de acceso al agua a precios asequibles. El Departamento Municipal de Agua y Aguas Residuales (DMAE en portugués) de Porto Alegre, por ejemplo, canaliza el superávit obtenido con las tarifas más altas, pagadas por los usuarios más acomodados, hacia un fondo de inversión que financia nuevas infraestructuras de agua y saneamiento para aquellos que las necesitan.

En Sudáfrica y en muchos otros países, la política neoliberal de recuperación de los costos (sin subsidios cruzados) ha provocado tremen-

dos problemas de asequibilidad y a millones de pobres se les ha cortado el suministro de agua. Los contadores de prepago que se han instalado en muchas comunidades pobres sudafricanas suponen una violación especialmente descarada del derecho humano al agua. Aunque la constitución de Sudáfrica garantiza el derecho a 6.000 litros de agua gratuita por hogar, este derecho no se lleva a la práctica y, además, se ha demostrado que esa cantidad no es suficiente para los más pobres, que a menudo constituyen familias enormes. Para poder garantizar realmente agua asequible para todos, habría que como poco doblar la cantidad de agua gratuita recogida en la constitución además de establecer tarifas bajas para los más pobres financiadas mediante subsidios cruzados.

Los obstáculos económicos que se interponen en el camino de la expansión del suministro de agua también se pueden salvar reduciendo los costes operativos y aumentando la eficacia. Con un ambicioso plan para reducir los escapes y mejorar la facturación, se puede disminuir el nivel de agua no rentable o NRW como se conoce en inglés (que resulta de la diferencia entre el volumen de agua distribuido y el pagado por los usuarios), y mejorar así la viabilidad económica de la empresa pública. En Penang, Malasia, el bajo índice de NRW permite que la empresa pública ofrezca los precios de agua más bajos de todo el país. En la ciudad brasileña de Matão, la privatización parecía ser la única salida para un gobierno local con las arcas vacías que necesitaba invertir en conexiones para ampliar el servicio a una población en rápido aumento. Tras un proceso de consulta pública, la empresa se reorganizó con una estructura tarifaria distinta y con incentivos para reducir los escapes y el consumo excesivo.<sup>5</sup> Esto mejoró la salud económica del servicio y solventó el problema de los recursos hídricos. Sin duda, se trata también de una cuestión de sostenibilidad: la reducción de escapes también puede ayudar a alejar la amenaza de la escasez de agua y puede que incluso haga innecesarias grandes inversiones en nuevos embalses.

5. Antonio da Costa Miranda, director municipal de agua y saneamiento de Recife, intervención en el seminario "People-centered Water Management is Possible!", 17 de enero de 2004, Foro Social Mundial, Mumbai.

La participación ciudadana puede contribuir a la salud económica de la empresa pública, como es el caso en Porto Alegre. Los ciudadanos no sólo reciben el apoyo del gobierno para decidir la asignación de fondos públicos, sino que también participan en la supervisión de la puesta en práctica de las decisiones y los proyectos. Los vecinos de las zonas donde se construyen infraestructuras participan en comisiones que supervisan a los contratistas durante las obras. Esto significa una inspección continua de la empresa pública de agua y de los contratistas externos, lo cual ayuda a reducir los costes de nuevos proyectos de construcción.

El acceso a financiación para invertir en la ampliación y la mejora del suministro de agua supone un impedimento para la mayoría de ciudades del Sur. El modelo de Savelugu, en el norte de Ghana, se hizo posible gracias a fondos de la UNESCO y de ONGs internacionales, pero otras comunidades que desean adoptar modelos parecidos no pueden depender de la filantropía. Para las comunidades pobres, se necesitan fondos del exterior para cubrir grandes inversiones iniciales. Esto pone de manifiesto el papel fundamental de los gobiernos, de la financiación internacional y del acceso a préstamos.

Se pueden mejorar muchas cosas en el enfoque de los gobiernos del Sur en materia de suministro de agua. En muchos países, el acceso al agua de los más pobres no se considera una prioridad, y entre las elites locales suelen dominar los enfoques neoliberales en los procesos políticos. A diferencia de la capacitación democrática que trae consigo la descentralización en la toma de decisiones sobre los fondos gubernamentales en Kerala, India, en muchos países del Sur ha tenido lugar un proceso de descentralización muy distinto durante la última década. Siguiendo las recomendaciones de las IFI, los gobiernos han traspasado responsabilidades a los municipios y, al mismo tiempo, los han privado de los fondos necesarios para poder cumplir con sus nuevas obligaciones. De esto se han derivado, como era de esperar, consecuencias negativas para el suministro de servicios básicos y, con frecuencia, no ha quedado otra salida que la privatización.

