

INTRODUCCIÓN

POR DAVID HALL

Esta introducción pretende situar el libro en su contexto histórico. Este contexto se compone de un número específico de experiencias y respuestas con algunas características singulares: el fracaso de las privatizaciones, amplias campañas, una crítica de los puntos débiles del sector público en el pasado y la aparición de nuevas estructuras inspiradas en los puntos fuertes de los antiguos modelos estatales del Norte y de nuevas formas de democracia participativa en el Sur.

EL FRACASO DE LAS PRIVATIZACIONES

La década de los 90 fue la década de la privatización del agua, cuyo fracaso se ha hecho evidente. Se esperaba conseguir una mayor eficacia a menores precios, atraer mayores volúmenes de inversión —especialmente en los llamados países en desarrollo— y ampliar el suministro de agua y saneamiento a los pobres que carecían de él. Pero la realidad ha sido muy distinta.

La expansión de las empresas privadas de agua en los 90 contó con el apoyo del Banco Mundial y de otras instituciones internacionales como parte de un conjunto de políticas encaminadas a transformar los países en desarrollo y en transición en economías más orientadas al mercado. Dicha expansión se produjo en los países en transición de Europa del Este (República Checa y Hungría) con una oleada de concesiones de explotación de los servicios; en América Latina, especialmente en la Argentina, donde se efectuaron una serie de privatizacio-

nes en grandes ciudades, incluida la concesión “estandarizada” de Aguas Argentinas en Buenos Aires; en Asia, incluida la privatización de dos grandes ciudades, Manila y Yakarta; y en África, donde se obtuvieron concesiones en antiguas colonias francesas, en particular en Costa de Marfil, así como en algunas ciudades de Sudáfrica. Cuando se celebró el Foro Mundial del Agua en La Haya, en 2000, los altos funcionarios del Banco Mundial presentaban ya la privatización del agua como un hecho históricamente inevitable empleando la frase “no queda otra alternativa”.

La privatización de los sistemas de agua y saneamiento ha adoptado diversas formas, pero presenta una constante: el traspaso del control y la gestión de las operaciones a empresas privadas, convirtiéndolas en fuentes de lucro para el capital. Sólo en Reino Unido se ha producido la venta total de la red de abastecimiento de agua a empresas privadas; en otros lugares la forma de privatización promovida se ha basado en la firma de concesiones, contratos de arrendamiento o de gestión (o formas de concesión especiales para plantas de tratamiento o embalses, conocidas como modelos “construcción-explotación-transferencia”, BOT en inglés). La forma exacta ha sido dictada por las empresas privadas. A principios de los 90, se favoreció el sistema de concesiones pero, desde 2000, las empresas han optado por opciones menos arriesgadas, es decir, por contratos de arrendamiento o de gestión. Otras variaciones en esta materia incluyen *joint ventures* u operaciones conjuntas con autoridades públicas, que deben estar estructuradas de manera que el socio privado goce de la libertad necesaria para obtener beneficios, por lo que el control acaba siempre recayendo en manos del socio privado. Otros términos —como “asociaciones público-privadas” (PPP en inglés) y “participación del sector privado” (PSP)— evitan el uso de la palabra “privatización”, un concepto cada vez más impopular, pero siguen refiriéndose a los mismos tipos de relación contractual con el sector privado.

La mala fama del concepto de privatización nace en gran medida de la experiencia, con resultados muy distintos de los prometidos. Las empresas, por ejemplo, han invertido menos de lo esperado. Las inversiones privadas en infraestructuras estaban ya disminuyendo a fines de los 90, al igual que las inversiones de bancos para el desarrollo. Ade-

más, los precios han aumentado para alcanzar la rentabilidad económica que necesitan las empresas. Cuando no se han alcanzado los objetivos especificados en los contratos, éstos se han revisado en lugar de hacerse cumplir. Las administraciones no han tenido la autoridad y competencia para controlar el comportamiento de las empresas. Las contradicciones se han agudizado con los flujos de divisas y las crisis económicas. Las operaciones privatizadas del agua en la Argentina están ahora en bancarrota. A pesar de la atención y el apoyo otorgados a las concesiones privadas de agua en América Latina, éstas no funcionaron mejor que los operadores del sector público a la hora de llevar el servicio a los pobres. Manila y Yakarta, dos grandes ciudades asiáticas con operadores privados, presentan peores niveles de pérdida de agua que la gran mayoría de ciudades en las que el agua depende de la gestión pública. Finalmente, hay una fuerte y creciente oposición a la privatización del agua en los países en desarrollo, compartida por consumidores, trabajadores, ecologistas, otros grupos de la sociedad civil y partidos políticos.

