

Borrador del artículo que se distribuirá durante el IV Foro Mundial del Agua en Ciudad de México, 15-22 de marzo de 2006

**Los males de la situación del agua
Democratizando y desmitificando el problema
por
V. Suresh, Vibhu Nayar y Pradip Prabhu
www.tni.org, marzo de 2006**

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los grupos ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil cuando intentan aumentar su grado de compromiso con la gestión del agua está en cómo reunir los enormes recursos e inversiones que, al parecer, se necesitan para garantizar un suministro de agua universal. En el debate sobre el agua, la cuestión que se ha planteado en todo momento es que, como los fondos necesarios son tan elevados, la mayoría de países del Tercer Mundo no pueden conseguir financiación suficiente por sí mismos y, por lo tanto, deben invitar al sector privado a aportar las inversiones requeridas. Así, aunque hay un intenso debate sobre el apoyo y la resistencia a la privatización del suministro de agua, ha habido pocas iniciativas para analizar si el volumen de inversiones que se dicen necesitar para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo que respecta al agua está bien calculado, si se necesita realmente, si las opciones tecnológicas son únicas y si no hay otras alternativas para reducir las inversiones mencionadas.

La dificultad para los grupos ciudadanos estriba en el hecho de que la cuestión parece encontrarse en el campo de los tecnólogos del agua, los tecnócratas y los economistas. Sin embargo, tal como lo demuestra la actual experiencia de reforma en la empresa pública de agua del estado de Tamil Nadu, en la India, al menos en el ámbito del suministro rural de agua, existen grandes posibilidades para replantear y reducir los requisitos de inversión de capital que demandan los proyectos, involucrando a la comunidad y al resto de actores, así como a los organismos democráticos locales, en la gestión, el mantenimiento y la administración del suministro de agua. Este artículo pretende esbozar los diversos puntos destacables en este sentido de forma sintética.

I Panorama: contexto para mayores inversiones

1. Dos de cada diez personas en el mundo desarrollado carecen de acceso a agua potable; esta proporción es incluso mayor en zonas de Asia y África. En

números absolutos, 1.100 millones de personas carecen de acceso a agua potable, 2.300 millones padecen enfermedades transmitidas por el agua y 4.000 millones no disponen de acceso a servicios de saneamiento adecuados.

2. Las inversiones realizadas en proyectos de infraestructuras hídricas durante las últimas dos décadas no han sido sostenibles y no están en disposición de cubrir las necesidades de los sectores pobres de forma sostenible.
3. Según defiende una escuela de pensamiento, el sector demanda grandes inversiones que sobrepasan los fondos de que disponen los gobiernos. De hecho, el Panel Mundial sobre la Financiación de Estructuras Hídricas ha calculado que las inversiones anuales en agua y saneamiento se deberían triplicar de los 30.000 millones de dólares estadounidenses anuales a los 80-90.000 millones.
4. Las empresas públicas no sólo no han conseguido abastecer de agua a la gente, sino que también se ven afectadas por problemas como la corrupción, la ineficiencia y la ineficacia. Además, se considera que no rinden cuentas ante la población y que no muestran transparencia ni receptividad ante el público, en general, y las comunidades pobres, marginadas y excluidas, en particular.

II Sector privado y gestión eficiente del agua: construyendo el mito de los salvadores del agua

1. En este contexto, se considera que el sector privado es el único agente que cuenta con la capacidad para generar y aportar esas inversiones extraordinarias tan necesarias. En este sentido, se destaca que son las grandes multinacionales del agua, y no los actores privados locales, los grupos que pueden reunir la financiación necesaria.
2. Se dice que las empresas de agua privadas están en disposición de introducir nuevas tecnologías, mejorar la eficiencia, reducir la burocracia, mejorar el rendimiento e incentivar al personal. En otras palabras, el sector privado se compara, en virtud de todos estos parámetros, con la empresa pública ineficiente y, de ello, se deduce que funcionará mejor.
3. De este modo, poner un precio al agua permitirá recuperar los costes de las operaciones y el mantenimiento y, al mismo tiempo, conducirá a la eficiencia económica de su uso. Esto, a su vez, mejorará la conservación del agua y la sostenibilidad de la gestión de los sistemas hídricos.