Simultáneamente, el contexto actual de globalización neoliberal representa todo lo contrario a un entorno que facilite la mejora y la expansión de redes públicas de agua encaminadas a cubrir las necesidades

de la población. Para una gran parte de los pueblos del Sur, así como para países de Europa Central y del Este, la liberalización del comercio y otras reformas neoliberales se han traducido en desempleo y marginación económica. Los gobiernos cuentan con presupuestos cada vez menores debido a la reducción de los ingresos impositivos combinada a menudo con pagos excesivos de deuda. A esto hay que añadir la presión que reciben para liberalizar y privatizar sus mercados por parte de las IFI, las agencias de ayuda para el desarrollo y los negociadores comerciales. El impacto acumulativo de estas políticas neoliberales constituye un enorme obstáculo para la prestación pública de servicios básicos. Al parecer, las soluciones duraderas sólo son viables si se substituye este modelo de desarrollo por un modelo distinto de globalización, por un modelo que facilite la adopción de soluciones públicas progresistas en lugar de dificultarlas.

Dado que los gobiernos del Sur suelen estar empobrecidos por un sistema económico mundial injusto y una deuda asfixiante, la solicitud de préstamos a las IFI es prácticamente la única manera mediante la que los gobiernos y municipios de estos países pueden conseguir los fondos externos necesarios para invertir en la ampliación del acceso al agua. La triste realidad es que la mayoría de las IFI siguen siendo acérrimas partidarias de las privatizaciones, y emplean varios tipos de presión, más o menos sutiles, para imponérselas a los prestatarios. Los gobiernos del Norte y las IFI siguen utilizando las finanzas como una herramienta política de influencia sobre los gobiernos del Sur con el fin de obligar a éstos últimos a adoptar reformas neoliberales. La Unión Europea (UE) y varios gobiernos europeos se sirven de la ayuda para fomentar la privatización. La voluntad de financiar iniciativas del sector no privado sigue siendo más que limitada.

Hay algunas excepciones, como los préstamos del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) para cooperativas en la Argentina y Bolivia. La cooperativa de Santa Cruz, Bolivia, corre el riesgo de que se le limiten más préstamos, no por su propia situación económica, que es muy saludable, sino por el endeudamiento del gobierno nacional. Porto Alegre y Recife se aseguraron préstamos de las IFI tras duras negociaciones en que el Banco Mundial insistió en la necesidad de avanzar hacia la privatización. La legitimidad democráti-

ca de las empresas y el firme apoyo político de los alcaldes ayudaron a contrarrestar estas presiones y a obtener préstamos sin condiciones que socavarían la esencia de los modelos participativos.

En Cochabamba, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofreció un préstamo a la nueva SEMAPA, pero con condiciones que obstaculizan la transformación de la empresa y que, de hecho, ponen en peligro el apoyo popular al retrasar mejoras visibles en el suministro de agua. En Indonesia, la mayoría de las empresas públicas de agua están atrapadas en una crisis generada por la deuda acumulada con los préstamos de las IFI en la última década. La ratonera de la deuda en la que están atrapadas mina la viabilidad de las empresas y, de hecho, allana el camino para las privatizaciones. Los préstamos de las IFI en divisas extranjeras, debido al riesgo de la devaluación y de la crisis de moneda, tienen un tipo de interés muy elevado. Convencidos de que los préstamos de las IFI hacen más mal que bien, grupos de la sociedad civil se unieron a la campaña de la red Jubilee South para que el Banco Mundial y otras IFI se retiraran completamente del Sur.