Las multinacionales del agua, enfrentadas a la baja rentabilidad, a riesgos inesperados y a la oposición política, han decidido reducir sus pérdidas. En enero de 2003, Suez, la mayor multinacional del sector, anunció que retiraría un tercio de sus inversiones en países en desarrollo. Veolia y Thames Water también están rescindiendo sus contratos. Estas tres empresas están usando acciones políticas y legales para resarcirse de las pérdidas y reclamar los beneficios esperados.

El Banco Mundial ha reconocido la incapacidad de las privatizaciones para conseguir inversiones necesarias para ampliar los servicios de agua. De modo que ha concebido nuevos instrumentos para ofrecer mayores garantías a las empresas privadas y está estudiando otros modelos de actividades comerciales en el sector, como la concesión de franquicias a distribuidores en zonas periurbanas. Sin embargo, el Banco Mundial, otros bancos de desarrollo y los países donantes se mantienen reacios a apoyar a las empresas del sector público, a pesar de que éstas son las responsables de más del 90% de los servicios de agua y saneamiento en todo el mundo.

Estas respuestas por parte de las empresas y del Banco Mundial se centran en sus propios problemas, pero no prestan ningún servicio a las personas que necesitan servicios de agua y saneamiento asequibles. El

desarrollo de nuevos enfoques, por el contrario, se debe a los mismos activistas que se han opuesto a la privatización.

LA RESPUESTA DE LAS CAMPAÑAS

Las campañas contra la privatización del agua están muy extendidas en todo el mundo. Las privatizaciones han sido una cuestión clave en las elecciones municipales o generales de países tan distintos como Polonia y Panamá. Las campañas suelen ser amplias y estar integradas por una gran variedad de grupos: sindicatos, ecologistas, consumidores, asociaciones empresariales (en las Filipinas, los industriales han amenazado con una retirada de inversiones debido al aumento de los precios tras la privatización), organizaciones de mujeres (que han encabezado la oposición a la privatización del agua en la zona ucraniana de Crimea, por ejemplo), partidos políticos y organismos religiosos.

Las campañas han conseguido unir a sectores que, por lo general, están en conflicto. En Polonia, organizaciones sindicales rivales unieron sus fuerzas para efectuar una exitosa campaña contra la privatización del agua en Lodz. En Irlanda del Norte, los partidos que representan a los nacionalistas irlandeses y a los unionistas británicos trabajaron codo con codo en una campaña contra la privatización del agua mientras se negaban a hacerlo en las instituciones de gobierno.

Las razones para oponerse a este proceso también son variadas. Uno de los motivos se halla en el fuerte aumento de los precios que se ha experimentado tras las privatizaciones. Otro, reside en el temor a la pérdida de empleos y el debilitamiento de los sindicatos. Aún otro está relacionado con la rendición de cuentas y la mayor dificultad para influir o supervisar a empresas privadas en comparación con un ente municipal. La tercera razón se encuentra en la convicción de que el agua, como bien ecológico y como servicio, pertenece al dominio público. Finalmente, se cree que las razones sociales y económicas para desarrollar servicios de abastecimiento de agua requieren del compromiso de una autoridad pública en lugar de entidades privadas, cuyo interés se centra en la rentabilidad económica.

Estas campañas se han realizado tanto en países desarrollados como

en desarrollo. Incluso en el Reino Unido se organizó una fuerte campaña contra la privatización del agua que convenció a Thatcher para que aplazara el proceso hasta pasadas unas elecciones.

FRACASOS DE REGÍMENES ANTIDEMOCRÁTICOS

Uno de los elementos comunes en las campañas ha sido la crítica de la privatización en sí misma, de los problemas económicos y políticos que conlleva y de su incapacidad para hacer llegar los servicios de agua a los pobres. No obstante, las campañas también se han visto obligadas a reconocer los fracasos y las limitaciones de las actuaciones de los operadores del sector público —especialmente en países en desarrollo— en el pasado. Durante los 80, en concreto, estas estructuras no habían conseguido ampliar de modo significativo los servicios de agua, incluso en casos en que se contaba con préstamos de bancos para el desarrollo, y estos fracasos fueron utilizados para justificar las políticas privatizadoras en la década siguiente.

Sin embargo, culpar de dichos fracasos al hecho de que el sector del agua estaba en manos públicas es una explicación demasiado burda. Durante ese período, muchos países en desarrollo estaban sometidos a dictaduras y regímenes corruptos que despreciaban los derechos humanos y los procesos democráticos, por no hablar de la transparencia. Los servicios a los pobres sufrieron la impunidad de estos corruptos regímenes, mientras éstos se beneficiaban de los préstamos destinados, en principio, al agua. Las primeras privatizaciones prosperaron en estos mismos regímenes antidemocráticos. Suez trabajaba en Sudáfrica bajo el *apartheid*, la privatización del agua en Yakarta fue acordada con métodos corruptos durante la dictadura de Suharto, y la privatización de los servicios de Casablanca se dispuso mediante un decreto del rey Hassan, no mediante una licitación organizada por el ayuntamiento de la ciudad. Los contratos que se firmaban se ocultaban incluso a los concejales municipales, algo que resulta especialmente irónico en ciudades como Gdansk (Polonia) y Budapest (Hungría), que estaban en proceso de transición de un régimen comunista antidemocrático a un sistema democrático supuestamente más responsable.

