

# AGUA PÚBLICA Y CORONAVIRUS

NUBES NEGRAS Y NUEVAS OPORTUNIDADES



DANIEL CHAVEZ, DAVID A. MCDONALD Y SUSAN J. SPRONK (EDS.)



# **AGUA PÚBLICA Y CORONAVIRUS**

## NUBES NEGRAS Y NUEVAS OPORTUNIDADES

**Editado por**  
Daniel Chavez, David A. McDonald  
y Susan J. Spronk

Diseño y maquetación: Daniel Chavez

Publicado por: Municipal Services Project (Kingston), Transnational Institute (Ámsterdam) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Buenos Aires)

ISBN: 9789070563806



Este libro y sus capítulos por separado se publican con una licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de: compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre que se atribuya a los autores y a las organizaciones editoras, se cite la fuente original de la publicación y se utilicen los contenidos con fines no comerciales, educativos o de política pública.

#### Agradecimientos:

Los editores agradecen el esfuerzo de todos los autores de este volumen, quienes han producido excelentes artículos en un periodo de tiempo muy corto y en circunstancias agravadas por la pandemia de covid-19.

Este proyecto ha sido desarrollado con apoyo del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá (SSHRC) y del Transnational Institute (TNI).



El **Municipal Services Project (MSP)** es una red mundial de investigación que explora alternativas a la privatización y comercialización de la prestación de servicios, centrándose en el análisis de modelos exitosos de prestación de servicios públicos en un esfuerzo por comprender las condiciones necesarias para su sostenibilidad y reproducibilidad.

Más información en: [www.municipalservicesproject.org](http://www.municipalservicesproject.org).



El **Transnational Institute (TNI)** es un instituto internacional de investigación y promoción comprometido con la construcción de un mundo justo, democrático y sostenible. Durante más de 40 años, el TNI ha servido de nexo único entre los movimientos sociales, los académicos comprometidos y los responsables políticos.

Más información en: [www.tni.org](http://www.tni.org)



El **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)** es una organización internacional no gubernamental creada en 1967. Es una de las mayores redes académicas del mundo, compuesta actualmente por 736 centros de investigación y escuelas de posgrado en todos los campos de las ciencias sociales y las humanidades de 52 países de América y otras regiones del mundo. Su objetivo es tender puentes y promover sinergias entre investigadores sociales, responsables de políticas públicas y organizaciones sociales.

Más información en: [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

# ÍNDICE

Capítulo 1	1
<b>Introducción: Por qué el agua pública es importante</b>	
<i>David A. McDonald, Susan J. Spronk y Daniel Chavez</i>	
Capítulo 2	29
<b>Covid-19 y desigualdades estructurales: Clase, género, raza y justicia del agua</b>	
<i>Susan J. Spronk</i>	
Capítulo 3	55
<b>¿Estamos todos juntos en esto? La covid-19 y el derecho humano al agua y al saneamiento</b>	
<i>Alex Loftus y Farhana Sultana</i>	
Capítulo 4	67
<b>Reinventar el agua pública en Terrassa en medio de la pandemia</b>	
<i>Mar Satorras, David Saurí y Hug March</i>	
Capítulo 5	93
<b>La moratoria de cortes de agua en Estados Unidos: el papel de las ciudades y de los estados</b>	
<i>Mildred E. Warner, Marcela González Rivas, Mary Grant y Xue Zhang</i>	
Capítulo 6	113
<b>El suministro de agua a nivel comunitario en Colombia en tiempos de pandemia</b>	
<i>Denisse Roca Servat, María Botero Mesa y Sara Correa Zuluaga</i>	
Capítulo 7	139
<b>¿Un faro de esperanza en tiempos de crisis? La lucha por el agua pública asequible en Baltimore</b>	
<i>Mary Grant</i>	
Capítulo 8	157
<b>La covid-19, el agua y el Estado en Uruguay: Nubes oscuras sobre un modelo exitoso de prestación de servicios públicos</b>	
<i>Daniel Chavez, Pablo Messina y Martín Sanguinetti</i>	
Capítulo 9	183
<b>Solidaridad transnacional: Las acciones de los operadores públicos de agua frente a la pandemia</b>	
<i>Milo Fiasconaro y Jovana Gojkovic</i>	

Capítulo 10	203
<b>Partenariados de operadores de agua (WOPs): Intercambio de experiencias y solidaridad en respuesta a la crisis</b>	
<i>Craig Laird y Elisa Bernal</i>	
Capítulo 11	217
<b>La defensa del agua pública en tiempos de crisis: El “Gobierno Popular del Agua” en Caracas, Venezuela</b>	
<i>Rebecca J. McMillan</i>	
Capítulo 12	243
<b>¿Un arma de doble filo? La covid-19 y la remunicipalización del agua en Yakarta</b>	
<i>Marwa Marwa</i>	
Capítulo 13	259
<b>Una oportunidad para hacer una pausa y repensar: El agua pública de Jamaica después de la covid-19</b>	
<i>Beverley Mullings</i>	
Capítulo 14	273
<b>Una mirada desde adentro: La respuesta de Hamburgo a la covid-19</b>	
<i>Christopher Herzog, Arnd Wendland y Claudia Wendland</i>	
Chapter 15	291
<b>La covid-19 y la esperanza de la propiedad democrática del agua en Ghana</b>	
<i>Leonard Shang-Quartey</i>	
Capítulo 16	297
<b>Una prueba de resistencia de la democracia: Eau De Paris y la covid-19</b>	
<i>Anne Le Strat</i>	
Capítulo 17	307
<b>Los proveedores de agua informales de Nigeria: Supliendo la ausencia del Estado</b>	
<i>Susan Agada</i>	
Capítulo 18	319
<b>Una historia de dos operadores de agua: Lo público frente a lo privado en medio de la covid-19 en Pittsburgh</b>	
<i>Marcela González Rivas</i>	
Capítulo 19	339
<b>La confianza en el agua pública de Flint: De la intoxicación a la pandemia</b>	
<i>Benjamin J. Pauli</i>	
Capítulo 20	359
<b>La recuperación total de los costes en tiempos de crisis: El acceso al agua en Colombia durante la pandemia de covid-19</b>	
<i>Jeimy Alejandra Arias Castaño y Kathryn Furlong</i>	

Capítulo 21	379
<b>La respuesta de Ciudad del Cabo a la crisis de la covid-19</b>	
<i>Greg Ruiters</i>	
Capítulo 22	395
<b>Dudas razonables: La covid-19 y la privatización del agua en Canadá</b>	
<i>Robert Ramsay</i>	
Capítulo 23	411
<b>La paradoja del agua urbana gratuita: La lucha de Burkina Faso contra la covid-19</b>	
<i>Catherine Baron y Léandre Guigma</i>	
Capítulo 24	429
<b>Adaptabilidad, Comunidad y Solidaridad: Los operadores públicos de agua de Francia durante la crisis de la covid-19</b>	
<i>France Eau Publique</i>	
Capítulo 25	443
<b>“¡El pueblo no se rinde, carajo!”: La lucha por el agua pública en Buenaventura, Colombia</b>	
<i>Tatiana Acevedo Guerrero</i>	
Capítulo 26	465
<b>El éxito del agua pública en la lucha contra la covid-19 en Finlandia</b>	
<i>Petri S. Juuti y Riikka P. Rajala</i>	
Capítulo 27	471
<b>Las Comunidades Azules de Quebec: Normas más estrictas sobre el agua en tiempos inciertos</b>	
<i>Isabelle Delainey</i>	
Capítulo 28	483
<b>La capacidad de pago frente al derecho al agua: Imperativos comerciales y alternativas socio-públicas en Medellín</b>	
<i>Denisse Roca-Servat y Erika Meneses</i>	





## LOS AUTORES

**Tatiana Acevedo Guerrero** es Profesora Titular e Investigadora de Políticas de Aguas Residuales en el Instituto de Educación sobre el Agua de Delft (Países Bajos). Se ocupa de las relaciones e historias sociales que se reflejan en el acceso (o la exclusión) al suministro de agua, el saneamiento y el drenaje. Su trayectoria de investigación documenta las formas en que los residentes de diferentes contextos locales interactúan el agua.

**Susan Agada** es consultora en gestión medioambiental y vulnerabilidad. Sus intereses de investigación están centrados en la vulnerabilidad a las catástrofes. En los últimos seis años ha estado trabajando en Nigeria. En la actualidad, Susan integra el equipo docente del del Departamento de Gestión de Desastres y Emergencias de la Universidad de York (Canadá).

**Jeimy Alejandra Arias Castaño** está cursando un doctorado en el Departamento de Geografía de la Universidad de Montreal, en Canadá. Es Licenciada en Ciencias Políticas y Magister en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de Colombia.

**Elisa Bernal Arellano** es una periodista y especialista en comunicación que actualmente trabaja como consultora para la Alianza Mundial de Operadores de Agua (GWOPA) de la agencia ONU-Habitat, con sede en Bonn (Alemania). Tiene un máster en Estudios de Oriente Medio y ha trabajado para el IEMed, un destacado centro de investigación sobre las relaciones euromediterráneas.

**Catherine Baron** es Profesora Titular de Estudios del Desarrollo en el Instituto de Ciencias Políticas de Toulouse (Francia). Su trabajo de investigación se centra en la gobernanza del agua urbana en África y Asia (Burkina Faso, Níger e Indonesia), con énfasis en la equidad en el acceso al agua en barrios urbanos precarios y en la gobernanza participativa del agua desde una perspectiva institucional.

**María Botero-Mesa** es abogada por la Universidad de Antioquia con una Maestría en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Colombia. Es asesora jurídica de la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila y de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, así como investigadora del Grupo de Territorio de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

**Daniel Chavez** es Investigador Senior del Transnational Institute (TNI), con sede en Ámsterdam, Países Bajos. Es Licenciado en Ciencias Antropológicas Social por la Universidad de la República, de Uruguay y tiene un Máster y un Doctorado en Estudios del Desarrollo por el Instituto Internacional de Estudios Sociales de la Universidad Erasmus de Rotterdam. Sus intereses de investigación se centran en la gestión pública, políticas de agua y energía, teoría del Estado y movimientos sociales.

**Isabelle Delainey** es la Directora de Proyectos de la organización no gubernamental Eau Secours, en Québec, Canadá. Es Licenciada en Geología y Geografía, Magister en Gestión Medioambiental y Desarrollo Sostenible y postgraduada en Pedagogía y Auditoría Medioambiental.

**Milo Fiasconaro** es el Director Ejecutivo de Aqua Publica Europea -la Asociación Europea de Operadores Públicos de Agua- desde 2012. Anteriormente, trabajó para diferentes autoridades públicas en la aplicación de políticas europeas, especialmente en las áreas de innovación y medio ambiente. Tiene un máster en Geografía Humana por la Universidad de Durham (Reino Unido) y es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Florencia (Italia).

**Kathryn Furlong** es Profesora Asociada del Departamento de Geografía de la Universidad de Montreal, en Canadá. Es Titular de la Cátedra de Investigación sobre Agua y Urbanización.

**Jovana Gojkovic** es la Coordinadora de Proyectos de Aqua Publica Europea, donde apoya la facilitación de los intercambios y la cooperación entre operadores públicos de agua y contribuye a debates políticos, en particular en los ámbitos del agua y la sostenibilidad. Tiene un máster en Asuntos Europeos y ha trabajado anteriormente con organizaciones europeas en Bruselas, Bélgica.

**Marcela González-Rivas** es Profesora Adjunta en la Escuela de Posgrado de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos). Sus intereses de investigación giran en torno a la política y la gobernanza del agua, con eje en el acceso desigual al agua en diversas comunidades y las regiones, especialmente en México y otros países de América Latina.

**Mary Grant** es la Directora de la Campaña Agua Pública para Todos de la organización no gubernamental Food & Water Watch. Supervisa las campañas para apoyar el acceso universal al agua potable en Estados Unidos, promoviendo el suministro público responsable y asequible a los servicios de agua y saneamiento. Es Licenciada en Ciencias Ambientales por la Universidad de Duke.

**Léandre Guigma** es un arquitecto con un PhD en Planeamiento

Urbano. Compagina su actividad profesional (director de Perspective, una agencia de consultoría en estudios urbanos de Uagadugú, Burkina Faso) con la docencia y la investigación académica. Sus investigaciones se centran en la realidad de los asentamientos irregulares y la coordinación de los actores de la gobernanza urbana en África.

**Christopher Herzog** es experto en protección civil y control de catástrofes. Durante los últimos tres años ha trabajado en Hamburg Wasser como ingeniero en el departamento que gestiona y mantiene las redes de suministro de agua y saneamiento. Está especializado en la gestión de crisis y desempeña un papel clave en el Comité de Emergencia Contra la Covid-19 de Hamburgo, Alemania.

**Petri S. Juuti** es el Director de los centros de investigación CADWES e IEHG, Profesor de Historia de Finlandia en la Universidad de Turku, Profesor Adjunto de Historia del Medio Ambiente en la Universidad de Tampere, y Profesor de Historia de la Tecnología en la Universidad de Oulu, en Finlandia. Su principal área de investigación es la historia ambiental, especialmente la interacción entre la sociedad y la naturaleza.

**Craig Laird** es Experto en Partenariados y Especialista en Divulgación de la Alianza Global de Asociaciones de Operadores de Agua (GWOPA), donde coordina los esfuerzos para aumentar el número de miembros de y el compromiso entre las partes interesadas, en particular las empresas públicas de agua.

**Anne Le Strat** es ex Teniente de Alcalde de París y Presidenta de Eau De Paris. Actualmente es investigadora en la Universidad de Nueva York, en Estados Unidos).

**Alex Loftus** es Profesor de Ecología Política en el King's College de Londres, Reino Unido. Su trabajo de investigación está centrado en los debates sobre la privatización, las luchas por el agua en Sudáfrica después del apartheid, el derecho al agua y, más recientemente, la financiarización de las infraestructuras hídricas.

**Hug March** es Profesor Asociado en la Facultad de Economía y Empresa de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) e Investigador del Laboratorio de Transformación Urbana y Cambio Global (TURBA) de la misma universidad. Su campo de investigación es la ecología política urbana y la economía del ciclo del agua, incluyendo procesos de financiarización y remunicipalización del agua.

**Marwa Marwa** es Profesora de la Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, en Indonesia. Su labor de investigación se enmarca en las áreas de economía política del medio ambiente, el desarrollo internacional y la justicia social, en particular la gobernanza del agua urbana en ciudades del Sur Global.

**David A. McDonald** es Profesor de Estudios del Desarrollo Global en la Universidad de Queen's, en Canadá. Es fundador y director del Proyecto de Servicios Municipales (MSP), una iniciativa de investigación que explora modelos progresistas e innovadores de prestación de servicios públicos en diversas regiones del mundo.

**Rebecca McMillan** está cursando un doctorado en Geografía en la Universidad de Toronto, Canadá. Su trabajo de investigación se ha centrado en las políticas de participación y prestación de servicios públicos en Venezuela.

**Erika Meneses** es estudiante de la Maestría en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Colombia. Es antropóloga, egresada de la Universidad de Antioquia, y miembro del Grupo de Estudio sobre Ecología Política y Justicia del Agua.

**Pablo Messina** es un economista e historiador especializado en economía del desarrollo. Es miembro de Comuna, una cooperativa de científicos sociales con sede en Montevideo, Uruguay, que presta servicios de investigación a sindicatos y otras organizaciones sociales. También es Profesor Adjunto del Departamento de Historia y Estudios del Desarrollo de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de la República.

**Beverley Mullings** es Profesora de Geografía en la Universidad de Queen's, en Canadá. Sus investigaciones se enmarcan en los campos de la economía política feminista, las geografías del trabajo y los estudios urbanos, con énfasis en la transformación social, el neoliberalismo y las políticas de género, raza y clase en el Caribe y su diáspora.

**Benjamin J. Pauli** es Profesor Adjunto de Ciencias Sociales en la Universidad de Kettering, en Flint (Michigan, Estados Unidos). Preside la junta directiva del Movimiento de Transformación Medioambiental de Flint y es miembro del Consejo Asesor Nacional de Justicia Medioambiental de la Agencia de Protección Medioambiental.

**Riikka P. Rajala** es la Coordinadora del equipo de investigación CADWES y Profesora de Servicios de Agua en la Universidad de Tampere, en Finlandia. Es Doctora en Ciencias especializada en servicios de agua, saneamiento y medio ambiente, gestión de servicios, historia ambiental e historia de la tecnología.

**Robert Ramsay** es el Coordinador de Investigaciones del Sindicato Canadiense de Empleados Públicos (CUPE). Su trabajo se centra en la gobernanza y las finanzas municipales, las infraestructuras y los servicios, y la privatización. Es Licenciado en Geografía Humana por la Universidad de Toronto y en Comunicación por la Universidad de Georgetown.

**Denisse Roca-Servat** es Profesora e Investigadora del Grupo de Territorio de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Colombia. Es integrante de la Alianza por la Justicia del Agua y Co-Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Ecología Política del Sur / Abya-Yala del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Tiene un doctorado en Estudios de la Justicia de la Universidad Estatal de Arizona, Estados Unidos, y un máster del Institut d'etudes Politiques-Bordeaux, Francia.

**Greg Ruiters** es Profesor de Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno de la Universidad del Cabo Occidental, en Sudáfrica. Anteriormente, fue codirector del Proyecto de Servicios Municipales. Previamente, fue Director del Instituto de Investigación Social y Económica (ISER), Titular de la Cátedra Mathew Goniwe y Profesor de Desarrollo y Sociedad en la Universidad de Rhodes.

**Martín Sanguinetti** es economista e Investigador de Comuna, una cooperativa con sede en Montevideo fundada por académicos progresistas para prestar servicios de investigación a sindicatos y otras organizaciones sociales. Es Profesor Adjunto de Historia y Estudios del Desarrollo en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de la República, Uruguay.

**Mar Satorras** es Becaria de Investigación Juan de la Cierva en el Laboratorio de Transformación Urbana y Cambio Global (TURBA) de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), España. Es antropóloga y científica ambiental, Doctora en Estudios Ambientales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Combinando perspectivas de la historia ambiental, la ecología política y la etnoecología investiga sobre el cambio climático, los riesgos hidroclimáticos y el ciclo urbano del agua.

**David Saurí** es Profesor de Geografía Humana en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), en Cataluña. Es doctor en Geografía por la Universidad de Clark, Estados Unidos. Sus principales intereses de investigación se centran en el agua, los riesgos naturales, el cambio climático y teorías de las relaciones entre la naturaleza y la sociedad.

**Leonard Shang-Quartey** es el Coordinador de la Red Ciudadana del Agua y activista por los derechos humanos al agua en Ghana. Tiene un máster en Gobernanza, Política y Economía Política por la Universidad Erasmus de los Países Bajos. Lleva más de una década trabajando en el ámbito de las políticas de agua y saneamiento en Ghana.

**Susan J. Spronk** es Profesora Asociada en la Escuela de Desarrollo Internacional y Estudios Globales de la Universidad de Ottawa, en Canadá. Sus intereses de investigación incluyen los movimientos sociales y la formación de clases en América Latina, perspectivas

críticas sobre el capitalismo y el desarrollo, y la gobernanza del agua. Actualmente está trabajando en una investigación comparativa sobre las políticas de transferencia de efectivo y el empoderamiento de las mujeres en Bolivia y Sudáfrica.

**Farhana Sultana** es Profesora Asociada del Departamento de Geografía y Medio Ambiente de la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos de la Universidad de Syracuse, en Estados Unidos, donde también es Directora de Investigación del Programa para el Avance de la Investigación sobre la Colaboración y los Conflictos (PARCC).

**Mildred E. Warner** es Profesora del Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Cornell, donde su trabajo se centra principalmente en los gobiernos locales, el desarrollo económico y la planificación intergeneracional. Su investigación actual explora el impacto de la privatización y la descentralización en el gobierno local y el papel de los servicios humanos como parte de la infraestructura social para el desarrollo. También investiga los vínculos con sostenibilidad medioambiental.

**Arnd Wendland** es un ingeniero civil y medioambiental que ha trabajado durante más de 20 años en Hamburg Wasser, una empresa pública de Alemania. Durante los últimos ocho años ha sido director general de una asociación de agua y aguas residuales en la región metropolitana de Hamburgo.

**Claudia Wendland** es una ingeniera que ha trabajado en el sector del agua y el saneamiento durante más de 25 años. Tiene un Doctorado en Ingeniería y ha sido Profesora en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Lübeck. Es experta en la gestión de proyectos en el ámbito de la depuración de lodos y aguas residuales.

**Xue Zhang** es Investigadora postdoctoral en el Departamento de Planificación Urbana y Regional y en el Departamento de Desarrollo Global de la Universidad de Cornell, en Estados Unidos. Su investigación se centra en el desarrollo regional, la equidad, la política de desarrollo comunitario y la salud pública.

**Sara Correa Zuluaga** es Ingeniera de la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, y miembro de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia. Tiene una Maestría en Ingeniería Ambiental de la Universidad de Antioquia de Colombia.

## Capítulo 1

David A. McDonald

Susan J. Spronk

Daniel Chavez

# INTRODUCCIÓN: POR QUÉ EL AGUA PÚBLICA ES IMPORTANTE

*Históricamente, las pandemias han obligado a los seres humanos a romper con el pasado y reimaginar su mundo. Esta pandemia no es diferente. Es un portal, una puerta entre un mundo y otro.*

Arundhati Roy (2020)

**E**ste libro está centrado en la respuesta de las empresas públicas de agua a la pandemia de covid-19 en diferentes partes del mundo. Es en gran medida una celebración de su notable ingenio, trabajo arduo y solidaridad en condiciones extremadamente difíciles, pero también es una reflexión crítica sobre los retos internos y externos de los operadores públicos de agua, los errores que se han cometido y lo que se podría hacer para mejorar las cosas en el futuro.

En este capítulo introductorio, que sienta las bases para el resto del libro, se argumenta por qué el agua es importante durante la pandemia, seguido de un análisis preliminar sobre por qué el agua pública es importante, que incluye la consideración de diferentes tipos de “agua pública” y sus diferencias con proveedores privados



durante una crisis como la actual. A continuación, examinamos los nubarrones que la covid-19 ha generado para los operadores públicos de agua (desde crisis financieras hasta amenazas de privatización), seguidos de los resquicios de esperanza que se vislumbran: las formas positivas en que las empresas públicas de agua han respondido a la pandemia y cómo estas ideas y prácticas podrían extenderse a cambios organizativos, financieros y filosóficos a más largo plazo. Concluimos con un breve repaso de la génesis de este libro, las metodologías de investigación y la organización de los capítulos.

Sin embargo, aún es pronto, por lo que esta recopilación de ensayos no es más que una foto tomada poco después del primer brote de covid-19 (las etapas de recolección de datos y redacción de los capítulos se completaron entre mayo y agosto de 2020). Al momento de escribir este texto (octubre de 2020), la segunda ola de infecciones de covid-19 está afectando a muchas partes del mundo, y en muchos países la primera oleada todavía no ha acabado. Los retos descritos en este libro pueden volverse exponencialmente más difíciles para los operadores públicos de agua. La creciente crisis económica está causando recortes presupuestarios y la imposición de formas más agresivas de recuperación de costes, mientras que el aumento de los gastos, como la compra de equipos de protección personal (EPP) y la mejora de los protocolos de limpieza mejorados, están creando retos financieros y organizativos que amenazan con socavar las operaciones de las empresas públicas de agua en un futuro próximo.

La pandemia es, por consiguiente, tanto una amenaza como una oportunidad para mejorar el agua pública, y puede impactar en ambos sentidos. En consecuencia, los capítulos de este libro deben leerse de la manera sugerida por Arundhati Roy en la cita del inicio: como un vistazo al potencial de los servicios públicos de agua para actuar como portales hacia un futuro mejor, uno en el que los servicios de agua y saneamiento estén disponibles para toda la población de manera segura, fiable, asequible y democrá-



tica, promoviendo el valor del agua como un bien público más allá de su estrecho valor utilitario. Para ello será necesario romper con el pasado.

La covid-19 no es la primera enfermedad que pone de manifiesto la necesidad de servicios de agua eficaces y equitativos -y seguramente no será la última-, pero es una crisis verdaderamente universal, que pone de manifiesto la importancia de los servicios de agua para el bienestar humano básico en todas partes del mundo. En particular, también ha contribuido a revelar la deficiente cobertura o calidad de los servicios de agua en algunos países del Norte, lo que posiblemente ayude a crear una coalición mundial más sólida de voces a favor del cambio. Como Sultana y Loftus observan en su capítulo centrado en las repercusiones de la covid-19 en los derechos humanos al agua: “Pocas veces tantos residentes en países del Norte han estado tan preocupados porque el acceso al agua dependa de la capacidad de pago. Pocas veces se ha debatido tan ampliamente sobre el derecho al agua y al saneamiento, con un creciente enfado por el cierre de aseos públicos y una creciente preocupación por la inseguridad de la provisión de agua a los hogares” (véase también Meehan et al. 2020). Los capítulos sobre los cortes de agua en Estados Unidos y la pobreza hídrica en España ofrecen más pruebas concretas de las crecientes disparidades mundiales en el suministro de este servicio esencial.

Por lo tanto, no todas las historias recogidas en este libro son positivas, pero todas ilustran el potencial de cambio constructivo (a través de la creciente demanda de espacios y procesos más democráticos para la toma de decisiones, el desarrollo de políticas tarifarias más justas y el intercambio de conocimientos entre los operadores públicos de agua). Algunas historias son dramáticas: las decisiones que afectan al suministro de agua podrían tener consecuencias de vida o muerte para millones de personas. Otras son menos sensacionalistas, pero no por ello menos importantes o notables, ya que ilustran la rapidez y eficacia con la que muchas empresas públicas de agua han afrontado la pandemia. En este

sentido, animamos al público lector a revisar toda la gama de experiencias recopiladas en esta colección para comprender mejor la amplitud de los desafíos, las muy diferentes capacidades de los operadores de agua y los diversos resultados de las empresas públicas durante la pandemia, en el marco del esfuerzo global por garantizar la mejor provisión de servicios seguros y apropiados para toda la población.

Esta variada recopilación de historias pretende alcanzar tres objetivos. El primero es ofrecer una sólida exposición de conocimientos empíricos y teóricos sobre cómo los operadores públicos de agua de todo el mundo están respondiendo a la pandemia de covid-19. El segundo es identificar y examinar críticamente prácticas que pueden ser consideradas “buenas” (en contraposición a las “mejores”) y cómo estas podrían ser transferibles a otros lugares. Y, por último, pretendemos destacar las necesidades y oportunidades para la construcción de un futuro para el agua pública más progresista a largo plazo, identificando y recogiendo las lecciones que nos podría dejar la covid-19.

## **POR QUÉ ES IMPORTANTE EL AGUA**

Del puñado de medidas preventivas que se consideran eficaces para frenar o evitar la propagación de la covid-19, el lavado de manos es una de las más importantes. La acción mecánica de frotarse las manos con agua puede eliminar los gérmenes por sí misma, pero es más eficaz cuando se combina con jabón porque sus moléculas alteran la membrana lipídica externa del virus SARS-CoV-2, eliminando los fragmentos virales (Schmidt 2020). Los desinfectantes de manos con un contenido de alcohol de al menos 60% pueden ser igualmente eficaces, pero suelen ser más caros, no siempre están disponibles y no son tan eficaces si las manos están sucias (Smith et al. 2020, Sicket-Bennet et al. 2005). Lavarse las manos también es importante para evitar otras enfermedades como la salmonelosis, la hepatitis y la gripe, siendo la comorbilidad un fuerte indicador

de la posible infección y gravedad de la covid-19 (Aly et al. 2020, Morley y Vellas 2020).

Pero lavarse las manos solo es posible si hay agua disponible. Casi 2.100 millones de personas carecen de acceso a agua segura y fácilmente disponible en sus hogares, mientras que otros millones deben recorrer largas distancias a pie o dependen de servicios de agua poco fiables e intermitentes fuera de sus casas (UNICEF y OMS 2017). Muchas instituciones gubernamentales también carecen de servicios básicos de higiene. En 2016, el 47% de las escuelas de todo el mundo carecían de servicios adecuados para lavarse las manos, al igual que el 16% de los centros sanitarios (UNICEF y WHO 2018, 11).

Las desconexiones de agua en muchos países agravan el problema. Solo en Estados Unidos, 15 millones de estadounidenses vieron interrumpidos sus servicios de agua por falta de pago en el año 2016 (Swain et al. 2020). La crisis parece estar empeorando; según una encuesta reciente “la factura del agua podría ser pronto inasequible para más de un tercio de los estadounidenses” (Teodoro 2019, 2; véanse también los capítulos sobre Baltimore, Pittsburgh y Flint en este volumen). Las fugas en la infraestructura, la provisión intermitente del servicio y otras irregularidades contribuyen a exacerbar el problema mundial de acceso al agua para el básico lavado de manos.

Incluso cuando se dispone de agua, no siempre hay suficiente para lavarse las manos correctamente. Dado que el virus de la covid-19 no se transmite por el agua, la cantidad utilizada en el lavado de manos es más importante que su limpieza (aunque el agua contaminada sea un vector de otras enfermedades). Por lo tanto, “es preferible lavarse las manos con frecuencia con agua de baja calidad que hacerlo con poca frecuencia con agua de alta calidad” (Howard et al. 2020, 382). Pero como el número de personas que se quedan en casa ha aumentado durante la covid-19 debido a las medidas de confinamiento, es cada vez más difícil garantizar que se destinen cantidades suficientes para el lavado de manos, especial-

mente si se tienen en cuenta otras urgentes necesidades de agua en los hogares.

El acceso al jabón es otro problema. UNICEF y la OMS (2019) informan de que solo el 60% de la población mundial dispone de un sitio en su hogar con disponibilidad tanto de agua como de jabón, ya sea con instalaciones fijas (un lavabo) o móviles (jarras o palanganas). Estas cifras se reducen a menos del 50% en el África subsahariana (Brauer et al. 2020, Jiwani y Antiporta 2020).

Es importante destacar que las aguas residuales no son un propagador de la covid-19, ya que las heces no parecen ser un vector de la enfermedad (aunque, una vez más, sea un vector de otras enfermedades graves, lo que puede contribuir a la comorbilidad). Sin embargo, los anticuerpos del virus causante de la covid-19 pueden rastrearse en los sistemas de saneamiento y pueden ser una herramienta importante para controlar los brotes de la enfermedad (Farkas et al. 2020; véase también el capítulo sobre Québec en este volumen). Por lo tanto, las empresas de agua pueden desempeñar un papel importante en la emisión de avisos anticipados sobre la aparición de la enfermedad en un sitio específico.

## **POR QUÉ ES IMPORTANTE EL AGUA PÚBLICA**

Aunque las empresas privadas de agua también se han enfrentado a la crisis de la covid-19 (más adelante hablaremos sobre eso), este libro se centra en los operadores públicos de agua por dos razones. En primer lugar, las empresas públicas constituyen la gran mayoría de los proveedores de servicios de agua del mundo. El agua privada sigue siendo importante en algunas partes de Europa (el 100% en Inglaterra, 67% en Francia y 63% en España) y el suministro privado está creciendo en algunos lugares (por ejemplo en China y Brasil), pero en la mayoría de los países del mundo el agua y el saneamiento siguen siendo predominantemente públicos. En Estados Unidos, solo el 15% del agua es suministrada por empresas privadas, mientras que en Alemania e Italia solo el 12% y el 11% es

privado, respectivamente (Arup 2015, 38). En los países de renta baja, los servicios son prestados mayoritariamente por empresas públicas de agua, y las compañías privadas muestran poco interés en atender estos mercados (WWC y OCDE 2015). El sector privado tampoco desempeña un papel importante en las inversiones de capital en el sector del agua (Hall 2015, 10; véase también McDonald et al. 2020a).

En segundo lugar, hay buenas razones para argumentar que los operadores públicos de agua pueden hacer las cosas de manera diferente a las empresas privadas. Como argumentan los miembros de la ONG France Eau Publique en su capítulo de este libro: “A diferencia de un contrato de concesión, que circunscribe la inversión dentro de un marco temporal y espacial, el modelo de gestión pública proporciona los medios para tomar decisiones basadas en las consecuencias a largo plazo. Los operadores públicos se comprometen a defender y preservar el agua como un bien común. Cuando el agua se privatiza, las autoridades locales deben negociar con operadores privados que se niegan a salirse de los mandatos definidos en el contrato. Los operadores públicos, por el contrario, asumen que tienen la misión de suministro de un bien público. Los trabajadores están en el centro de este movimiento, dispuestos a comprometer su tiempo y energía para garantizar la calidad del servicio”.

No es nuestra intención “demostrar” que los operadores públicos de agua han respondido mejor a la covid-19 que sus homólogos privados. No hemos realizado una investigación comparable sobre las reacciones de las empresas privadas ante la crisis que nos permita hacerlo. Tampoco pretendemos disponer de una muestra representativa de operadores públicos de agua que permita tal comparación. De hecho, tenemos una selección intencionadamente sesgada de empresas públicas que fueron elegidas porque esperábamos que pudieran ilustrar ejemplos relativamente positivos en un intento por aprender más sobre lo que han hecho bien (y no tan bien) en sus esfuerzos por enfrentar la pandemia. Reconocemos

que hay servicios públicos de agua mal gestionados en el mundo que podrían presentar una imagen muy diferente, pero ese no es el propósito de este libro.

Dicho esto, creemos firmemente que los servicios públicos de agua pueden ser más democráticos, más responsables y más transparentes que los servicios privados de agua, en gran medida porque su objetivo no es el lucro. También ofrecen un mayor potencial de colaboración con otros proveedores de servicios públicos, dados sus amplios mandatos fundacionales, con horizontes temporales más largos en lo que respecta a las inversiones en personal, infraestructuras y procesos. Tres décadas de estudios de casos y metaestudios sobre este tema en todo el mundo han demostrado claramente que los operadores de agua del sector privado tienden a ser más caros, menos responsables y menos interesados en las inversiones a largo plazo que sus homólogos del sector público (Hall et al. 2005, Castro 2008, Bakker 2010, Bel et al. 2010, Tan 2012). Creemos que esto ha afectado negativamente su capacidad para responder a la covid-19 de forma democrática y equitativa, y por ello nos sumamos a las conclusiones generales de un grupo de relatores especiales de la ONU que publicaron un artículo de opinión (sin precedentes) en el periódico *The Guardian* en octubre de 2020, en el que argumentaban que “la covid-19 ha puesto de manifiesto el impacto catastrófico de la privatización de servicios vitales” como el agua (Farha et al. 2020).

Pero este libro no trata de los impactos de la privatización. La cuestión que quisiéramos plantear es qué constituye un “buen” operador público. En este punto, nuestra posición es contingente, carece de resultados predeterminados y tiene en cuenta una amplia gama de factores sociales, políticos, económicos, culturales y geofísicos (McDonald y Ruiters 2012). Para complicar las cosas, nunca hay dos lugares iguales, y ningún operador público de agua lo hará todo exactamente de la misma manera. Nos interesa el desordenado *collage* de indicadores que conforman una evaluación del rendimiento del agua pública y examinamos estos marcadores en



diferentes lugares en un esfuerzo por documentar y comprender mejor la eficacia (o no) de estas acciones para promover servicios de agua equitativos, sostenibles y democráticos durante la crisis de la covid-19.

También mostramos la importancia de los actores no estatales en el marco de los servicios de agua “públicos”. La coproducción, en la que participan gobiernos, comunidades, ONG y otros actores, es una realidad desde hace mucho tiempo en la prestación de servicios de agua, sobre todo –pero no solo– en los países del Sur (Ahlers et al. 2014). Por ello, hemos incluido un capítulo sobre el papel de las pequeñas empresas locales que llenan los vacíos que deja el Estado en las zonas rurales de Nigeria, y otro que explora los acueductos comunitarios en Colombia, una práctica muy extendida en algunas partes de América Latina (Llano-Aria 2015).

Igualmente importante es que seamos muy críticos con ciertos tipos de operadores públicos de agua, concretamente los que están corporativizados y comercializados. Por corporativización nos referimos a las empresas de agua que son propiedad y están gestionadas por el Estado (local o nacional), pero que funcionan con un estatus legal y financiero independiente (McDonald 2014). La corporativización puede adoptar muchas formas diferentes, pero el auge del neoliberalismo y de la llamada “nueva gestión pública” en las últimas cuatro décadas ha dado lugar a la comercialización generalizada de los servicios de agua, en los que los principios de funcionamiento de tipo mercantil dominan la toma de decisiones. El resultado general ha sido la creación de empresas públicas que operan como si fueran empresas privadas en un mercado competitivo, centrándose primariamente en los resultados financieros en un esfuerzo por “fomentar determinados tipos de comportamiento empresarial, competitivo y comercial” (Gilbert 2013, 9).

Esta forma de comercializar el suministro de agua se ha manifestado sobre todo en la obsesión por la recuperación total de los costes y las duras sanciones por impago de las facturas del consumo doméstico. El resultado ha sido una crisis de cortes de agua en

muchas partes del mundo, como lo explican algunos capítulos de este libro (centrados en casos tan diversos como Flint, Medellín y Ciudad del Cabo). Hoy en día son pocos los operadores públicos de agua que no han sufrido los impactos de las políticas de recuperación de costes en la provisión de los servicios públicos.

Sin embargo, la corporatización neoliberal no es lo mismo que la privatización, y los principios del libre mercado nunca se aplican plenamente a las empresas estatales o a los “monopolios naturales” como el agua y el saneamiento (Furlong et al. 2018). En este sentido, destacamos las posibles aperturas para un cambio progresista incluso en algunos de los operadores públicos de agua más corporatizados mencionados en este libro. La covid-19 contribuye a exponer las contradicciones e inequidades de los estrechos mandatos de recuperación de costos y las prácticas de cortes que a menudo les acompañan. Como tal, algunos de los ejemplos menos positivos de esta colección pueden resultar los más instructivos en cuanto a lo que se puede y debe hacerse para abordar la crisis de asequibilidad y para avanzar hacia un modelo público más sostenible y más democrático en un mundo post-covid.

## LA CRISIS FINANCIERA

Sin embargo, la situación financiera inmediata de los operadores públicos de agua es muy grave. La mayoría de los operadores públicos de agua analizados en este libro se enfrentan a graves déficits financieros como resultado de la pandemia. Ello se suma a una situación fiscal sombría en una época de austeridad, que dificulta la ejecución de políticas públicas de agua progresistas a corto plazo y disminuye las opciones de cambio a largo plazo.

Este impacto financiero se ha notado en dos frentes. El primero ha sido una importante pérdida de ingresos. La menor demanda (sobre todo de la industria), combinada con la disminución de los pagos (debido a la creciente pobreza y a la pérdida de empleos), ha supuesto una drástica caída de los ingresos. Además, muchos



operadores públicos de agua han subvencionado el consumo y reconectado a los usuarios a la red en un esfuerzo por ayudar a combatir la propagación del virus (a veces como resultado de la legislación vigente, pero también debido a decisiones internas), agravando así las pérdidas financieras. El segundo factor ha sido el aumento de los costes, como los EPP, la organización de nuevas modalidades de trabajo, la escasez de suministros críticos, el aumento de los protocolos de limpieza, la ampliación de los servicios informáticos y la digitalización, la prestación de servicios de emergencia, las horas extraordinarias del personal, el desarrollo de nuevos sistemas de relación con los consumidores, entre otros.

El resultado ha sido una contracción de los flujos de caja diarios y de los presupuestos de capital a largo plazo. Todavía no hay cifras globales completas, pero los datos recogidos en junio de 2020 por la Red Internacional de Evaluación Comparativa de los Servicios de Agua y Saneamiento revelaron que los índices de recaudación habían caído un 40% en los servicios que supervisan, mientras que los costes también habían aumentado significativamente (World Bank 2020a). Otras cifras indican una disminución de los ingresos de hasta el 70% en las primeras semanas de la pandemia (World Bank 2020b). En Estados Unidos, las pérdidas financieras para las empresas de servicios públicos se estiman en 13.900 millones de dólares y los impactos económicos en 32.700 millones de dólares (Raftelis 2020). Esto ocurre en un país donde las necesidades de inversión en infraestructura en el sector del agua se estiman en más de un billón de dólares en los próximos 20 años (Tiemann 2017, 9). Los operadores de agua de países como Burkina Faso y Colombia se encuentran en situaciones igualmente difíciles, pero con un margen de maniobra fiscal y monetario mucho menor.

Aunque muchas empresas de agua han entrado en déficit para gestionar la crisis de la covid-19, no está nada claro que puedan conservar la financiación necesaria para ampliar y mejorar los servicios de agua cuando la pandemia haya terminado. Si la experiencia pasada de crisis sanitarias transmitidas por el agua sirve

de ejemplo, la financiación de emergencia se agotará rápidamente en muchos países y los operadores públicos de agua volverán a caer en un estado crónico de crisis financiera. Por mucho que nos guste pensar que esta pandemia en particular será la que finalmente despierte al mundo a la necesidad de una financiación adecuada para hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de agua y saneamiento –con cifras globales para las metas 6.1 y 6.2 de los ODS por sí solas estimadas en 150.000 millones de dólares estadounidenses al año (World Bank 2017, 52)–, incluso los gobiernos y donantes mejor intencionados tendrán dificultades para encontrar el dinero, habida cuenta de todos los demás costes asociados a las secuelas de la covid-19.

Una de las respuestas a la crisis financiera en curso puede ser una corporatización reforzada. Ya hay pruebas de ello en algunos de los capítulos de este libro. En Colombia, por ejemplo, Empresas Públicas de Medellín (EPM) ha introducido medidas de emergencia para hacer que el agua sea más asequible para los pobres durante la pandemia, pero ha dejado muy claro que se trata de ceses temporales de la política de recuperación de costes y ha hecho hincapié en que no está ofreciendo agua “gratis”. En Uruguay, las reformas legislativas y de gestión introducidas durante la pandemia por la nueva coalición gobernante de orientación neoliberal han intensificado la tendencia a la corporatización de la empresa nacional de agua, OSE.

El Banco Mundial también ha aprovechado la pandemia para reforzar su visión mercantilizada de los servicios de agua, con la creación de un programa especializado en la financiación de los operadores de agua afectados por la covid-19. El programa está destinado principalmente a la gestión de la crisis a corto plazo, pero “podría convertirse en un servicio de financiación a medio plazo para el sector del agua, aplicando las lecciones adquiridas durante la pasada crisis financiera” (World Bank 2020b, 5). El objetivo es emplear “modelos de financiación combinada para ayudar a las empresas de servicios públicos solventes o casi solventes a

pasar de una financiación de donantes puramente concesional a una financiación de mercado más sostenible en el contexto de la pandemia” (World Bank 2020b, 1). También se señala que “probablemente será necesario considerar nuevos préstamos externos en el contexto de garantizar la estabilidad macroeconómica y fiscal”, y que estos préstamos requerirán “contratos de rendimiento” con indicadores clave de gestión “que evalúen si los costes de las empresas de servicios públicos están en niveles eficientes”, con el objetivo de “aumentar la eficiencia y cobrar tarifas que reflejen los costes” (World Bank 2020b, 2, 7, 8, 23). Es difícil imaginar una postura más clásicamente neoliberal.