Se necesitan urgentemente mecanismos de financiación libres de condiciones políticas y que estén orientados al cumplimiento de objetivos sociales, y no económicos e ideológicos. Además de métodos de crucial importancia, como la redistribución progresiva mediante el sistema impositivo y el subsidio cruzado de tarifas del agua, existe un amplio abanico de opciones financieras locales y nacionales, incluida la emisión de bonos municipales.<sup>6</sup> Incrementar los flujos internacionales para ampliar el acceso al agua de los más pobres aumentando los presupuestos de ayuda al desarrollo de los gobiernos del Norte sería una buena opción que, lógicamente, debería ir acompañada del fin de las actuales precondiciones y presiones privatizadoras. Es también importante recordar que una ínfima parte del actual gasto militar bastaría para financiar el suministro de agua salubre para todos los habitantes del planeta. En Europa se ha propuesto aplicar un pequeño impuesto sobre las botellas de agua mineral. Con ese impuesto se obtendrían

6. Véase, por ejemplo, "Water Finance-a Discussion Note", por David Hall, PSIRU, University of Greenwich, enero de 2004: <http://www.psiru.org/reports/2004-01-W-finance.doc>

miles de millones de euros, y aún así supondría mucho menos que las enormes cantidades que se podrían conseguir con una tasa Tobin que gravara las transacciones financieras internacionales especulativas.

## MOVIMIENTOS, LUCHAS Y MODELOS PÚBLICOS DE AGUA COMO SOLUCIÓN

Tal como se demuestra en muchos capítulos de este libro, los movimientos sociales trabajan de manera activa para conservar y mejorar el carácter público de los servicios de agua y saneamiento en todo el mundo. Al ejercer presión pública sobre los gobiernos y las empresas para que cambien y mejoren el acceso al agua salubre, estos movimientos desempeñan un papel vital para conseguir agua sostenible para todos. En muchos países, los movimientos sociales se están movilizándolo para defender los intereses de los marginados oponiéndose a las políticas neoliberales impulsadas por las elites políticas y económicas. La justicia social y la democratización de la toma de decisiones sobre la gestión del agua son dos cuestiones estrechamente vinculadas.

El ejemplo de Cochabamba y otras muchas ciudades recogidos en este libro ilustran cómo los modelos públicos de suministro de agua se ven, en gran medida, conformados por las luchas políticas que los preceden. El proceso político que persigue reformar las empresas públicas y ofrecer alternativas a la privatización es el que define la naturaleza del enfoque de la gestión pública del agua. Estas luchas políticas, por lo tanto, constituyen un elemento esencial para poder comprender el futuro del suministro de agua.

Las coaliciones que organizan campañas contra la privatización en todo el mundo, como muestran los últimos capítulos del libro, van más allá de la mera resistencia. Estos movimientos, que reúnen a un gran número de actores (desde ecologistas, grupos de mujeres y activistas comunitarios de base, hasta sindicatos, partidos políticos y administradores de empresas públicas), suelen contar con estrategias muy elaboradas y propuestas concretas sobre alternativas del sector público.

Se trata indudablemente del caso de Uruguay, donde, en el referéndum nacional de octubre de 2004, una gran mayoría apoyó las enmiendas constitucionales que definirán el agua como un derecho

humano y prohibirán así su privatización. La enmienda constitucional, promovida por una coalición de movimientos, otorga un papel primordial a la participación de los consumidores, las comunidades y la sociedad civil en todas las fases de la gestión del agua y en todas las instituciones. Se cree que la participación popular efectiva mejora aún más la gestión de las empresas públicas de agua. Aunque éstas suelen funcionar con gran eficacia, sigue habiendo cosas por mejorar, como poner fin a la mala práctica de políticos que se aprovechan de estas empresas usándolas como una opción de retiro bien pagada.

Inspirados por la victoria de Uruguay, algunos grupos de la sociedad civil argentina también han lanzado una campaña a favor de un referéndum para que se reconozca el acceso al agua como un derecho humano básico, y se exima al agua de propiedad pública de cualquier privatización. Una creciente red mundial de ONGs está exigiendo que los gobiernos se comprometan a negociar un convenio internacional sobre el derecho al agua en el marco de las Naciones Unidas. Dicho convenio supondría un instrumento legal poderoso para garantizar el derecho de todos al agua salubre y evitar que el agua sea tratada como una mercancía.<sup>7</sup>

En Ucrania, ciertas ONGs como MAMA-86 están luchando contra la privatización y, al mismo tiempo, trabajando duro para mejorar el suministro público de agua. Esto sucede en el contexto de un país postcomunista en crisis que está abandonando paulatinamente sus responsabilidades a la hora de prestar servicios básicos a sus ciudadanos. MAMA-86, por ejemplo, colabora con escuelas, hospitales y otras instituciones públicas para mejorar la calidad de su suministro de agua. Promueve el uso de contadores y la prevención del gasto excesivo a través de campañas informativas. Además, colabora estrechamente con empresas de agua, por ejemplo en la ciudad de Soledar, para mejorar el suministro público.