Por lo tanto, el problema de los fracasos del sector público en los 80 puede considerarse resultado de la falta de procesos democráticos en el sector público, y no como un defecto inherente a éste. La experiencia del Brasil tras el fin de la dictadura militar respalda este argumento. Las oportunidades de la nueva democracia se aprovecharon de muchas maneras, incluido el desarrollo de nuevos enfoques para ampliar el suministro de agua y saneamiento a más zonas. Estas iniciativas, en contraposición con las privatizaciones fomentadas por las dictaduras, señalaban la necesidad de una nueva visión basada en la democracia y en un nivel de participación popular que garantizara la rendición de cuentas.

El mismo análisis podría aplicarse a las quejas por parte de bancos para el desarrollo y donantes, que sostienen que los gobiernos no conceden la prioridad adecuada al agua en comparación con otras políticas, como si a los gobiernos y gentes de los países en desarrollo les importara menos el agua y el saneamiento que a los burócratas iluminados de las instituciones internacionales. El problema, de hecho, no radica en la falta de demanda popular de este tipo de servicios, sino en la incapacidad de los gobiernos de cubrirla. En el Brasil, a principios de los 90, tuvo lugar una extensa campaña a favor de una política de salubridad nacional que fue rechazada tajantemente por Cardoso, el candidato predilecto de las instituciones financieras internacionales, cuando asumió la presidencia del país en 1995. En lugar de ello, siguió una política de fomentar una a una las privatizaciones, que coincidía con las preferencias del Fondo Monetario Internacional (FMI) para limitar el endeudamiento de los gobiernos gubernamentales. Esto se tradujo en inversiones mucho menores en materia de agua (y en otras infraestructuras, como las eléctricas), tal y como lo reconoce actualmente el propio FMI.

En Letonia proliferaban campañas públicas a favor de plantas de tratamiento de aguas residuales incluso bajo la Unión Soviética. En poblaciones periurbanas a donde no llegan los servicios básicos estatales, como Orangi, en Pakistán, los habitantes han demostrado estar dispuestos a usar su propio trabajo y ahorros para crear programas de agua y saneamiento.

La ineficacia de los gobiernos, por lo tanto, puede esgrimirse como prueba del fracaso de los procesos políticos, exacerbados a menudo por las polí-

ticas de las instituciones financieras internacionales. Cabe pues concluir que el problema ha surgido por la ausencia de procesos democráticos.

EL PASADO DEL NORTE EL PRESENTE DEL SUR

Al desarrollar políticas y estructuras alternativas, las campañas han bebido de dos fuentes principales de inspiración. Por un lado, el éxito histórico del modelo del sector público en los países desarrollados durante gran parte del siglo XIX y casi todo el XX (el “pasado del Norte”). Por otro, la aparición de nuevas formas de estructuras democráticas en el Sur, especialmente las iniciativas de democracia participativa en el Brasil y la India (el “presente del Sur”).

La experiencia del Norte se ha redescubierto tras la equivocada atención concedida a las privatizaciones. El alcance y la era del agua privatizada son muy limitados, recientes y breves. Antes de 1990, Francia era el único lugar (a excepción de algunas ciudades de España e Italia, y algunas antiguas colonias francesas) donde se había experimentado o considerado seriamente la privatización del agua durante casi un siglo. La experiencia común de Europa y Norteamérica consistió en substituir a contratistas privados de mediados del siglo XIX por servicios municipales de agua porque las autoridades locales podían realizar la ampliación de servicios necesaria con mayor eficacia. Francia fue el único país donde sobrevivieron estos contratistas del XIX para consolidarse como un oligopolio privado, hecho que explica por qué las únicas grandes empresas de agua eran francesas hasta que llegaron las privatizaciones neoliberales del agua y otros servicios con el gobierno de Thatcher en el Reino Unido.

Los países comunistas y los países independientes postcoloniales también desarrollaron sus servicios de agua mediante el sector público, de propiedad municipal, regional o nacional. Tradicionalmente, los servicios del sector público han sido un modelo que ha tenido un gran éxito a la hora de dar cobertura de agua y alcantarillado a todas las poblaciones urbanas e incluso rurales. Más del 80% de la población de la Unión Europea y de los Estados Unidos sigue dependiendo de los servicios de operadores públicos, a pesar de las presiones privatizadoras de los últimos años.