También existe la clara posibilidad de que aumente la privatización en el sector del agua como resultado de la covid-19. Ya algunos organismos multilaterales de alto nivel están presionando para que haya más participación privada. ONU-Habitat y UNICEF (2020, 6), por ejemplo, quieren “promover asociaciones público-privadas con empresas multinacionales para apoyar el suministro de jabón y otros materiales de higiene a las poblaciones más vulnerables de los asentamientos informales”. Les gustaría

...involucrar y empoderar a los pequeños vendedores privados que prestan servicios de agua, saneamiento e higiene en los asentamientos informales para garantizar la continuidad del servicio y apoyar el suministro de equipos de protección personal cuando sea necesario para la prestación segura de los servicios... incluyendo subvenciones, materiales o cualquier otra forma de incentivo que impulse las operaciones de los pequeños vendedores privados en estas áreas (UN-Habitat y UNICEF 2020, 7).

Por su parte, el Banco Mundial (World Bank 2020b) está presionando para que las empresas privadas inviertan en los servicios de agua. Algunos gobiernos también parecen estar aprovechando la crisis como una oportunidad para la privatización, sobre todo en

lugares en los que ya había un impulso para hacerlo, como Brasil (Zislis 2020). En algunos casos, las presiones fiscales por sí solas están empujando a las autoridades a considerar la privatización, como en el caso de la ciudad de Filadelfia, en Estados Unidos (Möhler 2020). En otros casos, la covid-19 ha animado a algunos gobiernos a retractarse de su promesa de remunicipalizar el agua (véase el capítulo sobre Yakarta, en este volumen).

Las propias compañías privadas también parecen estar a la ofensiva, y algunas utilizan covid-19 como una oportunidad para las relaciones públicas. La empresa británica Thames Water, por ejemplo, ha querido publicitar su donación a un fondo fiduciario para apoyar a los clientes con dificultades económicas (Thames Water 2020). Del mismo modo, Suez (2020) ha anunciado que:

Como medida de solidaridad, el Consejero Delegado y los miembros del Comité Ejecutivo han decidido donar el 25% de sus salarios, durante el periodo de confinamiento, a la Fundación Suez, al Instituto Pasteur y a UNICEF para financiar la investigación y el apoyo al personal sanitario durante la crisis.

Las empresas privadas del sector del agua parecen ser optimistas en cuanto a las perspectivas futuras del mercado del agua y el saneamiento, y la covid-19 les sirve para demostrar el potencial de crecimiento y estabilidad del sector debido a su demanda inelástica. Como ya lo señaló Amit Horman, director general de Miya, una empresa de agua de capital privado que opera en Europa, África y el Caribe, en una entrevista con la revista *Smart Water* en mayo de 2020:

No prevemos un impacto significativo a largo plazo en el sector. Creemos que los servicios de agua se encuentran entre los sectores más resistentes a una epidemia y a cualquier crisis financiera que pueda surgir como consecuencia de ella. El

consumo de agua es rígido por naturaleza y creemos que el sector será aún más atractivo para los inversores después de la pandemia (Tempest 2020).

La covid-19 también parece estar contribuyendo a una oleada de fusiones y adquisiciones. Algunos analistas prevén una “completa reestructuración de la industria del agua” (Maceira 2020, 3), ejemplificada a través de una de las posibles adquisiciones más espectaculares del sector en los últimos 50 años: una oferta de agosto de 2020 de la multinacional francesa del agua Veolia por una importante participación en la empresa rival Suez, indicando esta última que se trataba del “primer paso de una adquisición planificada” (Keohane 2020). Irónicamente, pues, la covid-19 puede ofrecer a las empresas privadas de agua una nueva oportunidad, mientras los gobiernos se enfrentan a déficits crecientes y organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y algunas agencias de la ONU siguen promoviendo la participación del sector privado como solución clave para el suministro de agua y saneamiento.

¿Se trata de un “capitalismo del desastre” (Klein 2007, Hashvardhan 2020, Vilenica et al. 2020, Zizek 2020) en el sector del agua, en el que las empresas privadas y sus patrocinadores estatales presionan agresivamente para (re)normalizar las ideas neoliberales y aprovechar las oportunidades de acumulación tras una crisis? Ciertamente, hay indicios de ello, pero no es una conclusión inevitable, ya que los sindicatos, las organizaciones comunitarias, algunos gobiernos y ONG siguen luchando contra la privatización y, al mismo tiempo, presionando por formas más progresistas de provisión de servicios públicos de agua.

En última instancia, este libro pretende ofrecer “buenas noticias”, con indicios de que la covid-19 ha demostrado tanto la realidad como el potencial de los operadores públicos de agua para hacer frente a la pandemia de forma eficaz y justa a corto plazo, al tiempo que abre posibilidades para profundizar la democratización y la equidad en el futuro del sector.

## RESQUICIOS DE ESPERANZA

Algunos de los estudios de caso presentados aquí son más positivos que otros, pero todos ilustran el potencial del sector del agua pública para ser más democrático, más responsable y más equitativo. Es posible que algunas de las lecciones aprendidas no se transfieran fácilmente de un lugar a otro, dadas las circunstancias únicas en las que se encuentran la mayoría de las empresas públicas de agua. Sin embargo, el propio acto de aprendizaje entre iguales e intercambio de conocimientos documentado en este libro es un ejemplo del potencial que tienen los operadores públicos de agua para avanzar en una forma más colectiva de suministro público en el futuro (véanse, en particular, los capítulos escritos por los representantes de Aqua Publica Europea y la Global Water Operators' Partnership Alliance).

El cuadro 1 ofrece un resumen de las “buenas prácticas” recogidas en estos estudios de caso. Ningún operador público de agua es capaz de exhibir todas ellas, y algunos lo hicieron mejor que otros. También hay casos en los que las prácticas positivas (como una moratoria en los cortes) se vieron anuladas por las negativas (como la incapacidad de suministro en las cantidades adecuadas), pero los estudios de caso proporcionan pruebas concretas no sólo de lo que es posible por parte de los operadores públicos, sino de lo que realmente está ocurriendo, a menudo en circunstancias extremadamente difíciles.

La mayoría de los operadores públicos que aparecen en este libro han hecho todo lo que han podido para mantener sus operaciones y ampliar los servicios de emergencia a zonas y hogares sin suministro regular. Muchos de los trabajadores de la primera línea y muchos directivos han trabajado largas horas, a menudo sin compensación adicional y con frecuencia poniendo en riesgo su propia salud (a pesar de los mejores esfuerzos de la mayoría de los operadores de agua para proporcionar EPP adecuados), y con muy



poco reconocimiento o agradecimiento por parte de los medios de comunicación o del público en general.

Algunos operadores de agua pudieron introducir nuevos procesos democráticos de toma de decisiones, así como sistemas de pago fáciles de usar y servicios más accesibles para los consumidores. Muchos desarrollaron campañas de educación pública en torno al lavado de manos eficaz, asegurando a los residentes la fiabilidad y seguridad de sus sistemas de agua y saneamiento, ayudando a aliviar la ansiedad. Y lo que es más importante, las empresas públicas de agua han sido capaces de desarrollar y aplicar estas acciones de emergencia con rapidez y eficiencia, a menudo rediseñando planes sobre la marcha y, en algunos casos, desarrollando protocolos de emergencia desde cero. Puede que no sea física cuántica en lo concerniente a la complejidad de las tecnologías implicadas, pero estas empresas públicas han navegado por un terreno enormemente complejo de dinámicas sociales, políticas y económicas en medio de una pandemia.

Los resultados positivos de los operadores públicos de agua durante la covid-19 también pueden contribuir a frenar las mencionadas amenazas de privatización. Incluso podrían contribuir a acelerar las demandas de remunicipalización o renacionalización. Antes de la pandemia ya existía una tendencia creciente a devolver los servicios de agua a la propiedad y la gestión públicas, con al menos 311 casos de remunicipalización de servicios de agua en los últimos 20 años en más de 40 países (Kishimoto et al. 2020).

Cientos de municipios más tomarán la decisión de renovar o no sus contratos con el sector privado en la próxima década, y algunas empresas privadas ya han decidido retirarse antes de tiempo, incluso cuando ello conlleva una multa (Umler y Gerlak 2019). Los buenos resultados de los operadores de agua recientemente remunicipalizados durante la covid-19 podrían ayudar a promover esta opción, como ilustran los casos de París y Terrassa incluidos en este libro.

**Tabla 1.1**  
*Ejemplos de medidas progresistas de las empresas públicas de agua*

<b>Objetivos</b>	<b>Acciones</b>
Hacer asequibles los servicios de agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplazamientos de pago</li> <li>• Tarifas reducidas</li> <li>• Suministro gratuito</li> <li>• Destinar cuidadosamente las subvenciones a los más necesitados</li> </ul>
Mantener a las personas conectadas a los servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moratoria en los cortes</li> <li>• Rápidas reconexiones</li> <li>• Reparación rápida de averías o interrupciones</li> <li>• Garantizar servicios sin interrupciones</li> </ul>
Puntos de acceso más cercanos o seguros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación de grifos en el hogar o en patios</li> <li>• Instalación de grifos comunitarios</li> <li>• Suministro de emergencia con camiones cisterna</li> </ul>
Servicios en línea nuevos o mejorados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opciones de pago sin contacto</li> <li>• Asistencia técnica a distancia para los consumidores</li> </ul>
Servicios de emergencia para grupos vulnerables (por ejemplo refugiados o asentamientos informales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones de lavado</li> <li>• Cisternas de agua</li> <li>• Fuentes de agua</li> <li>• Servicios de limpieza</li> </ul>
Educación pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia y métodos de lavado de manos</li> <li>• Aliviar la ansiedad social asegurando que los servicios de agua son seguros, fiables y asequibles</li> </ul>
Personal de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministro de EPP</li> <li>• Formación adicional</li> <li>• Opciones de trabajo a distancia</li> <li>• Ayuda para el cuidado de niños</li> <li>• Pruebas de detección del virus</li> </ul>



Tabla 1.1

*Ejemplos de medidas progresistas de las empresas públicas de agua*

Compromiso del personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los trabajadores de primera línea asumen riesgos a su salud</li> <li>• Gestores que trabajan en el desarrollo de nuevos sistemas</li> <li>• Horas extras no remuneradas</li> </ul>
Ampliar o desarrollar procesos democráticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuchar las diferentes voces (comunidades, trabajadores)</li> <li>• Aumentar la transparencia en la toma de decisiones</li> <li>• Mejorar la rendición de cuentas respecto de las decisiones tomadas</li> </ul>
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de nuevos sistemas de trabajo y herramientas informáticas</li> </ul>
Redes y solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambios de conocimientos entre pares sin ánimo de lucro (dentro del mismo sector, entre sectores, nacionales, internacionales)</li> </ul>

Las experiencias negativas de privatización durante la covid-19 podrían acelerar aún más las demandas de remunicipalización. De hecho, las oleadas iniciales de municipalización del agua a finales del siglo XIX y principios del XX fueron en gran medida el resultado de epidemias sanitarias causadas por la deficiente prestación de servicios de agua privados. Los reformistas sanitarios de la Inglaterra victoriana, por ejemplo, utilizaron los brotes de cólera para exponer las graves deficiencias de un enfoque *laissez faire* del problema, que había permitido a nueve empresas de la ciudad de Londres repartirse el suministro de agua entre ellas, armando “un monopolio de nueve cabezas” sin coordinación central (Leopold y McDonald 2012). Nada menos que John Stuart Mill hizo suya la causa, criticando las ineficiencias bizantinas del suministro privado balcanizado mucho antes del establecimiento de un proveedor monopolista a gran escala. En 1851 consideraba obvio que se obtendría un gran ahorro de mano de obra “si Londres fuera abastecido

por una sola compañía de gas o de agua en lugar de la pluralidad existente... Si hubiera un solo establecimiento, podría cobrar menos, sin dejar de obtener la tasa de beneficio que ahora se obtiene” (Mill 1872, 88-89). Era un error, argumentaba, creer que la competencia entre empresas de servicios públicos mantenía realmente los precios bajos. Algo similar ocurrió en la ciudad de Nueva York, que “se hizo cargo de los servicios de agua potable de la Manhattan Company, predecesora de JPMorgan Chase, después de que un brote de cólera matara a 3.500 personas y un incendio devastador causara grandes daños materiales” (FFW 2012, 12-13).

Tampoco es sólo la privatización del agua lo que se cuestiona durante la covid-19. Como deja claro el artículo de opinión de los relatores especiales de la ONU, la privatización es la causa de un amplio abanico de problemas asociados a la pandemia, afectando servicios que van desde la vivienda hasta la atención sanitaria y la educación (Farha et al. 2020). Su argumento central es que es extremadamente difícil (si no imposible) gestionar una crisis de salud pública integral con una red de servicios gestionada con fines de lucro y fragmentada. Esta toma de conciencia, combinada con un creciente reconocimiento de los impactos altamente racializados y de género de la covid-19 (véase el capítulo de Spronk en este libro), puede ayudar a fortalecer los vínculos entre el movimiento antiprivatización y las preocupaciones sociales más amplias en torno a la equidad y la discriminación en el acceso a servicios esenciales, ayudando a construir un conjunto más sólido de demandas en torno a un mundo futuro con mayor protagonismo del sector público.

Para esta reconstrucción de los servicios públicos será fundamental integrar formas más democráticas de financiación pública. En este sentido, podemos mencionar brevemente el potencial de los bancos públicos, en particular, para ayudar a financiar los servicios de agua y saneamiento. Hay más de 900 bancos públicos en todo el mundo (excluyendo a los bancos centrales y multilaterales), que colectivamente poseen más de 48 billones de dólares en

activos y representan alrededor del 17% de los recursos bancarios mundiales (McDonald et al. 2020a). Algunos –como el Nederlandse Waterschapsbank (NWB) holandés y el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) alemán– llevan décadas concediendo préstamos a los operadores públicos de agua a bajos tipos de interés y proporcionando asesoramiento experto al sector público. Otros son relativamente nuevos, pero el potencial para ampliar estas relaciones y crear confianza y conocimientos intersectoriales es considerable. La covid-19 puede contribuir a crear más conciencia y oportunidades para esas formas nuevas e innovadoras de asociación público-pública [para más información sobre este tema, véase el volumen complementario de este libro, *Los bancos públicos y la covid-19* (McDonald et al. 2020b)].

## LA ESTRUCTURA DEL LIBRO

Como ya se ha señalado, se trata de una muestra selectiva de lo que esperábamos que fuera un conjunto relativamente positivo de estudios de casos de empresas públicas de agua en respuesta a la covid-19. Al final, no ha sido ni tan sistemático ni tan optimista como esperábamos, pero sí ofrece una foto bastante impresionante de un momento extraordinario. Con aportes de académicos, activistas, expertos técnicos, sindicalistas, miembros de ONG y de organizaciones comunitarias vinculados a proveedores de servicios de agua de más de 20 países, este libro ofrece una perspectiva global de un fenómeno mundial.

Cuando inicialmente nos pusimos en contacto con los posibles colaboradores, en abril de 2020, poco después de que la Organización Mundial de la Salud declarara una pandemia en marzo, no estaba claro quién podría participar ni qué tipo de información podrían recopilar. Proporcionamos a los autores una lista estandarizada de preguntas para que las aplicaran a su realidad local, así como orientaciones para sistematizar y analizar las medidas adoptadas para garantizar el acceso a los servicios de agua potable

y saneamiento, la salud y la seguridad de las y los trabajadores, el papel que desempeñan los sindicatos en la toma de decisiones, las comunicaciones y el compromiso de la comunidad, la colaboración con otros servicios públicos en su jurisdicción, la colaboración con operadores públicos de agua en otras jurisdicciones, el acceso a la financiación para medidas de emergencia, los niveles de preparación para la crisis y el impacto de la covid-19 en la planificación a largo plazo, entre otras preguntas orientadoras. Sin embargo, la naturaleza constantemente cambiante de la crisis, combinada con contextos personales y geográficos muy diferentes, dificultó alcanzar el tipo de coherencia que pretendíamos en un principio.

Pero quizás sea la naturaleza ecléctica de este libro su mayor fuerza, ya que ilustra tanto la universalidad de las experiencias de los servicios de agua como sus diversas realidades. También son diferentes los estilos de redacción. Algunos capítulos son extensos y teóricos, mientras que otros son breves y prácticos. Sin embargo, en conjunto, ofrecen una serie de ideas que deben ser probadas en su totalidad para apreciar su sabor general. En este sentido, animamos a los lectores a revisar una amplia muestra de capítulos, de diferentes lugares y perspectivas, y hemos colocado intencionadamente los ensayos en orden aleatorio para promover esto.

También se trata de un proyecto de “respuesta rápida”, lo que significa que los autores y los editores, al igual que el equipo de traducción y diseño gráfico, trabajaron con plazos muy ajustados para publicar los resultados. Por lo tanto, pedimos a nuestros diligentes lectores que nos perdonen cualquier pequeño error de formato, de citación o tipográfico.

## REFERENCIAS

Ahlers, R., Cleaver, F., Rusca, M., y Schwartz, K. 2014. Informal space in the urban waterscape: Disaggregation and co-production of water services. *Water Alternatives* 7(1): 1-14.

Aly, M. H., Rahman, S. S., Ahmed, W. A., Alghamedi, M. H., Al Shehri, A.

- A., Alkalkami, A. M., y Hassan, M. H. 2020. Indicators of critical illness and predictors of mortality in covid-19 patients. *Infection and Drug Resistance* 13: 1995.
- Arup. 2015. *inDepth Water Yearbook: Your Guide to Global Water Industry Data: 2014-15*. Arup. <https://bit.ly/31YHY8e> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Bakker, K. 2010. *Privatizing water: governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bel, G., Fageda, X., y Warner, M. E. 2010. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management* 29(3): 553-577.
- Brauer, M., Zhao, J. T., Bennitt, F. B. y Stanaway, J. D. 2020. Global access to handwashing: implications for covid-19 control in low-income countries. *Environmental Health Perspectives* 128(5). doi:10.1289/EHP7200.
- Castro, J. E. 2008. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. *Progress in Development Studies* 8(1): 63-83.
- Farha, L., Bohoslavsky, J.P., Boly Barry, K., Heller, L., De Schutter, O., y Sepúlveda Carmona, M. 2020. Covid-19 has exposed the catastrophic impact of privatising vital services. *The Guardian*. 19 de octubre. <https://bit.ly/2Gb2YAO> (consultado el 19 de octubre de 2020).
- Farkas, K., Hillary, L. S., Malham, S. K., McDonald, J. E., y Jones, D. L. 2020. Wastewater and public health: the potential of wastewater surveillance for monitoring covid-19. *Current Opinion in Environmental Science & Health*.
- FFW [Food and Water Watch]. 2012. *Municipalization Guide: How U.S. Communities Can Secure Local Public Control of Privately Owned Water and Sewer Systems*. Washington, DC. <https://bit.ly/3oGo4Zo> (consultado el 10 de julio de 2020).
- Furlong, K., Guerrero, T. A., Arias, J., y Sanchez, C. P. 2018. Rethinking water corporatisation: A 'negotiation space' for public and private interests, Colombia (1910-2000). *Water Alternatives* 11(1): 187.
- Gilbert, J. 2013. What Kind of Thing is 'Neoliberalism'? *New formations: a*

- journal of culture/theory/politics* 80(80): 7-22.
- Hall, D. 2015. *Why public-private partnerships don't work: The many advantages of the public alternative*. Public Services International Research Unit. Ferney-Voltaire: Public Services International (PSI).
- Hall, D., Lobina, E., and Motte, R. D. L. 2005. Public resistance to privatisation in water and energy. *Development in Practice* 15(3-4): 286-301.
- Harshvardhan. 2020. Covid-19 and Disaster Capitalism in India. Jamhooor. 22 de agosto. <https://bit.ly/3e9hbuN> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Howard, G., Bartram, J., Brocklehurst, C., Colford Jr, J. M., Costa, F., Cunniffe, D., y Hruddey, S. 2020. Covid-19: urgent actions, critical reflections and future relevance of 'WaSH': lessons for the current and future pandemics. *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development* 10(3): 379-396.
- Jiwani, S. S. y Antiporta, D. A. 2020. Inequalities in access to water and soap matter for the Covid-19 response in sub-Saharan Africa. *International Journal for Equity in Health* 19: 1-3.
- Keohane, D. 2020. Engie 'welcomes' improved Veolia offer for Suez stake. *Financial Times*. 30 de setiembre. <https://on.ft.com/34FAUin> (consultado el 13 de octubre de 2020).
- Kishimoto, K., Steinfort, L., y Petitjean, O. 2020. *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Klein, N. 2007. *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Nueva York: Macmillan.
- Llano-Arias, V. 2015. Community Knowledge Sharing and Co-Production of Water Services: Two Cases of Community Aqueduct Associations in Colombia. *Water Alternatives* 8(2).
- Maceira, A. 2020. Towards a reconfiguration of the Water Industry. *Smart: The Disruptive Water Magazine*. Setiembre.
- McDonald, D. A. (Ed.). 2014. *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. Londres: Zed Books.
- McDonald, D. A., Marois, T., y Spronk, S. 2020a. Public Banks + Public Water = SDG 6?. *Water Alternatives*, 14(1), 1-18.



- McDonald, D.A., Marois T., y Barrowclough, D. (Eds.). 2020b. *Public Banks and Covid-19: Combatting the Pandemic With Public Finance*. Bruselas, Kington y Ginebra: Municipal Services Project, UNCTAD y Eurodad.
- Meehan, K., Jepson, W., y Harris, L.M. 2020. Exposing the myths of household water insecurity in the global north: A critical review. *WIREs Water*. <https://doi.org/10.1002/wat2.1486>
- Mill, J.S. 1872. *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*. Boston: Lee and Shepard.
- Mohler, J. 2020. A Philly suburb wants to sell its water, offering a glimpse of post-Covid America. *In the Public Interest*, June 28. <https://bit.ly/31WV8T8> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Morley, J. E. y Vellas, B. 2020. Covid-19 and Older Adult. *J Nutr Health Aging* 24(4): 364-365.
- Raftelis. 2020. *The Financial Impact of the covid-19 Crisis on U.S. Drinking Water Utilities*. Report prepared for the American Water Works Association and the Association of Metropolitan Water Agencies. <https://bit.ly/2TH-uPeY> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Roy, A. 2020. The pandemic is a portal. *Financial Times*. 3 de abril. <https://on.ft.com/3jrNt5a> (consultado el 15 de mayo de 2020).
- Schmidt, C. W. 2020. Lack of Handwashing Access: A Widespread Deficiency in the Age of Covid-19. *Environmental Health Perspectives* 128(6), 064002.
- Sickbert-Bennett, E. E., Weber, D. J., Gergen-Teague, M. F., Sobsey, M. D., Samsa, G. P. y Rutala, W. A. 2005. Comparative efficacy of hand hygiene agents in the reduction of bacteria and viruses. *American Journal of Infection Control* 33(2): 67-77.
- Smith, M. L., Gandolfi, S., Coshall, P. M., and Rahman, P. K. 2020. Biosurfactants: a Covid-19 perspective. *Frontiers in Microbiology* 11.
- Suez. 2020. Covid-19: SUEZ puts in place a solidarity plan. <https://bit.ly/2Jin-Mrj> (consultado el 19 de mayo de 2020).
- Swain, M., McKinney, E., y Susskind, L. 2020. Water shutoffs in older American cities: causes, extent, and remedies. *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X20904431.
- Tan, J. 2012. The pitfalls of water privatization: failure and reform in Malay-

- sia. *World Development* 40(12): 2552-2563.
- Tempest, O. 2020. The water sector's response to Covid-19. *Smart Water Magazine*. 14 de mayo. <https://bit.ly/2TDFnvQ> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Teodoro, M.P. 2019. Water and sewer affordability in the United States. *AWWA Water Science* 1(2): e1129.
- Thames Water. 2020. Thames Water donates £1 million to help customers during coronavirus, *Smart Water Magazine*. 5 de mayo. <https://bit.ly/3mGGDdV> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Tiemann, M. 2017. Drinking Water State Revolving Fund (DWSRF): Program overview and issues. Congressional Research Service Report, 7-5700. 3 de mayo. <https://bit.ly/3oIGEQs> (consultado el 12 de enero de 2019).
- UN-Habitat y UNICEF. 2020. Interim technical note on water, sanitation and hygiene for Covid-19 response in slums and informal urban settlements – May 2020. <https://bit.ly/2Gb82oO> (consultado el 19 de octubre de 2020).
- UNICEF y WHO 2018. *Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Schools: Global Baseline Report 2018*. Nueva York: United Nations.
- UNICEF y WHO. 2019. *Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2000–2017. Special Focus on Inequalities*. Nueva York: United Nations.
- Vilenica, A., McElroy, E., Ferreri, M., Fernández Arrigoitia, M., García-Lamarca, M., y Lancione, M. 2020. covid-19 and housing struggles: the (re)makings of austerity, disaster capitalism, and the no return to normal. *Radical Housing Journal* 2(1): 9-28.
- World Bank. 2017. *Reducing inequalities in water supply, sanitation, and hygiene in the era of the sustainable development goals: Synthesis report of the WASH poverty diagnostic initiative*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 2020a. Supporting Water Utilities During covid-19. 30 de junio. <https://bit.ly/2TDhg0f> (consultado el 20 de agosto de 2020).
- World Bank. 2020b. *Considerations for Financial Facilities to Support Water Utilities in the covid-19 Crisis*. Washington, DC: The World Bank.
- WWC (World Water Council) y OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2015. *Water: Fit to Finance? Catalyzing Nation-*



- al Growth Through Investment in Water Security*. París: WWC y OECD.
- Zislis, E. 2020. Privatization of Rio Water Utility Raises Concerns About Access for Favelas. *The Rio Times*. 28 de setiembre. <https://bit.ly/3mAfY2y> (consultado el 10 de octubre de 2020).
- Zizek, S. 2020. *PANDEMIC!: Covid-19 Shakes the World*. Nueva York: John Wiley & Sons.



## Capítulo 2

Susan J. Spronk

# COVID-19 Y DESIGUALDADES ESTRUCTURALES: CLASE, GÉNERO, RAZA Y JUSTICIA DEL AGUA

**E**ste capítulo sostiene que la pandemia de covid-19 ha expuesto profundas desigualdades estructurales en el mundo actual, basadas en divisiones de clase, género y raza: entre trabajadores con buenos empleos y trabajadores precarios, entre mujeres y hombres, entre personas racializadas y no racializadas. Desde las perspectivas de la justicia de género y el racismo ambiental, este capítulo documenta cómo las narrativas interrelacionadas del colonialismo y el capitalismo han creado el mundo desigual en el que vivimos, afianzando las desigualdades en el entorno construido, como se evidencia claramente en el acceso al agua y al saneamiento. El capítulo también analiza a la pandemia como oportunidad para reorientar los esfuerzos hacia servicios básicos universales como una forma de salir de esta crisis.

## INTRODUCCIÓN

La pandemia de covid-19 debe entenderse desde el punto de vista de las desigualdades estructurales. Para contener la propagación del virus, los ministerios de salud y la Organización Mundial de la

Salud (OMS) han aconsejado a todo el mundo que se lave las manos con frecuencia, use mascarillas, permanezca en casa y practique el distanciamiento físico en los espacios públicos. Estas recomendaciones son meros inconvenientes para la mayoría de los trabajadores y las élites del que pueden refugiarse en sus domicilios gracias a los llamados “trabajadores esenciales”, quienes han seguido arriesgando su propia salud para satisfacer nuestras necesidades, entregar nuestros paquetes, desinfectar nuestros espacios públicos, poner comida en los estantes, cultivar nuestros alimentos y cuidar de los enfermos y los ancianos. Además, estas recomendaciones son casi imposibles de seguir para las personas que tienen poco o ningún acceso a agua potable o instalaciones sanitarias, que dependen del jornal de cada día para sobrevivir o que viven en asentamientos informales densamente poblados, en campos de refugiados, o en la calle.

La pandemia y sus consecuencias económicas han puesto de manifiesto las líneas divisorias de los privilegios y las desventajas: mientras que algunos estamos en una posición social que nos permite seguir siendo económicamente estables y mantenernos sanos, la mayoría de la población se enfrenta a un futuro con más riesgos y más vulnerabilidad, y ya ha sufrido impactos devastadores. El virus ha puesto de manifiesto las grietas de nuestras sociedades desiguales, dejando al descubierto profundas contradicciones de clase, género y raza, tanto dentro de los países como entre ellos.

La falta de acceso a agua y saneamiento básicos es una de esas formas de desigualdad. En el año 2017, 3.000 millones de personas seguían careciendo de instalaciones básicas para lavarse las manos en casa: 1.600 millones carecían de agua o jabón, y 1.400 millones no tenían ningún lugar de aseo (UNICEF y WHO 2019). No es de extrañar que este déficit afecte sobre todo a los pobres de las zonas más vulnerables de la economía mundial, en particular a las mujeres y niñas pobres que se encargan de conseguir agua en comunidades que no tienen acceso a una fuente de agua mejorada y/o a la red de saneamiento.

Este capítulo argumenta que, para entender y abordar estas desigualdades, debemos entender cómo el poder y la desigualdad se estructuran de forma diferente para los grupos históricamente oprimidos en el marco del capitalismo y el colonialismo. Lograr una justicia del agua que contribuya a la justicia de género y de raza requiere algo más que una simple reforma de las instituciones para ampliar la representación de las mujeres y otras minorías políticas. Requiere un replanteamiento del sistema lucrativo que amenaza la ecología, una redistribución de la riqueza y el poder, y una inversión pública masiva en servicios básicos universales.

## LA DIMENSIÓN DE GÉNERO DE LAS PANDEMIAS

Las pandemias afectan de forma diferente a hombres y mujeres, y la covid-19 no es una excepción. Los primeros datos indican que en todo el mundo hay más mujeres que hombres infectados por el virus, pero los hombres tienen más probabilidades que las mujeres de enfermar gravemente y morir a causa de la covid-19. Es probable que esta mayor tasa de morbilidad masculina se deba en parte a las normas de género que afectan al comportamiento, como las mayores tasas de tabaquismo entre los hombres (Wenham et al. 2020). Sin embargo, dado que hay más mujeres que hombres empleadas como trabajadoras de primera línea en servicios esenciales (Boniol et al. 2019) y que es más probable que ellas trabajen en actividades de alto contacto, económicamente inseguras y sin protección (ILO 2020), las mujeres son más propensas a contraer la enfermedad. Las mujeres, especialmente las racializadas, las discapacitadas y las *queer*, también son más susceptibles a la inestabilidad económica y a la interrupción de servicios y recursos necesarios para el bienestar y la supervivencia (UNPFA 2020).

Durante la pandemia, el trabajo no remunerado en el sector de cuidados ha aumentado drásticamente. La UNESCO informó del cierre de escuelas en 180 países, afectando al 60% de la población estudiantil mundial. Las necesidades de cuidado de las personas

mayores también han aumentado debido a la saturación de los servicios sanitarios. La carga doméstica y social de las mujeres ha aumentado exponencialmente. Como ya lo ha advertido Helen Lewis (2020), en los primeros días de la crisis:

A nivel individual, las decisiones de muchas parejas en los próximos meses tendrán mucho sentido económico. ¿Qué necesitan los enfermos durante una pandemia? Cuidado. ¿Qué necesitan las personas mayores que se autoaislan? Cuidado. ¿Qué necesitan los niños que no van a la escuela? Cuidado. Todo ese cuidado, todo ese trabajo no remunerado, recaerá en mayor medida en las mujeres, debido a la estructura actual de la fuerza laboral.

Las recomendaciones de quedarse en casa y los estrictos confinamientos decretados en muchos países han dejado sin trabajo tanto a hombres como a mujeres, pero las trabajadoras, sobre todo las racializadas (especialmente en los países del Norte), tienen muchas más probabilidades de perder su empleo (PSAC 2020). Para muchas parejas de sexos opuestos que cuidan de menores, enfermos o ancianos, también podría tener sentido que la mujer dejara su trabajo y se quedara en casa, ya que las mujeres suelen ganar menos que sus homólogos masculinos. La Organización Internacional del Trabajo (ILO 2020) estima que en Canadá, entre abril de 2019 y abril de 2020, el 16% de las mujeres sufrieron un aumento de las tasas de desempleo, en comparación con el 13% de los hombres. Estas diferencias son más dramáticas en lugares con peores niveles de desigualdad de género, como en Colombia, donde el desempleo femenino aumentó un 29%, mientras que el de los hombres tuvo una baja de 21% durante el mismo período.

La violencia de género también ha aumentado exponencialmente. Muchas mujeres se ven obligadas a encerrarse en casa con los miembros del hogar que las maltratan y, al mismo tiempo, los servicios de apoyo a las supervivientes se han visto interrumpidos y son

de más difícil acceso. Además de la presión económica que supone para las personas y las familias, el confinamiento también puede provocar estrés. En el caso de los hombres, que suelen considerarse el sostén de la familia, la pérdida de empleo y de ingresos puede dar lugar a mayores índices de ira y de enfermedades mentales (incluyendo pensamientos suicidas) y, para algunos, la violencia doméstica pasa a ser una vía de escape. Muchos trabajadores inmigrantes han perdido su empleo y han tenido que volver a sus hogares en el campo, lo que ha alterado la dinámica de género en esas familias. Diversas investigaciones han documentado cómo en países tan distintos como Egipto, Jordania, India, Indonesia, Marruecos, Nepal y Tanzania, las mujeres cuyos maridos emigran adquieren autonomía en la toma de decisiones, lo que a menudo es apreciado a pesar del aumento de las responsabilidades (Ullah 2020; Desai y Banerji 2008; Archambault 2010; Marjahan et al. 2012). Una revisión exhaustiva realizada por Peterman et al. (2020) ha identificado varios factores como posibles correlaciones directas o indirectas entre las pandemias y la violencia contra las mujeres y las niñas: la inseguridad económica y el estrés relacionado con la pobreza, la mayor exposición a relaciones de explotación a medida que cambia la estructura y la composición del hogar, y la incapacidad de las mujeres para escapar temporalmente de parejas abusivas.

Las pandemias también reducen el acceso a la salud sexual y reproductiva. Las emergencias sanitarias del pasado han demostrado la importancia de mantener abierto el acceso a clínicas y hospitales durante las crisis, incluida la atención prenatal y neonatal. Por ejemplo, el cierre de las clínicas de salud materna en África Occidental durante la crisis del ébola de 2012-14 dio lugar a un aumento del 70% en la ya elevada tasa de mortalidad materna de la región (Care e IRC 2020). En Sierra Leona, la interrupción de los servicios de salud materna y el miedo a buscar tratamiento debido al brote contribuyeron a alrededor de 3.600 muertes maternas, neonatales y mortinatos. En los países afectados, el número de muertes de mujeres causadas por problemas relacionados con la falta de atención



sanitaria fue mayor que el número de muertes causadas por el virus del ébola (Sochas et al. 2017, Jones et al. 2016).

## GÉNERO Y CLASE EN EL ACCESO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

El agua es fundamental para la vida. En todo el mundo, las mujeres son las principales proveedoras de cuidados en los hogares. Las mujeres dependen del agua para la mayoría de las tareas cotidianas de cuidado, como la preparación de alimentos, la limpieza, la higiene personal y el cuidado de niños, enfermos y ancianos, así como para cultivar y mantener el ganado. En las zonas marginalizadas de la economía mundial, donde los hogares carecen de acceso a las infraestructuras de red, la tarea de conseguir agua recae de forma desproporcionada en las mujeres y las niñas (UN Water 2006).

Los *lockdowns* y otras medidas de confinamiento han dificultado a muchas mujeres la obtención de agua potable y alimentos para sus hogares. Algunas mujeres tendrán que decidir si pasan el tiempo permitido fuera del hogar para conseguir agua potable o alimentos para sus hijos y familias. Las estrictas medidas vigentes en muchos países, como los toques de queda y los límites para congregarse en puntos comunitarios de distribución de agua, agravan aún más estas dificultades. En todo el mundo, el 29% de las personas no tiene acceso al servicio de agua en sus viviendas (hasta el 73% en el África subsahariana). Los largos recorridos adicionales a las fuentes de agua causados por el aumento de la demanda significarán más posibilidades de contacto con otras personas, con riesgos agregados (UNICEF/WHO JMP 2020). Las mujeres suelen recorrer largas distancias y/o deben esperar en largas colas para recoger agua. UNICEF ha calculado que antes de la pandemia el tiempo que las mujeres dedicaban a recoger agua a diario ascendía a 200 millones de horas (equivalentes a más de 22.800 años). Es probable que la covid-19 haya empeorado esta situación. A muchas personas, la pandemia les obligará a dedicar aun más de sus ya escasos recursos a comprar agua a un precio inasequible a vendedores privados que

ven la crisis como una oportunidad para obtener ganancias adicionales (Nath y Gosling 2020).

Las mujeres y las niñas también se enfrentan a problemas particulares debido a la falta de acceso a saneamiento adecuado. Las mujeres y las niñas que defecan al aire libre o en letrinas remotas o situadas en espacios inseguros se enfrentan a un mayor riesgo de violencia sexual. La menstruación también presenta otros desafíos. Incluso en épocas no pandémicas, una gestión inadecuada de la higiene menstrual impide a muchas niñas asistir a la escuela. UNICEF ha estimado que 1 de cada 10 niñas en África deja de ir a la escuela durante sus periodos (citado en Noriega 2015). En épocas de aislamiento forzoso y cierre de muchas instalaciones públicas, la capacidad de las mujeres y las niñas para gestionar la menstruación puede verse aún más comprometida en las comunidades y en los hogares. Encontrar un sitio limpio y privado para cambiarse y lavarse mientras permanecen en casa durante la mayor parte del día con su familia, y acceder a materiales menstruales y agua, se torna más difícil. Como ya lo dijo Jennifer Weiss-Wolf (2020), “la menstruación no se detiene durante las pandemias”. Para atender sus necesidades, las niñas y las mujeres necesitan acceso a productos de higiene menstrual, así como a letrinas e instalaciones para lavarse las manos en lugares separados por sexo y equipados con cerraduras e iluminación, así como a instalaciones de eliminación de residuos seguras y discretas (Cone 2020). Estos requerimientos deben regir por igual tanto para los espacios públicos, como para las escuelas, los asentamientos informales o los campos de refugiados.

Las directrices para enfrentar la covid-19 distribuidas por la OMS son esenciales para preservar la salud de todos, pero está claro que las mujeres, especialmente las pobres, se enfrentan a retos para su aplicación que son muy diferentes a los de los hombres. Las mujeres necesitan el apoyo de los gobiernos y de las organizaciones internacionales para garantizar que la pandemia no acabe con décadas de avances en materia de igualdad de género (UN 2020). El acceso al agua potable y al saneamiento debe formar parte del

programa de igualdad de género. La justicia del agua y la justicia de género no pueden ser tratadas como dos cuestiones separadas.

## AGUA Y SANEAMIENTO Y RACISMO AMBIENTAL

Debido a las relaciones sociales históricas y actuales que derivan del colonialismo, el acceso a las infraestructuras de red que proporcionan un suministro continuo de agua potable y saneamiento adecuado es también muy desigual. Aunque factores ambientales como la sequía y el suministro limitado afectan a la prestación de estos servicios, debemos ir más allá de la idea de que la escasez viene determinada por la naturaleza. El informe del PNUD del año 2006 *Más allá de la escasez. El poder, la pobreza y la crisis mundial del agua* ya había alertado sobre el modo en que la crisis se construye socialmente. Según el informe:

Hay agua más que suficiente en el mundo para fines domésticos, para la agricultura y para la industria. El problema es que algunas personas -sobre todo las pobres- se ven sistemáticamente excluidas del acceso por su pobreza, por sus limitados derechos legales o por políticas públicas que limitan el acceso a las infraestructuras que suministran agua para la vida y los medios de subsistencia (2006, 3).

Entre las exclusiones sistémicas que generan pobreza se encuentra el racismo ambiental, evidente en la discriminación de las comunidades racializadas que residen en zonas marginalizadas, al estar forzadas a vivir cerca de minas, vertederos tóxicos y otros espacios con mayores niveles de contaminación del aire, el agua y el suelo (Bullard 1993).

Los impactos territoriales y sociales de la crisis de la covid-19 serán muy desiguales, pero uno de los efectos positivos duraderos ha sido la aparición de un movimiento social global contra el racismo con epicentro en Estados Unidos. El resurgimiento del *Black Lives*

*Matter* (Las Vidas Negras IMportan) que ha estallado en el contexto de la pandemia tras el asesinato de George Floyd y Breonna Taylor (y de muchos otros hombres y mujeres asesinados por las fuerzas del orden) ha dejado al descubierto las formas a través de las cuales el colonialismo y el racismo han configurado el acceso al Estado y sus servicios, en particular la policía y el sistema penal. Pero también se están revelando importantes conexiones entre el racismo y otras cuestiones urgentes, como el impacto diferencial del cambio climático y las desigualdades en nuestros entornos construidos con impactos negativos en los indicadores sanitarios. En palabras de Patrisse Cullors y Nyeusi Nguvu (2017), miembros del movimiento *Black Lives Matter*, “el racismo es endémico a la desigualdad global. Esto significa que los más afectados -y asesinados- por el cambio climático son los negros y los pobres”. La pandemia ha puesto de manifiesto la forma en que el racismo ha estructurado nuestras sociedades altamente desiguales, que privan a las comunidades racializadas de la infraestructura para mantenerse sanas y seguras.

En los países del Norte, los legados del racismo ambiental en los estados creados por colonos blancos, como Estados Unidos y Canadá, han dejado a las comunidades históricamente marginalizadas en más alto riesgo de sufrir los efectos de la covid-19 y de carecer de acceso a agua limpia y segura y al saneamiento. La literatura crítica sobre los determinantes sociales de la salud reconoce que el racismo es uno de los principales factores responsables de los peores resultados de la salud pública entre las comunidades racializadas e indígenas en Estados Unidos y Canadá (Paradies et al. 2015; Greenwood y Leeuw 2012). Una enfermedad como la covid-19, que puede explotar problemas de salud y deficiencias infraestructurales preexistentes, constituye un grave riesgo para estas comunidades.

El racismo estructural existe porque las prácticas discriminatorias en un sector particular -educación, empleo, vivienda, mercados crediticios, atención sanitaria o sistema judicial- refuerzan prácticas paralelas en otros sectores. El racismo estructural crea sistemas interconectados de desigualdades arraigadas en las leyes y

políticas que conforman la economía. En consecuencia, casi todos los aspectos de nuestra economía política refuerzan mutuamente prácticas que permiten o fomentan creencias discriminatorias, estereotipos y la distribución desigual de los recursos. Como afirman los investigadores de la salud Egede y Walker (2020, 1-2):

Aunque el racismo estructural determina la distribución de los determinantes sociales de la salud y los factores sociales de riesgo, la actuación del sistema sanitario se ha visto obstaculizada por la falta de comprensión de cómo evitar que esas variables influyan en la salud. Además, el discurso sobre los determinantes sociales suele enmarcarlos como factores negativos que sólo afectan a algunos grupos, cuando en realidad los factores no médicos pueden conferir beneficios y riesgos para la salud de toda la población. Debemos centrarnos en abordar tanto los factores sociales de riesgo (condiciones sociales adversas asociadas a la mala salud) como las necesidades sociales insatisfechas (condiciones sociales inmediatas que los individuos identifican como más apremiantes para ellos).