En las Filipinas, el historial del suministro de agua por el sector público era tan malo que los ciudadanos no estaban preocupados *a*

7. La demanda se describe, por ejemplo, en “Why we need an international water convention” (Swiss Coalition of Development Organisations, marzo de 2004): [http://www.swisscoalition.ch/english/files/T\\_WrWn.pdf](http://www.swisscoalition.ch/english/files/T_WrWn.pdf)

*priori* por la privatización de 1997. Tras el estrepitoso fracaso de ésta, volver a la realidad anterior a 1997 no representa una opción. La red Water Vigilance Network propugna métodos concretos en que las soluciones públicas pueden ayudar a evitar riesgos como la burocratización, la ineficacia y la falta de respuesta ante las necesidades de los más pobres. Esta coalición de la sociedad civil ha desarrollado un complejo conjunto de requisitos que debe cumplir una alternativa del sector público, y que abarca desde recursos económicos, capacidad institucional y un sistema regulador independiente, hasta transparencia, responsabilidad y sistemas tarifarios sociales, por mencionar algunos puntos. Para conceder a una empresa pública de agua el suministro de agua en la zona oeste de la ciudad ésta debería comprometerse contractualmente a cumplir ciertos objetivos de suministro y, además, pasar por una inspección comparativa con la empresa privada que funciona en la mitad este de la ciudad. Estas presiones combinadas mejorarían, probablemente, el rendimiento y la responsabilidad de la empresa. Otra posibilidad que podría estudiarse supondría dividir Metro Manila en concesiones menores, en que participarían los gobiernos locales, y conseguir así una escala más manejable. Esto permitiría efectuar estudios comparativos entre las empresas. Además, las cooperativas existentes en las zonas periféricas de la ciudad también podrían formar parte de la solución.

El movimiento antiprivatización en muchos países defiende la creación de asociaciones entre organismos públicos y otros modelos mediante los que las empresas públicas con problemas puedan aprender de los métodos operativos y las estructuras de gestión que funcionan bien, tal como se señala en los capítulos de Indonesia, Malasia, Brasil y Sudáfrica. En Indonesia, por ejemplo, la sociedad civil rechaza los grandes prejuicios ideológicos del gobierno, y apunta a ejemplos de buenas prácticas en el suministro público de agua en el país y, concretamente, de la empresa pública de la ciudad de Solo.

No todas las coaliciones antiprivatización promueven formas radicales de democracia participativa como punto fundamental de su visión sobre la mejora de los modelos públicos de servicios de agua. La participación de los usuarios, sin embargo, se enfatiza prácticamente siempre. En México, donde se celebrará el quinto Foro Mundial del Agua

en marzo de 2006, el gobierno está poco dispuesto a permitir la participación pública en la toma de decisiones sobre los servicios públicos. Insiste, por el contrario, en continuar con el proceso de privatización, a pesar del mal funcionamiento de empresas privadas del agua en ciudades como Cancún, Saltillo y Aguascalientes, y del hecho de que las empresas públicas de agua han demostrado que pueden mejorar la cobertura, reducir las pérdidas de agua y mejorar la viabilidad económica.

La lucha por la transparencia y el acceso público a la información es un tema recurrente de muchas campañas. No es casualidad que la transparencia sea una característica fundamental de casi todas las buenas empresas públicas dedicadas a servir las necesidades de la población descritas en este libro. El potencial de la transparencia representa una ventaja esencial de las empresas públicas sobre las privatizadas, en las que la información clave no circula por motivos de confidencialidad comercial. En un país postcomunista como Eslovaquia, sin embargo, la transparencia y la participación ciudadana son objeto de una gran batalla. Los administradores de las empresas públicas y los funcionarios municipales suelen considerar que la participación ciudadana es una “intromisión” poco deseable. Los activistas antiprivatizadores se enfrentan al reto de convencer a los operadores de los servicios públicos de que la participación de los ciudadanos y el control democrático pueden ayudar a mejorar la eficacia de dichos servicios.