4. La participación del sector privado también mejorará la eficiencia en el uso de los recursos financieros, lo cual permitirá reinvertir las ganancias en programas para la mejora del agua.
5. Dado que el sector privado debe competir en el mercado, su comportamiento será más transparente y responsable, eliminando así la falta de rendición de cuentas que afecta a las empresas públicas.

III Reacciones del Estado ante el sector privado

1. Por lo general, los actores del sector privado entran en el sector del agua mediante acuerdos firmados entre gobiernos locales, regionales o nacionales y empresas privadas, con la intermediación de las instituciones financieras internacionales. Las condiciones de estos acuerdos no suelen hacerse públicas, suelen firmarse en secreto y en pocas ocasiones están sujetas a un debate público. Cuando se cierra un acuerdo de este tipo, sucede lo siguiente:
2. Se entrega la **propiedad** o la **gestión** de los recursos hídricos al ente privado.
3. Se firman contratos que prometen unos beneficios garantizados, independientemente de las cantidades suministradas en realidad.
4. Se fijan o se incrementan las tarifas para que la operación resulte rentable a la empresa privada, con cláusulas de aumento y revisión periódica de tarifas que se ajusten a los precios de las divisas internacionales.
5. Se desmantelan las estructuras y organizaciones existentes, y se prescinde de mano de obra para dar cabida a la nueva entidad privada.
6. Se reduce el apoyo presupuestario a las empresas e instituciones públicas existentes, lo cual empeora aún más su situación.
7. Se crean nuevos grupos de presión interesados en la continuidad de la entidad privada, independientemente de los beneficios reales derivados de ésta.

IV La realidad de la financiación del agua: algunas cuestiones básicas

1. El agua potable se considera una prioridad del sector social en todo el mundo. Por lo tanto, los préstamos gubernamentales con garantías soberanas asegurarán la disponibilidad de financiación a un tipo de interés más bajo que la conseguida por el sector privado.
2. El coste de las inversiones privadas se compone siempre de la fórmula: coste de la financiación + costes operativos + margen de beneficios. El sentido común económico dicta que el hecho de que un gobierno derive sus responsabilidades al sector privado sólo valdría la pena si la mejora de la eficiencia operativa (ahorros resultantes) fuera superior al margen de beneficios propuesto por las empresas privadas. Todo lo demás no es sólo una mala planificación financiera, sino que es señal de una irresponsabilidad social inaceptable por parte del gobierno.
3. El sector privado tiene dos objetivos: (1) aumentar los beneficios (2) mantener contento al propietario/accionista. Por lo tanto, intenta maximizar los costes aumentando los ingresos y reduciendo los gastos. Así pues, la consecuencia natural llevaría a suministrar agua a los consumidores a granel en lugar de a los consumidores pequeños y dispersos por motivos de economías de escala y eficiencia de los costes, a no tener interés por llevar agua a zonas y personas sin conexión con la excusa de la falta de viabilidad económica para la empresa privada, y a repatriar los beneficios a la empresa matriz de la multinacional en lugar de reinvertir en el sector del agua para cubrir futuras necesidades.
4. Además, el sector privado sólo debe rendir cuentas ante la junta directiva de la empresa y los accionistas. La cadena directa de rendición de cuentas para con el consumidor/cliente, especialmente los de sectores pobres y marginados, es un mito.

Por ejemplo, en la polémica de Coca Cola y los pesticidas en la India, ¿dónde estaban los grupos de accionistas progresistas que acusaron a la empresa y que llevaron a Coca Cola ante los tribunales o foros de consumidores exigiendo que se resarcieran los daños? De hecho, lo que funcionó en este caso fue la cadena indirecta de responsabilidades, es decir, los representantes públicos (diputados) que exigieron un debate parlamentario sobre la cuestión, planteada en un principio por una ONG. Si ésa fue la respuesta de la empresa ante un producto destinado a

consumidores acomodados, esperar que los sectores pobres exijan a una multinacional que rinda cuentas es poco menos que un sueño.