La necesidad insatisfecha más evidente para muchos estadounidenses es la falta de seguro médico. Estados Unidos es uno de los únicos países industrializados avanzados que no tiene acceso universal a la atención sanitaria, cuyas nefastas consecuencias se revelan dolorosamente con la pandemia. Pero el acceso a la salud va más allá de la cuestión del seguro. Como lo dijo recientemente la diputada Alexandra Ocasio-Cortez (2020) en la Cámara de Representantes de ese país, “las muertes por covid-19 están aumentando desproporcionadamente en las comunidades negras y marrones. ¿Por qué? Porque el peaje crónico del racismo ambiental y la brecha de ingresos son condiciones de salud subyacentes. La desigualdad es una comorbilidad”.

Los datos que rodean las disparidades raciales en los casos y

muertes en Estados Unidos han revelado que la afirmación de Ocasio-Cortez es un hecho irrefutable. En ese país, la tasa de infección por la covid-19 es tres veces mayor en los condados predominantemente negros que en los predominantemente blancos, y la tasa de mortalidad es seis veces mayor. Sólo en Chicago, más del 50% de los casos de covid-19 y casi el 70% de las muertes por se han registrado entre la población negra, que sólo representa el 30% de la población total de Chicago (Egede y Walker 2020). Esta nueva y terrible demostración de la arraigada desigualdad constata la continuidad de una historia que tiene siglos de antigüedad: un legado de la esclavitud, pero también un componente integral de la globalización neoliberal.

La ciudad de Detroit, en el estado de Michigan, es una urbe ciudad desindustrializada del llamado “cinturón del óxido”, cuyo declive está relacionado con la globalización neoliberal, demostrativo de una historia particularmente nefasta en lo que respecta al racismo y a la prestación de servicios básicos esenciales para la salud pública. Desde el año 2014, a más de 140.000 hogares de Detroit se les ha desconectado el servicio de agua como parte de un programa de cancelación de deudas. Solo en el año 2019, el proveedor de agua cortó más de 23.000 cuentas. Después de que la OMS declarara la covid-19 como pandemia, en la segunda semana de marzo, la municipalidad prometió restablecer el agua a los residentes, pero a finales de mes apenas 1.050 de las 10.000 personas que habían solicitado la reconexión habían recuperado el agua sin penalización. Según un informe municipal, a 8.000 residentes se les dijo que no podían acogerse al Plan de Restablecimiento del Agua. Como lo afirmara la reverenda Roslyn Bouier, directora ejecutiva de una ONG local que lucha contra las desconexiones de agua, en una entrevista con el diario *The Guardian*, “el sentido común me dice que esto es racismo”, destacando que la mayoría de las personas a las que se les ha cortado el agua son negras y pobres (citado en Noor 2020). La falta de acceso al agua es un factor que ayuda a explicar la mayor tasa de mortalidad de la covid-19 entre los afroestadounidenses.



La tasa de mortalidad por covid-19 en Michigan es del 7% de los casos confirmados; los afroestadounidenses representan el 40% de las muertes del estado, pero sólo el 14% de la población. (Para más detalles sobre los cortes de agua en Estados Unidos, véase el capítulo de Warner et al., en este libro.)

A menudo se considera que Canadá es el vecino norteno de Estados Unidos más amistoso, más igualitario y menos racista, pero allí la pandemia también ha golpeado con más fuerza a las comunidades racializadas. En Toronto, la mayor ciudad de Canadá, los negros y otras personas de color representan el 83% de los casos de covid-19, pese a que que constituyen solo la mitad de la población (Cheung 2020).<sup>1</sup> Como sostiene Kwame McKenzie, director general del Instituto Wellesley y profesor de psiquiatría de la Universidad de Toronto, “algunas personas pensaron que la pandemia sería el gran igualador. Pero la covid-19 no es un igualador: discrimina”. Según explica, las personas racializadas tienen más probabilidades de vivir en la pobreza y en viviendas precarias, de ser víctimas de la delincuencia y la discriminación, de tener un trabajo precario y problemas para conseguir alimentos nutritivos en cantidad y calidad suficientes. Todos estos factores, determinantes sociales de la salud, conducen a peores resultados sanitarios (citado en Cheung 2020).

Las comunidades indígenas de Canadá también son más vulnerables a las infecciones debido a la falta de agua potable y a las condiciones insalubres, especialmente en las reservas. Durante la pandemia de H1N1 en 2009, los pueblos indígenas constituían solo el 4% de la población, pero representaron el 28% de los ingresos hospitalarios y el 18% de las muertes (National Collaborating Centre for Aboriginal Health 2016). La respuesta del gobierno, ampliamente considerada como inadecuada, fue recibida con intensas críticas.

<sup>1</sup> Los datos se recogieron de forma voluntaria entre pacientes que acudieron a centros médicos entre el 20 de mayo y el 16 de julio de 2020. No incluye a personas de comunidades indígenas ni a moradores en centros de cuidado de larga duración.



El Ministerio de Salud de Canadá se vio obligado a pedir disculpas cuando, además de mascarillas y desinfectantes, envió 200 bolsas para cadáveres a las reservas del norte de Manitoba, ante la conmoción y la consternación de los líderes locales (CBC News 2009).

En la actualidad, más de 100 comunidades de las Primeras Naciones y de los Inuit de Canadá no tienen acceso a agua potable. El 15 de febrero de 2020, la agencia de Servicios Indígenas de Canadá informó que 61 comunidades tenían problemas para la provisión de agua potable a largo plazo. Esta cifra, sin embargo, no incluye las decenas de comunidades de las Primeras Naciones que han recibido avisos en los que se les indica la necesidad de hervir el agua o de no consumirla. Además de la falta de agua potable, las comunidades indígenas también carecen de instalaciones sanitarias adecuadas, viviendas y reservas de alimentos, así como del personal necesario para enfrentar emergencias (Barrera 2020). Las comunidades Inuit también corren un mayor riesgo debido a las mayores tasas de tuberculosis, el hacinamiento, la insalubridad de las viviendas y las instalaciones sanitarias inadecuadas (Kiddell-Monroe et al. 2020).

El gobierno federal ha destinado apenas 300 millones de dólares canadienses para apoyar a las comunidades indígenas, de un paquete total de egresos de 81.000 millones (Barrera 2020). Antes de la pandemia, también se comprometió a realizar inversiones para extender el agua potable a todas esas comunidades para 2021. Han habido observado progresos, pero parece poco probable que se alcance el objetivo planificado a pesar de su urgencia en el contexto de la pandemia. A medida que la covid-19 sigue sacando a la luz los puntos débiles de nuestros sistemas institucionales y la historia de colonización de Canadá, el gobierno debe proporcionar un apoyo de emergencia suficiente y oportuno a las comunidades indígenas.

Para entender el racismo a través de una lente ambiental, debemos abordar el papel desempeñado por el Norte en la subyugación de las naciones del Sur. Históricamente, esto ha ocurrido a través de la explotación de los recursos naturales, los impactos del cambio climático y las maniobras políticas, así como los muchos modos de

desestabilización resultantes de la colonización y las nuevas modalidades de imperialismo.

La historia reciente de la privatización del agua a fines del siglo pasado y en la primera década de este siglo es un ejemplo de ello. Alentadas por el “éxito” de la primera privatización del agua a gran escala en el mundo (la venta de los servicios de agua en Inglaterra y Gales en 1989), las empresas multinacionales, con sede en su mayoría en Europa y Estados Unidos, vieron la oportunidad de beneficiarse de lo que consideraban la mercancía por excelencia: el agua. La privatización del agua en los países del Sur fue promovida por el Banco Mundial, que incluyó la privatización de los servicios de agua y saneamiento como una de las condiciones exigidas para los préstamos de ajuste estructural. Años después, tras la cancelación y renegociación de los contratos y el creciente malestar social, incluso el Banco Mundial reconoció que fue un fracaso (*Wall Street Journal* 2003). Como sugieren Hall y Lobina (2006, 52) en su revisión de las inversiones en el sector del agua entre 1990 y 2005, el programa de privatización en el momento álgido de la era neoliberal en realidad retrasó el progreso del sector. Estos investigadores sostienen que las expectativas erróneas sobre el sector privado han llevado a una reducción masiva del nivel de ayuda y financiación de los donantes internacionales al sector del agua, que ha superado con creces las inversiones reales realizadas por las empresas privadas. En resumen: “la contribución neta de 15 años de privatización ha sido, por tanto, la de reducir significativamente los fondos disponibles en los países pobres para invertir en agua” (p. 52).

Décadas de ideología neoliberal que promueven la idea de que el sector privado suministrará servicios básicos a los pobres si se consiguen los incentivos adecuados, no sólo han afectado al sector del agua, sino también al de la vivienda y a otros servicios necesarios para combatir una crisis de salud pública como la de la covid-19. Como ya lo explicado Mike Davis (2006) en su libro *Planet of Slums*, el subdesarrollo del Tercer Mundo debe entenderse en el contexto de los programas de ajuste estructural auspiciados por los gestores

del capitalismo global -el Banco Mundial y el FMI- desde la década de 1980 hasta la actualidad. La población de las ciudades del Tercer Mundo ha crecido sin crear empleo, lo que ha provocado una competencia por las migajas en el sector informal urbano. La privatización empuja a una parte de la clase media a la pobreza, convierte los servicios sociales como la sanidad y el saneamiento en mercancías, y promueve la creación de comunidades cerradas para las clases media y alta. En relación con este último punto, Davis destaca cómo estas geografías crean no sólo distancias físicas, sino también una disminución de la posibilidad de cualquier noción de reciprocidad entre los que tienen y los que no tienen: “Estamos ante una reorganización fundamental del espacio metropolitano, que implica una drástica disminución de las intersecciones entre las vidas de los ricos y las vidas de los pobres” (p. 119).

La pandemia de covid-19 ha resaltado la vulnerabilidad de las personas que viven sin vivienda y sanidad adecuadas, además de la falta de acceso al agua y al saneamiento. El Banco Mundial (World Bank 2020) calcula que más de mil millones de personas en todo el mundo se enfrentan a un mayor riesgo de contraer covid-19 debido a las condiciones de vida de hacinamiento e infravivienda en los barrios marginales y otros asentamientos informales. Se calcula, por ejemplo, que el 80% de los siete millones de residentes de Dharavi, el mayor asentamiento informal urbano de Asia (situado en Mumbai, India y famoso en el mundo por la película *Slumdog Millionaire*), no tienen agua corriente. A finales de julio de 2020, una investigación concluyó que más de la mitad de los residentes de los barrios marginales de Bombay podrían haber contraído la covid-19 (Biswas 2020).

El virus también se está extendiendo rápidamente en América del Sur. En Brasil, que a mediados de agosto de 2020 era el segundo país del mundo en número de casos (después de Estados Unidos), un cuarto de los 12 millones de habitantes de Río de Janeiro vive en *favelas* densamente pobladas, la mayoría de las cuales carecen de agua y saneamiento adecuados. Un estudio encargado en junio por

la municipalidad informó de que el 28% de los residentes de una de las mayores *favelas* de Río, Cidade de Deus (que aparece en la película homónima *Ciudad de Dios*) estaban infectados (Reeves 2020).

Los gobiernos autoritarios han sido especialmente proclives a utilizar medidas represivas para mantener a sus ciudadanos más privilegiados a salvo del virus, imponiendo físicamente la separación de ricos y pobres mediante confinamientos represivos y el desalojo de tugurios y mercados informales. Aunque los confinamientos obligatorios pueden ralentizar la propagación de la enfermedad, lo hacen a expensas de los más pobres, que no tienen capacidad para adquirir una reserva de suministros esenciales como alimentos y agua, o no tienen dónde refugiarse. En países como Ecuador, Bolivia, India y Sudáfrica, los pobres que han sido acusados de infringir las órdenes de confinamiento se han enfrentado a duros castigos por parte de las autoridades y a multas elevadas. En Bolivia, por ejemplo, la multa por desafiar la cuarentena es de 150 dólares, o aproximadamente la mitad del salario mínimo mensual (Gutiérrez 2020). Los gobiernos hacen cumplir estas leyes supuestamente en nombre de la salud pública, a pesar de que estas acciones ponen a los más vulnerables -las poblaciones desplazadas- en riesgo de inanición y ruina financiera.

En India, un *lockdown* muy duro cierre obligó a los trabajadores inmigrantes a abandonar las ciudades, agolpándose en trenes y autobuses para volver a sus pueblos y respetar la medida, lo que provocó largas colas y un caos general que hizo imposible el distanciamiento físico. Muchos se vieron obligados a volver a casa a pie (Bisht 2020). En lugar de controlar el virus, estas medidas probablemente contribuyeron a su propagación. En el estado de Uttar Pradesh, un equipo de limpieza contratado para desinfectar los autobuses urbanos dirigió sus mangueras hacia los trabajadores inmigrantes, rociándolos con desinfectante (Al Jazeera 2020). Aunque el cruel acto fue condenado por los funcionarios del gobierno local, revela la forma en que se ha deshumanizado a los trabajadores migrantes en el contexto de la pandemia.

En algunos lugares, los desalojos de barrios marginales han continuado sin cesar. A principios de mayo, la Compañía de Agua y Alcantarillado de la Ciudad de Nairobi, en Kenia, desalojó a más de 7.000 hogares de las tierras que dice poseer, a pesar de que estos hogares tienen título de propiedad de sus tierras y habían obtenido una orden judicial de paralización del desalojo (Amnesty International 2020). A principios de mayo, fuerzas militares con órdenes del gobierno municipal desalojaron a unas 700 familias que ocupaban tierras en Ciudad Bolívar, en Bogotá, Colombia, a pesar de que llevaban 20 años viviendo allí. Testigos presenciales informaron de que una casa fue arrasada con un anciano dentro, y que las fuerzas militares utilizaron gases lacrimógenos para desalojar a los residentes. Los periodistas que intentaron cubrir la noticia también fueron acosados. Las organizaciones de derechos humanos han pedido justicia, cuestionando la supuesta orientación progresista del actual alcalde de Bogotá (Habitat International 2020). El informe de Habitat International plantea una pregunta crucial: “¿cómo puede la gente respetar el confinamiento obligatorio si sus casas fueron destruidas?”

Si la actual crisis sanitaria ofrece una oportunidad para un cambio fundamental, uno de los primeros objetivos debe ser la reversión de políticas neoliberales que promueven la participación del sector privado como vía para abordar los déficits de infraestructuras. Las decisiones sobre el acceso a derechos socioeconómicos fundamentales, como la vivienda y los servicios conexos, son asumidas por personas que no deben sufrir las consecuencias. Eso también tiene que cambiar.

## **SERVICIOS BÁSICOS UNIVERSALES COMO OPCIÓN DE SALIDA**

Hace una década años que la Organización de Naciones Unidas reconoció el acceso al agua y el saneamiento como un derecho humano fundamental. El virus de la covid-19 demuestra por qué el agua y el saneamiento deben estar disponibles, ser accesibles y ase-



quibles para todos para mantener nuestras comunidades seguras, sanas y prósperas. Aunque el reconocimiento del derecho humano al agua por parte de la ONU no supuso un cambio inmediato en la vida cotidiana de las personas que no tienen acceso al agua y al saneamiento, gracias a los esfuerzos de los movimientos sociales y sus organizaciones, los gobiernos y los organismos de ayuda empezaron a dar pasos importantes. Aproximadamente dos tercios de los países ya incluyen el acceso al agua y el saneamiento como un derecho humano en sus constituciones, aunque lo que significa ese derecho en términos reales está sujeto a una amplia gama de interpretaciones (Root 2020). La pandemia de covid-19 también ha puesto de manifiesto lo absurdo de la negativa de Estados Unidos a asumir sus obligaciones en materia del derecho humano al agua, contra la que ha argumentado en repetidas ocasiones, incluso en las Naciones Unidas.

El lenguaje de los derechos no siempre logra desafiar los impulsos divisivos del capitalismo. En este momento hay una apertura política para luchar por una visión que no apunte al destructivo sistema lucrativo bajo el lenguaje de los derechos, que puede ser cooptado por agendas individualistas y pro-privatización y por campañas corporativas de *greenwashing* (Fantini 2019; Karunanathan 2019). Como señala la activista por la justicia del agua Maude Barlow (2020), “el compromiso de honrar el derecho humano al agua se ve fuertemente socavado tanto por la falta de fondos invertidos por los gobiernos como por la contaminación, la extracción excesiva, el desvío y la mala gestión de las fuentes de agua del planeta. Todos los derechos humanos del mundo no proporcionarán agua limpia donde no la hay”. En resumen, la mejor manera de ver los derechos legales es como el principio y no como el final de un proceso. Como sostiene la feminista socialista Tithi Bhattacharya (2019), “un derecho legal no es un derecho en absoluto a menos que creemos las condiciones para sustanciar ese derecho”. Para sustanciar el derecho humano al agua, necesitamos urgentemente tomar medidas audaces contra el cambio climático, proteger y restaurar las cuen-

cas hidrográficas, y avanzar en una agenda pública para proporcionar acceso universal al agua potable y al saneamiento para todos. (Para más información sobre la cuestión de covid-19 y los derechos humanos al agua, véase Loftus y Sultana, en este volumen).

La crisis crea oportunidades, y la pandemia de covid-19 ha hecho que lo imposible parezca de repente posible. Por ejemplo, para evitar el colapso económico y contener la propagación del virus, los gobiernos de todo el mundo han introducido programas temporales de apoyo a los ingresos para estimular la economía. Estos programas pueden ser un pequeño paso en la dirección correcta, al demuestran que es posible que los gobiernos inviertan más. El peligro de centrarse en las ayudas a la renta en ausencia de otras medidas es que no ayuda a cambiar la naturaleza de nuestras economías neoliberales y financiarizadas, en las que los sectores suelen estar dominados por sólo un puñado de grandes empresas. Como hemos visto con las políticas de transferencia de efectivo en Sudáfrica (por ejemplo, las subvenciones sociales), los servicios básicos siguen siendo inasequibles en un contexto en el que la vivienda, la salud y la educación están siendo privatizados y tratados como mercancías (véase el capítulo de Ruitter sobre Ciudad del Cabo en este volumen). Muchos hogares simplemente se hunden más y más en la deuda, ya que las transferencias de efectivo actúan como garantía, aumentando la vulnerabilidad económica de los pobres.

Paradójicamente, los programas temporales de apoyo a los ingresos en lugares como Canadá y Estados Unidos también pueden haber ampliado la desigualdad. Un informe reciente sugiere que los cinco mayores multimillonarios del mundo han aumentado su riqueza en un 26% entre el 18 de marzo y el 17 de junio de 2020, en un contexto de desempleo generalizado (Asante-Muhammad, Collins, Ocampo 2020). Como subraya el economista progresista Gary Stevenson, el dinero puede ir a parar a los pobres, pero eso no significa que se quede con ellos. Los ciudadanos han utilizado este dinero para pagar la comida, el alquiler, las hipotecas y otros elementos esenciales. Los ricos reciben este dinero porque son los dueños de



los edificios de apartamentos, las empresas de alimentación, las empresas de comercio electrónico, los servicios públicos y los bancos. En esta época de riesgos, los ricos no están reinvertiendo este dinero creando nuevas oportunidades de empleo en la economía real, prefiriendo acumularlo en sus cuentas bancarias. Stevenson subraya que para que los gobiernos dispongan del dinero necesario para financiar los servicios básicos, construir las infraestructuras tan necesarias y redistribuir la riqueza de la economía entre los ciudadanos, tendrían que poner más impuestos a los ricos y cerrar los paraísos fiscales que los ricos explotan. “De lo contrario”, advierte, “la desigualdad seguirá empeorando, lo que significará menos posibilidades de que la economía se recupere” (citado en Livesey 2020).

Para transformar la economía también tenemos que centrarnos en medidas que distribuyan la riqueza en las áreas de la economía dedicadas a la oferta. Los planes integrales para un *Green New Deal* (Nuevo Pacto Verde) propuestos por movimientos sociales progresistas de Estados Unidos y el Reino Unido hacen precisamente eso (Aronoff et al 2019; Klein 2019). Aunque existen variantes entre los dos países -la versión del Reino Unido depende más de la cooperación internacional-, ambos reclaman una nueva y audaz reestructuración de la economía para mitigar el cambio climático, descarbonizando las actividades económicas y priorizando los cuidados mediante la expansión de la vivienda y los servicios relacionados. El manifiesto del Partido Laborista del Reino Unido, titulado “Garantizar los derechos básicos de todos mediante la prestación de servicios universales”, argumenta:

Los servicios públicos son fundamentalmente redistributivos, ya que aportan más valor relativo a las personas de menor renta que a las de mayor riqueza. Son económicamente resistentes, operando con economías de escala y proporcionando empleos gubernamentales seguros que se ve menos afectado por recesiones o crisis económicas que los empleos en servicios basados en el mercado; y pueden ser gestiona-

dos minimizando el impacto climático y ambiental con mejoras en la eficiencia de la administración pública (Labour Party UK 2019, 3)

El *Green New Deal* y su llamamiento al desarrollo de *Universal Basic Services* (servicios básicos universales) ofrecen una visión del tipo de economía que necesitamos para resolver la crisis del trabajo de cuidados no remunerado y de la crisis ecológica provocada por el cambio climático, así como para impulsar la justicia ambiental, racial y de género tras la pandemia.

## CONCLUSIÓN

Las pandemias cambian la historia. Como destaca el informe del PNUD (2006) *Más allá de la escasez*, el “gran salto” en la reforma del agua y el saneamiento en la Inglaterra del siglo XIX fue el resultado de una epidemia de cólera que afectó ricos y a pobres por igual. En la década de 1920, en Lagos (Nigeria), la peste bubónica abrió el camino a la planificación urbana y a las innovaciones en materia de salud pública e higiene (Lawanson 2020).

El virus causante de la covid-19 no es en absoluto “el gran nivelador”. Los efectos generalizados y la naturaleza global de la pandemia han puesto de manifiesto las desigualdades estructurales que sustentan la economía mundial. Estas desigualdades determinan quién se ve afectado, la gravedad del impacto y las propuestas de recuperación para cuando se acabe la crisis. La pandemia de covid-19 y sus repercusiones sociales y económicas han creado una crisis mundial sin precedentes en un siglo, que requiere una respuesta holística a la altura de su enorme escala y complejidad. Pero esta respuesta, ya sea a nivel nacional o internacional, se verá muy debilitada si no tiene en cuenta que las desigualdades nos han hecho a todos más vulnerables.

Como sostiene Arundhati Roy (2020), la pandemia es también un “portal”. Cada vez más personas se preguntan por qué los pobres no

tienen comida, trabajo decente, vivienda o acceso a servicios básicos como la salud, la educación, las oportunidades de ocio, el agua y el saneamiento. Esta época de incertidumbre, protesta y revuelta ofrece la oportunidad de pensar en cómo reconstruir nuestras economías y nuestras sociedades. Las lentes de la justicia de género, ambiental y racial ofrecen algo más que herramientas para ayudar a entender el problema; también nos muestran la importancia de las luchas por la equidad para superar los legados del colonialismo y el racismo que persisten en el presente.

Tenemos la oportunidad colectiva de evitar la repetición de políticas fracasadas y de construir sociedades más igualitarias, inclusivas y resistentes. Los planes de estímulo del pasado, como el *New Deal* que siguió a la Gran Depresión, demuestran que la inversión del sector público también desempeñará un papel fundamental en esta crisis. Serán necesarias formas colectivas y públicas de gestión, planificación y financiación para crear una nueva economía. Las propuestas de un *Green New Deal* que han surgido en la última década y han cobrado fuerza en el contexto de la crisis climática, ofrecen un camino hacia una nueva economía basada en la idea de servicios básicos universales centrada en la ética del cuidado. Esto nos permitirá crear un futuro colectivo más justo, más equitativo y más sostenible.

## REFERENCIAS

- Al Jazeera. 2020. Migrants in India sprayed with disinfectant to fight coronavirus. 30 de marzo. <https://bit.ly/3my63dG> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Amnesty International. 2020. Kenya: Evicted residents vulnerable to Covid-19. 7 de mayo. <https://bit.ly/3n5sDKX>. (consultado el 1 de noviembre de 2020).
- Archambault, C. 2010. Women Left Behind? Migration, Spousal Separation, and the Autonomy of Rural Women in Ugweno, Tanzania. *Signs* 35(4), 919-942. doi:10.1086/651042

- Aronoff, K., Battistoni, A., Aldana Cohen, D. y Riofrancos, T. 2019. *A Planet to Win: Why We Need a Green New Deal*. Nueva York: Verso Books.
- Asante-Muhammad D, Collins C, y Ocampo O. 2020. *White Supremacy is the Preexisting Condition: Eight Solutions to Ensure Economic Recovery Reduces the Racial Wealth Divide*. Washington DC: Institute for Policy Studies (IPS).
- Barlow, M. 2020. COVID-19 puts the human right to water front and centre. *National Observer*, April 22. <https://bit.ly/35VFxoe> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Barrera, J. 2020. Ontario First Nations ‘robbing Peter to pay Paul’ as COVID-19 preparations ramp up. *CBC News*. 16 de marzo. <https://bit.ly/31XMGTv> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Bhattacharya, T. 2019. Feminism for the 99% with Tithi Bhattacharya. *The Dig*. 6 de marzo. <https://bit.ly/2JmUAj3> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Bisht, A. 2020. Chaos and hunger amid India coronavirus lockdown. *Al Jazeera*, 27 de marzo. <https://bit.ly/37RmOwy> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Biswas, S. 2020. India coronavirus: More than half of Mumbai slum-dwellers had Covid-19. *BBC News*, 29 de julio. <https://bbc.in/3e9VYAZ> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Boniol, M., McIsaac, M., Xu, L., Wuliji, T., Diallo, K. y Campbell, J. 2019. *Gender equity in the health workforce: analysis of 104 countries*. Working paper 1. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Bullard, R. 1993. The Threat of Environmental Racism. *Natural Resources & Environment* 7(3), 23-56.
- Care and International Rescue Committee (IRC). 2020. *Global Rapid Gender Analysis for Covid-19*. Ottawa: Care Canada e International Rescue Committee.
- CBC News. 2009. Health Canada apologizes for body bags. 17 de setiembre. <https://bit.ly/2HIN69I> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Cheung, J. 2020. Black people and other people of colour make up 83% of reported COVID-19 cases in Toronto. *CBC News*, 30 de julio. <https://bit.ly/2TFllBi> (consultado el 24 de agosto de 2020).

- [bit.ly/3jGIQEj](https://bit.ly/3jGIQEj) (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Hall, D. and Lobina, E. 2006. *Pipe Dreams*. Greenwich: Public Services International Research Unit, University of Greenwich.
- ILO. 2020. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Ginebra: International Labor Organization. <https://bit.ly/3oHiplE> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Jones S.A, Gopalakrishnan S, Ameh C.A., White, S. y den Broek, N.R. 2016. Women and babies are dying but not of Ebola': the effect of the Ebola virus epidemic on the availability, uptake and outcomes of maternal and newborn health services in Sierra Leone. *BMJ Global Health* 2016; 1:e000065.
- Karunanathan, M. 2019. Can the human right to water disrupt neoliberal water policies in the era of corporate policy-making? *Geoforum* 98, 244-253.
- Kiddell-Monroe, R. Ranta, M., Enook, S. y Saranchuk, P. 2020. Inuit communities can beat COVID-19 and tuberculosis. *The Lancet* 5, e312, 1 de junio de 2020. DOI:[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30091-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30091-8)
- Klein N. 2019. *On Fire: The (Burning) Case for a Green New Deal*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Labour Party UK. 2019. Assuring everyone's basic rights through the provision of universal services. Issue explainer. <https://bit.ly/2TFXQYI> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Lawanson, T. 2020. Lagos' size and slums will make stopping the spread of COVID-19 a tough task. *The Conversation*, 1 de abril. <https://bit.ly/37VcdAL> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Lewis, H. 2020. The Coronavirus Is a Disaster for Feminism: Pandemics affect men and women differently. *The Atlantic*, 19 de marzo. <https://bit.ly/37Wum11> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Livesey, B. 2020. As the pandemic continues, the rich are getting richer than ever before - and economists are getting concerned. *Toronto Star*, 15 de agosto. <https://bit.ly/3kJiHq3> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Maharjan, A., Bauer, S., y Knerr, B. 2012. Do Rural Women Who Stay Behind Benefit from Male Out-migration? A Case Study in the Hills of Nepal. *Gender, Technology and Development* 16(1), 95-123. DOI: <https://>

doi.org/10.1177/097185241101600105

- Nath, P. y Gosling, L. 2020. Putting equality, inclusion and rights at the Centre of a COVID-19 water, sanitation and hygiene response. *Water Aid*. <https://bit.ly/382FCZX> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- National Collaborating Centre for Aboriginal Health (NCCAHA). 2016. *The 2009 H1N1 influenza pandemic among First Nations, Inuit and Métis peoples in Canada: Epidemiology and gaps in knowledge*. Prince George: University of Northern British Columbia.
- Noor, P. 2020. Detroit families still without clean water despite shutoffs being lifted. *The Guardian*, 20 de mayo. <https://bit.ly/34GJPQI> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Noriega, M. 2015. These girls are forced to skip class because of their periods. *Vox*, 24 de junio. <https://bit.ly/37Y64DF> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Ocasio-Cortez, A. 2020. Deaths of Inequality: AOC on Black and Latinx Communities at Epicenter of the Pandemic. *Democracy Now*, 7 de abril. <https://bit.ly/2TEsmSL> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Paradies, Y., Ben, J., Denson, N., Elias, A., Priest, N., Pieterse, A., Gupta, A., Kelaher, M., y Gee, G. 2015. Racism as a Determinant of Health: A Systematic Review and Meta-Analysis. *PloS one* 10(9), DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0138511>
- Peterman, A., Potts, A. O'Donnell, M. Thompson, K., Shah, N. Oertelt-Pri-gione, S., y van Gelder, N. 2020. Pandemics and Violence Against Women and Children. Centre for Global Development. Working Paper 528. 1 de abril. <https://bit.ly/3kKARYr> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Public Service Alliance of Canada (PSAC). 2020. Women & COVID-19: Pan-demic could set marginalized women back for decades. 20 de julio. <https://bit.ly/2HScmtv> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Reeves, P. 2020. COVID-19 Infection Rate In Rio's Favelas Far Exceeds Of-ficial Count, A New Study Says. *NPR*, 25 de junio. <https://n.pr/383XH9E> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Root, R. 2020. Has water as a human right moved from a resolution to reality? *Devex News*, July 28. <https://bit.ly/3jCPcEU> (consultado el 24 de



- Roy, A. 2020. The pandemic is a portal. *Financial Times*, 3 de abril. <https://on.ft.com/3jrNt5a> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- Ullah, A. 2017. Male Migration and 'Left-behind' Women: Bane or Boon? *Environment and Urbanization ASIA* 8(1), 59–73. <https://doi.org/10.1177/0975425316683862>
- UNICEF/WHO Joint Monitoring Program. 2020. <https://bit.ly/35TrpLW> (consultado el 24 de agosto de 2020).
- United Nations (UN). 2020. *The Impact of Covid-19 on Women. Policy Brief*. Ginebra: United Nations.
- United Nations (UN) and UN Water. 2006. *Gender, Water and Sanitation: A Policy Brief*. Ginebra: United Nations.
- United Nations Children's Fund (UNICEF) and World Health Organization (WHO). 2019. *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017. Special focus on inequalities*. Nueva York: United Nations Children's Fund y World Health Organization.
- United Nations Development Program (UNDP). 2006. *HDR 2006 - Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. Nueva York: United Nations.
- United Nations Population Fund (UNPFA). 2020. *COVID-19: A gender lens – Protecting sexual and reproductive health and rights and promoting gender equality*. Nueva York: United Nations.
- Wall Street Journal. 2003, 2 de julio. The World Bank as privatization agnostic.
- Weiss-Wolf, J. 2020. Periods do not stop for pandemics. *Newsweek*, 17 de marzo. <https://bit.ly/2HPIMqd> (accessed August 24, 2020).
- Wenham, C., Smith, J., y Morgan, R. 2020. Covid-19: The gendered impacts of the outbreak. *The Lancet* 395, 10227, 846-848. DOI:[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30526-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30526-2)
- World Bank. 2020. COVID-19 Turns Spotlight on Slums. 10 de junio. <https://bit.ly/3oBNDL0> (consultado el 24 de agosto de 2020).



## Capítulo 3

Alex Loftus  
Farhana Sultana

# ¿ESTAMOS TODOS JUNTOS EN ESTO? LA COVID-19 Y EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

*Para más de 2.200 millones de personas en el mundo, lavarse las manos regularmente no es una opción porque no tienen acceso adecuado al agua.*

UN (2020, 7)

**L** pandemia de covid-19 ha puesto de relieve la importancia del derecho al agua y al saneamiento. Esto es cierto tanto en los países Norte como del Sur, donde la inseguridad del suministro, los cortes, la imposibilidad de pago de la factura y la inaccesibilidad de estos servicios socavan la capacidad de las comunidades para hacer frente a la pandemia. La satisfacción de derechos económicos y sociales como el derecho al agua y al saneamiento torna a las poblaciones mucho más resistentes y, al mismo tiempo, promueve la reflexión sobre la complejidad de los desafíos del presente y las injusticias que a menudo permanecen ocultas o ignoradas. Tenemos que abordar los procesos

subyacentes que producen la desigualdad de acceso al agua y al saneamiento si queremos alcanzar los objetivos de la agenda de los derechos humanos. La ayuda mutua y la solidaridad serán cruciales para hacer realidad un mundo en el que realmente estemos “todos juntos” en la respuesta a la crisis y podamos encontrar la mejor salida de la actual pandemia.

## INTRODUCCIÓN

Dado que es necesario lavarse las manos con frecuencia para reducir la transmisión de la covid-19, la falta de acceso a agua y saneamiento adecuados plantea claramente graves problemas para hacer frente a la pandemia. A pesar de esta necesidad acuciante, gran parte de la población mundial sigue careciendo de un suministro suficiente de agua potable, y muchas personas no cuentan con acceso fácil o infraestructuras adecuadas (Sultana y Loftus 2020, Harvey 2020). En resumen, la inseguridad del agua -no sólo la escasez física de agua, sino la accesibilidad, la asequibilidad, la fiabilidad y la calidad, entre otras cosas- supone una grave amenaza para cualquier respuesta a la covid-19, especialmente en los países del Sur (Stoler et al. 2020).

El reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento debería considerarse un paso crucial para corregir los males de la inseguridad de estos servicios, abordando así el suministro insuficiente de agua potable. Dado que el reconocimiento de este derecho universal debería implicar vías para la satisfacción de ese derecho, está claro por qué podría considerarse también como un elemento crucial en la lucha contra la covid-19, así como por qué podría garantizar una mayor resiliencia en la lucha contra futuras pandemias. De hecho, un informe del Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, titulado *La covid-19 y los derechos humanos: Estamos todos juntos en esto* (UN 2020) subraya con plena claridad la importancia de los derechos humanos en general -no solo del derecho humanos al agua y al saneamiento- en la res-

puesta a la pandemia mundial.

En un momento en el que el respeto de los derechos económicos y sociales se ha convertido en una especie de indicador de la resistencia de un país a la covid-19, las libertades civiles y políticas se han visto simultáneamente erosionadas por las respuestas a la propagación de la enfermedad. Por lo tanto, la importancia de los derechos humanos es cada vez más evidente. El informe de Naciones Unidas, que expone cuidadosamente estas cuestiones, debe ser acogido con satisfacción; sin embargo, su argumentación de base - “estamos todos juntos en esto”- no refleja la realidad de la situación actual. Aunque invocar la solidaridad como fundamento de la naturaleza universal de los derechos humanos podría reforzar las afirmaciones normativas (“si estamos todos juntos en esto, entonces los derechos humanos para todos deberían ser la respuesta adecuada”), la covid-19 ha demostrado más claramente que nunca la actual *sindemia*<sup>1</sup> se nutre de desigualdades preexistentes, discriminando las diferencias producidas socialmente (Herrick 2020). Es evidente no todos estamos juntos en esto, aunque la solidaridad y la ayuda mutua resulten cruciales para derrotar a la covid-19.

Ni las Naciones Unidas ni Guterres ignoran que el virus afecta a diversos grupos sociales de forma diferente. De hecho, lo afirman explícitamente en el informe, señalando que “hay indicios de que el virus y sus impactos están afectando de forma desproporcionada a determinadas comunidades, lo que pone de manifiesto las desigualdades estructurales subyacentes y la discriminación generalizada que deben ser consideradas en la respuesta y las secuelas de esta crisis” (UN 2020, 10). Estos efectos desproporcionados se han hecho demasiado evidentes en muchas partes del mundo desde la publicación del informe en abril de 2020. Sin embargo, al aferrarse tanto a un discurso universalista, la Organización de Na-

<sup>1</sup> Siguiendo a Herrick (2020), entre otros, utilizamos el término *sindemia* para referirnos a los múltiples procesos sinérgicos que producen la actual emergencia sanitaria.

ciones Unidas corre el riesgo de pasar por alto los mismos procesos que producen las desigualdades que los derechos universales deben superar. En este capítulo nos referimos estos dilemas, argumentando que los mismos constituyen un ejemplo preocupante de “la vorágine de contradicciones” que Harvey (2000) argumenta que siempre han caracterizado los debates sobre los derechos humanos. Si, como sostienen Schiel et al. (2020), la mera constitucionalización de los derechos sirve de poco para que se tornen reales, las profundas desigualdades que la covid-19 está poniendo de manifiesto demuestran además que tener en cuenta la injusticia de las actuales relaciones sociales y económicas es un paso crucial para la realización de los derechos humanos.

Alston (2017), al igual que Harvey (2000), sostiene que el hecho de que el liberalismo privilegie los derechos civiles y políticos por encima de los derechos económicos y sociales (como el derecho al agua y al saneamiento) frustra la plena realización de ambos conjuntos de derechos. Existe la ingenua suposición de que los derechos políticos darán lugar automáticamente a los derechos económicos y sociales, asumiendo que los derechos políticos permitirían a los ciudadanos presionar a los estados para que hagan realidad sus derechos económicos y sociales. Con demasiada frecuencia se demuestra que esta hipótesis es falsa. De hecho, en lugar de priorizar un conjunto sobre otro, Alston afirma que los derechos humanos deben incluir siempre tanto los derechos económicos como los políticos.

Dada la necesidad de centrarnos en la vulnerabilidad social frente a la covid-19, la importancia de los derechos económicos y sociales, como el derecho a la salud o al agua y al saneamiento, se ha tornado evidente. Sin embargo, como se ve en el informe de Naciones Unidas, si estos derechos no se ponen en el mismo plano que los derechos civiles y políticos, como sugiere Alston, surge una serie de contradicciones. Teniendo en cuenta estas contradicciones, examinamos las limitaciones y posibilidades del derecho humano al agua y al saneamiento para lograr un acceso más justo

y equitativo al agua y al saneamiento en estos tiempos de crisis múltiples (véase también Sultana y Loftus 2020).

## WASH - AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE

Teniendo en cuenta la tragedia constante de la mortalidad infantil causada por la mala calidad del agua y la estimación del Proyecto de Monitoreo Conjunto de que un tercio de los países del mundo no tiene perspectivas de lograr el acceso universal de los hogares a fuentes de agua potable mejoradas para el año 2030, no es de extrañar que el agua, el saneamiento y la higiene (WASH, por sus siglas en inglés) sigan siendo prioridades clave para el desarrollo en los países del Sur (UNICEF y OMS 2019). WASH es un factor esencial para mitigar la propagación de la covid-19 (Howard et al. 2020). En algunas de las declaraciones más lúcidas sobre por qué el derecho humano al agua y al saneamiento es tan importante en estos tiempos de covid-19, diversos investigadores han destacado la conexión entre los logros en WASH y el derecho humano al agua y al saneamiento. En un artículo publicado en el blog de WaterAid (Gosling et al. 2020) los autores afirman que “los principios de los derechos humanos pueden salvar vidas ahora y en el futuro” dado que “el suministro de agua, el saneamiento y la higiene (WASH) son fundamentales para la respuesta a la covid-19”. También exponen a continuación los principios cruciales de los derechos humanos -igualdad y no discriminación, participación, transparencia, responsabilidad y sostenibilidad- sobre los que hay que basar el diseño de políticas adecuadas en este campo. Al centrarse en los más vulnerables, dar prioridad a WASH a través del derecho humano al agua y al saneamiento significa abordar los aspectos económicos y sociales de los derechos humanos que, según Alston (2017), a menudo se dejan de lado.

Para la veterana activista Maude Barlow (2020) “la covid-19 puso el derecho humano al agua en primer plano”, y aunque el reconocimiento de ese derecho por parte de unos 50 países debe con-

siderarse una gran victoria, Barlow expresa una profunda frustración por la falta de voluntad para financiar como correspondería la consecución del derecho al agua.<sup>2</sup> La falta de voluntad de tantos países para reconocer formalmente los derechos económicos y sociales o para hacer algo al respecto se reduce a la afirmación de que simplemente son demasiado costosos. Sin embargo, tal y como argumenta Alston (2017), aunque un derecho puede no significar un acceso inmediato a beneficios económicos y sociales, sí supone un compromiso por parte de las instituciones estatales para garantizar el acceso mediante el reconocimiento de ese derecho, los cambios institucionales para garantizar su realización y la rendición de cuentas. Y aunque se necesitan recursos para lograr derechos como al agua y el saneamiento, los cambios fundamentales que se producen al viabilizar los derechos económicos y sociales ayudarían a garantizar su importancia universal.

Por decir algo obvio, los derechos económicos y sociales tienen claros beneficios materiales para un gran número de personas. Si se destacan estos beneficios materiales, es más probable que la gente apoye su realización. En el caso concreto del agua y el saneamiento, hacer hincapié en el derecho humano al agua ha puesto aún más de relieve las profundas injusticias que socavan la resistencia a una pandemia mundial y frustran las respuestas a la covid-19. Explicar por qué el derecho al agua podría mejorar la situación ayuda a que esos derechos se tornen universalmente significativos.

## **DESCONEXIONES Y PROBLEMAS DE ACCESO A LOS SERVICIOS**

La consideración de las injusticias inherentes a la denegación del derecho al agua y al saneamiento se ha tornado más eviden-

<sup>2</sup> Barlow resalta el estrés de las cuencas hidrográficas como un factor importante que contribuye a los problemas de acceso al agua, algo en lo que discreparíamos respetuosamente, dada la complejidad de las injusticias del agua a nivel mundial.



te en discusiones que han surgido en países del Norte en los últimos meses. De hecho, mientras que el debate sobre el agua, el saneamiento y la higiene ha tendido a dominar los trabajos sobre la covid-19 y el derecho humano al agua en el Sur, los debates en el Norte han tendido a girar en torno a la cuestión del corte del acceso a los servicios para la población que conforma el “nuevo precariado” (Food and Water Watch 2020). A raíz de esta preocupación, muchos proveedores de agua en Estados Unidos han respondido positivamente al llamamiento de la American Water Works Association para suspender las desconexiones (Lakhani y Adolphe 2020; véanse también los capítulos sobre Flint y Baltimore en este volumen). En el Reino Unido, un tuit de un ministro del gobierno a un futbolista de la *Premier League* explicaba, de forma condescendiente, por qué los ciudadanos británicos empobrecidos no deberían temer los cortes del servicio de agua (como este último había insinuado), ya que son ilegales, habiendo sido prohibidos bajo un gobierno laborista en 1997. Lo que ambas situaciones demuestran es que, en los países del Norte, rara vez los individuos han estado tan preocupados por la dependencia del acceso al agua de la capacidad de pago. Pocas veces se ha debatido tan ampliamente sobre el derecho al agua y al saneamiento, con un enfado creciente por el cierre de aseos públicos y una preocupación cada vez mayor por la inseguridad del suministro de agua a los hogares.