Las estrategias empleadas por las campañas están determinadas, obviamente, por el contexto local y nacional, incluidas la agudeza de los problemas y las posibilidades políticas. Las campañas contra la privatización y a favor de mejores servicios públicos en un país como Alemania, donde el agua es barata, segura y abundante, asumirá inevitablemente una forma distinta de la de lugares como Ghana o Sudáfrica, donde el acceso al agua supone una lucha diaria para una gran parte de la población. Más aún, las luchas por el agua siempre dependen de entornos políticos más amplios. En Uruguay, por ejemplo, el movimiento del agua goza de gran éxito porque surgió en un momento de grandes cambios políticos y de un viraje hacia la izquierda. A pesar de ello, las experiencias de las diversas campañas pueden resultar de gran valor, más allá de fronteras y continentes.

Mientras que las oleadas privatizadoras barrieron el Sur en los 90, la

presión está aumentando ahora sobre los sectores del agua de los Estados Unidos, el Canadá, Japón y Europa (sobre todo occidental), donde la inmensa mayoría sigue bajo control público. Esto plantea un gran reto a la sociedad civil del Norte. Por fortuna, hay mucho que aprender, no sólo de las campañas antiprivatización que se han consolidado en el Sur, sino también de las formas innovadoras de gestión del agua que han reinventado los servicios públicos en varias ciudades del Sur durante la última década. Por otra parte, en el Norte, la lucha contra la privatización no puede limitarse a defender el *statu quo*. Queda aún por ver hasta qué punto se incluirá la participación ciudadana en la agenda para mejorar el suministro público de agua en el Norte. En los Estados Unidos (donde las empresas públicas abastecen al 85% de la población), se han desarrollado diversos mecanismos participativos y democráticos para regular y mejorar el funcionamiento de dichas empresas, especialmente los de electricidad, aunque éstos podrían extrapolarse al sector del agua. En Italia, varios ayuntamientos han introducido nuevas formas de participación ciudadana en la gestión del agua en los últimos años.<sup>8</sup>

La ciudad francesa de Grenoble representa un buen ejemplo de cómo la democracia puede revitalizar una empresa de agua. Grenoble demuestra que es posible que una campaña por la desprivatización triunfe con el compromiso a largo plazo de una amplia coalición integrada por consumidores, ecologistas, sindicatos y partidos políticos. Desde que el ayuntamiento retomó el control, la mayor responsabilidad democrática y la gobernanza pública han aportado mejoras significativas en el mantenimiento y la renovación de infraestructuras, la reducción del uso de agua y tarifas más reducidas. Los actores implicados en la lucha por la desprivatización también asumieron un papel activo en la puesta en práctica de la reforma de la empresa.

#### AGUA PARA TODOS, SERVICIOS PÚBLICOS PARA TODOS

El proceso de aprendizaje colectivo entre administradores de empre-

8. "Local Democracy", Hilary Wainwright, *Red Pepper*, agosto de 2004.

sas públicas y profesionales del agua, la sociedad civil, los sindicatos, los movimientos sociales y los gobiernos constituye una herramienta básica para superar los obstáculos y, por lo tanto, debe acelerarse. Durante los últimos años, ha nacido un proceso mundial de intercambio de experiencias y debate entre fuerzas progresistas. De hecho, este libro es resultado de ese importante proceso y, esperamos, contribuirá a dinamizarlo aún más. El libro presenta una amplia serie de alternativas tanto a las privatizaciones como al suministro público de agua que no funciona bien, resaltando el papel de la participación de los ciudadanos y de los movimientos sociales para solucionar problemas relativos al suministro urbano de agua. Se subraya, asimismo, la necesidad de fortalecer la capacidad de las administraciones e instituciones públicas para prestar servicios, y se perfilan estrategias innovadoras para mejorarlos.

No hay ningún manual que explique cómo hacer que las empresas públicas suministren agua asequible y salubre para todos. Sin embargo, todos los casos recogidos en el libro sobre empresas municipales, cooperativas de usuarios, cooperativas de trabajadores, asociaciones de comunidades y empresas, y otras formas de asociaciones entre organismos públicos, ofrecen información, sugerencias y lecciones muy valiosas.