5. **Falta de opciones:** El suministro de agua es un negocio monopolístico. Quien posee las tuberías, posee al cliente, y cuando un consumidor decide abandonar determinado sistema, no sólo se encuentra con que las alternativas son muy costosas, sino con que son prácticamente inexistentes, a menos que reinvierta en nuevas infraestructuras (a diferencia de cambiar de domicilio, agua embotellada, etc.). De modo que, ¿cómo puede una comunidad pobre exigir a la empresa privada que rinda cuentas? ¿Y por qué motivo debería mostrarse receptiva la empresa privada?

6. Es bien conocido que las empresas privadas incumplen su promesa de aportar mayores inversiones. Además, cuestiones como cómo priorizar el gasto del gobierno, cómo conseguir los recursos necesarios, a quién y cómo gravar son cuestiones de política pública. Por tanto, la decisión de cómo financiar el modelo adoptado, sea mediante la recuperación directa con las tarifas del servicio o mediante fuentes o fondos de ingresos indirectos, debería surgir de un diálogo público.

Un ejemplo típico de las opciones de financiación en las políticas públicas se encuentra en el sector de la educación en la India. Una de las reivindicaciones históricas de los profesores era que el gasto público en educación se aumentara hasta el 6 por ciento del PNB. El país también decidió hacer de la educación primaria un derecho básico. Para ello, se necesitaban nuevas escuelas, edificios y profesores. En lugar de establecer tasas de matrícula en los servicios educativos para conseguir recursos (algo que, de hecho, resultó contraproducente en África), el Estado optó por aplicar un recargo del 2 por ciento (impuesto sobre la educación) en el impuesto directo que se recaudaba.

7. Después de la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible, poner precio al agua o aplicar tarifas a los usuarios se toma como la solución mágica para garantizar una mejora en la gestión del agua. Pero esto no sucederá hasta que haya un impuesto sobre la producción basado en la cantidad de agua consumida o se le aplique un precio tan elevado que se convierta en un bien de lujo. De hecho, el racionamiento podría ser un método mejor. En todo caso, no hay ningún estudio de campo que asocie las tarifas aplicadas a los usuarios con una mejor gestión del agua, ni que demuestre que dichas tarifas sean un buen instrumento para mejorar la eficiencia medioambiental, por delante de otras opciones.

V. Volviendo a lo esencial: planteemos las cuestiones básicas

1. Se suele argüir que una de las razones más importantes para dar entrada al sector privado se halla en el hecho de que éste aportará las enormes inversiones necesarias. Ya hemos visto las numerosas dificultades y contradicciones que conlleva permitir que el sector privado controle el sector del agua. Sin embargo, es necesario plantear una pregunta más fundamental: ¿se ha calculado bien el volumen de fondos que se necesita invertir? ¿Qué factores se deben tener en cuenta para evaluar las necesidades reales de inversión? En este sentido, surgen tres cuestiones.

2. **Opciones tecnológicas:** El cálculo de los costes se realiza en función de la opción tecnológica que se introducirá como parte del sistema de suministro de agua. Una de las cuestiones fundamentales sería pues sobre el alcance de intervención tecnológica requerido. Al menos en el contexto del suministro rural de agua, existe la posibilidad de adoptar una tecnología local y de bajo coste, basada en sistemas gestionados por la comunidad. El hecho de que las opciones tecnológicas vienen también dictadas por las políticas de la industria es una realidad que suele admitirse en el sector, pero que raramente se hace pública. Ejemplo de ello es la decisión de adoptar una estrategia basada en la explotación de aguas subterráneas como manera de cubrir la demanda de agua potable durante los años setenta, ochenta y noventa, sin tener en cuenta la cuestión de la conservación y la alimentación de las aguas. Actualmente, se reconoce que una de las fuerzas que impulsó la adopción de esta estrategia tecnológica fue el grupo de cabildeo de la industria de la perforación, que presionó a los gobiernos para promover dicha estrategia.