Con referencia directa a estas preocupaciones, Deitz y Meehan (2019) han argumentado que la “pobreza de fontanería” -hogares sin conexión al suministro de agua- no se limita a los hogares de países del Sur. La pobreza de fontanería tampoco es necesariamente un problema de las zonas rurales aisladas de los países más ricos. Por el contrario, la pobreza de fontanería es evidente en algunas de las ciudades más grandes de Estados Unidos, enfatizando aun más la exclusión y discriminación por raza de algunos grupos sociales del acceso al agua potable y al saneamiento (Switzer y Toder 2017). Si, como sostiene Hyde (2020), los problemas de saneamiento e higiene en los casos de desconexión y pobreza de agua

han exacerbado la pandemia de covid-19 en Estados Unidos, es probable que la situación en los asentamientos informales de los países del Sur sea aun más grave (véase también Amankwaa 2020).

Al momento de redacción de este capítulo, a mediados de 2020, el mayor número de muertes por la pandemia se sigue registrando en los países ricos y de renta media. Las desigualdades de clase y de raza que se producen en los países del Norte han proporcionado vectores especialmente importantes para el virus. En el Sur, la falta de kits de testeo, de instalaciones médicas y de infraestructuras de salud pública infrafinanciadas o inexistentes agravan la morbilidad y la mortalidad entre los pobres, los que a menudo no se contabilizan en los informes nacionales. En otras palabras, no sabemos realmente cuántos han muerto por la combinación de negligencia y necropolítica que caracteriza a la pandemia. No obstante, es probable que esta situación cambie en los próximos meses, ya que las desigualdades producidas a escala mundial -inequidades asociadas a la falta de esos derechos económicos y sociales a los que aludimos al inicio- adquieren cada vez más importancia a la hora de enfrentar la covid-19. Tanto en el Norte como en el Sur, la covid-19 seguirá poniendo de manifiesto las fracturas socioecológicas existentes. Por lo tanto, es claro que *no estamos todos juntos en esto*.

## LA POSICIÓN DE NACIONES UNIDAS: PROCESOS O RESULTADOS

Al centrarnos en los procesos que producen la desigualdad en el acceso al agua y al saneamiento en el Norte y en el Sur del mundo, queremos destacar que la exigencia del derecho al agua es una de las diversas herramientas a las que recurren los movimientos sociales para lograr un acceso más justo al agua. Sin embargo, también queremos destacar la importancia del proceso de realización de este derecho. En este sentido, nos sigue preocupando la afirmación de una ex Relatora Especial de Naciones Unidas, Catarina de Albuquerque, de que involucrar al sector privado en el suministro

de servicios de agua y saneamiento sería una “obviedad” (Purvis 2016). Aunque el hecho de que de Albuquerque otorgue prioridad a los resultados -en lugar de a los procesos para producirlos- podría responder a un cierto sentido común (“a quién le importa quién proporciona el derecho al agua, siempre y cuando se proporcione”), como dejan claro varios documentos de esta colección, la cuestión de *quién* proporciona el agua es muy importante (véase también Sultana y Loftus 2020, McDonald 2016).

La realización del derecho al agua se ve continuamente frustrada por la necesidad de beneficiarse simultáneamente de la prestación del servicio; a medida que las fuentes de agua se mercantilizan y privatizan, el agua se vuelve cada vez más inasequible o inaccesible para los pobres del mundo. Los derechos económicos y sociales se ven constantemente bloqueados por procesos que profundizan las injusticias económicas y sociales. La economía política del agua se ha transformado completamente en los últimos años por el desarrollo de modelos financieros opacos que permiten que los fondos soberanos, los fondos de pensiones y los grandes inversores privados obtengan ganancias. Este no es un terreno en el que se fomente el derecho al agua; de hecho, es uno en el que el derecho al agua y al saneamiento se verá sistemáticamente socavado.

Por lo tanto, acogemos con satisfacción la consulta a expertos promovida por actual Relator Especial de Naciones Unidas, Leo Heller, sobre la participación del sector privado en la satisfacción del derecho humano al agua y al saneamiento (UN Human Rights 2020). Aunque todavía no se conocen las recomendaciones de ese informe, su encargo genera cierta esperanza de que la Organización de las Naciones Unidas reconozca los profundos impactos de un modelo financiero injusto que sostiene la negación sistemática del derecho al agua y al saneamiento. Los procesos son importantes, y la covid-19 ha mostrado más claramente que nunca por qué el derecho humano al agua y al saneamiento debe entenderse de forma procesual y en combinación con otros procesos para obtener resultados distintos. Cuando se combina con las injusticias

socioecológicas existentes, produce injusticias mucho más profundas. Los procesos injustos y explotadores hacen que *no estemos todos juntos en esto*. Los derechos humanos al agua y al saneamiento deben atacar estos procesos injustos si queremos ir más allá de su mera constitucionalización.

## CONCLUSIÓN

¿Contribuirá el derecho humano al agua y al saneamiento a la lucha contra la covid-19? Nuestra respuesta es un *si* cauteloso. Al igual que en nuestros trabajos anteriores sobre el derecho al agua, nunca hemos considerado este derecho como una bala de plata (Sultana y Loftus 2012, 2020). Hemos compartido nuestras preocupaciones sobre el papel del sector privado, el potencial eclipse de los derechos económicos y sociales por el derecho de propiedad, el papel del Estado y el compromiso genuino de la comunidad internacional para abordar la inseguridad en el suministro de agua. La pandemia no ha hecho desaparecer esas preocupaciones, sino que las ha acentuado. La covid-19 ha puesto aún más de relieve cómo la realización de los derechos económicos y sociales, incluyendo en primer lugar el derecho al agua y al saneamiento, hace que las poblaciones sean mucho más resistentes a lo que algunos investigadores describen, con razón, como una *sindemia*. Y ha subrayado además la importancia de abordar las desigualdades subyacentes que hacen que algunos tengan acceso a esos derechos económicos y sociales mientras a otros se les niega.

En este capítulo destacamos la importancia de una comprensión de la consecución de los derechos económicos y sociales como un proceso. Expresamos además la esperanza de que, al reconocer tales procesos, las próximas recomendaciones del actual Relator Especial den más peso a esas luchas, desafiando una economía política del agua profundamente desigual, en la que los grandes actores financieros se benefician de la apropiación de los recursos comunes. Teniendo en cuenta el desafío actual de la pandemia de

covid-19, lo que sale a relucir son las formas en que los discursos y las prácticas en torno al derecho humano al agua y al saneamiento pueden fomentar otras reflexiones sobre las complejidades ocultas o ignoradas de los diversos desafíos en cuestión.

El discurso de los derechos ofrece la posibilidad de desafiar y abordar diversas dinámicas de género, de clase, de raza y otras injusticias que se están agravando simultáneamente, tanto por la falta de agua y saneamiento como por las vulnerabilidades desiguales en el contexto de la pandemia. Aunque la buena gobernanza, la participación democrática y la planificación inclusiva sean vitales, los llamamientos o las reivindicaciones puramente simbólicas ayudan poco a enfrentar la crisis actual. Tenemos que abordar los procesos subyacentes si queremos lograr un mundo en el que realmente todos estemos juntos en esto. Un mundo en el que la ayuda mutua y la solidaridad nos permitan salir juntos de esta pandemia.

## REFERENCIAS

- Alston, P. 2017. The Populist Challenge to Human Rights. *Journal of Human Rights Practice* 9(1): 1-15. <https://doi.org/10.1093/jhuman/hux007>
- Amankwaa, G. 2020. COVID-19 and ‘Chasing for Water’—Water Access in Poor Urban Spaces. International Water Association. <https://bit.ly/2HNT5JR> (consultado el 20 de setiembre de 2020).
- Barlow, M. 2020. COVID-19 Puts the Human Right to Water Front and Centre. The Council of Canadians. <https://bit.ly/3kLAdtI> (consultado el 20 de setiembre de 2020).
- Deitz, S. y Meehan, K. 2019. Plumbing Poverty: Mapping Hot Spots of Racial and Geographic Inequality in U.S. Household Water Insecurity. *Annals of the American Association of Geographers* 109(4): 1092-1109. <https://doi.org/10.1080/24694452.2018.1530587>
- Food and Water Watch. 2020. Stop Water Shutoffs In The Wake Of Coronavirus. Food and Water Watch. <https://bit.ly/2HHdX61> (consultado el 20 de setiembre de 2020).
- Gosling, L., Carrard, N., Neumeyer, H. y Roaf, V. 2020. Five human rights

- principles that put people centre stage in water, sanitation and hygiene responses to COVID-19. *Water Aid*. <https://washmatters.wateraid.org/blog/five-human-rights-principles-people-centre-stage-water-sanitation-hygiene-covid-response> (consultado el 20 de setiembre de 2020).
- Harvey, D. 2000. *Spaces of Hope*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Harvey, F. 2020. Poor water infrastructure puts world at greater risk from coronavirus. *The Guardian*, 22 de marzo. <https://bit.ly/37W30YK> (consultado el 20 de setiembre de 2020).
- Herrick, C. 2020. Syndemics of COVID-19 and ‘pre-existing conditions.’ *Sotamosphere*. 30 de marzo. <https://bit.ly/358wTn7>. (consultado el 1 de noviembre de 2020).
- Howard, G., Bartram, J., Brocklehurst, C., Colford Jr., J.M., Costa, F., Culliffe, D., Dreibelbis, R., Eisenberg, J.N.S., Evans, B., Girones, R., Hruddy, S., Willetts, J. y Wright, C.Y. 2020. COVID-19: urgent actions, critical reflections and future relevance of ‘WaSH’: lessons for the current and future pandemics. *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development* 10 (3): 379–396. <https://doi.org/10.2166/washdev.2020.218>.
- Hyde, K. 2020. Residential Water Quality and the Spread of COVID-19 in the United States. *SSRN*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3572341>
- Lakhani, N. and Adolphe, J. 2020. Key findings: the Guardian’s water poverty investigation in 12 US cities. *The Guardian*, June 26. <https://bit.ly/2TFfwUf> (consultado el 20 de setiembre de 2020).
- McDonald, D.A. (Ed.) 2016. *Making Public in a Privatized World: The struggle for essential services*. Londres: Zed Books.
- Purvis, K. 2016. Water is a human right... but it can have a price. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/oct/20/water-human-right-price-united-nations> (consultado el 20 de setiembre de 2020).
- Schiel, R., Wilson, B. and Langford, M. 2020. The Human Right to Water in a Global Pandemic. LSE Human Rights. <https://blogs.lse.ac.uk/humanrights/2020/04/16/the-human-right-to-water-in-a-global-pandemic> (consultado el 20 de setiembre de 2020).



## Capítulo 4

Mar Satorras

David Saurí

Hug March

# REINVENTAR EL AGUA PÚBLICA EN TERRASSA EN MEDIO DE LA PANDEMIA

**L**a covid-19 se cruza con la pobreza del agua, exacerbando los impactos en los hogares vulnerables. Para hacer frente a esta situación, las entidades públicas y las empresas de agua han emprendido diferentes acciones para asegurar el suministro de agua. En España, el gobierno nacional prohibió la desconexión de la energía (electricidad, gas) y del agua de los hogares. El gobierno también propuso que el pago de las facturas morosas se aplazara sin intereses. La mayoría de las compañías de agua españolas aplicaron estas medidas, pero algunas ciudades, como Terrassa (una localidad del área metropolitana de Barcelona) se esforzaron por garantizar el suministro de agua incluso a quienes carecían de acceso legal a la vivienda. Esta ciudad ha municipalizado recientemente los servicios de agua creando un nuevo operador público (Taigua) y un observatorio ciudadano (el Observatorio del Agua de Terrassa). Las respuestas de Taigua durante el cierre inicial se orientaron a garantizar que los ciudadanos no sufrieran ninguna interrupción.

Además, tras el cierre de las fuentes públicas por motivos sanitarios, también instaron a la instalación de contadores provisionales para los hogares vulnerables sin acceso al agua del grifo. En este capítulo sostenemos que el modelo de municipalización de Terrassa, y en particular la existencia de sistemas que facilitan la participación ciudadana y el compromiso de los movimientos sociales, ha desempeñado un papel fundamental en la configuración de estas ambiciosas y radicales respuestas a la pandemia.

## INTRODUCCIÓN

El tema del Día Mundial del Agua 2020 fue el cambio climático, seguramente uno de los temas más relevantes y urgentes a los que se enfrentarán las sociedades humanas durante las próximas décadas. Sin embargo, el 22 de marzo de 2020 fue también un día en el que una nueva amenaza global comenzó a expandirse rápidamente con efectos devastadores para las poblaciones y las economías de muchos países.

Al momento de escribir este capítulo (julio de 2020), la covid-19 ya había causado más de 13,6 millones de infecciones y cerca de 600.000 muertes en todo el mundo (Worldometers 2020). Esta pandemia parece ser la peor en un siglo y, aunque básicamente se transmite por el aire, el virus tiene impactos referidos al agua, especialmente en lo que respecta a la importancia crítica de la higiene personal (lavado de manos) para evitar el contagio. De hecho, la Organización Mundial de la Salud ha reconocido a la covid-19 como una enfermedad de acceso al agua, saneamiento e higiene (o *WASH*, por el acrónimo en inglés) (WHO 2020).

Las respuestas inmediatas y de urgencia por parte del sector del agua deberán tener continuidad a medio plazo para aumentar la seguridad del agua, ya que este elemento es fundamental para prevenir y combatir pandemias actuales y futuras (Cooper 2020a). Como sugiere Neal (2020), el “reconocimiento de que el agua es un servicio esencial mejorará nuestra capacidad de respuesta, recupe-

ración y reconstrucción en un mundo posterior a la covid-19 y nos brinda la oportunidad de replantear y repriorizar nuestros intereses, ambiciones y recursos”. La pandemia actual, junto con el cambio climático, son “multiplicadores de amenazas” para los problemas a los que se enfrenta actualmente la gobernanza del agua, así como en el nexo agua-alimentación (Keulertz et al, 2020).

La crisis sanitaria de la covid-19 vuelve a plantear la desesperante situación del acceso al agua, el saneamiento y la higiene en un mundo con más de dos mil millones de personas que carecen de servicios de agua fiables y seguros (Al-Masri 2020). Lavarse las manos periódicamente, una acción fundamental contra el virus, es difícil en zonas como el sur de Asia y África, donde hasta el 75% de la población rural carece de agua limpia y jabón en casa (Bhowmick 2020). Además, los confinamientos y las cuarentenas forzosas pueden afectar a su vez al acceso al agua, ya sea por la suspensión de las tareas de mantenimiento o por la reducción de actividades de los suministros no conectados a la red (por ejemplo, los camiones cisternas), especialmente en los asentamientos informales (Cooper 2020b). La pandemia ha exacerbado los retos a los que se enfrentan los proveedores de servicios de agua, tanto formales como informales, especialmente en los entornos informales de los países del Sur, en lo que respecta a garantizar un suministro de agua de calidad adecuada, así como a satisfacer las necesidades de saneamiento y las normas de higiene (Armitage y Nellums 2020, Neal 2020, Wilkinson 2020), por no hablar de la situación en los campos de refugiados, cuyo limitado y deficiente acceso al agua podría ser gravemente afectado por la pandemia (Kassem y Jaafar 2020).

En África, se han tomado varias medidas relacionadas con el suministro de agua como respuesta a los peores efectos de la pandemia (Cooper 2020b). Algunos países han anunciado medidas relacionadas con la gratuidad del agua (por ejemplo: subvenciones, agua gratuita para los sectores más vulnerables o los asentamientos informales, o tarifas sociales). Otras iniciativas han tenido como objetivo aumentar la disponibilidad de agua (en red) para los pobres

de las ciudades a través de surtidores públicos, por ejemplo. Más allá de estos dos conjuntos de medidas, Cooper (2020b) también menciona opciones adicionales de prepago, como los contadores de agua prepagados (reconociendo, sin embargo, que pueden no ser apropiados para todos los contextos y pueden generar disputas) o la facturación digital y los pagos en línea. Otras medidas sugeridas incluyen la reducción o subvención del precio del agua accesible en puntos comunales de suministro, la colaboración con las organizaciones comunitarias para supervisar la prestación de servicios en los asentamientos informales, y el reconocimiento del importante papel y la mejora de la cooperación con los proveedores privados de agua que cubren los asentamientos informales (Cooper 2020b).

Aunque no son comparables en número, las deficiencias relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene son también un tema de preocupación para los habitantes de los países desarrollados. La falta de acceso físico a instalaciones agua, saneamiento e hihiene, por ejemplo, afecta quizás a una pequeña proporción de la población en general, pero se concentra en segmentos muy vulnerables como los residentes en campamentos de refugiados, grupos étnicos como los gitanos, los trabajadores agrícolas temporales, familias desalojadas y otros sectores sociales que carecen de agua suficiente en en el hogar. Mucho más importante en términos cuantitativos son las personas y familias que tienen cada vez más dificultades para pagar sus facturas. La pobreza del agua, en términos de asequibilidad, ha crecido hasta convertirse en un grave problema sanitario y social en algunas ciudades estadounidenses y europeas (Jones y Moulton 2016, Mack y Wrase 2017, Martins et al., 2016). Hasta un tercio de los hogares estadounidenses (120 millones de personas) están en riesgo de no poder pagar sus facturas de agua en el futuro cercano debido al estancamiento o la disminución de sus ingresos y, sobre todo, al aumento de tarifas provocao por la necesidad de financiar infraestructuras hídricas deterioradas (Mack y Wrase 2017). En Estados Unidos, este futuro podría llegar mucho antes de lo esperado, dados los impactos sin precedentes

de la crisis económica inducida por la pandemia en el empleo, con más de 30 millones de estadounidenses sin trabajo. La mayoría de las compañías de agua de ese país son reacias a suministrar el servicio a hogares con facturas pendientes, y apenas alrededor del 11% de esas empresas están dispuestas a reconectar sin coste alguno los hogares a los que se les ha cortado el suministro (Lakhani 2020). En Europa, las empresas públicas esperan un aumento a medio plazo de las personas con dificultades para pagar las facturas del agua, pero los cortes se han prohibido en la mayoría de los países. En muchos casos también se han aplicado medidas complementarias de apoyo financiero, por ejemplo el aplazamiento del pago de las facturas (Aqua Publica Europea y GWOPA 2020).

De este modo, la covid-19 se cruza de forma perniciosa con la cuestión de la pobreza del agua, exacerbando los impactos sobre los hogares ya vulnerables. Aunque Europa no parece sufrir situaciones similares a las de Estados Unidos en cuanto a cortes de agua por falta de pago, la pobreza del agua sigue siendo motivo de preocupación, especialmente tras la crisis económica de 2008 (March y Sauri 2016). En España, los avisos de corte superaron los 500.000 en 2014 -un 30% más que en 2010-, de los cuales 300.000 acabaron en desconexiones (*El País* 2014). En el área metropolitana de Barcelona (AMB), el 9% de todos los hogares se encontraban en estado de pobreza hídrica en 2016 (los hogares pobres en agua se definen como aquellos que dedican más del 3% de sus ingresos a pagar el agua). En el caso de hogares en riesgo de pobreza, definidos como aquellos con ingresos iguales o inferiores al 60% de la renta media de los hogares del AMB, el porcentaje de pobreza hídrica ascendía al 82% del total (Domene et al, 2018).

En España, las administraciones locales y regionales, las compañías de agua y las entidades cívicas están respondiendo a la pobreza del agua de diferentes maneras y con diferentes capacidades, ofreciendo asistencia y ayuda económica en las facturas a través de subvenciones, descuentos y bonificaciones, entre otras medidas. Entre las múltiples acciones emprendidas para frenar la pobreza

hídrica se pueden distinguir dos grandes enfoques. Por un lado, la mayoría de las empresas de agua consideran que el coste total del servicio debe reflejarse en los precios. Para aquellos hogares que no pueden pagar las facturas se puede proporcionar ayuda, ya sea a través de ayudas a la renta general o a través de medidas específicas (Aqua Publica Europea 2016). Por otro lado, las entidades cívicas, y en particular las plataformas sociales formadas para ayudar a los afectados por la pobreza del agua, se opusieron a los enormes aumentos de las tarifas durante los peores años de la crisis y lucharon por derechos básicos como la prohibición de los cortes para los hogares vulnerables. En Cataluña, por ejemplo, una ley aprobada en 2015 (Ley 24/2015 del Parlamento Catalán), prohibió explícitamente los cortes de agua y energía en los hogares vulnerables por falta de pago (Yoon y Sauri 2019). Las autoridades públicas han apoyado el aumento de los precios, pero también han sido críticas, dependiendo de la postura política de los gobiernos locales o regionales. Los ayuntamientos han identificado a las familias que pueden recibir ayuda económica, y las autoridades metropolitanas y regionales del agua han ofrecido descuentos y otras rebajas en las tarifas, pero la mayoría de los paquetes de ayuda han sido proporcionados por las propias empresas.

En marzo de 2020, cuando la covid-19 era ya una pandemia con efectos devastadores en el tejido económico y social español, las entidades públicas y las compañías de agua pusieron en marcha varias líneas de acción. En primer lugar, y quizás la más importante, el gobierno nacional aprobó un paquete de medidas económicas y laborales, una de las cuales fue la prohibición de cortar los servicios básicos (electricidad, gas, agua) por falta de pago (Gobierno de España 2020). No se aceptaron las demandas de condonación de deudas. En su lugar, el gobierno propuso prórrogas en el pago de la deuda, sin intereses añadidos, hasta que cesara el estado de alarma decretado por la pandemia.

La mayoría de las empresas de agua, tanto públicas como privadas, están aplicando estas medidas, como ilustran los ejemplos



de Madrid, Barcelona y Sevilla. La empresa pública Canal de Isabel II, que abastece a Madrid, ha ofrecido rebajas a las empresas industriales y comerciales, cobrando sólo la parte de consumo de la factura, pero no la cuota fija. Además, sólo se cobrará el 50% de la cuota fija en los primeros seis meses tras el levantamiento del estado de emergencia, y el 25% en los seis meses siguientes. Para los hogares afectados por la pérdida temporal de empleo se ofrecerá una rebaja del 100% del consumo (hasta 25 metros cúbicos bimensuales) y un descuento del 50% en la cuota fija. Sumando todo esto, para una factura media de 41 euros, los hogares de esta categoría acabarían pagando sólo 9 euros (Canal de Isabel II 2020). Aigües de Barcelona, la empresa de agua de capital mixto que da servicio al Área Metropolitana de Barcelona controlada por AGBAR (véase March et al, 2019), ha propuesto una prórroga de seis meses de las facturas de agua sin intereses añadidos para los autónomos y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) una vez que se levante el estado de emergencia (AMB 2020). Para los clientes individuales, sin embargo, no se han tomado medidas especiales más allá de las que ya se practican en relación con los hogares vulnerables. EMASESA, la empresa pública que abastece a Sevilla, ha optado por retrasar el pago de las facturas hasta seis meses después de que se levante el estado de emergencia y no cobrar intereses (EMASESA 2020). Muchas otras empresas urbanas de agua han adoptado enfoques similares, y algunas, como veremos, han realizado importantes esfuerzos para garantizar el suministro de agua incluso a quienes carecen de acceso legal a la vivienda.

En las siguientes secciones de este capítulo se analizan las acciones de suministro adoptadas para hacer frente a los impactos de la covid-19 en la ciudad de Terrassa. Se trata de un estudio de caso clave, ya que representa la mayor ciudad de la región de Cataluña que ha recuperado el control público del agua en el marco de la actual ola de remunicipalizaciones. Además, Terrassa ha innovado en materia de gobernanza, al complementar el operador público (Taigua) con un observatorio ciudadano (el Observatorio del Agua de Terras-

sa). A partir de entrevistas *online* y telefónicas con funcionarios del ayuntamiento, trabajadores del operador público y representantes de los movimientos sociales vinculados al observatorio ciudadano, identificamos dos estrategias principales desarrolladas en respuesta a la crisis de la covid-19 y reflexionamos sobre los aprendizajes y limitaciones de estas respuestas.

## LA REINVENCIÓN DEL SUMINISTRO PÚBLICO

En julio de 2016 el Ayuntamiento de Terrassa aprobó una moción para recuperar el control público del servicio de suministro de agua, tras la finalización de un contrato de concesión de 75 años con un operador privado. De hecho, este operador (Mina, cuyo principal accionista era AGBAR, una filial de Suez) había controlado los servicios de agua en la ciudad desde 1842 (Grau-Satorras 2017). Terrassa es ampliamente representativa del suministro urbano de agua en Cataluña: un mercado dominado por operadores privados. Por ejemplo, 9 de cada 10 consumidores del área metropolitana de Barcelona dependen del agua del grupo AGBAR (March et al., 2019). Dado que Terrassa es el tercer municipio más grande de Cataluña, con 220.556 habitantes en el año 2019 (Idescat 2020), el caso ha sido observado en detalle por su potencial para convertirse en un ejemplo de remunicipalización del agua para otros grandes municipios de la región, especialmente Barcelona (Steinfort y Kishimoto 2017).

Si bien el apoyo político del alcalde de la ciudad y de los partidos del municipio fue clave para revertir la privatización del agua, el proceso de municipalización en Terrassa fue iniciado e impulsado por los movimientos sociales (Bagué 2020, Planas y Martínez 2020). Por ello, la reinvencción de los servicios de agua en Terrassa se ha desarrollado bajo principios socialdemócratas, pero también se caracteriza por varios rasgos del tipo de remunicipalización “autonómica” (ver las diferentes tipologías en McDonald 2018).

La remunicipalización trajo consigo un nuevo modelo de gobernanza basado en dos entidades. En primer lugar, el operador

público de agua Taigua (creado en 2018) como empresa pública de propiedad enteramente municipal. El objetivo de Taigua es la gestión directa de los servicios municipales de abastecimiento de agua, encargándose de la producción, tratamiento y distribución de agua potable, así como de la gestión y cobro de las facturas (Terrassa 2018a). El diseño de la empresa pública encaja con la economía de mercado que caracteriza a los estados socialdemócratas, con una robusta intervención estatal, una tarificación que refleja los costes y el compromiso de integrar mejor los servicios del agua con otros componentes del gobierno municipal.

En segundo lugar, el Observatorio del Agua de Terrassa (OAT), creado legalmente en 2018 y puesto en marcha en 2019, es un órgano innovador de participación ciudadana para diseñar políticas y orientar las decisiones estratégicas que afectan al servicio municipal de agua (Planas y Martínez 2020). El objetivo del OAT es estimular y canalizar la participación de los ciudadanos, colectivos sociales y otros actores relacionados con el agua, para facilitar su corresponsabilidad en el gobierno del suministro de agua de la ciudad (Terrassa 2018b). Al tiempo que reconoce la necesidad del control público, el OAT también promueve la gobernanza del servicio de agua impulsada por la comunidad, reafirma el control ciudadano y celebra los valores no mercantiles encapsulados en nociones como la del agua como un bien común. Así, la reinención de los servicios de agua en Terrassa ha adoptado la forma más común de las remunicipalizaciones europeas (es decir, la de tipo socialdemócrata), aunque también contiene varios elementos más típicos de una remunicipalización más autónoma. Como mostraremos a continuación, ambas tipologías están representadas en los dos grandes conjuntos de medidas adoptadas durante la crisis de Covid-19

## **DESCUENTOS Y APLAZAMIENTO DEL PAGO DE LA FACTURA**

Una semana después de la declaración del estado de emergencia, el gobierno local de Terrassa anunció que destinaría 500.000 eu-

ros a reducir la factura del agua para el segundo trimestre de 2020 (Terrassa 2020a). Como señaló el presidente del OAT, “fue una decisión política del gobierno local, probablemente porque Taigua tenía margen económico para hacerlo sin poner en riesgo futuras inversiones” (entrevista con J. Martínez, OAT, 25 de mayo de 2020). El funcionario responsable del servicio confirmó que previamente “calcularon lo que Taigua podía asumir sin poner en peligro su presupuesto”, una decisión basada en parte en el carácter público del operador. “Ahora tenemos un conocimiento directo de las cuentas de la empresa pública. Y por lo tanto la discusión sobre qué impacto tendría esta medida o hasta dónde podríamos llegar podía hacerse internamente [...]. Pudimos hablar directamente con los contables de Taigua para determinar esos 500.000 euros” (entrevista con A. Crispí, funcionario de Terrassa, 4 de junio de 2020).

La medida se aplicó a través de una normativa local que establecía tres descuentos en la parte del consumo de la factura del agua, como lo muestra el cuadro 4.1.

<b>Cuadro 4.1</b>			
<b>Reducción temporal de la factura del agua en Terrassa debido a la covid-19</b>			
	<b>Número de usuarios</b>	<b>Reducción</b>	<b>Costo estimado</b>
Usuarios residenciales (1 <sup>er</sup> bloque)	90,894	0.3339 €/m <sup>3</sup>	€455,243 *
Usuarios residenciales (2 <sup>do</sup> bloque)	1,685	5 €/trimestre	€8,425
Usuarios comerciales (hasta 15 mm de diámetro)	6,800	0.3559 €/m <sup>3</sup>	€36,302*
<i>Total</i>	99,379		€499,970

*Fuente:* Decreto No. 260 (30 de marzo de 2020) y datos de Taigua.

\* Considerando que todos los usuarios consumen 15 metros cúbicos por trimestre (por ejemplo, 90.894 hogares domésticos x 15 m<sup>3</sup> x 0,3339 €/m<sup>3</sup> = 455.243 euros; o 6.800 clientes comerciales x 15 m<sup>3</sup> x 0,3559 €/m<sup>3</sup> = 36.302 euros).

En primer lugar, se anunció un descuento del 100% en el primer bloque de consumo doméstico (hasta 15 metros cúbicos por trimestre). En segundo lugar, se aprobó una reducción de 5 euros en la

factura del segundo bloque de consumo doméstico (de 15 a 22,75 metros cúbicos por trimestre). Y tercero, también se decidió un descuento del 100% en el primer bloque de usuarios comerciales (hasta 15 mm de diámetro), básicamente “pequeños comercios y oficinas, que considerábamos muy afectados por la covid-19” (entrevista con A. Crispi, funcionario de Terrassa, 4 de junio de 2020). Así, las reducciones afectaron mayoritariamente a los consumidores del primer bloque “entendiendo que los que ahorran agua serían los más beneficiados” (ídem).

Estas reducciones se sumaron al descuento ofrecido por el proveedor regional de agua (la Agencia Catalana del Agua), que representa el 50% de la tarifa fija del agua para todos los usuarios y hasta el 100% para los hogares vulnerables. Según la evaluación inicial de Taigua, ambos descuentos representarían una reducción del 20-35% de la factura (aproximadamente 10-25 euros). En el caso de los hogares vulnerables con tarifa social, los descuentos podrían representar hasta el 100% de la factura.

Asimismo, siguiendo las recomendaciones del gobierno español, el ayuntamiento de Terrassa propuso aplazar el pago de la factura del segundo trimestre hasta el 1 de junio de 2020 sin intereses (Decreto nº 260, del 30 de marzo de 2020). Aunque era automático para los hogares vulnerables (es decir, aquellos que tuvieran una tarifa social o declararan vulnerabilidad residencial), el resto de los usuarios afectados por la covid-19 también podían solicitar esta prórroga. Esta medida también contribuyó a la tendencia observada de acelerar la digitalización de los procedimientos de Taigua durante la covid-19: “Habilitamos un procedimiento de aplazamiento para que cualquier persona que estuviera en una situación crítica en estos meses pudiera solicitar un aplazamiento, y eso se podía hacer desde la web” (entrevista con A. Crispi, funcionario de Terrassa, 4 de junio de 2020). Según Taigua, se ha aplazado automáticamente la facturación en 872 hogares vulnerables y se han presentado 71 solicitudes de prórroga, 63 de ellas de usuarios domésticos (Terrassa 2020c).

Por último, es importante tener en cuenta la evolución de las medidas que ya están en práctica en relación con los hogares vulnerables y la pobreza del agua (por ejemplo, la congelación de las tarifas de suministro, descuentos de hasta el 100% del canon del agua para los hogares vulnerables, aplicación automática de la tarifa social a los hogares en riesgo de exclusión residencial). En este sentido, tanto los agentes públicos como los sociales prevén un aumento de las solicitudes de tarifa social. En palabras del representante de la plataforma de movimientos sociales, “lo importante es saber cuántas familias han solicitado la tarifa social [desde el inicio de la covid-19]. Hasta el 15 de mayo sabíamos que se habían presentado 646 nuevas solicitudes. Pero, ¿cuántas se han concedido? Hay que hacer un seguimiento de los datos y actualizarlos para saber las peticiones que se han hecho durante el estado de emergencia y la situación de crisis que vendrá” (entrevista con D. Frigola, Consell d’Entitats per l’Acció Ciutadana, 9 de junio de 2020).

## **GARANTIZAR EL SUMINISTRO DE AGUA A LOS MÁS VULNERABLES**

Cuando se acababa de estimar y diseñar los descuentos en la factura del agua, estalló un problema imprevisto. El 20 de marzo, el gobierno regional emitió la recomendación de cortar todas las fuentes públicas para evitar nuevos contagios y la transmisión del virus (Generalitat 2020). Los movimientos sociales de la ciudad reaccionaron inmediatamente ante esta medida: “Cuando cortaron las fuentes públicas enviamos una carta al alcalde y a los concejales responsables advirtiéndoles de que la gente que dependía de esas fuentes se estaba quedando sin agua. Entonces el concejal de aguas nos dijo que actuarían” (entrevista con D. Frigola, Consell d’Entitats per l’Acció Ciutadana, 9 de junio de 2020). De hecho, el OAT ya había identificado esos casos extremos de pobreza hídrica antes de la covid-19: “Habíamos registrado 19 situaciones muy graves, de gente que carecía de agua o tenía una conexión irregular. Antes de la covid-19 los movimientos sociales ya habían reclamado al ayuntamiento una so-



lución para estos casos [...] y cuando salió el decreto del gobiernos autonómico pidiendo a los ayuntamientos que cerraran las fuentes públicas entonces sí que protestamos. Recuerdo que contestamos: ‘¿pero sois conscientes de que estáis dejando a la gente sin agua?’”. (Entrevista con J. Martínez, Observatorio del Agua de Terrassa, 25 de mayo de 2020; véanse también las estadísticas locales sobre pobreza de agua en el cuadro 4.2).

Para obligar al gobierno local a aplicar rápida y eficazmente sus compromisos políticos, se pusieron en práctica dos estrategias. En primer lugar, para aumentar la presión política y llevar el tema a la opinión pública, la plataforma de movimientos sociales publicó artículos de opinión en la prensa local (Malarrassa 2020, *Terrassa Digital* 2020). En segundo lugar, el Observatorio del Agua dintensificó su colaboración e intercambio de información con los funcionarios: “Enviamos esa lista de 19 casos y se pusieron a trabajar en esos casos inmediatamente. El mismo día empezaron a verificarlos uno por uno, a pedir informes a los servicios sociales, pero también a comprobar con Taigua si había un registro de la situación. Y se empezaron a instalar contadores” (entrevista con J. Martínez, Observatorio del Agua de Terrassa, 25 de mayo de 2020).

La instalación de contadores garantizó la conexión legal al sistema de suministro en red de las viviendas vulnerables que no tenían acceso al agua del grifo. El funcionario entrevistado confirmó esta eficaz alianza público-comunitaria en el contexto de la emergencia: “Tuvimos que ser superrápidos, porque estábamos en el momento álgido de la emergencia [...]. Recibimos casos de distintos lados, y el Observatorio del Agua nos envió muchos” (entrevista con A. Crispi, funcionario de Terrassa, 4 de junio de 2020).

No obstante, el punto de inflexión clave para unificar la respuesta fue la reunión (virtual) organizada por el departamento municipal responsable del suministro de agua con varias otros departamentos del ayuntaamiento, así como con representantes del OAT y de los movimientos sociales para debatir posibles soluciones. Todas las partes coincidieron en que el marco legal anterior (Te-

rassa 2016) para instalar contadores temporales en casos de vulnerabilidad residencial por carecer de acceso legal a la vivienda, como las casas ocupadas, era ineficaz (véanse las diferencias entre contadores temporales solicitados, instalados y legalizados entre 2016 y 2019 en el cuadro 4.2). Sin embargo, el principal problema para instalar contadores en estos casos fue la terminología legal” (entrevista con D. Frigola, Consell d’Entitats per l’Acció Ciutadana, 9 de junio de 2020).

<b>Cuadro 4.2</b>		
<b><i>Indicadores de pobreza del agua en Terrassa</i></b>		
	<b>Situación antes de la covid-19 (diciembre 2016 - mayo 2019)</b>	<b>Estado de alarma de la covid-19 (marzo 2020 - junio 2020)</b>
Número de solicitudes de contadores temporales	265	52
Número de instalaciones de contadores temporales	34	36
Número de contadores temporales legalizados	15	0
Número of casos resueltos	180	52
Número de casos pendientes	51	0
Casas ocupadas con conexión de agua irregular (sin contador)	306	--
Casas con conexión de agua irregular autorizada por la OFIMAPE (sin contador)	424	--
Casas con un contador temporal anulado	69	--
Casas no vulnerables con agua no facturada	135	--
Total de usuarios con agua no facturada	934	--

*Fuente:* Datos de OFIMAPE, Taigua y OAT.

Según el presidente del OAT, la reunión sirvió para abordar las preocupaciones anteriores y, en particular, para suprimir la exigencia de obtener el permiso del propietario antes de instalar los conta-

dores temporales en las viviendas ocupadas: “Hablando con el jefe de los servicios en el contexto de la emergencia desbloqueamos la cuestión. En esta reunión con los servicios técnicos todavía no habían abandonado la idea de pedir permiso al propietario [...] y les explicamos: en Terrassa se habían instalado 30 contadores de agua siguiendo este procedimiento, y después de seis meses seguían bloqueados. En Barcelona haciéndolo de otra manera, ya había 500 casos resueltos, y a lo mejor tienes 20 en los que el propietario se ha quejado. [...] ¡Lo que no se puede hacer es animar al propietario a que se queje! Y quedó claro que la resolución seguiría el modelo de Barcelona” (entrevista con J. Martínez, Observatorio del Agua de Terrassa, 25 de mayo de 2020).

Para ello, los servicios técnicos redactaron una resolución de urgencia en la que se establecía un procedimiento más sencillo para la instalación de contadores de agua provisionales para familias vulnerables, con el fin de asegurar el acceso al agua del grifo durante el estado de alarma: “Todos los casos fueron rápidamente revisados por los servicios sociales [...] y luego dimos instrucciones a Taigua para que instalaran un contador provisional” (entrevista con A. Crispi, funcionario de Terrassa, 4 de junio de 2020). El marco que daba cobertura legal al estudio y aplicación de las nuevas medidas de instalación de contadores provisionales de agua fue emitido directamente por el alcalde en pocos días (Decreto N° 2593, del 27 de marzo de 2020) y también se publicó en redes sociales oficiales, como la cuenta de Twitter del ayuntamiento.

Sin embargo, se hizo muy poca difusión pública de la resolución de emergencia que explica los nuevos criterios y el procedimiento para solicitar e instalar medidores temporales de agua (Resolución N° 2637, 15 de abril de 2020). Por ejemplo, las páginas web de Taigua o del ayuntamiento no publicaron esta resolución. Del mismo modo, la oficina local de pobreza energética no actualizó los criterios, el marco legal, y las plantillas disponibles para que los ciudadanos soliciten contadores temporales de agua (OFIMAPE 2020. Asimismo, el informe que resume las acciones emprendidas por el

gobierno local de Terrassa para responder a la crisis de la covid-19 no mencionó el tema de los contadores temporales de agua, mientras que los descuentos de la factura se explicaron en detalle en el documento (véase Terrassa 2020b).

Como lo resumió críticamente el representante de los movimientos sociales: “fue una respuesta a medias” (entrevista con D. Frigola, Consell d’Entitats per l’Acció Ciutadana, 9 de junio de 2020). El presidente del Observatorio del Agua de Terrassa también señaló que habían pedido una mejor comunicación de la medida, por ejemplo anunciándola en las webs oficiales o colgando carteles con información relevante en las fuentes de agua potable. Sin embargo, también reconoció que la medida funcionó en la práctica: “Lo cierto es que todo el mundo está informado: en Servicios Sociales, en las oficinas del ayuntamiento, en los colectivos sociales... Y lo que también es cierto es que de esta manera cualquier persona que lo ha solicitado ha tenido una respuesta inmediata” (Entrevista con J. Martínez, Observatorio del Agua de Terrassa, 25 de mayo de 2020).

Como resultado de esta medida, se estudiaron 52 casos durante el estado de alarma y se instalaron 36 contadores de agua temporales en casas vulnerables sin acceso interno al agua del grifo (cuadro 4.2). Es importante destacar que las conexiones de agua irregulares, que representaban aproximadamente un tercio de los casos estudiados, no se abordaron ni se legalizaron en el marco de esta acción. Por lo tanto, el procedimiento de emergencia aplicado sólo se aplicó a situaciones de extrema vulnerabilidad desconectadas del sistema de suministro de agua en red. Por ello, algunos miembros de los movimientos sociales se mostraron críticos con el limitado alcance de la resolución: “Según los pocos datos que tenemos ahora [principios de junio de 2020], se han instalado 29 contadores. ¿Terrassa tiene sólo 29 familias sin agua? Esto parece demasiado pequeño para una ciudad como esta” (entrevista con D. Frigola, Consell d’Entitats per l’Acció Ciutadana, 9 de junio de 2020).

En comparación con las respuestas de otras empresas de agua de Cataluña, Terrassa se erige como un ejemplo de prácticas específi-

camente implementadas para superar algunos de los peores efectos del duro impacto económico y social de la pandemia. Otras empresas, como la metropolitana Aigües de Barcelona (empresa de capital mixto) o CASSA (también empresa de capital mixto) de Sabadell (localidad vecina con un perfil poblacional y social similar al de Terrassa), no fueron más allá de la prohibición de los cortes de agua (una medida de todas formas ya prevista en la legislación nacional y autonómica) o del establecimiento de una moratoria de pagos de seis meses (tras la finalización del estado de alarma por parte del gobierno español) dirigida a las PYMES y a los autónomos, pero no a los clientes residenciales. En otros municipios no se han propuesto descuentos en la factura del agua similares a los aplicados por el operador público de agua de Terrassa.