En el Sur han aparecido nuevas formas democráticas que enfatizan la participación y la centralización. La India cuenta con un extenso sistema de consejos locales electos —los llamados *panchayat*— y, en el estado de Kerala, el gobierno de izquierdas inició un programa de descentralización y participación. De esta manera, casi el 40% del presupuesto del estado se traspasa a estos consejos, los ciudadanos tienen el derecho a consultar cualquier documento que deseen y las prioridades presupuestarias se establecen con un ciclo de reuniones públicas. En el Brasil, el *Partido dos Trabalhadores* (PT) ha adoptado políticas para desarrollar sistemas parecidos de participación y delegación en las localidades donde dispone de poder para hacerlo, mediante un sistema conocido como “presupuesto participativo” (*orçamento participativo*).

CONCLUSIÓN

Las campañas y experiencias presentadas en este libro están indefectiblemente unidas a su contexto histórico. Incluyen un amplio abanico de enfoques sobre la organización de los servicios de agua, pero los ejemplos analizados no son un conjunto de modelos técnicos. Las diversas propuestas y políticas reflejan la interacción entre circunstancias locales económicas y políticas, fuerzas mundiales y el desarrollo de nuevas formas de entender y desarrollar el suministro de agua y el saneamiento como un servicio público.

Estas campañas también interactúan entre sí prestándose mutuo apoyo. Así pues, forman parte de un proceso internacional que aborda los problemas locales enlazándolos en su dimensión global. Y compartir esas experiencias, ya sea con este libro o con otros métodos de intercambio de información, también forma parte de ese proceso.

LOS DIVERSOS CASOS RECOGIDOS EN EL LIBRO

El libro está estructurado con el fin de ilustrar los aspectos clave de las campañas, sus críticas a la privatización y las posibles alternativas.

La primera parte incluye ejemplos de la tradición del Norte, con

informes sobre los servicios de agua en Alemania y los Estados Unidos —en ambos casos controlados mayoritariamente por el sector público—, así como un informe sobre cómo la ciudad francesa de Grenoble acabó con corruptas concesiones privadas y restableció el servicio municipal de agua. También presenta ejemplos de modelos participativos del Sur, como el caso de Porto Alegre en el Brasil y un pueblo en el estado indio de Kerala. Otros casos ejemplifican formas características de desarrollo del sector público en Malasia (Penang), Bogotá (Colombia) y la cooperativa de Santa Cruz (Bolivia), así como un análisis sobre la respuesta de los movimientos sociales en la Argentina ante las privatizaciones de los 90 y la posterior crisis económica.

La segunda parte del libro se centra en el “trabajo en curso” y cubre casos en que aún se están desarrollando y estudiando nuevas formas de servicios de agua y saneamiento. Entre ellas, cabe subrayar reformas de servicios de agua gestionados por el sector público que eran deficientes (en Recife, Brasil, y Caracas, Venezuela); el proceso para reconstruir un sistema público de agua en Cochabamba (Bolivia), que no sólo substituye la desastrosa privatización, sino que además mejora el ineficaz sistema municipal que había antes; y un ejemplo innovador de desarrollo participativo en Savelugu (Ghana), en el contexto de una empresa nacional de agua amenazada por la fragmentación y la privatización. Esta parte también ofrece un experimento sudafricano de “asociación entre organismos públicos” (*public-public partnership* o PPP en inglés) en Harrismith.

La tercera parte cubre campañas en curso y en diversas fases de su formulación de nuevas políticas. Tres de los ejemplos proceden de países donde las empresas privadas de agua no han tenido mucho éxito, pero donde los activistas exigen y necesitan nuevas políticas: Sudáfrica, donde el acceso al abastecimiento de agua es un derecho constitucional; Uruguay, donde un referéndum reciente aprobó que la privatización del agua fuera anticonstitucional; y México, donde los problemas de los servicios de agua no se han resuelto contratando a multinacionales. También se documentan campañas en Eslovaquia y Ucrania, antiguos países comunistas, contra iniciativas comerciales de grandes empresas y bancos para el desarrollo; y las constantes batallas contra las desastrosas privatizaciones del agua en Yakarta (Indonesia) y Manila (Filipinas), donde el proceso de oposición se está

convirtiendo, de manera simultánea, en un proceso para la formulación de nuevas políticas públicas.

La parte final resume las lecciones generales que pueden extraerse de estos casos.

David Hall es director de la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU) en la Universidad de Greenwich.

Para consultar documentación sobre los éxitos y los fracasos de servicios públicos del agua, véase el sitio web de la PSIRU en <www.psiru.org/reportsindex.asp>