Así pues, lo importante es admitir que la opción tecnológica es uno de los principales factores que afectan a la sostenibilidad del servicio, así como a las necesidades de capital de inversión y de gastos recurrentes. A su vez, la opción tecnológica en sí constituye una opción política, ya que cada novedad tecnológica aumenta las barreras entre la comunidad y el recurso. Cuando la mayoría desconoce cómo manejar, mantener o gestionar el sistema, el control pasa a manos de la minoría que dispone de los conocimientos, los recursos financieros o el acceso a los que tienen dichos conocimientos. Esto genera la aparición de una nueva elite fundamentada en los conocimientos y las habilidades técnicas. Así pues, es fundamental establecer un diálogo abierto con la comunidad y proporcionarle toda la información que necesita para decidir el tipo de tecnología y el volumen de fondos que desea.

3. Nuevas intervenciones y antiguas inversiones

La estrategia de las instituciones de Bretton Woods y las políticas impulsadas por los gobiernos durante la década de los setenta y los ochenta se concentró en la construcción de infraestructuras para el sector del agua. Esta práctica continuó, aunque de forma distinta, durante los años noventa. Uno de los aspectos de esta práctica al que no se suele prestar atención es el impacto del 'paradigma de inversiones por proyectos', en virtud del cual se introducirían nuevos programas de agua cada cierto tiempo para cubrir las lagunas en el suministro de agua. En la realidad, lo que ha sucedido es que, en ciertos lugares, se han iniciado nuevos programas sin antes verificar el alcance del éxito de proyectos introducidos previamente en el mismo lugar. Esto ha derivado en el bloqueo de grandes volúmenes de capital y la repetición de programas en una misma zona.

En el experimento de democratización realizado en Tamil Nadu, los ingenieros hídricos desarrollaron un nuevo paradigma operativo como pauta antes de adoptar un nuevo programa. Esta pauta o directriz es lo que se ha dado a conocer como la '*Declaración de Maraimalai Nagar*'.

La Declaración de Maraimalai Nagar

Evaluaremos los programas existentes y nos aseguraremos, en primer lugar, de que dichos programas alcancen un uso óptimo.

Se realizarán tareas de renovación allí donde sea necesario, y se retomarán las fuentes tradicionales.

Esto se efectuará antes de iniciar nuevos programas en la zona.

Nuestro objetivo es conseguir un aumento del diez por ciento en la cobertura con el mismo presupuesto.

En apenas un año (2004-05), se alcanzó un ahorro significativo adoptando la estrategia de finalizar, en primer lugar, todos los programas introducidos previamente, tomando recursos de fuentes de agua locales y tradicionales, y reduciendo los fondos no utilizados y/o bloqueados. Trabajando en proyectos piloto, se encontró que el coste medio por hogar en los programas SRP (Proyecto de Reformas del Sector, realizados por la empresa pública) era de aproximadamente 4.436 rupias indias (por asentamiento), mientras que el coste medio del proyecto piloto iniciado por el programa de democratización resultó ser de sólo 1.555 rupias indias (por pueblo). En términos reales, esto representa la posibilidad de dar cobertura a 400.000 nuevos hogares cada año con el mismo presupuesto.