## EL ALCANCE DE LA RESPUESTA A LA COVID-19

La empresa pública de agua de Manresa (cerca de Terrassa, con una población de alrededor de 76.000 personas) instaló 46 contadores temporales en viviendas ocupadas y estudió la posibilidad de ampliar contadores “solidarios” a unas 30 viviendas más, en respuesta a requerimientos de entidades sociales como Cáritas o la PAH, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (Aigües de Manresa 2020).<sup>1</sup> De hecho, aunque el impacto final fue modesto para el tamaño de Terrassa (36 intervenciones en un contexto de 220.000 habitantes), los actores entrevistados señalaron la importancia de esta medida (y el debate que generó) por tres razones.

En primer lugar, el proceso de toma de decisiones y las resoluciones urgentes tuvieron el efecto de desbloquear la revisión de la legislación anterior que establecía quién y cómo podía acceder al agua a través de contadores temporales (Terrassa 2016). Como

<sup>1</sup> Hasta donde sabemos, sólo otras dos ciudades de Cataluña aceleraron la instalación de contadores temporales en casas vulnerables para asegurar el acceso al agua durante el confinamiento: 21 contadores se instalaron en Tarragona (Tarragona 2020) y 9 en Sant Vicenç dels Horts (El Far 2020).

lo expresó el representante de la plataforma catalana contra la pobreza hídrica y energética: “En el caso de Terrassa, cabe destacar la activación en modo de emergencia de estos contadores de agua. Todavía no están legalizados y habrá que garantizarlos en el futuro. Sin embargo, la covid-19 ha acelerado su implantación, ya que ha demostrado que es posible aplicar una medida para poner contadores más rápidamente” (entrevista con M. Guiteras, Aliança contra la Pobresa Energètica - APE, 4 de junio de 2020).

De hecho, gracias a los procedimientos de urgencia se han instalado más contadores temporales de agua durante los primeros tres meses del estado de alarma que durante todo el periodo comprendido entre los años 2016 y 2019 (véase el cuadro 4.2). El presidente del Observatorio del Agua de Terrassa resumió cómo cambió el debate en el contexto de la covid-19: “lo que no estaba funcionando hasta ahora era el tema de las ocupaciones, de las familias que estaban en una situación residencial precaria, y que totalizaban un volumen importante de personas. Y creo que este debate sobre el derecho humano al agua en la ciudad, que debería haber tenido lugar en la Comisión del Derecho Humano al Agua y que seguramente se habría hecho con reticencias respecto al marco legal [ ...], ha sido rápidamente superado. Y de hecho, nuestra propuesta ha sido aceptada” (entrevista con J. Martínez, Observatorio del Agua de Terrassa, 25 de mayo de 2020).

El cambio más relevante está referido a la relación con el propietario: “La idea es que los propietarios sepan que se ha instalado un contador. No se trata de preguntarles si nos dan permiso o no. Pero para que no se vulnere su derecho de propiedad, se les informará después” (entrevista con A. Crispi, funcionario de Terrassa, 4 de junio de 2020). Al momento de redactar este capítulo (julio de 2020), la nueva directiva estaba en proceso de elaboración y no pudimos acceder al documento.

En segundo lugar, el debate suscitado por el cierre de las fuentes públicas de agua potable hizo más visibles (y agravó) situaciones de pobreza hídrica antes ignoradas por el gobierno local de Terrassa.



Además, puso de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación entre los departamentos municipales para garantizar el derecho humano al agua. Como lo afirmó el presidente del OAT, “ellos [las autoridades locales] no han pensado que el corte de las fuentes ponía a ciertas familias en una situación muy crítica. Porque el corte se había tramitado no a través de Servicios Sociales, sino a través de los servicios técnicos que gestionan el tema del agua y están en contacto con Taigua” (entrevista con J. Martínez, Observatorio del Agua de Terrassa, 25 de mayo de 2020).

Finalmente, la coordinación al interior del ayuntamiento, pero también con las organizaciones y plataformas sociales, fue clave para construir la respuesta y asegurar el derecho humano al agua en medio de la pandemia. En este sentido, el representante de una plataforma social consideró que “la medida de los contadores provisionales en Terrassa surge de la experiencia y el conocimiento de las entidades cívicas” (entrevista con M. Guiteras, Aliança contra la Pobresa Energètica - APE, 4 de junio de 2020). A diferencia de la ciudad de Manresa, que cuenta con un operador público de agua desde el año 1982, en el caso de Terrassa la participación activa de las entidades sociales y un nuevo modelo de gobernanza del agua urbana que incluye un observatorio ciudadano parecen haber sido críticos para diseñar y aplicar esta respuesta (finalmente ejecutada por el operador público, Taigua).

Sin embargo, el alcance y el potencial transformador de las dos principales acciones desarrolladas por los servicios de agua Terrassa recientemente municipalizados pueden ser limitados en el tiempo y en el espacio. Por un lado, existen algunas incertidumbres sobre lo que ocurrirá después del estado de alarma (que se levantó en España el 21 de junio de 2020). Por ejemplo, el representante de la plataforma contra la pobreza hídrica y energética se preguntaba: “¿Cuándo se pagarán las facturas atrasadas y quién [las pagará]? [...] ¿Se perdonará la deuda?” (entrevista con M. Guiteras, Aliança contra la Pobresa Energètica - APE, 4 de junio de 2020). Asimismo, aún no se ha resuelto cómo se llevará a cabo la legalización de los

36 contadores de agua instalados en Terrassa durante el estado de alarma. Por otro lado, ha habido dificultades para comunicar y replicar en otros municipios estrategias exitosas en medio de la crisis. Como lo recordó el funcionario en contacto directo con la asociación regional de empresas públicas de agua (AMAP), “el coordinador de AMAP creó un chat de WhatsApp con diferentes operadores públicos para tener un espacio para compartir nuestras acciones”. Pero lo cierto es que, como todo tenía que decidirse muy rápido, estábamos centrados sobre todo en buscar soluciones dentro de Terrassa [...] y no tuvimos tiempo de enviarles un resumen de nuestras propuestas” (entrevista con A. Crispi, funcionario de Terrassa, 4 de junio de 2020).

## CONCLUSIÓN

La reciente reconfiguración de los servicios de agua en Terrassa ha sido compleja y disputada. En este proceso, los movimientos sociales y las entidades locales han tenido un papel importante en la forma en que se ha reinventado el operador y, en general, los servicios de agua (Bagué 2020, Planas y Martínez 2020). Esta estrecha (aunque no exenta de fricción) relación con los movimientos sociales ha dado lugar a un proceso de municipalización que podría estar a medio camino entre los modelos de remunicipalización autonómicos y socialdemócratas. A su vez, esto ha configurado las respuestas impulsadas por el operador del agua y los servicios municipales a los duros efectos (especialmente en el colectivo más vulnerable) de la pandemia a partir de marzo de 2020.

Las respuestas del operador público de agua, Taigua, durante la gestión de la crisis se han orientado a que los ciudadanos no sufrieran ninguna interrupción por no poder pagar la factura, ofreciendo importantes rebajas o incluso la gratuidad del servicio. No sólo eso: tras el cierre obligatorio de las fuentes públicas por motivos sanitarios, la empresa pública de agua también ha instado a la instalación de contadores provisionales para los hogares vulnerables sin acce-

so al agua. Todas estas medidas estaban alineadas con las acciones para garantizar el acceso universal al agua identificadas por Aqua Publica Europea y GWOPA (2020) entre las empresas públicas de agua de Europa. Sin embargo, podríamos argumentar que el caso de Terrassa muestra a un operador público que ha ido un paso más allá que la mayoría de las iniciativas existentes en el contexto español (y probablemente europeo) al otorgar rebajas significativas y asegurar el suministro de agua para aquellos que carecen de acceso legal a la vivienda. En definitiva, la existencia de un organismo que sirva para canalizar la participación ciudadana y el compromiso de los movimientos sociales, como el Observatorio del Agua de Terrassa, ha sido fundamental en la configuración de estas ambiciosas y radicales respuestas a la pandemia.

Aqua Publica Europea y GWOPA (2020) señalan que uno de los temas candentes en la gobernanza del agua tras la pandemia será la redefinición del papel central de los operadores públicos de agua en asegurar el bienestar y la salud de la población. El caso de Terrassa, con un operador público de agua de reciente creación que ha sido capaz de hacer frente a los duros efectos de la crisis socioeconómica provocada por la covid-19, podría proporcionar muchas ideas interesantes y lecciones que aprender en ese sentido. Por supuesto, habrá que ver cómo el operador (y la estructura de gobernanza del agua en la que está inserto) puede hacer frente a otras oleadas de la covid-19, si llegaran a producirse, y cómo mantiene las medidas de post-emergencia en un contexto que probablemente será una de las crisis económicas más duras en varias décadas.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos el tiempo y los materiales aportados por los entrevistados del ayuntamiento de Terrassa, los movimientos sociales, el Observatorio Ciudadano y el operador público Taigua; especialmente valiosos en el contexto de emergencia. M. Satorras también agradece la financiación de la Agencia Estatal de Investigación a

través de una beca de investigación “Juan de la Cierva - Formación” (FJCI-2017-31723).

## REFERENCIAS

- Aigües de Manresa. 2020. L'Ajuntament i Aigües de Manresa ja han instal·lat 46 comptadors solidaris a cases de famílies vulnerables. 9 de abril. <https://bit.ly/320euHc> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Al-Masri, R.A. 2020. Coronavirus: what might more hand washing mean in countries with water shortages? *The Conversation*. 30 de marzo. <https://bit.ly/2HVELyQ> (consultado el 1 de junio de 2020).
- AMB. 2020. L'AMB posa en marxa ajuts especials per a pimes, autònoms i ciutadania per al pagament del rebut de l'aigua. <https://bit.ly/34LoyW9> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Aqua Publica Europea y GWOPA (Global Water Operators' Partnerships Alliance). 2020. *Managing the unexpected: European public water utilities facing the coronavirus emergency. Lessons learnt and good practices*. Bruselas: Aqua Publica Europea y GWOPA.
- Aqua Publica Europea. 2016. *Water Affordability: Public operators' views and approaches on tackling water poverty*. Bruselas: Aqua Publica Europea.
- Armitage, R. y Nellums, L.B. 2020. Water, climate change, and COVID-19: prioritizing those in water-stressed settings. *The Lancet: Planetary Health* 4(5): E175.
- Bagué, E. 2020. *La remunicipalización del agua en Terrassa (Catalunya): La lucha de la Taula de l'Aigua por un modelo de gestión del agua como común (2014-2019)*. Tesis de doctorado. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Bhowmick, N. 2020. Handwashing helps stop COVID-19. But in India, water is scarce. *National Geographic*, 7 de abril. <https://on.natgeo.com/3mx-jYAW> (consultado el 1 de junio de 2020).
- Canal de Isabel II. 2020. Cuenta con tu Agua. <https://bit.ly/3mG6RgI> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Cooper, R. 2020a. *Water Security beyond Covid-19*. K4D Helpdesk Report 803. Brighton: Institute of Development Studies (IDS).

- Cooper, R. 2020b. *Water for the Urban Poor and Covid-19*. K4D Helpdesk Report 826. Brighton: Institute of Development Studies (IDS).
- Decreto No. 2593, 27 de marzo de 2020. Ban de l'alcalde de Terrassa: Pròrroga de les mesures adoptades dintre de la fase d'Emergència 1 del Pla d'Emergència Municipal. <https://bit.ly/2JgkZ1M> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Decreto No. 260, 30 de marzo de 2020. Modificació puntual de la prestació patrimonial pública de caràcter no tributari del servei públic d'abastament d'aigua a Terrassa degut a la situació d'emergència provocada pel Covid-19. Expedient: AAMA 246/2020. <https://bit.ly/2TFAB0R> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Domene, E., García, X. y García, M. 2018. *La pobresa hídrica i energètica a l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: IERMB. <https://bit.ly/2HSB39B> (consultado el 1 de junio de 2020).
- El Far. 2020. L'Ajuntament ajuda 9 famílies vulnerables a tenir aigua durant el confinament. 7 de abril. <https://bit.ly/2TI6pSE> (consultado el 1 de junio de 2020).
- El País. 2014. Los cortes de agua por impago se disparan con la crisis. *El País*. 17 de febrero. <https://bit.ly/2TZn3gW> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- EMASESA. 2020. EMASESA ante el COVID-19. <https://bit.ly/2THpmF6> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Generalitat. 2020. Coronavirus SARS-CoV-2. Informació per a professionals: Serveis de subministrament d'aigua de consum humà. <https://bit.ly/2JllvM1> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Gobierno de España. 2020. Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. <https://bit.ly/2TG7c6F> (consultado el 1 de junio de 2020).
- Grau-Satorras, M. 2017. *Adaptation before anthropogenic climate change. A historical perspective on adaptation to droughts in Terrassa (1600-1870s, NE Spain)*. Tesis de doctorado. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Idescat (Instituto de Estadística de Cataluña). 2020. La municipalidad en

- cifras: Terrassa. <https://bit.ly/3edOVqH> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Jones, P.A. y Moulton, A. 2016. *The Invisible Crisis: Water Unaffordability in the United States*. Cambridge, Ma: Unitarian Universalist Service Committee.
- Kassem, I.I. y Jaafar, H. 2020. The potential impact of water quality on the spread and control of COVID-19 in Syrian refugee camps in Lebanon. *Water International*. DOI: 10.1080/02508060.2020.1780042.
- Keulertz, M., Mulligan, M. y Allan, J.A. 2020. The impact of COVID-19 on water and food systems: flattening the much bigger curve ahead. *Water International*. DOI: 10.1080/02508060.2020.1779515.
- Lakhani, N. 2020. Millions in US at risk of ‘water shutoffs’ amid layoffs triggered by pandemic. *The Guardian*, 6 de abril. <https://bit.ly/382xKYb> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Mack, E. A. y Wrase, S. 2017. A Burgeoning Crisis? A Nationwide Assessment of the Geography of Water Affordability in the United States. *PLoS One* 12(1): e0169488. <http://dx.doi.org/doi:10.1371/journal.pone.0169488>
- Malarrassa. 2020. Dret d'accés a l'aigua: Un dret humà inalienable a la vida. April 1. <https://bit.ly/3jIHlFW> (consultado el 1 de junio de 2020).
- March, H. y Saurí, D. 2016. When sustainable may not mean just: a critical interpretation of urban water consumption decline in Barcelona. *Local Environment* 22(5): 523–535. <http://dx.doi.org/doi:10.1080/13549839.2016.1233528>
- March, H., Grau-Satorras, M., Saurí, D. y Swyngedouw, E. 2019. The Deadlock of Metropolitan Remunicipalisation of Water Services Management in Barcelona. *Water Alternatives* 12(2): 360-379.
- Martins, R., Quintal, C., Cruz, L. y Barata, E. 2016. Water affordability issues in developed countries. The relevance of micro approaches. *Utilities Policy* 43: 117–123. <http://dx.doi.org/doi:10.1016/j.jup.2016.04.012>
- McDonald, D.A. 2018. Remunicipalisation: The future of water services? *Geoforum* 91: 47-56.
- Neal, M.J. 2020. COVID-19 and water resources management: re-framing our priorities as a water sector. *Water International*. DOI: 10.1080/02508060.2020.1773648.



- OFIMAPE. 2020. Tràmits: Instal·lació de comptadors provisionals d'aigua per a persones o famílies en situació d'ocupació. <https://bit.ly/37TjAIW> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Planas, M. y Martínez, J. 2020. A new water culture: Catalonia's public co-governance model in the making. En Kishimoto, S., Steinfort, L., y Petitjean, O. (eds), *The Future is Public: Towards democratic ownership of public services*, 153-164. Àmsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Steinfort, L. y Kishimoto, S. 2017. From Terrassa to Barcelona: cities and citizens reclaim public water and other essential services. Transnational Institute. <https://bit.ly/2TE91kr> (consultado el 1 de junio de 2020).
- Tarragona. 2020. L'IMSST i EMATSA han instal·lat 21 comptadors solidaris per a famílies sense aigua potable. 1 de junio. <https://bit.ly/3kOy3JU> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Terrassa Digital. 2020. El Consell d'Entitats d'Acció Ciutadana vol més difusió de les opcions per garantir l'accés a l'aigua. April 1. <https://bit.ly/34KjQYQ> (accessed June 1, 2020).
- Terrassa. 2016. Informe: Procedència d'establir una instrucció de servei d'instal·lació provisional de comptadors d'aigua per a persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial. <https://bit.ly/3jKQCx9> (consultado el 11 de setiembre de 2020).
- Terrassa. 2018a. Estatuts de l'Entitat Pública Empresarial Local, 'Terrassa Cicle de l'Aigua, EPEL'. <https://bit.ly/3203fhA> (consultado el 1 de setiembre de 2020).
- Terrassa. 2018b. Reglament de l'Observatori de l'Aigua de Terrassa (OAT). <https://bit.ly/34Lr92l> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Terrassa. 2020a. L'Ajuntament destinarà 500.000 euros a reduir la tarifa de l'aigua durant el segon trimestre de l'any. 22 de marzo. <https://bit.ly/3oLvxpR> (consultado el 11 de setiembre de 2020).
- Terrassa. 2020b. #Terrassa #Coronavirus: 161 mesures adoptades diàriament per gestionar l'impacte de la crisi, preservar la ciutadania i preparar el futur. Resum d'actuacions que ha dut a terme l'Ajuntament de Terrassa dintre de l'estat d'emergència / alarma (període: 9 Març – 13 Abril 2020). 14 de abril. <https://bit.ly/2HUMrSz> (consultado el 11 de setiembre de 2020).

- Terrassa. 2020c. Taigua recupera l'atenció presencial i torna a obrir les ofícines al públic. 1 de junio. <https://bit.ly/2HOF8eI> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- WHO (World Health Organization). 2020. Water, sanitation, hygiene, and waste management for the COVID-19 virus: Interim guidance 23 April 2020. <https://bit.ly/35S56Gp> (consultado el 1 de junio de 2020).
- Wilkinson, A. 2020. Local response in health emergencies: key considerations for addressing the COVID-19 pandemic in informal urban settlements. *Environment and Urbanization*. <https://doi.org/10.1177/0956247820922843>
- Worldometers. 2020. Covid-19 coronavirus pandemic. <https://bit.ly/2H-JeZyt> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Yoon, H. y Sauri, D. 2019. “No more thirst, cold, or darkness!” – Social movements, households, and the coproduction of knowledge on water and energy vulnerability in Barcelona, Spain. *Energy Research and Social Science* 58: 101276. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101276>.

## Capítulo 5

Mildred E. Warner  
Marcela González Rivas  
Mary Grant  
Xue Zhang

# LA MORATORIA DE CORTES DE AGUA EN ESTADOS UNIDOS: EL PAPEL DE LAS CIUDADES Y DE LOS ESTADOS

**E**l agua potable es tratada como una mercancía en Estados Unidos, no como un derecho humano. Al inicio de la pandemia muchas ciudades y estados de ese país promulgaron una moratoria de los cortes de agua. En este capítulo analizamos en qué se diferencian estos estados y ciudades de los demás. Descubrimos que los estados que regulan los servicios públicos privados son más propensos a imponer moratorias, y los que tienen mayores tasas de casos de covid-19 lo hicieron antes. Los estados con control legislativo republicano han sido más reticentes a imponer moratorias. Las ciudades con más capacidad y más necesidad se han mostrado más propensas a ejecutar ese tipo medidas, pero las ciudades de los condados con más votantes republicanos lo han sido en menor medida. Estos resultados ponen de manifiesto la politización de la salud pública y el acceso al agua en Estados Unidos. El cambio hacia

una mejor identificación del valor del agua para la salud pública puede llevar a Estados Unidos a reconocer el agua como un derecho humano. Concluimos el capítulo con recomendaciones políticas para las ciudades, los estados y el gobierno federal.

## INTRODUCCIÓN

Durante la pandemia de covid-19, muchos estados y municipalidades de Estados Unidos promulgaron una moratoria de los cortes de agua. Esto es una novedad. Históricamente, Estados Unidos ha sido reacio a proteger a los consumidores, ya que el agua se considera una mercancía en ese país. Las protecciones contra los cortes de agua son limitadas, y algunos estados incluso restringen a las empresas de servicios públicos y a las ciudades la posibilidad de ofrecer ayudas a los consumidores de bajos ingresos (UNC 2017). Muchas ciudades, especialmente las más antiguas de la región industrial conocida como el “cinturón del óxido”, se enfrentan al envejecimiento de sus infraestructuras y a la necesidad de aumentar las tarifas del agua para cubrir las mejoras de sus sistemas (Swain et al. 2020).

Baltimore es un caso bien conocido. Para mejorar la inversión en infraestructuras de agua la ciudad aprobó un aumento del 33% en la tarifa del agua, en el año 2016, a pesar de que el 15% de los clientes residenciales ya tenían facturas en mora - lo que supuso un total de 20 millones de dólares de deuda no cobrada por la ciudad (Jacobson 2016). Durante los primeros meses de la pandemia, el sistema público de agua de esa ciudad tomó varias medidas para garantizar el acceso al agua de los hogares. Sin embargo, el alcalde de Baltimore, Bernard Young, utilizó sus poderes de emergencia para retrasar la legislación que habría proporcionado protecciones duraderas. Ante el retraso, una coalición de grupos sindicales, ecologistas, de ayuda legal, de vivienda y religiosos trabajó con el ayuntamiento para poner en marcha un programa integral de asequibilidad del agua y una oficina de defensa del cliente para salvaguardar el acceso a lar-

go plazo al servicio de agua para todos los habitantes de la ciudad. La Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore trató de avanzar en términos de justicia del agua prohibiendo la privatización del servicio, deteniendo los cortes y las ejecuciones hipotecarias por impago de la factura del agua y estableciendo un programa de asequibilidad basado en el porcentaje de los ingresos y un proceso independiente de resolución de conflictos (véase el capítulo de Grant en este volumen).

El caso de Baltimore refleja los principios básicos del agua pública -responsabilidad, acceso y participación- tal y como lo sugiere la Organización de las Naciones Unidas (de Albuquerque 2012). La rendición de cuentas requiere transparencia y el acceso requiere asequibilidad, pero también es necesaria la participación, ya que no se puede contar solo con el sector público para garantizar el acceso.

El agua es cada vez menos asequible para muchos hogares estadounidenses, especialmente los de bajos ingresos y las comunidades de color, ya que las facturas del agua superan el nivel recomendado por la ONU del 3% de los ingresos del hogar (Montag 2019). Los cortes por falta de pago son comunes en todo Estados Unidos, pero con el inicio de la pandemia la política cambió. Por ejemplo, desde 2014, más de 141.000 hogares de Detroit han sido desconectados del servicio de agua debido a facturas morosas. Pero el 12 de marzo de 2020, el día después de que la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia de covid-19, la gobernadora de Michigan, Gretchen Whitmer, y los funcionarios de la ciudad de Detroit anunciaron planes para detener los cortes y reconectar temporalmente los servicios de agua para todos los residentes (*The Guardian* 2020). El mismo día, la alcaldesa Kate Gallego de la ciudad de Phoenix, en el estado de Arizona, tuiteó:

A partir de hoy, @PHXWater detendrá todos los cortes de agua por falta de pago para asegurar que los residentes tengan acceso al agua para protegerse de la covid-19. Aquellos

usuarios que estén actualmente desconectados serán reconectados por @PHXWater. Esas residencias recibirán un servicio de agua de bajo flujo adecuado para la protección de la salud y la preparación de alimentos <<https://twitter.com/MayorGallego/status/1238163868876025858?s=20>>.

El mismo día, el estado de Louisiana lanzó un comunicado similar:

Debido a los riesgos para la salud pública asociados con el coronavirus, el Gobernador John Bel Edwards ha declarado la emergencia sanitaria en todo el estado. Dada la gravedad de estos acontecimientos y el impacto incierto que puede tener en los clientes de la Comisión, es necesaria una acción inmediata para asegurar que el servicio de agua no se desconecte por falta de pago (Comisión de Servicios Públicos de Louisiana, Orden Ejecutiva del 13 de marzo de 2020) .

La pandemia de covid-19 ha reorientado la atención de los funcionarios estatales y locales hacia la importancia del agua para la salud pública. Pero no siempre ha sido así.

## **CRECIENTE PROTECCIÓN CONTRA LOS CORTES DEL SERVICIO**

Un estudio nacional publicado en 2015 reveló que solo el 8% de las ciudades de Estados Unidos protegían a los residentes de los cortes de agua; apenas 153 de una muestra de 1.897 municipios (Homsy y Warner 2020). El estudio reveló que las ciudades tenían más probabilidades de proteger a los residentes del corte de agua si el municipio era el propietario de la empresa de agua, tenía un consejo de administración de mayoría demócrata y tenía un objetivo de equidad social articulado en su plan municipal. La propiedad pública es importante. También lo es la planificación para la equidad social (Liao et al. 2019).



Al inicio de la pandemia, Food and Water Watch, un grupo de defensa del agua pública, comenzó a hacer un seguimiento de las ciudades y los estados que promulgaban moratorias en los cortes de agua. Mientras que Phoenix, Arizona, Detroit, Michigan y Luisiana fueron los primeros gobiernos de ciudades o estados que aprobaron moratorias, al 30 de abril de 2020 más de 483 ciudades y 35 estados también las habían impuesto (FWW 2020) (véase Figura 5.1). La pandemia ha alertado a los estados y a los gobiernos locales de la importancia crítica del acceso al agua potable para la salud pública.

¿Qué diferencia a los estados que impusieron moratorias de los que no lo hicieron? Realizamos un estudio y descubrimos que los estados que regulan a los operadores privados de agua eran más propensos a imponer una moratoria, y aquellos con mayores tasas de casos de covid-19 impusieron moratorias más rápidamente (Warner et al. 2020). También descubrimos que los estados con un control republicano consolidado tanto a nivel de la legislatura estatal como de la oficina del gobernador eran menos propensos a imponer una moratoria. El acceso al agua, así como otras medidas de salud pública durante la pandemia, están muy politizados (Warner y Zhang 2020). Esto hace que la participación de la sociedad civil sea especialmente importante para garantizar el acceso al agua, como el caso de Baltimore lo demuestra.

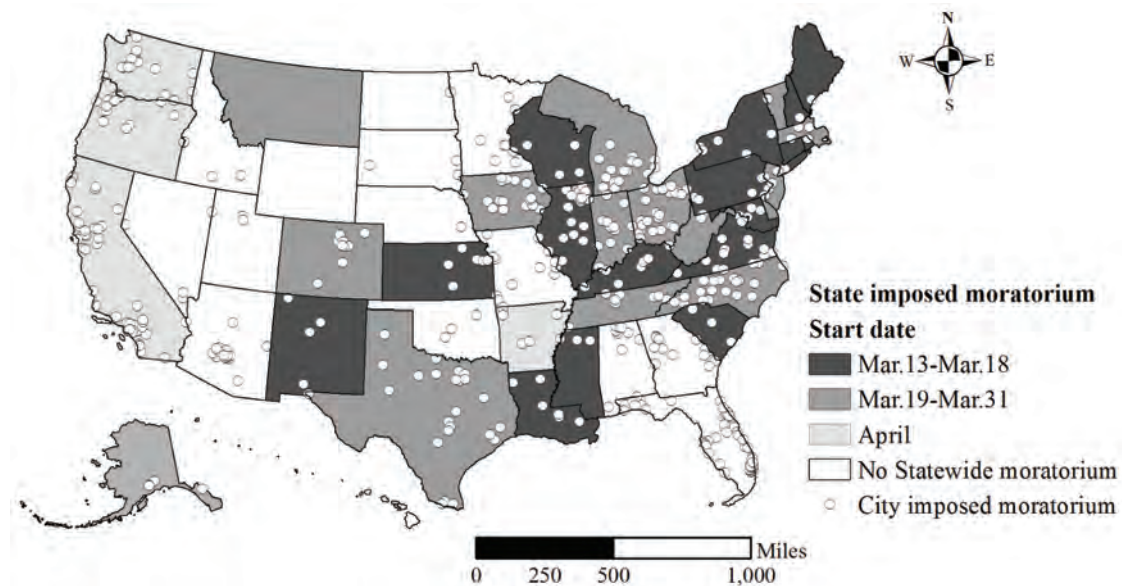
El papel del sector público es complicado y a veces contradictorio. Los estudios publicados demuestran que los estados son el mejor nivel para ofrecer programas de asistencia a los hogares de bajos ingresos en el área de los servicios públicos (Pierce et al. 2020). Mientras que algunos estados proporcionan protecciones a los consumidores, otros prohíben el trato preferencial a clientes específicos. Algunos limitan la capacidad de las empresas de servicios públicos o de las comunidades para financiar programas de asistencia para personas de bajos ingresos (Pierce et al. 2020, UNC Environmental Finance Center 2017).

Cuando los estados no actúan, las ciudades pueden hacerlo. En los 15 estados que no impusieron una moratoria estatal a los cortes,

135 ciudades impusieron la suya por decisión propia. Estas ciudades se caracterizan por tener una población con más alta presencia de minorías étnicas y una mayor desigualdad de ingresos, por lo que son más conscientes de la necesidad de equidad en el suministro del servicio de agua (Warner et al. 2020). Estas ciudades también tienen más capacidad local, medida por una mayor renta per cápita y un mejor estado de salud de las comunidades locales. Sin embargo, nuestro estudio también reveló que las ciudades de los condados con mayor porcentaje de población que votó a Trump en 2016 eran menos propensas a imponer moratorias.

Figura 5.1

***Estados y ciudades que aprobaron moratorias durante la pandemia***



Elaboración propia. Fuentes de los datos: TIGER/Line Shapefiles, Food and Water Watch, 2020.

Estos resultados muestran que la equidad en el suministro de agua está muy politizada en Estados Unidos, tanto a escala municipal como a nivel estatal. Las ciudades y los estados con control demócrata son más propensos a proteger a los residentes de los cortes de los servicios. Muchos operadores privados también promulgaron voluntariamente moratorias sobre los cortes de agua durante

la pandemia (AWWA 2020). Pero, ¿persistirán estas protecciones a medida que la crisis se prolongue? Dada la ausencia de liderazgo federal durante la pandemia, algunas ciudades y estados del país se han erigido como defensores de la equidad del agua. Pero, ¿hasta qué punto pueden esas ciudades ser eficaces, dada la complejidad y la fragmentación de la gobernanza del agua y el excepcionalismo de este país en materia de política hídrica?

## LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE: COMPLEJA Y FRAGMENTADA

En muchos países, las reformas de la gobernanza del agua proporcionaron un marco de coordinación para una gestión más sustentable e integrada. En Estados Unidos, los expertos han reclamado un enfoque diferente, ya que los sistemas actuales están fragmentados y la responsabilidad recae en una multiplicidad de actores (Dig-Deep y US Water Alliance 2019).

Un factor unificador es que la mayoría de los estadounidenses reciben servicios públicos, aunque la regulación del suministro de agua implica una intervención gubernamental a varios niveles. A nivel de los estados, hay agencias y departamentos de salud y medio ambiente que participan en la regulación del sector, además de las entidades que supervisan la regulación de las tarifas de los servicios públicos privados y, a veces, públicos. A nivel federal, las políticas se centran principalmente en la regulación ambiental, estableciendo normas de calidad del agua y de gestión de residuos.

La pandemia ha demostrado los desafíos de una respuesta rápida en una estructura de gobernanza con múltiples actores. Por ejemplo, aunque California no aprobó una moratoria de cortes hasta el 2 de abril de 2020, varias ciudades del estado ya estaban preparadas para suspender los cortes de agua justo después de la declaración de pandemia del 12 de marzo. Para actuar, necesitaban obtener la aprobación de otros organismos. Por ejemplo, la Comisión de Servicios Públicos de San Francisco requirió la aprobación del Departamento de Salud antes de actuar (Buford y Campbell 2020), lo que

retrasó la moratoria de cortes durante 48 horas, lo que significa que los hogares morosos que sufrieron el corte del agua tuvieron que pagar y esperar antes de que se les restableciera el servicio.

A esta complejidad de la gobernanza hay que añadir el reto de las zonas de servicio fraccionadas: es decir, las jurisdicciones de las ciudades no coinciden necesariamente con las jurisdicciones de los servicios de agua. ¿Cómo pueden las ciudades proteger a los residentes de bajos ingresos que no reciben el servicio de su propia empresa? El liderazgo de las ciudades es crucial en este caso, pero también es necesario que los gobiernos de los estados y la administración federal proporcionen recursos y directrices sólidas sobre la protección del acceso al agua.

Además de la complejidad de la gobernanza del agua, Estados Unidos es una excepción con respecto al resto del mundo en cuanto a la falta de reconocimiento del agua como derecho humano. Esta realidad contrasta fuertemente con la de los países europeos, donde diversos mecanismos garantizan el acceso al agua, incluyendo el suministro de un nivel mínimo de subsistencia para los hogares (siguiendo las directrices de la Organización Mundial de la Salud), tarifas con descuento (tarifas sociales o fondos sociales) y prohibiciones totales de desconexión del agua. En la Unión Europea, Austria, Francia, Irlanda y el Reino Unido tienen prohibidas las desconexiones totales, mientras que en otros países la legislación exige a los operadores que aseguren el suministro de una cantidad mínima de subsistencia utilizando dispositivos de reducción de caudal o, en algunos casos, contadores de agua que funcionan con monedas. En los países que sí permiten las desconexiones de agua (como Bélgica, Noruega y los Países Bajos), algunos de los requisitos incluyen la aprobación de un tribunal especial u otro organismo gubernamental (EurEau 2016).

El enfoque europeo es coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas para el año 2030. Existe un acuerdo general de que el acceso al agua es fundamental para el desarrollo, como se refleja en el compromiso sexto sobre el acceso al

agua, el saneamiento y la higiene, y la decisión de 2010 de la Asamblea General de la ONU sobre el reconocimiento del agua como derecho humano. En general, la administración de Donald Trump renunció al liderazgo en este foro mundial. Si bien hay variantes en la forma en que los ODS son adoptados por diferentes países, un informe del IG20 que analiza el grado en que los países alinean las agendas nacionales con los ODS, las estrategias, los planes de acción y los sistemas de rendición de cuentas revela que Estados Unidos muestra los niveles más bajos de liderazgo político (Bertelsmann Stiftung y SDSN 2018).

## EL POTENCIAL DE EQUIDAD DEL AGUA EN ESTADOS UNIDOS

El desdén de Estados Unidos para con los esfuerzos mundiales de promoción del desarrollo es alarmante porque, pese a ser uno de los países más ricos, tiene necesidades urgentes de servicios de agua. Se calcula que entre 1,4 y 2 millones de estadounidenses carecen de agua corriente (DigDeep y US Water Alliance 2019), y muchas comunidades se enfrentan al riesgo de contaminación y a la imposibilidad de pagar unas facturas que aumentan rápidamente. Esto ha tenido consecuencias devastadoras para las comunidades de bajos ingresos, las comunidades indígenas y las comunidades de color, que se enfrentan a mayores tasas de desconexión y a los efectos estructurales de la morosidad en las facturas (Montag 2019, DigDeep y US Water Alliance 2019).

En este contexto, muchas ciudades y gobiernos estatales respondieron rápidamente con moratorias temporales para garantizar el acceso al agua de los grupos más vulnerables durante la pandemia de covid-19. Sin embargo, se trata de medidas temporales. Ya en agosto de 2020, las moratorias aprobadas por 11 estados habían expirado, pero la pandemia de covid-19 y la crisis económica resultante continúan (FWW 2020). Esto plantea la cuestión de cómo lograr que el acceso al agua sea duradero. Hay varios retos para hacer que la protección del acceso al agua se mantenga más allá de la pan-



demia actual. Estos retos no solo se refieren a la complejidad de la política de gobernanza del agua de Estados Unidos., sino también a la reticencia de este país a reconocer el derecho humano al agua (para un debate más extenso sobre la relevancia de la covid-19 en relación al derecho humano al agua, véase Loftus y Sultana en este volumen).

La crisis de asequibilidad del agua se produce al mismo tiempo que las ciudades y regiones del país se enfrentan a problemas de deterioro de las infraestructuras y a la necesidad de hacer frente al cambio climático, lo que plantea importantes retos (como lo muestra el capítulo sobre Pittsburgh de González Rivas en este volumen). Las acciones en materia de política del agua se han centrado en la eficiencia, la inversión en nuevas tecnologías y las infraestructuras verdes, mientras que han pasado por alto cuestiones de equidad como la garantía del acceso al agua (Homsy y Warner 2020).

Sin embargo, las ciudades pueden aplicar un enfoque más amplio y sostenible. Filadelfia es un ejemplo de cómo un departamento público de agua integró su programa de asequibilidad como parte de las subidas de tarifas que financian el plan de inversión en infraestructuras. A pesar de los muchos retos que plantea el agua, Filadelfia ha lanzado un programa de asequibilidad líder. Como muchas otras ciudades, Filadelfia tiene una infraestructura de agua en decadencia. La ciudad no ha podido mantener el mantenimiento y las inversiones debido a los altos costes y a la limitada financiación federal desde la década de 1970. Sin embargo, en 2011 la ciudad puso en marcha un plan de inversión en infraestructuras para cumplir con las exigencias de calidad del agua y las normas ambientales. Las tarifas del agua aumentaron para financiar la inversión, y esto provocó un aumento del número de desconexiones. Aunque el Departamento de Agua tenía varios programas de asistencia al usuario para los hogares de bajos ingresos, su cobertura era limitada y a medida que las facturas aumentaban también lo hacía el número de hogares que no podían pagarlas. Como respuesta, la ciudad lanzó el Programa de Asistencia Escalonada en el verano de 2017 (City



of Philadelphia 2017). El programa es un enfoque novedoso porque se basa en el nivel de asequibilidad de un hogar (frente al enfoque común de ofrecer un descuento en la factura del servicio de agua). Este programa es coherente con el umbral de asequibilidad de las Naciones Unidas, de un máximo de 3 % de los ingresos del hogar, ya que garantiza que los hogares con bajos ingresos puedan pagar sus facturas de agua.

Para contar con un enfoque integral sostenible en el que la equidad no sea una idea de última hora, las ciudades y los estados deben ampliar el enfoque de la gestión sostenible del agua para garantizar la protección del acceso de los grupos más vulnerables. El relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento señala que el acceso, la responsabilidad y la participación son principios fundamentales del derecho humano al agua. El agua debe estar disponible, ser accesible y asequible, y se debe garantizar la calidad y la seguridad, así como la sostenibilidad a largo plazo (de Albuquerque 2012). Pero esto es un reto en el contexto estadounidense de aumento de la inasequibilidad y la necesidad de que las ciudades reinviertan en sus sistemas de agua, como muestran los capítulos sobre Pittsburgh y Baltimore en este volumen. Así pues, la participación pública es fundamental para presionar al gobierno para que garantice el acceso.

## CONCLUSIÓN

La pandemia ha puesto de relieve la importancia del acceso al agua para la salud pública. Mientras cientos de localidades y 35 estados de Estados Unidos suspendieron los cortes de agua en marzo y abril de 2020, el mosaico de regulaciones locales y estatales dejó a millones de estadounidenses desprotegidos y vulnerables a la pérdida del servicio. A continuación se presentan recomendaciones para que cada uno de los tres niveles de gobierno tome medidas para garantizar que ninguna persona se quede sin el agua necesaria para protegerse a sí misma, a sus familias y a sus comunidades de la pro-

pagación de enfermedades.

### **Acción local**

Los proveedores de agua a nivel local están ubicados en la primera línea y son los que más rápidamente pueden adoptar políticas y protecciones para sus residentes para garantizar el acceso al agua potable durante la pandemia y después. Estos proveedores pueden suspender los cortes, restablecer el servicio de forma segura, renunciar a los cargos por mora y a las multas, y retrasar los aumentos de las tarifas tanto durante la pandemia como durante al menos 180 días después del final del estado de emergencia. 483 ciudades estadounidenses aprobaron moratorias durante la pandemia, pero no todas siguieron las mismas orientaciones para el restablecimiento del servicio y la exención de tarifas.

Para lograr una sostenibilidad a más largo plazo, los proveedores locales deben ampliar los programas de asistencia existentes para permitir que los hogares que sufran la pérdida de empleo y de salarios a causa de la covid-19 sean automáticamente elegibles para la asistencia. Al expirar las moratorias, se deben ampliar los periodos de los planes de pago a 24 meses para distribuir el reembolso de las facturas pendientes a lo largo de un periodo más largo y reducir así la carga mensual de los hogares. Debería reservarse dinero para la condonación de la deuda de los hogares de más bajos ingresos. Los gobiernos locales pueden ayudar aumentando la financiación para la asistencia al sector del agua, incluyendo la asignación de la ayuda federal *Community Development Block Grant* y dinero del Fondo de Alivio del Coronavirus para cubrir el coste de la condonación de la deuda del agua de los hogares con bajos ingresos. La Ley *CARES* (aprobada en abril de 2020) proporcionó 150.000 millones de dólares al Fondo de Alivio del Coronavirus para los estados y los gobiernos locales.

Las ciudades pueden ir más allá de la asistencia y acercarse a la asequibilidad real y a largo plazo estableciendo planes de pago basados en porcentaje de ingresos y condonación de la deuda para

los hogares de bajos ingresos. Este modelo de asequibilidad limita efectivamente las facturas de agua a un nivel que un hogar puede pagar en función de sus ingresos, como el umbral de las Naciones Unidas del 3% de los ingresos del hogar para el servicio básico de agua y alcantarillado. Mientras que este modelo de asequibilidad es relativamente común en el sector del gas y la electricidad en Estados Unidos, sólo Filadelfia y Baltimore han adoptado programas similares (Reuters 2020). Sin embargo, se están realizando esfuerzos en este sentido en las áreas metropolitanas de Detroit y Chicago (Detroit People's Water Board 2020, the Real News Network 2020).

En general, las ciudades deberían estudiar la posibilidad de prohibir los cortes de agua de forma permanente. La ciudad de Nueva York, el mayor proveedor de agua del país, ya no recurre a cortes de agua por falta de pago. Varias ciudades, como Madison (en Wisconsin) y Albany (en Nueva York), nunca ejecutan cortes del servicio por impago de la factura (Food & Water Watch 2020). A medida que la pandemia de covid-19 demuestra la importancia crítica para la salud pública del derecho humano al agua, las ciudades deberían cambiar este método de cobro punitivo por prácticas más humanas.

### **Acción estatal**

Pese a que 35 gobiernos estatales han aprobado medidas para suspender las desconexiones del servicio de agua, estas acciones han sido variadas en su alcance y contexto de aplicación. A fines de junio de 2020, 17 estados habían ordenado un tipo de moratoria que se extendía a todos los servicios de agua, pero sólo California, Michigan, Nueva York, Ohio, Washington y Wisconsin incluyeron la restauración del servicio para los hogares previamente desconectados. A finales de julio, varias de estas acciones estatales ya habían expirado. El informe de la Comisión de Medio Ambiente y Obras Públicas del Senado de Estados Unidos, de julio de 2020, reveló que sólo 10 estados y el distrito federal de Washington, D.C. tenían moratorias estatales completas sobre desconexiones de agua y electricidad aún en vigor.

Para cumplir con las normas establecidas por la Oficina del Relator de Naciones Unidas para el Agua y el Saneamiento (de Albuquerque 2012) los estados deben garantizar la responsabilidad, la accesibilidad y la participación pública en los sistemas locales de agua. California ofrece un modelo de políticas de recolección y registro de datos. En 2020, California se convirtió en el primer estado del país en exigir a todos los sistemas de agua el seguimiento y la notificación de las desconexiones por incapacidad de pago. Se trata de un modelo que todos los estados deberían adoptar, para que todos los proveedores puedan hacer un seguimiento de los cortes y reconexiones del servicio en los hogares y publicar esta información en línea de manera que sea fácilmente accesible para el público.