Al fin y al cabo, las decisiones sobre el modelo exacto de gestión, el grado de participación de los usuarios o ciudadanos, la estructura social de las tarifas, etc., deben ser adoptadas por los habitantes de cada lugar mediante debates democráticos y teniendo en cuenta qué es lo más adecuado según las circunstancias. Sin embargo, aunque cada comunidad debería tener el derecho a decidir sobre el modo en que se suministra su agua, la realidad indica que el número de opciones sigue reduciéndose cada vez más por motivos que escapan a su control. Es urgente acelerar un cambio de pensamiento entre los gobiernos, tanto en el Sur como en el Norte, y las instituciones internacionales, para que las soluciones consistentes en modelos públicos de agua reciban el apoyo político que necesitan. Entre los drásticos cambios necesarios para salvar las dificultades que entraña mejorar y ampliar el suministro público de agua en todo el mundo se incluyen, sin duda, la anulación de la deuda, estimular los flujos de ayuda y distanciarse de las políticas comerciales neoliberales.

Un ejemplo de ello es la terrible propuesta de incluir el suministro de agua en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, GATS en inglés) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En la ronda actual de negociaciones del AGCS, la UE ha identificado los sectores del agua de 72 países miembro de la OMC para su liberalización, incluidos los países en desarrollo y los menos desarrollados. Cualquier país que asuma los compromisos del AGCS en materia de agua quedaría vinculado a los niveles actuales de privatización en el futuro, con lo que después sería imposible cambiar de rumbo y adoptar estrategias de carácter público. A todas luces, el agua debe quedar fuera del alcance de las normas del comercio neoliberal y, además, estar eximida de los tratados de inversiones bilaterales (BIT en inglés). Varios capítulos de este libro documentan intentos de multinacionales del agua de usar los BIT para asegurarse compensaciones excesivas e injustificadas tras el fracaso de una privatización. En algunos casos, que aún están siendo estudiados por comisiones del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), las empresas estadounidenses Bechtel y Azurix, así como el gigante francés del agua Suez, exigen una “compensación” de millones de dólares a gobiernos de Bolivia y Argentina, muy endeudados.

Quedan también por vencer grandes prejuicios ideológicos, por ejemplo, en el seno de las instituciones financieras internacionales (IFI). Hay que obligarlas, y también a las agencias de ayuda para el desarrollo, a que dejen de imponer las privatizaciones y abandonen su actitud negativa hacia las empresas públicas de agua y las comunidades que buscan una reforma democrática de dichas empresas. La continua falta de voluntad para ofrecer financiación y apoyo técnico adecuado a soluciones del sector público es un obstáculo estructural que debe abordarse con urgencia. El movimiento mundial del agua debe mantener la ofensiva y exigir cambios políticos concretos a las IFI y a los gobiernos con miras a crear entornos favorables donde las empresas públicas puedan prosperar. En lugar de cerrar el espacio a los modelos de suministro cuyo objetivo es atender las necesidades de la población, debemos seguir presionando para que los gobiernos hagan todo lo posible por respaldar estos modelos desde el punto de vista político, técnico y económico.

En una resolución no vinculante sobre el enfoque de la UE en materia de agua en el Sur (septiembre de 2003), una mayoría del Parlamento Europeo hizo hincapié en “la necesidad de apoyar a los poderes públicos locales en sus esfuerzos por establecer sistemas innovadores, participativos y democráticos de la gestión pública del agua que resulten eficaces, transparentes, regulados y respetuosos con los objetivos de desarrollo sostenible para atender las necesidades de la población”. La teoría suena muy bien, pero parece que la Comisión Europea y muchos gobiernos europeos tienen dificultades en romper con las viejas costumbres neoliberales. Se necesita mucha mayor presión política, del contexto local al mundial, para convencer a los gobiernos de que el apoyo a la reforma de las empresas públicas y la ampliación de un suministro público de agua dirigido a cubrir las necesidades de la población representa, de hecho, la mejor vía para el desarrollo y la mejor forma de invertir los fondos de ayuda.

El abandono de las políticas neoliberales que debe darse en el plano de los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales podría llevar mucho tiempo. Mientras tanto, lejos de los centros de poder político y económico, los trabajadores de las empresas públicas, los movimientos de base, los sindicatos y las ONGs seguirán mostrando el camino a seguir y creando contra viento y marea soluciones que pasen por la gestión pública del agua.

*El equipo editor*