5. **Búsqueda de fuentes de financiación alternativas:** Como ya se ha mencionado anteriormente, el sector privado no es el único agente que puede aportar financiación. Si el volumen de fondos necesarios para garantizar un suministro de agua adecuado para todos se calcula correctamente, se verá que las cifras que se barajan no son tan desorbitadas. Además de esto, teniendo en cuenta que el agua potable constituye una prioridad del sector social, los Estados soberanos pueden obtener préstamos a un tipo de interés más bajo que el del mercado. Hay asimismo nuevas formas de reunir los costes de capital requeridos como, por ejemplo, aplicando un impuesto especial sobre los bienes de consumo.
6. En la India, se ha puesto en práctica esta medida con el objetivo de conseguir fondos para garantizar una educación básica gratuita a todos los niños del país. En lugar de introducir tasas de matriculación, el gobierno ha optado por aplicar un impuesto nacional para conseguir la financiación necesaria que asegure el acceso universal a la educación.
7. Así pues, no hay nada que impida a los gobiernos adoptar otros sistemas parecidos para conseguir costes de capital. Lo que se necesita es la visión y la voluntad políticas que garanticen que este recurso natural tan vital no quede destruido por nuestra generación.

Conclusión:

Es importante situar el debate del agua donde le corresponde. El valor otorgado al agua y su tratamiento posterior no sólo son cuestiones que pertenecen al ámbito de las finanzas, sino también al de las políticas públicas. El Estado, el ejecutivo y la sociedad civil de cada país deben debatir la importancia que otorgan a la disponibilidad de agua potable y cómo suministrarla. Cada sociedad seguirá una vía propia, con sus opciones y soluciones. Y es que el desarrollo sostenible no puede alcanzarse con una receta prescrita desde el exterior y aplicable a todo el mundo. La experiencia de la Junta TWAD en la India demuestra claramente que la democratización del sector hídrico va mucho más allá de las meras consideraciones financieras. Si se les da el espacio y la oportunidad, las organizaciones públicas de suministro de servicios pueden transformarse y cumplir con sus responsabilidades para con los ciudadanos más desfavorecidos. Así pues, la pregunta del millón de dólares es: ¿estamos dispuestos a trabajar con nuestras instituciones públicas y recuperar nuestra fe en ellas?

Puede que el mayor reto al que nos enfrentamos sea volver al origen y crear una nueva estrategia que garantice que el agua siga en manos públicas y, por lo tanto, al alcance de todas las generaciones futuras de seres humanos del planeta.

Como dijo Mahatma Gandhi,

“Poco importa que la gente nos considere soñadores”.

Chennai, India

14.02.2006

Nota sobre los autores

Vibhu Nayar es miembro de los Servicios Administrativos Indios (IAS) y Director del Programa de Suministro Rural de Agua y Saneamiento de Tamil Nadu. Desempeñó un papel decisivo en la introducción de un importante programa de reforma (denominado 'Democratización de la gestión del agua') en el sector rural del agua en que participaron ingenieros de todo el estado. En un período de dos años, este programa ha alcanzado mejoras significativas en la democratización de la empresa de agua estatal, mejorando la eficiencia y la eficacia, y garantizando una mayor cobertura del suministro de agua entre los sectores sociales marginados tradicionalmente.

V. Suresh y Pradip Prabhu son asesores en el campo del cambio de gestión y la transformación institucional, y han trabajado como consultores externos en el citado proyecto de democratización. Han participado en iniciativas de buena gobernanza en grandes empresas públicas durante los últimos diez años, incluidas instituciones estatales del ámbito de la educación, la sanidad y el bienestar social, y con el gobierno de Nagaland en un proyecto patrocinado por UNICEF ('Buena gobernanza en Nagaland'). V. Suresh es también Secretario General de las secciones estatales de Tamil Nadu y Pondicherry de una organización de derechos humanos de la India, la Unión Popular por las Libertades Civiles (PUCL). Pradip Prabhu es representante nacional de la Campaña Nacional por el Autogobierno Tribal e investigador del Instituto Nacional de Desarrollo Rural (NIRD), Hyderabad. Ambos pertenecen también al Centro de Estudios Jurídicos, Políticos y sobre Derechos Humanos, Chennai.

Para más información sobre el experimento de democratización en la gestión del agua de la TWAD de Tamil Nadu, póngase en contacto con: V.

Suresh (rightstn@yahoo.com), Vibhu Nayar (vibhunayar@yahoo.com) o
Pradip Prabhu (pradip.prabhu@gmail.com).