La participación requiere algo más que información para garantizar la rendición de cuentas. También requiere tener voz en la toma de decisiones de los servicios públicos. Deben ofrecerse protecciones democráticas antes de la venta o el arrendamiento de los servicios de agua o aguas residuales a entidades con ánimo de lucro. Varios estados, incluido Wisconsin, exigen el voto del electorado de la zona a la que da servicio un servicio municipal antes de su venta o concesión a una entidad privada. Este es un buen modelo que podrían adoptar otros estados. Algunas ciudades, como Missoula (en Montana), han utilizado vías democráticas para restablecer la propiedad y el control públicos (Mann y Warner 2019).

Para garantizar la accesibilidad, los estados deben establecer protecciones de corte duraderas para las poblaciones vulnerables. La legislación podría seguir el modelo de la normativa municipal de Nueva York del año 2008, que prohíbe la desconexión del servicio a los hogares con personas con enfermedades graves y condiciones médicas de gravedad, niños pequeños, personas mayores, ciegos y discapacitados.

### **Acción federal**

Los estados y los municipios no pueden abordar por sí solos la crisis de asequibilidad. El Congreso de Estados Unidos debe aprobar una

ley que imponga una moratoria a nivel nacional sobre las desconexiones de los servicios públicos, con el restablecimiento del servicio para todos los hogares previamente desconectados por falta de pago. Además, el gobierno federal debe proporcionar ayuda financiera a los hogares de bajos ingresos para ayudar a cubrir los costes de las facturas de agua atrasadas. En mayo de 2020, la Cámara de Representantes aprobó la Ley *HEROES*, que incluía una moratoria nacional de los cortes de agua con restablecimiento del servicio, 1.500 millones de dólares para apoyar el acceso al agua de las personas con bajos ingresos, y una importante ayuda a los gobiernos locales, pero no está claro si el Senado incluirá estas disposiciones en el nuevo paquete de estímulo covid-19 a ser aprobado en agosto. La participación es necesaria para garantizar la responsabilidad y el acceso del público. La coalición nacional *No Shutoffs* [No a las Cortes] se está organizando para exigir la inclusión de una moratoria nacional de cortes de servicios públicos.

Las protecciones ante cortes por sí solas tampoco son suficientes. Debemos abordar la asequibilidad a largo plazo y las necesidades de inversión. Los proveedores públicos de agua se han visto muy afectados financieramente por la crisis. Los sistemas de agua deben estar bien financiados para que puedan seguir suministrando agua potable y pagando a su personal. El gobierno federal debe proporcionar un alivio financiero de emergencia para los servicios públicos de agua y saneamiento, que prevén pérdidas de ingresos superiores a 25.000 millones de dólares, en gran parte debido a la disminución del consumo industrial y comercial (American Water Works Association y Association of Metropolitan Water Agencies 2020, National Association of Clean Water Agencies 2020). A largo plazo, el Congreso de Estados Unidos debería aprobar la Ley de Asequibilidad, Transparencia, Equidad y Fiabilidad del Agua (HR 1417, S 611) para restablecer el compromiso del gobierno federal con las infraestructuras hídricas. Esta legislación proporcionaría 35.000 millones de dólares al año, la cantidad necesaria para cumplir con la normativa federal sobre la calidad del agua, según los

últimos estudios de necesidades de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (U.S. Environmental Protection Agency 2016 y 2018). Esto proporcionaría a los proveedores locales de agua los recursos necesarios para suministrar agua segura y asequible a toda la población.

La pandemia de covid-19 podría ayudar a que Estados Unidos invierta más y sea más equitativo en sus sistemas de agua potable. Los estados y las ciudades han liderado el camino, pero ellos solos no pueden reconstruir los sistemas locales de agua. Se necesita ayuda federal. Las moratorias estatales y locales de las desconexiones durante la pandemia son un primer paso hacia el reconocimiento del derecho humano al agua. Unos sistemas de agua accesibles, asequibles y transparentes constituyen la clave para la gobernanza democrática del sector, reconociendo que el acceso al agua es fundamental para la salud pública.

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación contó con financiamiento parcial del Instituto Nacional para la Alimentación y la Agricultura del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (subvención #2019-68006-29674). Este capítulo es una versión revisada y ampliada de “Water Equity, COVID-19 and the Role of US Cities and States” (*Viewpoint, Town Planning Review*: <https://doi.org/10.3828/tpr.2020.66>).

## REFERENCIAS

American Water Works Association (AWWA) y Association of Metropolitan Water Agencies. 2020. The Financial Impact of the COVID-19 Crisis on U.S. Drinking Water Utilities. 14 de abril. <https://bit.ly/2Gx0aOC> (consultado el 21 de setiembre de 2020).

AWWA. 2020. Shutoffs and Return to Service Guidance. <https://bit.ly/3l5LX-qS> (consultado el 21 de setiembre de 2020).

Bertelsmann Stiftung y Sustainable Development Solutions Network. 2019.



- Global Responsibilities, Implementing the Goals. G20 and Large Countries Edition.* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network.
- Buford, T. y Campbell, S. 2020. Some Towns Still Haven't Halted Utility Shut-offs for Unpaid Water Bills During Coronavirus, Even as Federal Lawmakers Demand It. *ProPublica*. 13 de marzo. <https://bit.ly/2I7NEpi> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- City of Philadelphia. 2017. Philadelphia Launches New, Income-Based, Tiered Assistance Program. <https://bit.ly/2GCaUeM> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- de Albuquerque, C. 2012. *On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation*. Lisboa: United Nations Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation
- Detroit People's Water Board. 2020. Water Affordability Program. <https://bit.ly/3mZ6uhq> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- DigDeep y US Water Alliance. 2019. Closing the Water Gap in the United States: A National Action Plan. <https://bit.ly/2TZ2fGb> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- EurEau. 2016. Access to Water and Measures in Case of Non-Payment. Briefing Note August 2016. <https://bit.ly/3k2XO7S> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Food and Water Watch. 2020. External-Local-State Water Shutoff Moratoria Amidst Coronavirus Database. <https://bit.ly/3l5OFwC> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Homsy, G.C. y Warner, M.E. 2020. Does public ownership of utilities matter for local government water policies? *Utilities Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101057>
- Jacobson, N. J. 2016. Keeping the Water On: Strategies for Addressing High Increases in Water and Sewer Rates for Baltimore's Most Vulnerable Customers. *The Abell Report* 29: 1-28. Baltimore: The Abell Foundation.
- Liao, L., Warner, M.E. y Homsey, G.C. 2019. Sustainability's Forgotten Third E: What Influences Local Government Actions on Social Equity? *Local Environment* 24: 1197-1208. 10.1080/13549839.2019.1683725
- Mann, C.L. y Warner, M.E. 2019. Power Asymmetries and Limits to Em-

- inent Domain: The Case of Missoula Water's Municipalization. *Water Alternatives* 12(2): 725-737.
- Montag, C. 2019. *Water/Color: A study of race and the affordability crisis in America's cities*. Nueva York: Thurgood Marshall Institute at the NAACP Legal Defense and Education Fund, Inc.
- National Association of Clean Water Agencies. 2020. Coronavirus Impacting Clean Water Agencies; Local and Ratepayers Need Assistance. 20 March. <https://bit.ly/3n2xbSj> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Pierce, G., Chow, N. y Deshazo, J.R. 2020. The case for state-level drinking water affordability programs: Conceptual and empirical evidence from California. *Utilities Policy* 63. <https://doi.org/10.1016/j.up.2020.101.006>
- Reuters. 2020. <https://reut.rs/2TZ3Yv9>. 22 de marzo (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Swain, M., McKinney, E. and Susskind, L. 2020. Water Shutoffs in Older American Cities: Causes, Extent, and Remedies. *Journal of Planning Education and Research*. <https://doi.org/10.1177/0739456X20904431>
- The Guardian. 2020. Detroit suspends water shutoffs over Covid-19 fears. 12 de marzo. <https://bit.ly/3exSRmD> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- The Real News Network. 2017. A Chicago Alderman Introduced a Water Affordability Ordinance. 10 December. <https://bit.ly/2I9D9BQ> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- UNC Environmental Finance Center. 2017. *Navigating Legal Pathways to Rate-Funded Customer Assistance Programs: A Guide for Water and Wastewater Utilities*. Chapel Hill: UNC Environmental Finance Center.
- U.S. Environment and Public Works Committee Minority Staff Analysis. 2020. Update: Current State Efforts to Protect Residents from Utility Disconnections. 23 de julio. <https://bit.ly/3oYKGod> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- U.S. Environmental Protection Agency (EPA). 2016. Clean Watersheds Needs Survey 2012: Report to Congress. January. <https://bit.ly/32kYZcN> (accessed September 21, 2020)..
- U.S. Environmental Protection Agency (EPA). 2018. Drinking Water Infrastructure Needs Survey and Assessment: Sixth Report to Congress.

- March. <https://bit.ly/3531LFq> (consultado el 21 de setiembre de 2020).
- Warner, M.E., Zhang, X. y González Rivas, M. 2020. Which States and Cities Protect Residents from Water Shutoffs in the COVID-19 Pandemic? *Utilities Policy*.
- Warner, M.E. y Zhang, X. 2020. Social Safety Nets and COVID-19 Stay Home Orders across US States: A Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*.



## Capítulo 6

Denisse Roca-Servat

María Botero Mesa

Sara Correa Zuluaga

# EL SUMINISTRO DE AGUA A NIVEL COMUNITARIO EN COLOMBIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

**E**ste capítulo examina la importancia de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (RNAC) en el contexto de la pandemia de covid-19. La RNAC es una red de ámbito nacional que agrupa a más de 700 organizaciones autogestionadas y comunitarias activas en la prestación de servicios de agua en los departamentos de Cundinamarca, Valle del Cauca, Cauca, Bolívar, Magdalena, Sucre, Guajira, Nariño, Meta, Casanare, Guaviare, Santander, Antioquia y Boyacá.

Comenzamos con una discusión del marco legal y regulatorio del sector del agua en Colombia, con énfasis en las normas relacionadas con los acueductos comunitarios y las medidas internas implementadas por estas organizaciones. Luego analizamos las iniciativas comunitarias de agua frente a las respuestas gubernamentales de urgencia contra la pandemia. Finalmente, ofrecemos algunas reflexiones orientadas a resaltar las lecciones de la democratización del suministro de agua a través del lente de las organizaciones comunitarias, así como recomendaciones concretas para el diseño e implementación de futuras políticas.

La metodología de investigación combinó métodos cualitativos y

cuantitativos para acceder a la información a partir de fuentes primarias y secundarias. La investigación primaria proporcionó datos cuantitativos obtenidos a través de una encuesta en línea y entrevistas telefónicas en profundidad con miembros representativos de acueductos comunitarios. La encuesta se aplicó entre junio y julio de 2020, incluyendo a 101 acueductos con técnicas de muestreo no probabilístico de tipo bola de nieve. Después de procesar los datos de la encuesta, se seleccionaron los casos relevantes para las entrevistas en profundidad. Las fuentes secundarias fueron las leyes y reglamentos de provisión de agua aprobados durante la pandemia, así como los informes técnicos elaborados por la propia RNAC.

## **EL SUMINISTRO DE AGUA EN COLOMBIA A ESCALA COMUNITARIA**

En 1991, los acueductos comunitarios de Colombia fueron reconocidos legalmente como una modalidad distinta para el suministro de servicios de agua en todo el país. Estos procesos de democracia participativa y economía solidaria se incluyeron en el marco legal nacional como una alternativa sin ánimo de lucro y comunitaria, diferente a otros esquemas de tipo empresarial -públicos, privados o mixtos- que operan bajo la lógica del mercado.

Sin embargo, a pesar de que el Estado debe garantizar el acceso al agua como un derecho (Corte Constitucional 2015), la legislación actual no incluye una condición esencial para la protección y el apoyo de estas organizaciones: un régimen jurídico diferenciado que tenga en cuenta sus características específicas y las necesidades de la población a la que sirven, en su mayoría comunidades rurales o periurbanas de bajos ingresos (RNAC 2015). Tal omisión, en la práctica, impone un marco regulatorio que beneficia principalmente a los proveedores de agua con fines de lucro. El régimen jurídico actual ignora e incluso obstaculiza las prácticas culturales y tradicionales que no encajan en los formatos contemplados por la normativa nacional (RNAC 2017).

Las medidas de emergencia lanzadas por el gobierno colombia-



no en respuesta a la pandemia han tendido a reproducir la exclusión que históricamente han sufrido los acueductos comunitarios. Los decretos emitidos durante la pandemia han reforzado la lógica imperante, priorizando un enfoque urbano y centrado en el lucro que busca transformar la cooperación entre los ciudadanos en una transacción meramente comercial. Al mismo tiempo, los acueductos comunitarios se han visto afectados por la imposición de costos financieros y cargas administrativas que superan sus capacidades económicas y operativas (RNAC 2020a), como se resume a continuación.

El 20 de marzo de 2020, el gobierno colombiano expidió el Decreto Ley 441, que obligaba a los prestadores de agua a reconectar inmediatamente el servicio a las familias que fueron desconectadas por falta de pago. Según las entrevistas realizadas para nuestra investigación, la mayoría de las organizaciones comunitarias consideran que esta medida concreta es irrelevante para ellos, dado que no suelen recurrir a la desconexión (RNAC 2020a).

Esta percepción fue verificada por los resultados de la encuesta, que indican que el 91% de los acueductos comunitarios han implementado acciones adicionales para garantizar el suministro de agua durante la pandemia. Para el 9% restante de los encuestados, no fue necesario implementar nuevas medidas. Sin embargo, en los casos en que los acueductos habían incorporado las normas de prestación del servicio de agua contenidas en el Decreto 302 de 2000, o en los que excepcionalmente tuvieron que desconectar el suministro, también cumplieron con la norma que estipula la reconexión.

Cortar el suministro de agua a cualquier beneficiario no es una práctica habitual entre los acueductos comunitarios, y menos aún por falta de pago. Incluso en el contexto de la pandemia, no hubo casos de desconexión por falta de pago. En los casos de morosidad, estas organizaciones favorecen mecanismos de control social o de corresponsabilidad para garantizar un suministro mínimo vital a cada asociado. Un claro ejemplo de ello se observó en las acciones de los acueductos de Girardota y Don Matías en el departamento

de Antioquia, que han instalado válvulas de control de caudal para garantizar el derecho básico al agua.

Cuadro 6.1

*Medidas de emergencia y su impacto en el suministro comunitario de agua*

<b>Medida</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Impactos en el suministro de agua a nivel comunitario</b>
Decreto Ley 441 de 2020	Garantizar el suministro de agua a los hogares, prohibiendo las subidas de tarifas y suspendiendo los cortes de agua por atraso en el pago.	En el caso de los acueductos comunitarios, estas medidas no eran necesarias, dados los principios de solidaridad y democracia y el enfoque de derechos que guían sus formas de organización, gestión y funcionamiento para garantizar el acceso al agua a todos los usuarios.
Decreto Ley 528 de 2020	Proporcionar apoyo financiero a las empresas que no pueden recuperar totalmente sus costes debido a la aplicación del Decreto 441. Los recursos que no se pudieran recaudar de los clientes en mora se compensarían con la facilitación de un mejor acceso al crédito para los operadores de agua.	No tiene en cuenta las necesidades financieras específicas de los acueductos comunitarios. Los requisitos para acceder al crédito están supeditados a la presentación de estados financieros que la mayoría de los proveedores de agua comunitarios no pueden permitirse. Además, las organizaciones que sí consiguen cumplir este requisito previo estarían poniendo en riesgo su patrimonio comunitario al crear una deuda a largo plazo.
Decreto Ley 580 de 2020	Aumentar las subvenciones y asignar recursos públicos para el suministro de agua. <i>[Declarado inconstitucional por defectos de forma]</i>	Su aplicación está sujeta invariablemente a las metodologías y requisitos definidos en la Ley 142 de 1994, por lo que los acueductos comunitarios no pueden acceder a estos beneficios si no han cumplido con la Ley 142.

**Cuadro 6.1**  
***Medidas de emergencia y su impacto en el suministro comunitario de agua***

Decreto Ley 512 y 513 de 2020, más algunos elementos del Decreto Ley 580 de 2020	Permitir el uso de recursos como los fondos de solidaridad, además de cambios en el régimen de asignación de derechos.	Las medidas no contemplan ninguna garantía real de que estos recursos estén disponibles para los acueductos comunitarios, ya que están sujetos a la voluntad política o a la disponibilidad presupuestaria de los gobiernos municipales y departamentales.
Decreto Ley 819 de 2020	Habilitar la posibilidad de conceder una subvención a los acueductos comunitarios rurales.	Esta medida establece menos requisitos para acceder a los subsidios que la Ley 142 de 1994. Sin embargo, solo se beneficiarían los acueductos regulados y vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), alrededor de 1.600 de las más de 12.000 organizaciones comunitarias registradas en todo el país.

En algunos acueductos, la mayor conciencia de la importancia del agua como bien común ha hecho que haya poca preocupación por la sostenibilidad financiera del acueducto durante la pandemia. Miembros del acueducto Vereda Platanito (de Barbosa, Antioquia), Cascajo de Marinilla (Antioquia) y Resguardo de Bonza de Paipa (Boyacá) nos dijeron que, en general, los asociados han continuado con sus aportes económicos al mismo nivel y frecuencia que antes de la pandemia. Muchos de los acueductos cubiertos por nuestra investigación son totalmente autónomos en términos financieros y cubren todos sus costos sin ningún apoyo externo. En palabras de un miembro del Acueducto Veredal AQUA7, de Acacias, departamento del Meta (comunicación personal, 3 de agosto de 2020)::

Se habían hecho unas suspensiones porque estaban los predios desocupados, pero el tema de la pandemia hizo que muchas personas retornaran para ubicarse en esos predios.

Entonces había que buscar la manera de solucionarles. Se hicieron unos acuerdos de pago con ellos y pues tenemos la expectativa de que ahora que vamos a facturar el mes de julio, ya empiecen ellos a realizar los pagos.

Por otra parte, debido al aumento de personas que regresaron a vivir al campo durante el confinamiento, así como al crecimiento poblacional interno, muchas organizaciones comunitarias ampliaron la red conectando a nuevas familias mediante el otorgamiento de derechos de agua, como en el caso del Acueducto de Nariño y Palo de Agua, en Loricá, departamento de Córdoba. Este tipo de acuerdo implica un aporte económico al acueducto por parte de una familia que pretende acceder a la red de agua como nuevo usuario. Es una práctica común en varias regiones de América Latina (Boelens 2009) basada en el reconocimiento de la labor histórica de la organización para el cuidado de la cuenca hídrica y el territorio circundante. Como nos explicó un socio de El Encano, en el departamento de Nariño (comunicación personal, 5 de agosto de 2020):

Si bien la gente que llega compra la tierra, no compra los derechos comunitarios que se han adquirido por años, porque acá la gente cuida los árboles para que no se vaya el agua, siembra, hace reforestación. Es decir, lo más sagrado que se tiene es el agua. Entonces la gente no puede pretender venir acá con dinero y querer comprar algo que se ha cuidado históricamente, es decir por años.

### **Estratificación y redistribución socioeconómica**

Los acueductos comunitarios conocen a fondo las necesidades y capacidades económicas de los habitantes de cada vereda. Por lo tanto, cumplen a través de sus prácticas colectivas los objetivos de solidaridad y equidad más allá de los indicadores de estratificación socioeconómica utilizados por las agencias estatales para garantizar la prestación del servicio de agua. Un caso ilustrativo es el del

acueducto de la Asociación Vecinal de las Aguas de Caluce (ASOA-VEAGUASCALUCE) en Palmira, Valle del Cauca, que realizó un análisis económico detallado de toda la comunidad para identificar a las familias más vulnerables y renunciar a sus aportes económicos durante la pandemia. Igualmente, en el acueducto de Resguardo de Bonza, en Paipa (Boyacá), se realizó una encuesta similar para evaluar la posibilidad de otorgar un mes de gracia a los miembros de la organización que lo solicitaran, utilizando indicadores para medir la estratificación económica muy diferentes a los utilizados por el gobierno para el mismo fin.

Los acueductos comunitarios han criticado fuertemente los criterios utilizados por el Estado para determinar la estratificación socioeconómica y sus implicaciones en los territorios rurales. En palabras de un miembro del acueducto del Resguardo Bonza de Paipa, Boyacá “El gobierno no está muy claro en cómo se debe hacer esa estratificación y nosotros sí, como ya se conocen todas las personas, los ingresos que tienen, de donde lo sostienen, que hacen para obtenerlo, etcétera” (comunicación personal, 10 de agosto de 2020).

Hay lugares en los que las administraciones municipales no han pagado las tasas de suministro de agua a la escuela local u otras instalaciones públicas, lo que genera una carga para los acueductos comunitarios, que siguen prestando el servicio a pesar de todo. Esta deuda, en tiempos de pandemia u otra emergencia, debilita aún más las cuentas financieras del acueducto comunitario. Este ha sido el caso, por ejemplo, del acueducto Rural Espinales-Cabrera Vereda Aguafria, de Ocamonte (Santander), que no ha dejado de suministrar agua a la escuela local a pesar de que el gobierno municipal no ha realizado los pagos correspondientes.

A diferencia de las empresas de agua con ánimo de lucro -que garantizan su sostenibilidad financiera mediante el cobro de una tarifa regulada que incorpora tanto los costes fijos de funcionamiento como las tasas de consumo en función de la cantidad de agua consumida por los usuarios- los acueductos comunitarios dependen de los aportes económicos de sus miembros y beneficiarios.

### **Ajustes en el significado y el cobro de la cuota familiar**

Una de las fuentes de ingresos más comunes es la cuota familiar, con montos y frecuencia de cobro variables en cada organización. Sin embargo, la sostenibilidad financiera de los acueductos locales no depende exclusivamente de los hogares, sino que incluye una serie de acciones colectivas e individuales como el trabajo comunitario, las iniciativas colectivas para recaudar fondos, los aportes voluntarios o extraordinarios de sus asociados y las donaciones privadas. Durante la crisis de la covid-19, estos planes también se vieron afectados, como se explica a continuación.

Los acueductos comunitarios son conscientes de la imposibilidad de suministrar servicios de agua gratuitos, teniendo en cuenta los costes de funcionamiento. Su definición de cuota familiar implica al menos una contribución mínima de cada miembro de la organización. Como explica un miembro del Acueducto Vereda Espinales-Cabrera, de Ocamonte, departamento de Santander: “nosotros como asociación comunitaria no podemos dejar de cobrar la cuota de sostenimiento, la cual siendo una sola vez al año y ya es mínima y de acuerdo a los gastos que haya a veces es insuficiente” (comunicación personal, 3 de agosto de 2020).

En muchos casos, el importe de la contribución familiar es fijo y no se basa en el consumo. Esto significa que los acueductos no cobran por el agua en sí, sino por los costes de suministro, la infraestructura instalada y las obras de mantenimiento. De esta manera, la cuota refleja un compromiso con la organización comunitaria y no está destinada a garantizar la sostenibilidad económica del acueducto. Ante las circunstancias especiales que se han presentado tras la declaratoria de la pandemia, algunos acueductos tuvieron que ajustar el monto de la cuota familiar, solicitar aportes voluntarios y extraordinarios, o introducir un incremento temporal a la cuota regular, como lo explicó un miembro de un acueducto de Encano, en el departamento de Nariño.

Además de los recursos adicionales aportados por los miembros de los acueductos para cubrir los costes de funcionamiento,



algunas organizaciones comunitarias también han solicitado los subsidios que les corresponden por ley. Sin embargo, los diferentes significados y entendimientos de los cargos por el agua -una cuota familiar en el caso de las organizaciones comunitarias, y una tarifa en el contexto de las empresas de agua privadas y estatales- han complicado la interacción entre los acueductos y el Estado. Como regulador, el Estado debe velar por que las empresas de agua no impongan tarifas desproporcionadas para aumentar sus beneficios. Ese riesgo no existe en el marco de los proveedores de agua comunitarios, porque no tienen fines de lucro. Sin embargo, en ausencia de regulaciones diferenciales, las entidades estatales condicionan el acceso a los subsidios obligando a los acueductos comunitarios a realizar ajustes en el cobro de las contribuciones económicas. Los cambios solicitados por el Estado muchas veces contradicen las prácticas internas de los acueductos comunitarios, implican costos adicionales y desconocen los acuerdos intracomunitarios o las capacidades objetivas de sus miembros para realizar aportes económicos, por lo que dificultan el acceso a los subsidios.

Ante la reiterada denuncia de esta situación, tras el estallido de la pandemia el gobierno colombiano modificó el marco normativo para flexibilizar el acceso a los subsidios a los acueductos rurales, con la única condición de que estuvieran registrados en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Como se mencionó anteriormente (en el cuadro 6.1) esta medida sólo beneficiaría a 1.200 acueductos comunitarios, de los más de 12.000 registrados oficialmente y más de 20.000 que operan en todo el país, según los cálculos de la RNAC.

Desde el inicio de la emergencia, la gran mayoría de los acueductos comunitarios han implementado diferentes modalidades de pago de la cuota familiar, ya sea otorgando un mayor plazo para el pago, dividiendo el monto en cuotas menores, abriendo puntos de pago adicionales para reducir la movilidad territorial, o absolviendo a las familias con mayores necesidades económicas. El conocimiento directo de la situación económica y social de cada familia

de la comunidad ha sido de gran importancia para la toma de decisiones adecuadas, equitativas y justas. Por ejemplo, en el caso de Cascajo de Marinilla (en Antioquia), la organización local consultó con sus miembros y acordó contemplar diferentes situaciones familiares, mientras que el Acueducto ASOAVEAGUASCALUCE (de Palmira, Valle del Cauca) intensificó su comunicación con las familias de la comunidad y promovió una mayor corresponsabilidad.

### **Acceso a las subvenciones públicas**

En el contexto de la pandemia, el aplazamiento de las contribuciones económicas de los afiliados se generalizó, debido tanto a la crisis económica provocada por la covid-19 como a la confusión generada por los programas y reglamentos estatales lanzados durante la emergencia nacional para facilitar los pagos y el acceso a los subsidios. Las medidas gubernamentales crearon la expectativa de que el Estado pagaría para garantizar el suministro de agua. En particular, hubo confusión en torno al alcance del Decreto 580, que otorgaba a los alcaldes locales la facultad de subsidiar los costos totales del suministro de agua. Sin embargo, esa norma pronto fue declarada inaplicable por el poder judicial debido a defectos legales causados por la falta de algunas firmas ministeriales. Además, el Decreto 819, que creó un nuevo subsidio rural, sólo beneficiaría a unos pocos acueductos, y de manera temporal, como se explicó anteriormente. Así, por ejemplo, en los casos de Cascajo de Marinilla (Antioquia) y Resguardo de Bonza de Paipa (Boyacá), los acueductos locales tuvieron que abrir canales de información ad-hoc para explicar a sus afiliados las limitaciones de las medidas gubernamentales.

Algunos acueductos han podido acceder a subsidios municipales para garantizar el acceso al agua de las familias de bajos ingresos. Se trata de una subvención indirecta regulada por la Ley 142 de 1994, que requiere registrarse en la SSPD y formar parte del Sistema General de Participación. El acceso a este subsidio depende muchas veces de la voluntad política de la administración local. Aun cuando los acueductos tienen acceso a estos recursos, mantienen

la posibilidad de establecer convenios flexibles para cobrar el porcentaje no subsidiado. Más que el cobro en un momento determinado, lo que importa a la hora de establecer acuerdos de pago es el compromiso y la corresponsabilidad del acueducto y sus miembros y beneficiarios.

Por ejemplo, el acueducto de Nariño y Palo de Agua en Lórica (Córdoba) recibe una subvención equivalente al 50% del total de la cuota familiar. Sin embargo, a pesar de recibir esta ayuda, el acueducto ha propuesto el aplazamiento de las cuotas a las familias como forma alternativa de pago. Asimismo, el acueducto comunitario AQUA7 de Acacias (Meta) utiliza el subsidio para ofrecer un descuento en la cuota familiar. En cualquier caso, también establecen acuerdos de pago que permiten flexibilizar las cuotas, teniendo en cuenta el compromiso entre la organización y sus miembros.

Los resultados de nuestra investigación indican que son pocos los acueductos comunitarios que pueden acceder a los subsidios debido a los criterios y la gran cantidad de requisitos exigidos por el Estado. Sólo el 21% de los acueductos comunitarios encuestados respondieron que habían accedido a nuevas formas de financiación durante la pandemia. Las organizaciones comunitarias luchan por cumplir con todos los requisitos normativos, que muchas veces significan cargas absurdas para ellas, así como dudosos beneficios para la comunidad.

Primero, deben realizar un estudio tarifario de acuerdo con la Resolución 825 de 2017 y la Resolución CRA 844 de 2018, lo que implica estratificar a la población local, contratar a un contador con conocimientos especiales de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), reportar estados financieros, elaborar un registro de usuarios, así como ajustarse a procedimientos de seguimiento y control muy estrictos. A continuación, los usuarios del agua deben aprobar la “tarifa” establecida, lo que implica una discusión muy ajena al significado de “tarifa” (que, como se ha explicado anteriormente, entraría en contradicción con la comprensión que la comunidad tiene de la cuota familiar, la forma más habitual

de pago económico por los servicios de agua). Luego, deben registrarse en la SSPD y cumplir con otros requisitos, como tener una página web donde subir los estados financieros. Esta lista de peticiones burocráticas no tiene en cuenta las limitaciones de la conectividad a Internet en las zonas rurales y los más de 600 formularios que también deben rellenar en línea.

A menudo, las autoridades locales introducen condiciones especiales adicionales, como presentar la solicitud antes de una fecha determinada. Muchas veces, ante la imposibilidad de acceder a los subsidios otorgados por el Estado, los propios acueductos aplican mecanismos internos de subsidios cruzados, redistribuyendo los recursos de los socios que están en mejor situación económica hacia los que están en condiciones más precarias.

En virtud del Decreto 580 (que la justicia declaró jurídicamente improcedente), lanzado por el gobierno colombiano en el marco de la respuesta nacional a la pandemia, los municipios -de acuerdo con su voluntad política y capacidad presupuestal- garantizarían el pago de los servicios de agua para la población de bajos ingresos. Esta medida podría haber beneficiado a un pequeño número de acueductos comunitarios que cumplieran con las normas para acceder a los subsidios indirectos y que ya estaban registrados en la SSPD. Sin embargo, como nos explicó un miembro del acueducto Vereda Platanito de Barbosa (Antioquia), “tampoco aplicaríamos porque precisamente nos empiezan a exigir una cantidad de documentos o procesos en la parte de infraestructura con los que no contamos”.

El acueducto municipal AQUA7, de la localidad de Acacias (Meta), pudo acceder a este subsidio porque cumplía con los requisitos básicos y estaba inscrito en la SSPD, por lo que la municipalidad local ya había aceptado subsidiarlo. Sin embargo, tras una evaluación más detallada del alcance del subsidio, los miembros del acueducto decidieron que el proceso burocrático implicaba demasiado esfuerzo y recursos. Otro acueducto que logró acceder a esta subvención de emergencia fue el de Nariño y Palo de Agua, de Lorica, Córdoba. Este acueducto ya había recibido el subsidio

ordinario, por lo que durante los meses de mayo y junio, la alcaldía decidió cubrir los pagos restantes con el subsidio de emergencia. Sin embargo, los miembros de la comunidad pensaron que el gobierno seguiría pagando indefinidamente los servicios de agua, lo que creó una confusión sobre las contribuciones de las familias que ha afectado la viabilidad financiera del acueducto.

En palabras de un miembro del acueducto de Bonza, de Paipa, Boyacá: “El gobierno desinforma a la población sacando decretos que no incluyen a los acueductos comunitarios y que confunden a los usuarios sobre el pago de las cuotas”. Un miembro de Nariño y Palo de Agua afirmó, en la misma línea, que ““esas medidas son para acueductos grandes, pero a nosotros como organización pequeña, nos ha perjudicado, porque nos obliga a garantizar el servicio y como acueducto pequeño sobrevivimos de lo que recaudamos de los suscriptores, y pese a que recibimos subsidios con esto apenas podemos cubrir los gastos de la organización”.

La pandemia también desencadenó el lanzamiento de un nuevo subsidio dirigido específicamente a los proveedores de agua rurales, a través del Decreto Ley 819. En Colombia no existían subsidios para los acueductos rurales. Según el gobierno, fue concebido como una “prueba piloto”. Las intenciones son buenas, pero las barreras para acceder al subsidio se mantienen.

Hay una presión creciente para que los acueductos se registren en la SSPD. El registro implica una gran cantidad de requisitos, trámites y costos burocráticos, así como el fortalecimiento de un modelo de suministro de agua basado en la lógica del mercado, subsumiendo el carácter comunal de los acueductos a una lógica comercial y burocrática.

Entre otros condicionantes, se ven obligados a adoptar la metodología de cálculo de la tarifa definida por el Estado bajo parámetros comerciales, así como una serie de gastos administrativos y sobrecostos muy elevados que también van en contra de los principios de reciprocidad y solidaridad.

## EL SUMINISTRO COMUNITARIO DE AGUA DURANTE LA COVID-19

Garantizar el acceso y la calidad de los servicios de agua siempre ha sido una preocupación de los acueductos comunitarios. De acuerdo con sus capacidades y particularidades, han implementado tecnologías y estrategias apropiadas para manejar y proteger las microcuencas hidrográficas. Recientemente, en tiempos de covid-19, la red de acueductos publicó un informe titulado *Recomendaciones generales frente a la pandemia en las prácticas de la gestión comunitaria del agua*, en el que se proponen medidas concretas para la provisión segura de agua utilizando tanto sistemas centralizados de cloración como métodos descentralizados de desinfección para los hogares (RNAC 2020b).

### **Medidas para garantizar el acceso y la calidad del agua**

Even though the bibliography consulted by RNAC acknowledged A pesar de que la bibliografía consultada por la RNAC reconocía que no existían evidencias de la supervivencia del virus de la covid-19 en el agua potable (CDC 2019, MSPS 2020, WHO 2020), los acueductos comunitarios se emplazaron a implementar protocolos adicionales de limpieza y tratamiento del agua. Al ser el nuevo coronavirus un patógeno desconocido y poco estudiado, los acueductos comunitarios estaban preocupados por la forma en que podría propagarse a través del agua. Guiado por el principio de precaución, la RNAC promovió cambios de comportamiento por su cuenta.

Según nuestra encuesta, el 94% de las organizaciones participantes han tomado medidas adicionales sobre la calidad del agua, mientras que el 6% restante lo consideró innecesario. Entre las acciones adicionales se destacan: la intensificación del monitoreo y el trabajo comunitario, el mantenimiento adicional de las condiciones ambientales de las microcuencas hidrográficas, la mejora de las infraestructuras y el diseño e implementación de protocolos complementarios para el tratamiento y depuración del agua.



### **Seguimiento y trabajo comunitario**

Entre las acciones puestas en marcha durante la pandemia, los representantes de la RNAC afirmaron que las comunidades locales han intensificado sus esfuerzos para vigilar el buen funcionamiento de los sistemas de agua locales y reparar cualquier daño. La ayuda mutua o la cooperación intracomunitaria a través de *mingas* y jornadas de trabajo voluntario se han dedicado a construir, reparar y mantener los acueductos locales. Aunque no se han podido organizar asambleas locales u otras reuniones de grupos grandes, se ha seguido distribuyendo las tareas y rotando las responsabilidades entre los miembros de la comunidad.

In the case of an aqueduct run by an indigenous community in theEn el caso de un acueducto administrado por una comunidad indígena del municipio de Pasto-Nariño, “cuando existen dificultades con la infraestructura, se rompen las mangueras o los tubos se tapan, entonces la misma comunidad se reúne y sube hasta la montaña a arreglar ellos mismos”, como nos informó uno de sus miembros en una entrevista.

Estas acciones de respuesta a la emergencia han ido generalmente acompañadas de estrategias de comunicación innovadoras. En el caso del acueducto gestionado por la Asociación Vecinal de las Aguas de Caluce (ASOAVEAGUASCALUCE), un fontanero y una lidereza local han asumido la principal responsabilidad de vigilar el sistema de agua a diario, pero la comunidad se apoya en un sistema de alerta temprana que involucra a todos sus miembros. Esta estructura organizativa facilita la comunicación sobre daños, incendios o cualquier otro problema o riesgo en la microcuenca, y se apoya en un grupo de WhatsApp para garantizar una respuesta rápida.

### **Cuidado de la microcuenca**

En general, se trata de prácticas que ya existían antes de la declaración de la emergencia nacional en respuesta a la covid-19. Un ejemplo es la compra de tierras para reforestar la microcuenca decidida por el Acueducto Ojo de Agua de Palmarito. Al centrarse

en la restauración ecológica, estas acciones ponen de manifiesto la capacidad de estas organizaciones para servir a sus comunidades en medio de una crisis. La capacidad de reacción en situaciones de emergencia quedó patente cuando un acueducto del departamento de Santander pudo cubrir las necesidades de los habitantes de un pueblo vecino muy afectado por la sequía del verano y que se enfrentaba a la escasez de agua.

Según un miembro del acueducto de la vereda Platanito, de Barbosa, la comunidad está en una lucha constante por proteger “la piel de la microcuenca”. Esto es para evitar “que la cobertura vegetal se pierda, que el agua pegue demasiado duro al suelo, y que todo eso se lave hasta llegar a la bocatoma contaminando el agua de la comunidad” (comunicación personal, 18 de agosto de 2020).

Otra buena práctica tiene su origen en un acueducto del municipio de Palmira, en el departamento del Valle del Cauca, donde el acueducto comunitario es hoy ampliamente reconocido como una organización ambiental y social de primer orden. Dicho reconocimiento ha sido el resultado de más de 15 años de trabajo en defensa del territorio y de la microcuenca Los Naranjos, a la que pertenece la comunidad. Este proceso comenzó con un diagnóstico participativo del ecosistema local. La restauración ambiental incluyó acciones como la plantación de árboles nativos, el aislamiento de zonas núcleo, el monitoreo comunitario y la organización de jornadas de recolección de residuos como mingas con la ayuda de guardabosques de una comunidad vecina. Además, los miembros del acueducto local han construido fuertes alianzas con actores externos, como la sede Palmira de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad del Valle, con las que trabajan desde hace más de una década.

Entre los logros destacados por los líderes de la comunidad local está la recuperación de los bosques en los límites de las zonas recuperadas, en colaboración con las fincas situadas cerca de las fuentes de agua. Inicialmente, los agricultores habían acordado respetar una zona protegida de un máximo de 30 metros desde la

fuentes, pero hay algunas que se extienden hasta 100 metros o más. Estas zonas protegidas, según nos informó una lideresa local, han permitido que la naturaleza se recupere y se convierta en corredores biológicos activos que garantizan que el agua permanezca en la microcuenca durante más tiempo y que sea de buena calidad.

Otra buena práctica centrada en la preservación de la microcuenca ha sido el trabajo realizado por un acueducto del municipio de Acacias, en el Meta, que resalta la importancia de la pedagogía ambiental. La comunidad local puso en marcha campañas de información y concienciación dirigidas a reducir el consumo de agua en los hogares y el correcto vertido de los residuos líquidos domésticos, así como una iniciativa con los niños de las escuelas de la zona, en la que cada niño se hacía responsable de una planta, la cuidaba durante seis meses y luego la volvía a plantar cerca de la toma de agua.

El trabajo en torno a los residuos líquidos es muy importante porque la comunidad local ha estado aplicando tecnologías adecuadas en zonas a las que no llega el sistema municipal de alcantarillado, debido a las barreras topográficas y a la gran distancia entre las casas. Los hogares rurales separan las aguas que contienen excrementos de las “aguas grises”, que son las generadas por la cocina, la lavandería, la ducha y el fregadero. Para el tratamiento de las primeras, la población rural utiliza fosas sépticas. Para las segundas, utilizan biojardineras, una tecnología que simula los procesos naturales de descomposición de la materia orgánica que se dan en la naturaleza; también denominados humedales artificiales, estos mecanismos consisten en un simple filtro de grava y piedra sobre el que se cultivan plantas semiacuáticas.

Esta tecnología básica elimina la contaminación mediante una secuencia de reciclado y evita que las fuentes de agua superficiales y subterráneas se contaminen con vertidos de aguas residuales sin tratar. Tecnologías como ésta son muy importantes, ya que la Organización Mundial de la Salud ha reafirmado la necesidad de mantener el agua que consumen los hogares lo más limpia posible (WHO

2020). Teniendo en cuenta estas prácticas, podemos afirmar que el agua suministrada por muchos acueductos rurales no ha sido contaminada y, por lo tanto, reduce el riesgo de transmisión del virus de la covid-19 u otros patógenos.

### **Mejoramiento de las infraestructuras**

Another strategy widely adopted by the community aqueducts during the pandemic was to improve their local infrastructure. For example, the Regional Aqueduct of the Resguardo de Bonza in Paipa, Boyacá, changed the filter beds to improve efficiency in the retention of material in suspension (less turbidity). Similarly, other aqueducts renewed or expanded their systems to reduce the amount of solids present in the water. In the municipality of Acacias, in the Meta, the community installed a new intake in an alternate water source, after it was proven that the river from which they were supplied had a large amount of solids in suspension during the rainy season, which complicated its treatment.

Other aqueducts repaired their storage tanks to avoid infiltrations that could cause the deterioration of water quality. In other localities, local communities replaced the pipe networks to avoid microbiological contamination. Some aqueducts also addressed the challenges posed by the increase in the number of users, as in some localities -such as Las Ánimas-Piedrahita or Cascajo, in the department of Antioquia- more families have returned to the countryside. In contrast, in rural territories more dependent on tourism, such as El Encano, in the department of Nariño, water consumption has decreased since the pandemic began.

### **Protocolos de limpieza, tratamiento y depuración del agua**

During the pandemic, some of the measures adopted by the community aqueducts have been: increasing the frequency and intensity of cleaning and disinfection of their installations, plants of

tratamiento y tanques de almacenamiento; preclorar el agua de entrada; desinfectar las superficies; y limpiar los filtros domésticos y las unidades de almacenamiento. También han ampliado los tiempos de ebullición del agua y la exposición a la radiación solar, entre otras acciones.

Miembros del Acueducto Regional Resguardo de Bonza en Paipa, Boyacá nos informaron que las instalaciones de la planta de tratamiento están siendo limpiadas y desinfectadas con mayor frecuencia, haciendo énfasis en el lavado de los filtros y del tanque de almacenamiento (comunicación personal, 10 de agosto de 2020). Prácticas similares fueron reportadas por miembros de un acueducto en Palmira, Valle del Cauca, que lograron mejorar sus estándares de calidad del agua, aunque antes de la crisis de la covid-19 ya cumplían con la normativa vigente en materia de calidad del agua.

En algunos casos, además de las tareas de limpieza, se introdujo o amplió el uso del cloro como desinfectante. Su uso en las zonas rurales ha sido objeto de gran debate debido a los múltiples usos del agua en el campo colombiano. En las zonas rurales, el agua se utiliza para el consumo humano, la limpieza de los hogares, el riego de la huerta, la alimentación de los animales domésticos, el sostenimiento de la agricultura y la ganadería. Estos diversos usos han llevado a algunos acueductos comunitarios a considerar que no tiene sentido clorar el agua como parte de los métodos convencionales de tratamiento centralizado, por lo que han favorecido la adopción de sistemas de tratamiento doméstico y almacenamiento seguro del agua para consumo como alternativas. Esta postura política no es la única razón por la que hay casos en los que no existe un sistema centralizado para tratar el agua y suministrar agua bruta a los campos. Otras razones que explican esta ausencia son la topografía del terreno, los tipos de fuentes de abastecimiento (superficiales o subterráneas), la distancia entre las fuentes, los aspectos culturales, otras concepciones del desarrollo y la falta de dinero.

Sin embargo, el compromiso de garantizar el agua potable y la prevención y control de enfermedades como la covid-19 también

han sido fundamentales para los acueductos que han seguido funcionando durante la emergencia. Algunos acueductos han organizado, por ejemplo, campañas para que los hogares tomen conciencia de la importancia de la purificación del agua. Un acueducto de Ocamonte, en Santander, ha realizado jornadas de concienciación en las que se hace hincapié en la importancia de purificar el agua para el consumo doméstico, ya sea hirviéndola o utilizando filtros individuales. Un miembro de otro acueducto de Páramo, también en Santander, nos informó que la solución habitual era “comprar unos filtros de barro para cada casa y así poder que todos tuvieran acceso al agua potable” (comunicación personal, 3 de agosto de 2020).

En resumen, no existe una única alternativa para el tratamiento o potabilización del agua, como pretende la normativa estipulada en la Resolución 2115 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, que remite al Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA) como instrumento básico. Para calcular este indicador, el ministerio asigna una puntuación de riesgo de 15 puntos al parámetro cloro residual libre, que afecta a cualquier acueducto que no utilice cloro como desinfectante pero lo mantenga como residual: aunque cumplan con los demás parámetros exigidos (son 20) serán calificados como un riesgo para la salud pública, lo que significa que el agua que suministran será considerada no apta para el consumo humano.

## CONCLUSIÓN

Los acueductos comunitarios se rigen por normas consuetudinarias. Realizan obras públicas y prestan servicios que no dependen del Estado. Además, tienden a ver al Estado con desconfianza y preocupación, conscientes de su relación de subordinación con el gobierno y de la imposición de medidas que, en lugar de fortalecer a las organizaciones comunitarias, las han ignorado. Sin embargo, también hay muchos acueductos que quieren cambiar la forma de



relacionarse con el Estado en términos de lo que creen que debe significar realmente la noción de Estado Social de Derecho consagrada en la Constitución de Colombia.

Los acueductos comunitarios se entienden como patrimonio, soberanía, identidad campesina e indígena y autogestión. Son importantes porque son el espejo social del territorio y los garantes del derecho humano al agua. Sin su existencia, muchas comunidades no tendrían agua. También son una alternativa comunitaria exitosa para gestionar las necesidades colectivas y fortalecer los lazos y redes locales desde la base. En palabras de un asociado del acueducto de la comunidad AQUA7, de Acacias, Meta:

Para nosotros significa todo. Mira que AQUA7 lleva 48 años de haberse construido y solamente una vez en la vida ha necesitado servicio de ingeniería externa. Del resto, todas las obras que se han desarrollado las ha construido la comunidad y profesionales que han salido de la misma comunidad. Para nosotros es importante porque es un proceso de identidad. Las personas llegan a trabajar y a construir. Entonces lo que cuestan los materiales, llevarlos a lomo de mula y todos esos procesos hacen que la gente se enamore. Si alguien se vincula en algún momento con la asociación, toda la vida recuerda la asociación. Y cuando necesitan de ella, entonces siempre hay disposición. Nuestros abuelos construyeron esto y ya venimos la generación de los nietos, entonces que mejor que ellos para que fortalezcan el proceso y ya con conocimientos más estructurados, mejores diseñados. El conocimiento empírico de nuestras comunidades es bastante extenso.

Al principio de la pandemia había muchas limitaciones, como las derivadas de la imposibilidad de celebrar reuniones para gestionar u operar el acueducto. Varias actividades que las organizaciones comunitarias habían programado tuvieron que ser pospuestas o canceladas. La relación de muchos acueductos con la administra-

ción pública durante la pandemia también cambió. Esto se debe a que la emergencia coincidió con el inicio de nuevos gobiernos locales y regionales, y con el arranque del Plan de Desarrollo Municipal plurianual. En varias localidades, los acueductos no fueron tomados en cuenta en la elaboración de los planes locales, y las municipalidades no están convocando a las organizaciones comunitarias para que participen en las estructuras y procesos locales de toma de decisiones.

En un sentido más amplio, la relación con el Estado en general ha sido problemática. La relación con la SSPD es distante. Los acueductos comunitarios no ven viables escenarios de diálogo con la institución porque sus objetivos de vigilancia y control contradicen las prácticas y principios de solidaridad de los acueductos. Hay casos de acueductos que firmaron convenios con la SSPD y terminaron perdiendo su autonomía y perfil organizativo y adoptando los valores empresariales de tipo comercial. Un acueducto rural no puede concebir su propia existencia sin tener garantizada su autonomía y organización comunitaria.

Los impactos económicos se verán más claramente en el año 2021, ya que el presupuesto se reducirá, afectando a la capacidad de mejorar la red o arreglar los daños del sistema de agua. Las exigencias económicas de la SSPD son muy elevadas para los acueductos comunitarios: además de imponer un cambio en la estructura tarifaria, los requisitos también incluyen contribuciones obligatorias para apoyar a las instituciones estatales. A estos costes se suma la cuota anual de inscripción en la Cámara de Comercio, institución privada de la que depende el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones comunitarias. Aunque la propia existencia de los acueductos comunitarios implica un compromiso con la comunidad más allá de una lógica puramente instrumental y apela a los lazos sociales y a la solidaridad local, cada vez es mayor la incertidumbre sobre el futuro y la supervivencia de las organizaciones comunitarias de agua en los territorios rurales y urbanos.

En términos ambientales, los acueductos comunitarios se en-

frentan a nuevos retos relacionados con la escasez de agua, debido a la falta de reforestación en los segmentos superiores de las fuentes de agua, provocada por la falta de compromiso de las autoridades públicas. Una solución sería que el Estado o el acueducto adquirieran los terrenos que rodean las fuentes de agua y permitieran la reforestación con la participación de la comunidad. Es evidente la necesidad de ampliar las iniciativas actuales en materia de sensibilización para la conservación y el uso adecuado de los recursos hídricos compartidos.

Otro reto es la gestión de las aguas residuales, que contaminan la tierra y van a parar a los ríos. Asimismo, los territorios están amenazados por la minería extractiva, el monocultivo, la agroindustria, la ganadería a gran escala y los proyectos energéticos a gran escala. Por ejemplo, los proyectos energéticos que se están llevando a cabo en la cordillera de los Andes corren el riesgo de destruir grandes extensiones de bosques nativos.

La crisis provocada por la pandemia ha demostrado el poder del control comunitario de los recursos hídricos basado en los principios de la economía solidaria. Esta conciencia reafirma la necesidad de que el Estado reconozca y apoye la acción comunitaria como la alternativa más apropiada para mantener y asegurar la conservación, restauración y protección de las microcuencas y manantiales, garantizando así el bienestar de las comunidades locales. La red RNAC viene apoyando iniciativas encaminadas a la defensa de las organizaciones comunitarias locales, incluyendo la elaboración de nuevos mecanismos legales que reconozcan la importancia y las particularidades del suministro comunitario de agua. Esto supone también una reconsideración del derecho al agua teniendo en cuenta sus diversos componentes: una dimensión individual (el agua para el consumo humano), una dimensión colectiva (la protección de las cuencas hidrográficas) y una dimensión comunitaria (el reconocimiento legal del suministro de base comunitaria). Este enfoque aún no se ha incorporado plenamente a las leyes nacionales, pero constituye una hoja de ruta para la acción local y la posterior

participación en procesos nacionales e internacionales.

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación fue posible gracias a la colaboración con la Red Nacional de Acueductos Comunitarios (RNAC) y la Corporación Social y Ecológica Penca de Sábila. También formó parte de “Historizando Urbanismos en el Sur Global. PARTE 2” del proyecto número 101C-05/18-12 de la Universidad Pontificia Bolivariana de Colombia en colaboración con la Universidad de Montreal de Canadá. También recibió apoyos del Proyecto de Servicios Municipales y del Instituto Transnacional.

## REFERENCIAS

- Boelens, R. 2009. Aguas diversas. Derechos de agua y pluralidad legal en las comunidades andinas. *Anuario de Estudios Americanos* 66(2): 23-55.
- CDC. 2019. Protect Yourself. United States. Center for Disease Control (CDC). <https://bit.ly/2TrN1t9> (consultado el 28 de agosto de 2020).
- Corte Constitucional de Colombia. 2015. Sentencia T-225. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://bit.ly/3kxTcYD> (consultado el 28 de agosto de 2020).
- MSPS. 2020. Orientaciones de medidas preventivas y de mitigación para contener la infección respiratoria aguda por covid-19, dirigidas a la población en general. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).
- RNAC. 2015. Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (RNAC). Identificación de las comunidades organizadas prestadoras del servicio público del agua, sus derechos y sus aportes a la sociedad colombiana desde su singularidad y diversidad.
- RNAC. 2017. Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (RNAC). Iniciativa legislativa para el fortalecimiento y la defensa de los acueductos comunitarios. <https://bit.ly/2G0c43h> (consultado el 28 de agosto de 2020).

- RNAC. 2020a. Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (RNAC). Gobierno nacional excluye a los acueductos comunitarios de las medidas para atender la pandemia. 7 de mayo. <https://bit.ly/2G0c43h> (consultado el 28 de agosto de 2020).
- RNAC. 2020b. Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (RNAC). Recomendaciones generales frente a la pandemia del COVID-19 en las prácticas de la gestión comunitaria del agua. <https://bit.ly/2HFDFHn> (consultado el 28 de agosto de 2020).
- WHO [World Health Organization]. 2020. Water, sanitation, hygiene, and waste management for SARS-CoV-2, the virus that causes COVID-19. March. <https://bit.ly/34wuaUg> (consultado el 28 de agosto de 2020).





## Capítulo 7

Mary Grant

# ¿UN FARO DE ESPERANZA EN TIEMPOS DE CRISIS? LA LUCHA POR AGUA PÚBLICA ASEQUIBLE EN BALTIMORE

**D**urante los primeros meses de la pandemia de covid-19, el sistema público de agua de la ciudad estadounidense de Baltimore tomó medidas para garantizar el acceso al agua de los hogares a corto plazo, pero el alcalde, alegando la crisis sanitaria, utilizó sus poderes de emergencia para posponer la entrada en vigencia de una norma que habría proporcionado protecciones duraderas. Ante el retraso, una coalición de grupos sindicales, ecologistas, religiosos, de asistencia legal y de lucha por la vivienda siguió trabajando con el ayuntamiento para poner en marcha un programa integral de asequibilidad del agua y una oficina de defensa de los usuarios, salvaguardias necesarias para garantizar el acceso a largo plazo al servicio para todos los habitantes de la ciudad. La Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore ha trabajado para avanzar hacia un modelo de justicia del agua focalizado en prohibir la privatización y detener los cortes del servicio y las ejecuciones hipotecarias por impago de facturas de agua, estableciendo un

programa de asequibilidad del agua basado en el porcentaje de los ingresos y un proceso independiente de resolución de conflictos. Si llegara a aplicarse, podría transformarse en un modelo de agua pública progresista para otros municipios del país.

## INTRODUCCIÓN

En marzo de 2020, cuando el virus causante de la covid-19 comenzó a propagarse como un incendio forestal por todo Estados Unidos, llegando a todos los estados a finales de ese mes, muchas autoridades locales tomaron medidas para suspender el servicio de agua por falta de pago (véase Warner et al. en este volumen). Los proveedores públicos reconocieron la importancia del acceso al agua para la salud, ante la creciente necesidad del lavado de manos y otras medidas higiénicas como barreras contra la propagación de la enfermedad.

La ciudad de Baltimore, en el estado de Maryland, era una de las pocas ciudades estadounidenses que contaban con una política preexistente contra los cortes de agua (Food & Water Watch 2020a). La municipalidad no había desconectado los servicios de agua a ningún hogar por falta de pago en los tres años precedentes (Clemmens 2017, 2018). Como consecuencia de ello, Baltimore no tuvo que apresurarse a reconectar el servicio de agua a los hogares, y en su lugar pudo centrarse en proporcionar otras formas de apoyo.

El 13 de marzo, el alcalde Jack Young reafirmó esta política, anunciando una orden ejecutiva en conjunto con las autoridades del condado para mantener la moratoria de los cortes de agua al menos mientras durara la crisis:

Es fundamental que nos aseguremos de que todos los residentes cuenten con los recursos y servicios esenciales que necesiten para protegerse a sí mismos y a sus familias. Todos los residentes de la región de Baltimore pueden estar seguros de que continuarán teniendo servicios, independientemente

de su capacidad de pago, mientras seguimos trabajando para responder a esta crisis sanitaria (WJZ 2020).

El Departamento de Obras Públicas de la ciudad también anunció, el 19 de marzo, que no realizaría cortes de ningún servicio público, excepto en casos de emergencia, que exoneraría todas las multas por atraso en el pago, y que ofrecería planes de reestructuración de la deuda a los residentes con problemas para cubrir el pago de las facturas del agua.

## LOS ESFUERZOS COMUNITARIOS EN DEFENSA DE LO PÚBLICO

La ciudad de Baltimore no siempre tuvo esta política de protección social. De hecho, en 2015 se enfrentó a las protestas de la comunidad contra los cortes de agua masivos previstos para 25.000 usuarios –aproximadamente 60.000 personas– que estaban atrasados en el pago de sus facturas (Broadwater 2015). En aquel momento, la ciudad ofrecía un descuento a las personas mayores, pero no brindaba ninguna ayuda a los residentes con bajos ingresos para evitar que se retrasaran en el pago de sus facturas (Food & Water Watch 2015).

Esta crisis de asequibilidad fue ocasionada por la subida vertiginosa de las tarifas del agua debido a que la ciudad invirtió miles de millones de dólares en infraestructura necesaria para la potabilización y el tratamiento de aguas residuales, con asistencia financiera muy limitada de las instituciones gubernamentales a escalas estatal y federal. Entre 2000 y 2017, las facturas de agua de los hogares se multiplicaron en promedio más de cuatro veces, y en 2017 las facturas ya eran inasequibles para aproximadamente un tercio de los hogares. Entre 2015 y 2016 la municipalidad desconectó más de 6.600 hogares por falta de pago, afectando a unas 16.300 personas. Al mismo tiempo, entre 2015 y 2017, la ciudad embargó alrededor de 1.700 viviendas debido a atrasos en el pago de la factura del agua, con la amenaza de desalojos si los residentes de esas viviendas no

podían pagar a los nuevos propietarios el valor de los embargos, más tasas e intereses (Food & Water Watch 2017).

En 2016, para abordar estos profundos desafíos, la organización no gubernamental Food & Water Watch promovió la creación de la Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore, que reúne a grupos que trabajan en temas de acceso al agua, vivienda, trabajo y justicia social. Sus miembros incluyen a organizaciones como *Jews United for Justice*, *Public Justice Center*, la Clínica de Desarrollo Comunitario de la Universidad de Baltimore, el Servicio de Abogados Voluntarios de Maryland, el Centro de Asistencia Jurídica Pro Bono, la sección 1199SEIU del sindicato de trabajadores de la salud *United Healthcare Workers East*, *AARP Maryland*, el Proyecto de Representación de las Personas sin Hogar, la filial de Baltimore de la Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color (NAACP, por sus siglas en inglés) y más de 30 otras organizaciones locales. Desde su creación, la coalición ha colaborado con el ayuntamiento de Baltimore para abordar problemas de larga data del sistema de facturación del agua y ha conseguido varios cambios en la política municipal que protegen el acceso del público a agua segura y asequible.

En noviembre de 2018, la ciudad de Baltimore también se convirtió en la primera gran urbe estadounidense en prohibir la privatización del agua. El 77% de los votantes acudieron a las urnas y aprobaron la Medida Electoral E para declarar el sistema de agua como activo inalienable de la ciudad (Biron 2018), poniendo fin a los esfuerzos de la multinacional francesa Suez por hacerse con el control del sistema hídrico de la ciudad a través de una concesión a 40 o 50 años (Broadwater 2017). Al mantener el control local, la ciudad conservó la flexibilidad necesaria para atender las necesidades de sus residentes, deteniendo los cortes del servicio y creando nuevos programas para abordar los problemas de asequibilidad y responsabilidad.

La Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore también apoyó los esfuerzos de la senadora estatal Mary Washington y del diputado Nick Mosby para aprobar la Ley de Protección de los Consumido-

res de Agua, en el año 2019, que puso fin a la práctica de rematar viviendas y propiedades inmobiliarias de uso religioso para cobrar facturas de agua atrasadas (Broadwater 2019). Ese mismo año, el ayuntamiento de Baltimore aprobó la Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua, que estableció un plan integral de asequibilidad y la Oficina de Defensa y Apelación de los Consumidores de Agua (Food & Water Watch 2020b). El trabajo de base realizado a través de estos esfuerzos situó a la ciudad en una buena posición para gestionar los problemas de acceso al agua creados por la crisis económica y de salud pública provocada por la covid-19.

## LAS DEMANDAS COMUNITARIAS

A medida que se agravaba la crisis de la covid-19, la Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore siguió presionando al ayuntamiento para que creara un espacio político para la protección del acceso al agua. El 1 de abril de 2020, la Coalición escribió al alcalde y a los concejales de la ciudad para exigirles que aprobaran medidas rápidas para garantizar el acceso universal a un servicio de agua seguro y asequible durante y después de la emergencia sanitaria. En una carta firmada por 43 sindicatos, asociaciones comunitarias, proveedores de servicios jurídicos y organizaciones religiosas, la Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore (Baltimore Right to Water Coalition 2020a) reclamó que, mientras durara el estado de emergencia y al menos 120 días después de su finalización, la ciudad debería:

- Suspender el cobro de todas las multas por retrasos en el pago
- Eliminar algunos cánones fijos y eximir del pago de tasas para un consumo de agua equivalente a la cantidad esencial para cubrir necesidades vitales
- Retrasar la subida de tarifas prevista antes de la pandemia
- Permitir que todos los hogares que sufrieron una pérdida de ingresos debido a la pandemia y al estado de emergencia puedan acceder a los programas de asistencia a usuarios de

bajos ingresos

- Facilitar el proceso de inscripción a los programas de ayuda para sectores sociales vulnerables
- Controlar los cortes ilegales del servicio a los inquilinos por parte de los propietarios
- Garantizar la aplicación en tiempo y forma de la Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua

El 9 de abril de 2020, la concejala Shannon Sneed instó a la administración municipal a ir más allá, reclamando una moratoria en la facturación del agua durante 180 días. Reconociendo que el servicio de agua era uno de los pocos servicios esenciales que ya estaban totalmente bajo el control municipal y que 15.000 residentes de Baltimore ya habían solicitado el subsidio por desempleo, la concejala argumentó que la cancelación del cobro de la factura del agua sería la forma más rápida de proporcionar ayuda financiera a la población más necesitada. La carta fue firmada por ocho de sus colegas, entre ellos el presidente del Consejo Municipal, Brandon Scott. En la fundamentación de la propuesta, la concejala afirmó lo siguiente:

Nuestros vecinos están sufriendo. Nuestros vecinos no tienen trabajo. Los residentes de Baltimore han sufrido una reducción de las horas de trabajo o han perdido sus empleos. Nuestros comerciantes han perdido ventas o han tenido que cerrar. Nuestras familias y negocios tardarán meses en recuperarse, y debemos buscar todas las vías posibles para aliviar el sufrimiento. La ciudad puede proporcionar un alivio en la factura del agua ahora y nos ayudará a centrar nuestros esfuerzos en satisfacer necesidades básicas como los alimentos, las medicinas y la vivienda (Sneed 2020).

El 15 de abril, la Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore entregó una segunda carta al alcalde, firmada por 26 organizaciones, en la que se hacía eco del llamamiento de la concejala Sneed



para que se aliviaran las facturas del agua y lo instaba a entablar una conversación sobre posibles ayudas a los hogares más vulnerables (Baltimore Right to Water Coalition (2020b)).

## MEDIDAS ADICIONALES EN TORNO AL DERECHO AL AGUA

Una semana después de recibir la segunda carta de la coalición, el alcalde anunció protecciones adicionales para los hogares de Baltimore. El 22 de abril de 2020, el alcalde Young anunció un nuevo descuento de emergencia ante la covid-19, que ampliaba las exoneraciones para la facturación del agua a todos los titulares de cuentas que probaran su condición de desempleados. Esta asistencia, denominada *BH2O Assists*, reducía los cargos por uso de agua y alcantarillado en un 43% y exoneraba el pago de tasas por aguas pluviales durante un año (Department of Public Works 2020d).

La asistencia financiera ampliada entró en vigor el 8 de mayo de 2020, con una vigencia prevista de hasta al menos 90 días después del fin del estado de emergencia, o el 31 de diciembre de 2020, lo que ocurriera primero. La municipalidad también anunció planes para facilitar la inscripción en su programa de asistencia social ya existente mediante el lanzamiento de una solicitud en línea, el 8 de mayo.

En respuesta al llamamiento de la Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore, la municipalidad también anunció el retraso de una subida de tarifas prevista con anterioridad a la pandemia. Estaba previsto que las facturas del agua aumentarían aproximadamente un 10% el 1 de julio de 2020, pero el alcalde anunció un retraso de tres meses, postergando la entrada en vigor del incremento hasta el 1 de octubre de 2020 (Department of Public Works 2020g; Baltimore City Board of Estimates 2020).

Desde marzo hasta junio de 2020, el Departamento de Obras Públicas también siguió reafirmando a los residentes que el agua potable de la ciudad era segura. Según un anuncio del 19 de marzo, el Departamento indicó que tenía planes de emergencia para ga-

garantizar agua de alta calidad durante la crisis, asegurando que los procesos de filtración y desinfección existentes eliminaban el coronavirus (Departamento de Obras Públicas 2020a).

## AGUA POTABLE Y SEGURIDAD LABORAL

La ciudad volvió a hacer hincapié en la seguridad del agua potable en un listado de preguntas frecuentes publicado el 25 de marzo de 2020 (Department of Public Works 2020c). En junio de 2020, la ciudad publicó su informe anual sobre la calidad del agua en el que se afirmaba que el agua potable cumplía o superaba todas las normativas estatales y federales (Baltimore City 2020).

En relación a la seguridad en el trabajo, en marzo de 2020, siguiendo el consejo de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional de Estados Unidos y del Centro de Control de Enfermedades, el Departamento de Obras Públicas de la ciudad de Baltimore anunció la entrega de equipos de protección personal a todos los trabajadores, promovió el lavado de manos y redujo el número de funcionarios en las plantas de tratamiento de agua, para facilitar el distanciamiento físico. También movilizó la reserva de personal adicional para garantizar una dotación suficiente de las funciones críticas en caso de agravamiento de la pandemia en la ciudad (Departamento de Obras Públicas 2020c)

A partir del 23 de marzo de 2020, para proteger la salud de la población y de sus trabajadores, el director del Departamento de Obras Públicas ordenó que todo el personal trabajara a distancia y suspendió el servicio de atención al cliente en persona, trasladando todos los pagos a Internet y al correo. También clausuró el acceso público a las oficinas de atención al consumidor y suspendió todos los proyectos de mantenimiento o de construcción, excepto los trabajos de emergencia esenciales para asegurar el suministro de servicios (Department of Public Works 2020c).

La transición al teletrabajo no estuvo exenta de problemas. La ciudad tuvo que crear un nuevo proceso de facturación a los clien-

tes y prestar el servicio de atención al cliente a distancia, que tardó varias semanas en establecerse. Como resultado, las facturas del agua se retrasaron en marzo y abril de 2020. Cuando la facturación se reanudó en mayo, las facturas del agua eran más abultadas de lo habitual porque abarcaban varios meses. Además, es probable que muchos hogares hubieran aumentado el consumo de agua debido al confinamiento domiciliario decretado por las autoridades del estado de Maryland. Debido al retraso en la facturación, la municipalidad envió una tarjeta postal a todos los usuarios del servicio de agua para anunciar cuándo se reanudarían las facturas de agua y proporcionar información sobre la asistencia disponible (Department of Public Works 2020f).

En junio de 2020, un grave brote de covid-19 afectó a los trabajadores del Departamento de Obras Públicas en un centro de reciclaje de la ciudad. La plantilla del sistema de agua no se vio afectada, pero 15 trabajadores del sector de saneamiento fueron registrados como positivos en el mismo periodo, obligando a que la ciudad suspendiera el reciclaje durante tres semanas (Wenger 2020).

## MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LARGO PLAZO

“El acceso a agua limpia y asequible nunca debería ser un problema para ningún ciudadano de Baltimore. Punto”. Estas fueron las palabras del presidente del Concejo Municipal de Baltimore, Brandon Scott, en una audiencia pública realizada el 30 de abril de 2020. “Por eso, el ayuntamiento ha luchado tanto, mano a mano y codo a codo con la comunidad, para conseguir la aprobación de esta iniciativa legislativa. Sabemos que debemos mejorar”, agregó (Baltimore City 2020).

Durante la pandemia, la Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore siguió reclamando al Departamento de Obras Públicas que aplicara plena y oportunamente la Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua, una iniciativa innovadora que ofrecería soluciones integrales a los problemas de facturación y asequibilidad del agua

de la ciudad y que se venía reclamando desde hacía mucho tiempo. La ley ya había sido aprobada por unanimidad por el Concejo Municipal el 18 de noviembre de 2019, y había sido firmada por el alcalde Jack Young el 13 de enero de 2020.

to the city's longstanding water billing and affordability problems, but needed to be put into action. The act had passed unanimously through the city council on November 18, 2019, and had been signed into law by Mayor Jack Young on January 13, 2020. La Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua tenía dos características fundamentales:

1. El lanzamiento del Programa de Asequibilidad del Agua para Todos, que proporciona créditos para limitar las facturas de agua de los hogares con bajos ingresos a un nivel proporcional a sus ingresos, en una escala móvil: del 1% al 3% de los ingresos, sobre la base del umbral federal de pobreza.
2. La creación de la Oficina de Defensa y Apelación de los Consumidores de Agua, que habilita un proceso justo, neutral y responsable para que todos los clientes resuelvan sus problemas de facturación del agua.

Una vez puesta en marcha, la legislación se basaría en el actual programa de asistencia social del Departamento de Obras Públicas, y ampliaría la cobertura y los créditos para garantizar que el servicio de agua sea asequible para todos los hogares con bajos ingresos, y que los subsidios se ajusten a las características y necesidades de cada caso, mediante un modelo progresista para otorgar apoyos a los hogares más necesitados.

También proporcionará una vía para salir de la deuda a los hogares con bajos ingresos y con atrasos en pago de la factura. Durante este periodo de devastación económica, con un nivel de desempleo sin precedentes, muchos hogares tendrán dificultades para pagar sus facturas incluso con ayuda. Y aunque el Departamento de Obras Públicas ha adoptado la postura progresista de suspender los cargos

y los cortes por atrasos en el pago, algunos usuarios siguen cayendo en una deuda potencialmente aplastante. Por ello, la municipalidad también ofrece planes de pago a plazos que permiten a los hogares hacer frente a sus facturas atrasadas en un plazo de seis a doce meses, dependiendo de la cuantía del pago inicial (Department of Public Works 2020h). Sin embargo, estos planes de reembolso pueden suponer una carga considerable para los clientes que ya tienen dificultades para pagar sus facturas mensuales habituales. La Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua aborda este problema, creando una vía para que los hogares resuelvan sus deudas por el consumo de agua. Cuando se inscriban en el programa, las deudas de agua se aplazarán, por lo que los hogares no tendrán que afrontar pagos adicionales para pagar la deuda, y cada pago puntual de la factura de agua contará para el reembolso de la deuda existente.

El nuevo programa también proporcionará ayuda a un número mucho mayor de residentes. El programa *BH2O Assists* del Departamento de Obras Públicas no satisface los requerimientos de la mayoría de los residentes de la ciudad, es decir, quienes no son propietarios. El programa vigente requiere que los propietarios añadan a los inquilinos a la cuenta de agua, lo que ha sido una barrera significativa para brindar asistencia a muchos inquilinos (Shah 2020).

Por lo tanto, la Coalición ha reclamado la pronta aplicación de la Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua para abordar este problema y garantizar que los inquilinos reciban un acceso igualitario a los programas municipales de apoyo: “Incluso en esta crisis pandémica, el DPW [el Departamento de Obras Públicas] no ha reducido los obstáculos para los inquilinos”, afirmó Zafar Shah, integrante del *Public Justice Center*, durante una audiencia municipal pública, el 30 de abril de 2020.

Las nuevas disposiciones de emergencia para el BH2O se anunciaron la semana pasada y todo el lenguaje en la divulgación y la prensa del DPW para este descuento de emergencia se refiere a los titulares de los contratos... Los inquilinos

constituyen más de la mitad de los hogares en la ciudad de Baltimore y los afroestadounidenses constituyen casi dos tercios de esos hogares, así que seamos francos sobre quiénes de nosotros vamos a seguir siendo tratados como personas de segunda clase cuando el DPW no cumpla el plazo del 13 de julio [para aplicar la Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua] (Shah 2020).

La Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua proporciona un proceso legal claro para que los inquilinos reciban ayuda del programa de asequibilidad y puedan negociar el pago de sus facturas con la oficina del defensor del usuario. También ofrece protección a largo plazo, con contenidos que garantizan de forma proactiva que las facturas del agua seguirán siendo asequibles para todos los hogares en función de sus ingresos en el futuro, independientemente de los aumentos anuales de las tarifas. Esta ley garantizaría que los hogares de toda la ciudad tengan acceso a un servicio de agua asequible y responsable durante generaciones.

“Esta ley está diseñada para el cambio. Propone tarifas asequibles, nuevas formas de resolución de los problemas causados por facturas elevadas, un defensor del pueblo y un proceso público para reformar el DPW [el Departamento de Obras Públicas]”, afirmó Jaime Lee, profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Baltimore y director de la Clínica de Desarrollo Comunitario en enero de 2020, cuando se promulgó la ley. “Ahora, necesitamos un nuevo y fuerte liderazgo en el DPW para implementar la ley de manera robusta y reconstruir la confianza del público” (Food & Water Watch 2020b).

## **PATEAR LA PELOTA HACIA ADELANTE**

La normativa otorgaba al Departamento de Obras Públicas y a la administración del alcalde seis meses para su plena aplicación –elaboración de normas y reglamentos antes del 13 de abril y aplicación



plena del programa antes del 13 de julio-, pero no se respetó ninguno de esos plazos, alegando la pandemia como excusa. A finales de julio de 2020 (al momento de redactar este capítulo), la municipalidad ni siquiera había elaborado el proyecto de reglamento. Sin embargo, sí publicó los borradores para la oficina del defensor del cliente, el 4 de mayo (Department of Public Works 2020e).

Tras una audiencia pública en abril de 2020, el director en funciones del Departamento de Obras Públicas envió una carta al ayuntamiento solicitando formalmente un retraso y un cambio en la aplicación del proyecto de ley (Garbark 2020). El 22 de junio de 2020, la oficina del alcalde presentó una ordenanza para retrasar el proyecto de ley durante casi un año. El 9 de julio de 2020, el alcalde Young firmó un decreto para retrasar oficialmente la aplicación del proyecto de ley hasta 30 días después de finalizado el estado de emergencia de Maryland, invocando los poderes de emergencia concedidos por el gobernador del estado para responder a la covid-19 (Young 2020).

“La decisión de patear la pelota hacia adelante es inmoral e innecesaria”, dijo Molly Amster, Directora de la filial Baltimore de la asociación Judíos Unidos por la Justicia, en respuesta a esta decisión. “Muchos de los requisitos de la ley pueden y deben aplicarse ahora mismo. Los habitantes de Baltimore necesitan que el alcalde y el Departamento de Obras Públicas actúen para que el acceso al agua sea asequible y justo durante esta pandemia: una aplicación inmediata tan pronto como sea posible y un trabajo diligente para su plena aplicación” (Food & Water Watch 2020c).

## CONCLUSIÓN

La Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore ha reconocido que la correcta aplicación de la legislación es ahora más crucial que nunca debido a las dificultades financieras provocadas por la pandemia. Sus integrantes siguen apoyando al ayuntamiento de Baltimore en la elaboración de un calendario de aplicación de la ley,

para que los nuevos programas sean sólidos y eficaces a la hora de satisfacer las necesidades de los residentes de la ciudad. Baltimore no es la única ciudad que se enfrenta a una crisis de asequibilidad del agua. En todo Estados Unidos, las facturas del agua están aumentando por encima de lo que los hogares pueden pagar. Otros municipios deberían afrontar este reto adoptando el modelo de justicia del agua de Baltimore, que incluiría:

- Prohibir la privatización del agua.
- Poner fin a las sanciones, como multas por atraso en el pago, cortes del servicio y ejecuciones hipotecarias por impago de la factura de agua.
- Establecer protecciones duraderas a través de un programa integral de asequibilidad del agua con planes de pago sobre la base de un porcentaje de los ingresos y condonación de la deuda, a través de una oficina independiente de defensa del usuario.

Los municipios y estados del país tienen los medios para actuar rápidamente para atender las necesidades de sus residentes, pero la escala y el alcance de la crisis del agua en Estados Unidos requieren una acción a escala federal. El Congreso de los Estados Unidos debería actuar para hacer frente a la doble amenaza de las crisis de asequibilidad del agua y la pandemia de covid-19, mediante una legislación de ayuda que se centre en las necesidades de las personas. Este proyecto de ley de ayuda debería establecer una moratoria nacional a los cortes de agua con restablecimiento del servicio para todos durante la pandemia y durante al menos 180 días después de su finalización, y debería proporcionar ayuda financiera a las empresas públicas y a los gobiernos locales y estatales a cargo de este servicio.

Para viabilizar un estímulo económico a largo plazo y la seguridad de los servicios de agua, el Congreso debería aprobar la Ley de Asequibilidad, Transparencia, Equidad y Fiabilidad del Agua (HR 1417, S 611). Esta medida crearía un fondo fiduciario para el sector

del agua de 35.000 millones de dólares al año, para financiar las necesidades de los sistemas públicos de agua y saneamiento de todo el país. También contribuiría a mejorar la calidad del agua, a detener los vertidos de aguas residuales, a eliminar las tuberías de plomo de los hogares y las escuelas, a ampliar el apoyo a las comunidades indígenas, a eliminar los productos químicos tóxicos PFAS y a crear hasta un millón de puestos de trabajo en diversos segmentos de la economía del país.

Baltimore es un faro de esperanza. La ciudad “está rompiendo con las desigualdades tradicionales en la facturación del agua, estableciendo un nuevo punto de referencia para la justicia en la facturación y la responsabilidad del gobierno, y posicionando a este municipio como el defensor de la justicia hídrica en el país”, sostuvo Rianna Eckel, integrante de Food & Water Action y una de las promotoras de la Coalición por el Derecho al Agua de Baltimore, el 13 de enero de 2020, cuando se firmó la Ley de Responsabilidad y Equidad del Agua. “Los habitantes de Baltimore pueden estar tranquilos sabiendo que podrán abrir el grifo, pero el resto de Estados Unidos sigue estando muy atrasado. Necesitamos medidas federales para que el resto del país esté a la altura de Baltimore y todos los estadounidenses tengan acceso a agua pública segura, limpia y asequible.” Por trágico que sea, la covid-19 podría aportar el estímulo necesario para catalizar una campaña a nivel nacional.

## AGRADECIMIENTOS

Gracias a Jaime Lee y Zafar Shah por su atenta revisión y comentarios sobre este capítulo.

## REFERENCIAS

Baltimore City. 2020. 2019 Baltimore City Department of Public Works Water Quality Report. <https://bit.ly/2JBsqAP> (consultado el 22 de octubre de 2020).

- Baltimore City Board of Estimates. 2020. Meeting minutes. 27 de mayo.
- Baltimore City Council. 2020. Informational Hearing- Implementing the Water Accountability and Equity Act. 30 de abril.
- Department of Public Works, Baltimore City. 2020a. DPW COVID-19 Update: Takes Steps to Protect Public Health, Street Sweeping Suspended, Late Fees Waived. 19 de marzo.
- Department of Public Works, Baltimore City. 2020b. Directive-COVID Actions. 20 de marzo.
- Department of Public Works, Baltimore City. 2020c. Coronavirus FAQ Frequently Asked Questions Specific to DPW. 25 d marzo.
- Department of Public Works, Baltimore City. 2020d. New Emergency COVID-19 Discount Program, Unemployed Account Holders Can Apply Beginning May 8. 22 de abril.
- Department of Public Works, Baltimore City. 2020e. DPW Releases Proposed Rules Guiding the Implementation of the Water Affordability Law. 4 de mayo.
- Department of Public Works, Baltimore City. 2020f. In the Mail: Postcard for Baltimore City Water Customers Water Bills Set to Restart May 8. May 6.
- Department of Public Works, Baltimore City. 2020g. Mayor Young calls for 3-month delay of water, sewer, and stormwater rate increase. 13 de mayo.
- Department of Public Works, Baltimore City. 2020h. Water Bill Payment Plan Program. July. <https://bit.ly/32okCsH> (consultado el 14 de julio de 2020).
- Baltimore Right to Water Coalition. 2020a. Letter Requesting Action – Water Affordability and COVID-19. 1 de abril.
- Baltimore Right to Water Coalition. 2020b. Letter to Mayor Young Urging Water Bill Relief. 15 de abril.
- Biron, Carey. 2018. Baltimore votes to become first large U.S. city to ban water privatization. Reuters. 7 de noviembre.
- Broadwater, L.. 2015. Protesters call on mayor to stop water shut-offs over unpaid bills. *Baltimore Sun*. 16 de abril.
- Broadwater, L. 2017. French company pitches to take control of Baltimo-

- re's water system, lobbyists join push. *Baltimore Sun*. 19 de diciembre.
- Broadwater, L. 2019. "Maryland General Assembly passes legislation barring the seizure of Baltimore homes over water bills. *Baltimore Sun*. 3 de abril.
- Clemmens, B. 2017. RE: MPIA Request. Baltimore City, 18 de julio.
- Clemmens, Brent. 2018. RE: Baltimore DPW FOIA request - DPW response. Baltimore City, 10 de agosto.
- Food & Water Watch. 2015. Baltimore Must Stop Household Water Shutoffs: An Analysis of Key Facts, Figures and Trends. 23 de abril.
- Food & Water Watch. 2017. Five Reasons Baltimore Needs an Income-Based Water Affordability Program. Agosto.
- Food & Water Watch. 2020a. External-Local-State Water Shutoff Moratoria Amidst Coronavirus. <https://bit.ly/3n4Uc7w> (consultado el 2 de julio de 2020).
- Food & Water Watch. 2020b. Historic Baltimore Water Justice Bill Becomes Law. January. <https://bit.ly/3553YAf> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Food & Water Watch. 2020c. Baltimore Department of Public Works Fails to Implement Crucial Water Justice Law. July 13. <https://bit.ly/2IhouEB> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Garbark, M. 2020. Correspondence with Chairwoman Middleton. May 4.
- Shah, Zafar. 2020. Testimony at April 30, 2020 Baltimore City Council Committee Hearing. Public Justice Center.
- Sneed, S. 2020. Final Water Letter. April 9.
- Sneed, S. 2020. Councilwoman Shannon Sneed and Colleagues Call on Mayor Young to Provide Water Bill Relief. 9 April.
- Wenger, Y. 2020. Baltimore suspends recycling citywide for three weeks, effective immediately, due to coronavirus outbreak. *Baltimore Sun*. 9 de junio.
- WJZ. 2020. Baltimore City, County Announce Halt to Water Shut-Offs During State Of Emergency. CBS Baltimore. 13 March. <https://cbslocal/2U0Kt5A> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Young, J. 2020. Executive Order – Suspension of Effective Date of Water Accountability and Equity Act. 9 de julio.





## Capítulo 8

Daniel Chavez  
Pablo Messina  
Martín Sanguinetti

# LA COVID-19, EL AGUA Y EL ESTADO EN URUGUAY: NUBES OSCURAS SOBRE UN MODELO EXITOSO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

**U**ruguay ha sido el caso atípico en una de las regiones del mundo más afectadas por la pandemia, ya que durante las primeras etapas de la crisis logró contener la expansión del coronavirus mucho mejor que otras naciones latinoamericanas. La sólida y larga tradición de empresas estatales del país, un robusto sistema sanitario y el acceso universal a los servicios básicos han sido factores clave de la baja incidencia de la covid-19 durante el año 2020. Sin embargo, el ascenso al poder de una coalición conservadora y neoliberal ha generado oscuros nubarrones sobre la empresa nacional responsable del agua y el saneamiento Obras Sanitarias del Estado (OSE) y otras entidades estatales. De profundizarse la tendencia al debilitamiento del sistema público, las capacidades del país para enfrentar la emergencia sanitaria, social y económica a mediano y largo plazo se verán gravemente afectadas.

Este capítulo analiza las razones objetivas de los buenos resul-

tados exhibidos por este país en la primera fase de contención de la covid-19, así como los impactos y perspectivas de un conjunto de iniciativas legislativas y presupuestarias impulsadas por el gobierno durante la pandemia.

## INTRODUCCIÓN

Al momento de publicación de la versión original en inglés de este libro, en noviembre de 2020, la pandemia de covid-19 sigue expandiéndose. Mientras la llamada *segunda ola* ha obligado a nuevas medidas de confinamientos en varios países europeos, América Latina está pasando a ser la región más afectada, con más de diez millones de infecciones confirmadas y casi la mitad de las muertes en todo el mundo. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, la propagación del virus en Uruguay ha sido lenta, la capacidad hospitalaria no se ha visto sobrecargada y ha habido tiempo suficiente para mejorar la capacidad de respuesta del sistema sanitario en caso de un futuro repunte de las hospitalizaciones.<sup>1</sup>

En este contexto, Uruguay ha generado el interés de periodistas y científicos que destacan el supuesto “triunfo” del país en la lucha contra la covid-19 (*BBC News* 2020, *The Economist* 2020, Taylor 2020). Desde la perspectiva de un investigador estadounidense, los resultados positivos del país son producto de su “bien organizado y eficiente sistema de salud pública y la sólida fe de los uruguayos en el Estado” (Spire 2020). A finales de septiembre, un corresponsal de *The Guardian* informaba que miles de argentinos habían “salido en masa hacia Uruguay para escapar de la pandemia” (Goñi 2020) y afirmaba que “el país otrora conocido como ‘la Suiza de Sudamérica’ por su alta calidad de vida y sus antiguas leyes de secreto bancario, Uruguay se está convirtiendo ahora en otra Nueva Zelanda”.

<sup>1</sup> La versión original de este capítulo fue redactada en el tercer trimestre de 2020. En los meses siguientes, la expansión de la covid-19 en Uruguay se tornó más preocupante, con un ascenso acelerado de casos positivos y el agravamiento de la situación sanitaria en los dos países limítrofes: Argentina y Brasil.

Por la misma época, otro comentarista (Pribble 2020) argumentaba que el éxito de Uruguay podría ser explicado en base “a las buenas razones que los ciudadanos tienen para confiar en el sistema”, teniendo en cuenta la existencia de un “Estado de bienestar expansivo que proporciona un acceso casi universal a las pensiones, el cuidado de los niños, la atención sanitaria y la educación”. Este analista afirmaba que, en contraste con la situación observada en Estados Unidos y otros países donde el virus se estaba expandiendo de forma exponencial, en Uruguay “la confianza política y el apoyo a la democracia animan a la gente a seguir las recomendaciones de salud pública, con un sistema de salud pública confiable y que contribuye a frenar el avance de la enfermedad”.

En este capítulo argumentamos que los resultados positivos observados en los primeros meses de la pandemia no fueron necesariamente el producto de las medidas ejecutadas por el gobierno, sino que deben ser entendidos en el marco de un sistema de entidades estatales con una larga historia, que proveen servicios esenciales y que han contribuido a configurar la peculiar identidad política, social y cultural del país.

También argumentamos que este legado histórico está siendo ahora amenazado. A diferencia de varios otros países considerados en este libro, Uruguay cuenta con OSE y otras empresas del Estado muy robustas y con una cobertura nacional, que permite garantizar el acceso a los servicios esenciales de agua y saneamiento durante pandemias y otras crisis sanitarias.

## LA APARENTE EXCEPCIONALIDAD DEL ESTADO URUGUAYO

La aparente excepcionalidad uruguaya durante la primera fase de la pandemia se torna más evidente si tenemos en cuenta que este país limita con dos de las naciones más afectadas. El 12 de octubre de 2020, el vecino del norte, Brasil, ya era noticia mundial por sus 5.082.637 casos confirmados y 150.198 fallecidos. Argentina, el vecino del oeste, registraba hasta ese mismo día 883.882 infecciones

y 23.581 defunciones. Con una población menor, de 3,5 millones de habitantes, Uruguay registraba hasta entonces ‘solo’ 2.268 casos positivos y 50 fallecimientos por covid-19. Panamá, otro país latinoamericano con una población similar (4 millones) ya había acumulado más de 100.000 casos y casi 3.000 defunciones en el mismo periodo.<sup>2</sup>

El primer caso de covid-19 se registró el 13 de marzo de 2020 en la capital del país, Montevideo. Con el apoyo (o al menos sin oposición) de todos los partidos políticos, el gobierno decretó la cancelación de eventos públicos y el cierre de bares, iglesias, centros comerciales, estadios, teatros, salas de conciertos y otros espacios públicos. También se suspendieron las clases en escuelas, institutos y universidades, y se reforzaron los controles de ingreso desde los países fronterizos. Sin embargo, a diferencia de otros países de la región, el gobierno uruguayo nunca ordenó un *lockdown* total u obligatorio. Las clases se reanudaron paulatinamente en todos los niveles del sistema educativo y, a partir de abril, el gobierno autorizó la reapertura gradual de empresas y entidades públicas y privadas.

En el marco de la transición a la llamada *nueva normalidad*, tanto el Poder Ejecutivo como las instituciones más representativas de la sociedad civil (en particular los sindicatos y las cooperativas) han promovido el uso de mascarillas, el respeto al distanciamiento físico y el aislamiento voluntario de las personas con mayor riesgo sanitario como formas de protección de los sectores más vulnerables. Estas medidas son especialmente importantes si se tiene en cuenta que Uruguay tiene la más alta proporción de personas mayores de 60 años de América Latina.

El ya citado artículo publicado por el diario británico *The Guardian* (Goñi 2020) listaba varias razones como factores que explica-

<sup>2</sup> Todas estas cifras han sido extraídas del boletín estadístico de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con datos actualizados diariamente: <<https://covid19.who.int>>.

rían los buenos resultados exhibidos por Uruguay:

¿Por qué Uruguay ha tenido tanto éxito contra la pandemia? Porque el gobierno llamó a los científicos y respetó sus consejos. La gente lo entendió y, a su vez, respetó las recomendaciones del gobierno de usar máscaras y distanciarse socialmente sin que tuviera que ser obligatorio. Tenemos una democracia sólida con reglas económicas que no cambian con cada nuevo presidente, libertad de prensa sin restricciones, ausencia de corrupción, una muy rápida red de internet gestionada por el Estado en todo el país, una red eléctrica basada en energía 100% renovable, un sólido sistema de salud pública, transparencia, respeto por las instituciones y un fuerte respeto por la ciencia.

Esta forma de relacionamiento entre la sociedad y las instituciones públicas es el legado de un modelo de desarrollo centrado por el Estado que ha ido evolucionando (incluyendo marcados retrocesos en momentos concretos) durante varias décadas. A principios del siglo XX, durante los gobiernos de José Batlle y Ordoñez -un presidente de perfil socialdemócrata temeroso de la creciente conflictividad social y política del país y del mundo- entre 1903 y 1907 y entre 1911 y 1915, el Estado uruguayo instauró varias reformas legislativas muy avanzadas para la época, incluyendo el seguro de desempleo, la licencia de maternidad remunerada, el divorcio a petición de la esposa y la jornada laboral de ocho horas (véase Caetano 2019). En las décadas siguientes, la clase obrera también conquistó un sistema de negociación colectiva que permitía la negociación entre sindicatos, empresarios y el Estado para fijar los salarios y las condiciones de trabajo. Tras un largo proceso de regresión económica, política y social durante la posguerra -que culminó con una dictadura militar entre 1973 y 1985 y un posterior proceso de reconstrucción democrática marcado por los conflictos sociales- la coalición de izquierda Frente Amplio triunfó en las elecciones presidenciales

y legislativas de noviembre de 2004 y asumió el poder en marzo de 2005, dando inicio a la llamada *era progresista* (Garcé y Yaffé 2014).

A lo largo de 15 años, durante los gobiernos del Frente Amplio encabezados por Tabaré Vázquez y José Mujica entre 2005 y 2020, se revitalizaron los derechos laborales y el marco de negociación tripartita, con mejoras en los indicadores económicos, las tasas de empleo y las condiciones de trabajo, en paralelo al reconocimiento de nuevos derechos sociales. El gobierno también se propuso modernizar y fortalecer las empresas estatales y otros organismos públicos que en décadas anteriores habían apuntalado el desarrollo del muy particular modelo uruguayo de Estado de bienestar (Chavez y Torres 2013).

Sin embargo, la “era progresista” terminó el 24 de noviembre de 2019, cuando Luis Lacalle Pou Herrera, candidato de una alianza de partidos de derecha conocida como la *coalición multicolor*, ganó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Pocos meses después de asumir el gobierno (el 1 de marzo de 2020), la coalición de derecha ya ha generado múltiples nubarrones que amenazan seriamente la primacía del Estado y la continuidad del modelo uruguayo de prestación de servicios públicos.<sup>3</sup>

## LAS EMPRESAS DEL ESTADO Y EL SISTEMA PÚBLICO URUGUAYO

Uno de los principales componentes de la estrategia de Uruguay para hacer frente a la pandemia ha sido su alta capacidad de de-

<sup>3</sup> La “coalición multicolor” está integrada por las dos agrupaciones políticas tradicionales -el Partido Nacional y el Partido Colorado- en alianza con el minoritario Partido Independiente y Cabildo Abierto, un nuevo partido dirigido por un antiguo comandante del ejército que incluye componentes neofascistas y de extrema derecha. El Frente Amplio, fundado en 1971 y autodefinido como “fuerza política democrática, popular, antioligárquica y antiimperialista”, es también técnicamente una coalición integrada por más de 15 partidos de izquierda (comunistas, socialistas, socialdemócratas, ex guerrilleros, liberales y cristianos progresistas), pero en la práctica funciona como un partido unificado, con un programa común para todas las elecciones nacionales y locales a las que se ha presentado desde su fundación.



tección temprana, vigilancia y rastreo. Según datos de la primera semana de octubre de 2020, en Uruguay se realizaban 117 tests por cada caso confirmado de covid-19, muy por encima de sus vecinos del Cono Sur: apenas 1,5 en Argentina y 19,7 en Chile, por la misma época.<sup>4</sup> Estos indicadores no habrían sido posibles sin la preexistencia de condiciones objetivas: el fuerte papel del Estado en general y de las empresas públicas en particular. Como los resumen dos analistas uruguayas (Ubal and Demirdjian 2020):

A nivel estructural, el país se ha caracterizado históricamente por una fuerte presencia estatal, por contar con una buena cobertura pública de salud en términos comparativos con la región, por un sistema de saneamiento mediante redes que alcanza a 63% de sus habitantes y un acceso al agua potable casi universal. Desde 2007, el país cuenta con un sistema integrado de salud público-privado creado durante el primer gobierno de la coalición de izquierda Frente Amplio, que garantiza la atención a la población con independencia de su nivel de ingresos. Otra fortaleza estructural es la existencia de una universidad pública –la UdelaR, que atiende a 86% de la matrícula universitaria del país– e instituciones científicas que ponen sus desarrollos al servicio de la sociedad, y que aseguraron la disponibilidad de pruebas diagnósticas ya en los primeros meses de la pandemia.

La existencia de una sólida red de instituciones estatales ha permitido que incluso antes del inicio de la pandemia Uruguay ya fuera uno de los pocos países de América Latina –junto a Cuba, Costa

<sup>4</sup> Datos del portal *Our World In Data* a partir de fuentes oficiales: <<https://ourworldindata.org/coronavirus-testing#tests-per-confirmed-case>>. En el caso de Uruguay, la capacidad científica y tecnológica desarrollada por organismos del Estado ha sido fundamental, ya que los laboratorios de la Universidad de la República y otras entidades públicas fueron los encargados de procesar el 67% de los tests, con datos actualizados al 12 de agosto de 2020 (Ubal y Demirdjian 2020).

Rica y Colombia– que han alcanzado el nivel de cobertura sanitaria universal recomendado por la Organización Mundial de la Salud, que significa “asegurar que todas las personas reciban los servicios sanitarios que necesitan, sin tener que pasar penurias financieras para pagarlos” (OMS 2020). El actual sistema sanitario uruguayo fue creado hace entre 2005 y 2009, cuando se reformó el modelo anterior para establecer un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con reformas sucesivas para crear el Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS) y una estructura de financiamiento a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA). El modelo uruguayo no es perfecto y ha generado críticas desde la izquierda (con la propuesta de creación de un sistema enteramente estatal) y la derecha (con críticas al supuestamente excesivo rol del Estado en el sistema actual); no obstante, ha sido capaz de enfrentar exitosamente los inmensos desafíos planteados por la pandemia (Ferreira Maia 2020).

Muchos años antes de que Uruguay generara titulares en los medios internacionales por sus resultados contra la pandemia, el país ya se había tornado una referencia para investigadores y activistas sociales de todo el mundo interesados en su larga historia de resistencia a la privatización de los servicios de agua. La lucha comenzó en 1992, el mismo año en el que la ciudadanía uruguaya revocó por referéndum una ley que habilitaba la privatización de las empresas públicas del país. En el año 2004, a través de otro referéndum se aprobó una reforma constitucional, promovida por la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) junto a otros sindicatos y organizaciones populares nucleados en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNAV), que estableció que el agua es un derecho humano y prohibió su privatización (véase Santos et al. 2006).

En el período posterior al referéndum, las organizaciones sociales centraron su lucha en asegurar el cumplimiento del mandato popular de 2004 que reconoce al Estado como único proveedor del servicio de agua y saneamiento, la reglamentación de otras leyes vinculadas al sector hídrico –en particular la Ley Nacional de Aguas Ley No 18.610– y la protección de las cuencas hidrográficas. En los

últimos años, el movimiento popular ha focalizado sus acciones en la derogación de la Ley No 19.553, de riego agrario, aprobada en 2018, que a entender de FFOSE y de la CNAV viola el mandato popular del año 2004.

Las movilizaciones populares en los años anteriores y posteriores al referéndum del año 2004 han estado orientadas por la concepción del agua y del saneamiento como un servicio público que no puede estar subordinado a la simple rentabilidad económica. Ya en la norma de creación de OSE, en la Ley Orgánica N° 11.907 de 1952, se establecía que “la prestación del servicio de obras sanitarias, y los cometidos del organismo, deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico”.

## EL PRESUPUESTO Y LAS TARIFAS DE OSE

Desde la creación de la empresa en 1952 hasta principios de la década de 1990, los servicios de agua y saneamiento fueron deficitarios y el saldo negativo se financió con transferencias del presupuesto público nacional. Sin embargo, a diferencia de las otras empresas analizadas en este libro, de alcance local o regional, OSE opera a nivel nacional. Debido a que OSE es una empresa con presencia en todo el territorio del país puede financiar servicios no rentables mediante subsidios cruzados derivados de otras actividades y el ajuste de las tarifas a escala nacional.

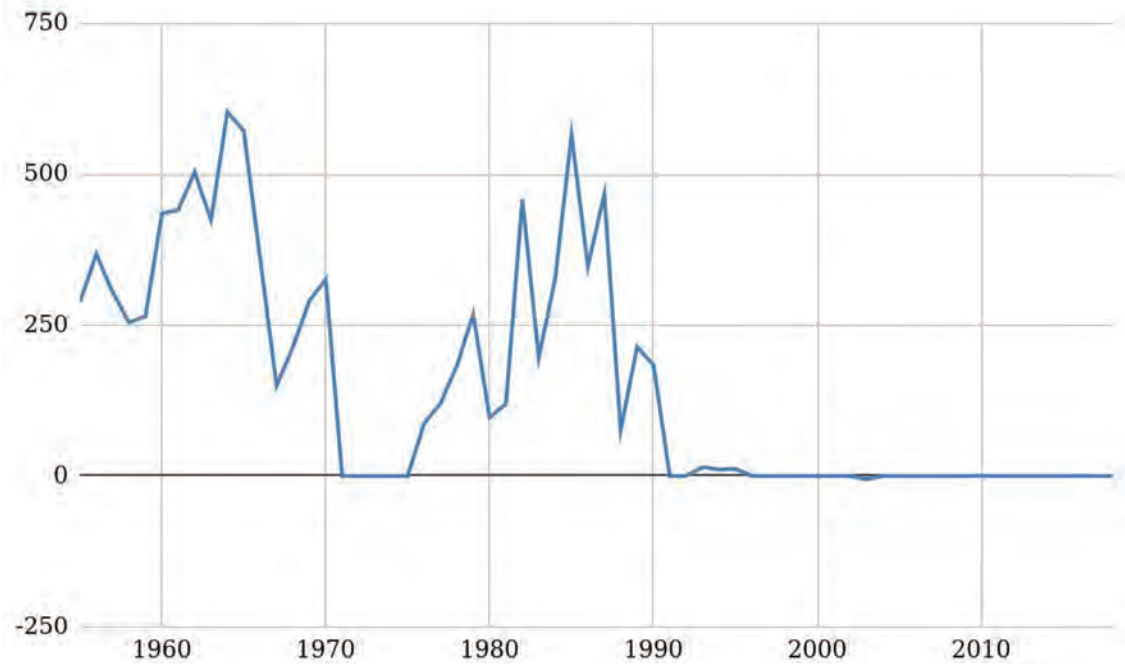
La región sur, que incluye las localidades urbanas del área metropolitana en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José y Maldonado, donde reside más del 70% de la población, genera ingresos de explotación superiores a sus costes, lo que permite financiar otras zonas del país con menor densidad de población. Asimismo, OSE tiene una estructura tarifaria que permite la subvención cruzada de hogares con diferentes niveles de renta, y entre los sectores industrial, comercial y residencial.

OSE ha sido elogiada internacionalmente por tener un presu-

puesto equilibrado. Un informe recientemente publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que “Con respecto a los costos de operación y mantenimiento (O&M) del sector agua y saneamiento, los ingresos operativos son suficientes para cubrirlos, así como el servicio de sus deudas”. El mismo informe agrega que OSE impulsar “un proceso de mejora de calidad de sus servicios y esté en condiciones de respaldar el apalancamiento de las inversiones que se requieren para mantener la cobertura de agua potable, y garantizar a mediano y largo plazo la recolección y tratamiento de las aguas residuales en el interior del país” (Maroñas et al. 2020).

Figure 8.1

**Transferencias de OSE desde/a Rentas Generales (en millones de pesos de 2010)**



Fuente: Comuna (2020a), en base a datos oficiales.

Aunque la resistencia popular impidió la subasta de las empresas públicas del Estado al sector privado en la década de 1990, los gobiernos de la época siguieron impulsando reformas favorables al mercado en el sector del agua y el saneamiento. El llamado *realismo tarifario* se introdujo a principios de la década de 1990, modificando

el nivel y la estructura de las tarifas (Bertino et al. 2012). En virtud del “realismo tarifario”, OSE debe cubrir todos sus costes de funcionamiento e inversiones en servicios de agua y saneamiento, lo que también implica que estos costes deben transferirse a los usuarios, que deben pagar la totalidad de los costes de los servicios de agua y saneamiento.

Estudios comparativos recientes han observado que las tarifas de agua y saneamiento son más altas en Uruguay que en otros países de la región (Lentini 2015, Bricchetti 2019). Una interpretación simplista concluiría que OSE es “ineficiente”. Sin embargo, esa interpretación sería errónea, ya que no tendría en cuenta una serie de factores que deben ser considerados para que la comparación sea significativa. En palabras de un equipo de investigadores uruguayos (Comuna 2020, 29):

Muchos proveedores de agua no incorporan en sus costos las inversiones, ya que estas son realizadas por el Estado o subsidiadas, cosa que en OSE no ocurre. Por otro lado, la calidad y la cobertura del servicio también son importantes en la comparación. OSE tiene un servicio con una continuidad muy adecuada, tanto en la cantidad y en el tiempo de servicio como en su calidad. A su vez, alcanza a casi toda la población, pese a que a medida que se extiende el servicio a lugares menos densamente poblados y dispersos los costos promedios aumentan. Por tanto, está bien pensar en la mejora de los procesos de producción y distribución del agua, pero hay que ser cautos en la comparación internacional del nivel tarifario.

Hay una serie de consideraciones adicionales que deben ser considerados para el análisis de los resultados financieros de OSE. En primer lugar, los servicios de OSE se han ampliado y mejorado significativamente desde su creación. En 1952, Uruguay contaba con alrededor de 2.500 kilómetros de redes de agua potable; en 2018

la red se había extendido a más de 16.000 kilómetros, llegando a las zonas más remotas del país. Las redes de saneamiento en las ciudades y pueblos del país más allá del área metropolitana también se ampliaron: de 713 kilómetros en 1952 a un total de 3.910 kilómetros en 2018 (MVOTMA y SNAACC 2019).

En segundo lugar, el peso de la masa salarial en el presupuesto de OSE ha variado a lo largo del tiempo en función de la tecnología disponible, la posición ideológica sobre las empresas públicas de los distintos gobiernos, y las inversiones necesarias para ampliar el servicio y cubrir la creciente demanda. Sin embargo, en las últimas tres décadas, el peso de los salarios y las cotizaciones a la seguridad social ha disminuido drásticamente, pasando del 70% de los costes en 1985 a menos del 29% en 2018 (Comuna 2020a).

En tercer lugar, desde 2008 también han aumentado los costes de los insumos para el tratamiento del agua, la ampliación de la red de saneamiento y los costes de depuración de los efluentes. El incremento de costos más pronunciado se observa entre 2012 y 2015, cuando OSE comenzó a utilizar carbón activado para sanear las fuentes fluviales. A pesar de este aumento de los costes, en el quinquenio antes de la pandemia (2015-2020) el presupuesto global de operaciones se mantuvo estancado, principalmente como resultado de la reducción de personal. Este ahorro de costes se ha conseguido gracias a la contratación de personal tercerizado; es decir, a la externalización de servicios, que pasó de 725 millones de pesos (constantes) en 2015 a 1.015 millones en 2018 (OSE 2018).

El análisis del desempeño presupuestal entre 2002 y 2010 muestra que los ingresos fueron superiores a los costos, lo que permitió cubrir buena parte de las nuevas inversiones con ingresos corrientes. Desde 2012, sin embargo, los ingresos no han sido suficientes para cubrir los costes y las inversiones de OSE se han financiado con deuda. Estas decisiones financieras tienen impactos a largo plazo, ya que los usuarios están pagando ahora con sus tarifas las inversiones realizadas con préstamos en años anteriores.

En la última década OSE registró los niveles de inversión más al-



tos en la historia de la empresa; sin embargo, ha sido preciso destinar recursos a inversiones que eran necesarias. En un informe para el BID, Maroñas et al. (2020) estiman que OSE debería realizar una inversión adicional de alrededor de 2.000 millones de dólares para alcanzar su objetivo de cobertura universal de saneamiento y agua potable.

El ente regulador ha estimado que el consumo promedio de agua de una familia típica uruguaya (tres o cuatro personas) oscila entre 10 y 20 m<sup>3</sup> mensuales (URSEA 2018). El diseño de una estructura tarifaria que considere estos volúmenes de agua a un precio asequible para lograr la universalidad implica la consideración de una serie de factores que probablemente se vean afectados tanto por la crisis económica agravada por la pandemia como por los nuevos criterios de política pública definidos por el nuevo gobierno. Un estudio reciente (Comuna 2020a) muestra que las tarifas han aumentado de forma preocupante en los últimos años.

Si la tendencia de uso intensivo del suelo se mantiene seguirán aumentando los costes del tratamiento del agua. Asimismo, si se cumplen los planes de mejora y ampliación del saneamiento, también aumentarán los costes de operación y las inversiones. Al analizar la estructura tarifaria residencial se observa una subvención cruzada negativa entre los hogares, en consideración de sus niveles de ingreso económico. En la actualidad, existe una *tarifa social* para el consumo residencial de los sectores vulnerables, que oscila entre la exención total del cobro de los servicios de agua y saneamiento y descuentos en la tarifa (OSE 2020a). Los descuentos en la factura vigentes desde abril de 2020 cubren los siguientes poblacionales:<sup>1</sup>

1. Beneficiarios de planes sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y los hogares residentes en asentamientos

<sup>1</sup> Los montos de las bonificaciones fueron actualizados en abril de 2020, al inicio de la pandemia en Uruguay, pero no fueron una acción de respuesta directa a la covid-19, dado que la tarifa social ya había sido establecida por el gobierno anterior.

- informales y considerados en situación de vulnerabilidad socioeconómica de acuerdo a los criterios del Ministerio de Vivienda.
2. Jubilados o pensionistas con ingresos que no superen el importe menor de la escala de jubilación o pensión del Banco de Previsión Social.
  3. Refugios habilitados por el Ministerio de Desarrollo Social.
  4. Hogares con medidor individual en localidades rurales con gestión participativa de la comunidad.
  5. Hogares rurales con servicio de agua provisto mediante postes surtidores con medidor general en una localidad con gestión participativa de la comunidad.

Como la población beneficiaria es de tamaño reducido y el beneficio no supera los 15 m<sup>3</sup> por hogar, estos beneficios tienen una repercusión limitada en el presupuesto de OSE, como muestra el cuadro 8.1. El total de las prestaciones sociales equivale al 2,4% de los ingresos de la empresa, según los cálculos basados en el presupuesto anual de 2020.

**Cuadro 8.1**  
*Estimación del impacto de las tarifas sociales de OSE en el presupuesto 2020*

<b>Planes sociales</b>	<b>Monto estimado para el año 2020 (en US\$)</b>	<b>Peso en los ingresos de explotación de OSE</b>
Plan de Emergencia del MIDES	5,327,405	1.23
Asentamientos informales	5,009,810	1.16
Jubilados y pensionistas	129,013	0.03
Refugios	27,368	0.01
Otras prestaciones sociales	58,138	0.02
<i>Total</i>	<i>10,551,735</i>	<i>2.44</i>

*Fuente:* Elaboración propia, en base a información presupuestaria de OSE sistematizada por Comuna (2020a).

A partir de 2005 (con la izquierda en el gobierno), las precios de

los tramos de consumo de agua residencial más bajos se abarataron sustancialmente, mientras que los tramos de consumo más altos aumentaron, y los costes fijos descendieron en línea con las tarifas medias. Sin embargo, en enero de 2016, OSE añadió un recargo en la tarifa fija a los usuarios residenciales que superaban los 15 m<sup>3</sup> en su consumo medio de agua. Un año después, en enero de 2017, la empresa comenzó a cobrar la llamada *tarifa ambiental*, que refleja el aumento de las inversiones y los costes de explotación asociados al deterioro de la calidad del agua bruta. Además, desde 2011, la Ley 18.840 exige la conexión a la red de saneamiento si la red está disponible.

Los cambios en el cálculo de la tarifa que rigen desde 2016 hacen que la empresa cobre un recargo a aquellos hogares que tienen un consumo promedio de más de 15 m<sup>3</sup> de agua al mes, afectando a una quinta parte de los hogares más pobres del país (Comuna 2020a). Por otro lado, la empresa cobra la totalidad del precio del bloque sobrante cuando el consumo supera los 15 m<sup>3</sup>, afectando también a los hogares más pobres. Además, a pesar de que el agua es un bien esencial para la vida, no está exenta del impuesto al valor agregado (IVA). Al mismo tiempo, el aumento de los costes fijos del tratamiento del agua y su reflejo en la tarifa también es retrógrado en términos de justicia social: afecta a todos los usuarios, pero con un mayor impacto en los hogares más pobres que en los más ricos en proporción a los ingresos del hogar.

El agravamiento de la crisis económica causado por la pandemia podría incluso suponer que el sistema tarifario de OSE se convierta en una barrera de acceso al agua y al saneamiento. Aunque en la actualidad el pago de estos servicios no tiene un impacto muy significativo en el presupuesto de los hogares de bajos ingresos, la creciente tendencia a la comercialización de OSE y de todas las empresas estatales podría incluir la eliminación de la tarifa social y el aumento de las tarifas como forma de lograr la recuperación total de los costos, de acuerdo con el enfoque del nuevo gobierno para la gestión de las empresas públicas que analizaremos con más detalle

en siguientes secciones de este capítulo.

A diferencia de muchos otros países, el gobierno uruguayo nunca ordenó un confinamiento estricto. Sin embargo, la mayoría de la población aceptó la orientación de no salir del hogares y, en consecuencia, el comercio minorista y la demanda de bienes sufrieron una caída. La menor actividad económica también redujo la demanda de servicios públicos y afectó a las finanzas de OSE y otras empresas estatales. Al comienzo de la pandemia, en abril de 2020, siete de las mayores empresas del Estado (incluida OSE) reportaron pérdidas por un total equivalente a 45,5 millones de dólares (Búsqueda 2020a). En los meses siguientes, sin embargo, las empresas públicas demostraron su capacidad de resiliencia. Al final de la primera mitad del año, las cuentas de la mayoría de las empresas estatales ya se habían recuperado o no revelaban impactos muy graves: tres empresas (Antel, UTE y ANCAP, activas en las áreas de telecomunicaciones, energía eléctrica y refinación y distribución de petróleo, respectivamente) reportaron superávits, y tres (OSE, ANP y AFE, activas en las áreas de agua y saneamiento, administración portuaria y transporte ferroviario) declararon pérdidas. Sin embargo, consideradas en conjunto, las empresas públicas generaron ganancias de casi US\$ 200 millones para el período enero-junio, casi el doble que en el mismo período del año anterior (US\$ 107 millones). OSE, en particular, que había obtenido casi US\$ 7 millones de superávit en el primer semestre de 2019, reportó pérdidas por algo menos de US\$ 4 millones en la primera fase de la pandemia (Búsqueda 2020b).

La llegada del coronavirus al país coincidió con un aumento del 10% en las tarifas que ya estaba previsto para abril, afectando el precio de los servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones. Presionada por la oposición social y política, la junta directiva de OSE que el nuevo gobierno había nombrado recientemente ofreció aplazamientos y flexibilidad de pago adicional para sus clientes como medidas de emergencia para mitigar los impactos económicos y sociales de la covid-19 (OSE 2020b).

## NUBES NEGRAS SOBRE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

A pesar de que Uruguay ha sido noticia en todo el mundo como caso supuestamente exitoso de contención de la pandemia en su primera fase, el futuro a mediano y largo plazo es muy incierto. Es probable que Uruguay se vea menos afectado por la crisis económica internacional post-pandémica que otros países de la región, pero las perspectivas económicas son de todas formas preocupantes. Se prevé que el turismo, que genera importantes ingresos para el país durante el verano (de noviembre a marzo), sufra una grave caída como consecuencia del cierre de las fronteras.

La llegada al gobierno de una coalición abiertamente partidaria de la mercantilización de los servicios públicos y del desmantelamiento del aparato estatal en su conjunto -incluyendo la exigencia de fuertes recortes en el presupuesto de las empresas públicas- y el agravamiento de la crisis económica, están generando mucha preocupación en el movimiento sindical y otros movimientos sociales (véase Messina 2020). La reciente aprobación de la Ley 19.889, la *Ley de Urgente Consideración* (popularmente conocida como LUC), establece que las tarifas del agua ya no serán fijadas por OSE, sino por la agencia reguladora (URSEA). Este cambio obliga a la URSEA a actualizar las tarifas teniendo en cuenta los costes como criterio principal, lo que supone una clara regresión al enfoque de “realismo tarifario”. La LUC también establece que el cálculo de las tarifas no puede contener consideraciones sociales y, por lo tanto, cuestiona la continuidad de las tarifas sociales, que aunque actualmente son bajas y benefician a una pequeña parte de la población podrían ser anuladas por completo.

De esta manera, OSE y todas las empresas estatales volverían al “realismo tarifario” que había perdido intensidad durante los gobiernos progresistas del Frente Amplio. Es previsible que esta tendencia se agrave a medida que la crisis económica se torne más profunda y se deterioren las cuentas del gobierno uruguayo en el

contexto de la pandemia. La medición oficial del producto interno bruto (PIB) del período abril-junio difundida a fines de septiembre de 2020 por el Banco Central (BCU) indicó una violenta contracción del nivel de actividad económica durante la emergencia sanitaria, con una caída de más del 10% en el volumen de bienes y servicios producidos en el país en el segundo trimestre, en comparación con el mismo período de 2019 (Búsqueda 2020c), con una paralela intensificación de las desigualdades sociales.

En un contexto de crisis, preservar o profundizar la justicia social en el acceso al agua y otros servicios públicos no parece ser la prioridad del nuevo gobierno. El presupuesto quinquenal 2020-2024 que el Poder Ejecutivo ha enviado al Parlamento, que según los portavoces gubernamentales ha sido diseñado como “un presupuesto de guerra”, prioriza preservar el *investment grade* (grado de inversión) de la economía uruguaya, que las agencias de calificación de riesgo habían mantenido antes y durante la pandemia con la advertencia de que podrían retirarlo si el gobierno no aplica un drástico plan de consolidación fiscal (UyPress 2020).

La ley presupuestaria reafirma el mismo enfoque de las empresas públicas que ya se había anunciado a finales de abril y principios de mayo de 2020, cuando el gobierno presentó nuevas directrices para la gestión de las empresas estatales. Los nuevos criterios que determinan la administración de las empresas públicas se estructuran en torno a indicaciones de ajustes macroeconómicos de carácter bastante genérico, sin tener en cuenta la realidad específica de cada empresa, con lo que queda claro que el objetivo es recaudar el máximo de ingresos para mejorar las cuentas macroeconómicas del gobierno, sin preocuparse por mejorar la eficiencia económica o social de las empresas de agua, energía y telecomunicaciones.

La nueva orientación política del gobierno puede interpretarse como una táctica ofensiva concertada para dismantelar el entramado de entidades estatales -desde la Universidad pública de la República hasta el sistema de salud pública y el sistema nacional de empresas públicas- que los observadores internacionales han



identificado como la principal razón del éxito de la contención de la primera fase de la pandemia en Uruguay.

En particular, el nuevo enfoque de gobierno corporativo afecta a la capacidad operativa de OSE y otras empresas estatales al exigir la reducción del número de personal presupuestado y la eliminación de las vacantes actuales y futuras, permitiendo que sólo una de cada tres vacantes se cubra con nuevas contrataciones. En un contexto de plantillas envejecidas, como es el caso de OSE y otras empresas públicas, esta exigencia supone una drástica contracción del número de trabajadores. También afecta a la contratación de personal tercerizado, cancelando la opción de renovación automática de los contratos y exigiendo una fuerte reducción del número actual de puestos de trabajo contratados (Comuna 2020b).

El proyecto enviado al Parlamento incluye diversos artículos que impactarían gravemente en OSE y otras empresas del Estado. En particular, el artículo 682 establece que las empresas públicas “deberán formular sus presupuestos de forma tal de cumplir con estándares mínimos de retorno sobre su patrimonio” (MEF 2020, 289). El mismo artículo expresa que los criterios técnicos para satisfacer dicha exigencia deberán considerar indicadores globales sobre la rentabilidad de otras empresas del mismo rubro a nivel internacional, además de exigir que el retorno económico de las empresas públicas “en ningún caso podrá ser inferior al costo promedio de la deuda pública del Estado” (p. 289). Por último, el artículo agrega que a efectos de calcular la tasa de retorno sobre el patrimonio, la metodología a aplicar tomará en cuenta como ingresos “los subsidios tarifarios” derivados “de leyes, decretos y demás disposiciones normativas” y deberá excluir “los subsidios que reciben de rentas generales o rentas afectadas y, de existir, los sobrepagos cargados en sus tarifas como consecuencia de su actuación en mercados monopolísticos” (p. 290).

El concepto que guía el proyecto de ley de presupuestos es regresivo por varias razones. Según la evaluación realizada por los economistas de Comuna (2020b, 5):

En primer lugar, establece como criterio fijo e inmutable la idea de que las empresas públicas deben tener una tasa de retorno positiva. Si bien esto es deseable en el largo plazo para muchos rubros, tiene como limitante que refuerza el carácter comercial de las empresas públicas minimizando sus potenciales como “palancas de desarrollo”. En este sentido, el mecanismo propuesto fortalece la búsqueda de rentabilidad de corto plazo inhibiendo así políticas de inversión pensadas para la universalización de servicios o saltos en productividad de largo plazo.

Desde esta perspectiva, Uruguay no habría alcanzado un nivel de acceso casi universal, si OSE hubiera tenido que aplicar esta norma para el suministro de agua. Por otra parte, la aplicación de este criterio contradice el principio establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, que establece que “la prestación del servicio de agua potable y saneamiento deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico” (IMPO s.f.). Al mismo tiempo, no se explicita la metodología y los criterios técnicos que el gobierno debería para determinar los estándares mínimos de rentabilidad de las empresas públicas, reduciendo la transparencia de la gestión. La inclusión de los subsidios otorgados por las empresas para facilitar el acceso a sus servicios como parte de los ingresos también es problemática, ya que aunque la propuesta es conceptualmente correcta en la práctica es difícil de aplicar, con previsibles controversias teóricas y técnicas sobre el “precio justo” y la naturaleza de los subsidios cruzados o de otro tipo.

La ley presupuestaria quinquenal del año 2020 responde a prejuicios ideológicos evidentes en la mención a un “sobrepeso monopólico”, ya que en mercados que habiliten economías de escala el precio monopólico no necesariamente es mayor que si se estableciera un régimen más competitivo. En el mismo sentido, también es peligrosa la exigencia de que la tasa de retorno sea, como mínimo, “el costo promedio de la deuda pública”, ya que la tasa de endeuda-

miento puede aumentar o disminuir por razones totalmente ajenas a la gestión de las empresas públicas. Si Uruguay volviera a sufrir una corrida bancaria como la del año 2002, que hizo tambalear al conjunto del sistema financiero, habría un aumento sustancial del costo de la deuda pública. En un contexto de crisis económica mundial, regional y nacional como la que podría llegar después de la pandemia, se le exigiría a OSE y otras empresas públicas aumentar sustantivamente su rentabilidad. Esta lógica es muy contraria a lo que sucedió con las empresas públicas en la crisis de 2002, que más bien actuaron como “amortiguadoras” (Comuna 2020b).

A principios de octubre de 2020, el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Central Nacional de Trabajadores -uno de los movimientos sindicales más fuertes e influyentes de América Latina, con una larga tradición de unidad e independencia de clase- decidió apoyar una campaña popular de recogida de firmas para convocar un referéndum contra la LUC. Actualmente, la central sindical coordina acciones con otras organizaciones sociales y políticas -en particular la Federación de Estudiantes Universitarios, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua y el Frente Amplio- y diversas personalidades representativas de la sociedad civil. La coordinación de las luchas populares se está extendiendo también a la resistencia contra el proyecto de presupuesto quinquenal.

En consideración de la necesidad de promover respuestas integrales a los desafíos de la post-pandemia, con la elaboración de propuestas progresistas concretas y viables para la recuperación social y económica, el movimiento sindical decidió en julio de 2020 organizar un proceso deliberativo en 2021 con un espíritu y objetivos similares a los del *Congreso del Pueblo* de 1965 (un proceso deliberativo de alcance nacional organizado por el movimiento sindical para elaborar un programa popular destinado a revertir la grave crisis social y económica desde aquella época).

Para el Congreso del Pueblo de 1965, los sindicatos de trabajadores, los gremios estudiantiles, las cooperativas, las organizaciones

agrarias y las iglesias acordaron un programa de reivindicaciones urgentes (mejores salarios y pensiones y acceso a la vivienda, la salud y la educación) y propuestas de transformaciones estructurales centradas en la reforma agraria, la política industrial, la nacionalización de la banca y del comercio exterior, la reforma del sistema fiscal y la protección y ampliación de las empresas públicas (véase Nahum et al. 1990). La propuesta para 2021 ha sido concebida como “un gran encuentro nacional por soluciones, que nucleee a las grandes mayorías nacionales y populares para retomar la iniciativa programática e histórica”, para el qué los sindicatos proponen “elaborar un proyecto de país para el pueblo y un proceso democrático basado en la más amplia participación de la clase trabajadora y el pueblo para su realización efectiva” (PIT-CNT 2020). En este marco, la supervivencia y reforma progresista de las empresas públicas que prestan servicios de agua, saneamiento, energía, telecomunicaciones y otros servicios esenciales y que tanto han contribuido a contener la pandemia en Uruguay serán seguramente uno de los ejes centrales del proceso deliberativo.

## REFERENCIAS

- BBC News. 2020. Coronavirus en Uruguay: la singular y exitosa estrategia del país para contener la pandemia sin cuarentena obligatoria. 29 de mayo. <https://bbc.in/35I3M8W> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M. y Vázquez, D. 2012. *Historia de una empresa pública Uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del Estado (OSE)*. Montevideo: IECON-FCEyA-UdelaR.
- Brichetti, J.P. 2019. Panorama de las tarifas de agua en los países de Latinoamérica y el Caribe. BID infraestructura y energía IDB-TN-01656. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Búsqueda. 2020a. La pandemia castigó las finanzas de algunas empresas públicas. *Búsqueda* 2074. June 4. <https://bit.ly/3os3LyN> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Búsqueda. 2020b. Los entes comerciales e industriales aumentaron sus

- ganancias hasta junio. *Búsqueda* 2083. 6 de agosto. <https://bit.ly/2J4akXU> ((consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Búsqueda. 2020c. Medición oficial confirmó desplome de la producción y el consumo. *Búsqueda* 2090. 24 de setiembre. <https://bit.ly/2HB1qR4> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Caetano, G. 2020. *Historia mínima de Uruguay*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Chavez, D. y Torres, S. (Eds.). 2013. *La Reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Ámsterdam y Montevideo: Transnational Institute (TNI).
- Comuna. 2020a. El servicio de Agua Potable en Uruguay, su principal proveedor y el modelo tarifario. Documento elaborado por la Cooperativa de Trabajo Comuna para la Federación de Funcionarios de la OSE. Montevideo: Comuna.
- Comuna. 2020b. Empresas Públicas: Análisis de la Regla Financiera. Montevideo: Comuna and Fundación Rosa Luxemburgo.
- Ferreira Maia, A. 2020. El Sistema Nacional Integrado de Salud rinde examen. *La Diaria*. 31 de julio. <https://bit.ly/3jvGoRf> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Garcé, A. y Yaffé, J. 2014. *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo. Tercer acto*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Goñi, U. 2020. ‘We’re suddenly drowning in people’: Argentinians flock to Uruguay amid pandemic. *The Guardian*. 20 de setiembre. <https://bit.ly/3kAUrpY> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- IMPO. s/f. Constitución de la República. <https://bit.ly/2Ts1a9E> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Lentini, E. 2015. El futuro de los servicios de agua y saneamiento en América Latina: Desafíos de los operadores de áreas urbanas de más de 300.000 habitantes. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maroñas, C., Rezzano, N., Basani, M. y Sorhuet, S. 2020. El estado del Sector Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos en Uruguay. Diagnóstico y perspectivas. Washington DC: División de Agua y Saneamiento, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- MEF. 2020. Presupuesto Nacional 2020 – 2024. Proyecto de Ley. Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Messina, P. 2020. Nuevo impulso privatizador: la LUC y las empresas públicas. *Hemisferio Izquierdo*. 8 de mayo. <https://bit.ly/2JdIx7F> (consultado el 24 de setiembre de 2020)..
- MVOTMA y SNAACC. 2019. *Plan Nacional de Saneamiento*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC).
- Nahum, B., Frega, A., Maronna, M. y Trochón, Y. 1990. *El fin del Uruguay liberal: 1958-1973*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- OSE. 2020a. Decreto Tarifario Abril 2020. Montevideo: Obras Sanitarias del Estado (OSE).
- OSE. 2020b. Resolución de OSE del 29 de julio de 2020. Montevideo: Obras Sanitarias del Estado (OSE).
- PIT-CNT. 2020. Declaración de la Mesa Representativa del 8 de julio de 2020. Montevideo: PIT-CNT.
- Pribble, J. 2020. Uruguay quietly beats coronavirus, distinguishing itself from its South American neighbors – yet again. *The Conversation*. 15 de junio. <https://bit.ly/34wtzla> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Santos, C., Valdomir, S., Iglesias, V. y Renfrew, D. 2006. *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Canilla.
- Spires, B. 2020. How other countries reopened schools during the pandemic – and what the US can learn from them. *The Conversation*. 22 de julio. <https://bit.ly/2TrQp7i> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Taylor, L. 2020. Uruguay is winning against covid-19. This is how. *BMJ* 2020;370:m3575.
- The Economist. 2020. Standing apart. How Uruguay has coped with covid-19. *The Economist*. 18 de junio. <https://econ.st/34vXytF> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Ubal, N. y Demirdjian, S. 2020. Gestión, ciencia y Estado: el círculo virtuoso que permitió a Uruguay combatir el coronavirus. *La Diaria*. 8 de setiembre. <https://bit.ly/2TsSb83> (consultado el 24 de setiembre de



2020).

WHO 2020. Universal Health Coverage. <https://bit.ly/38iWyLN> (consultado el 22 de setiembre de 2020).



## Capítulo 9

Milo Fiasconaro  
Jovana Gojkovic

# SOLIDARIDAD TRANSNACIONAL: LAS ACCIONES DE LOS OPERADORES PÚBLICOS DE AGUA FRENTE A LA PANDEMIA

Cuando la pandemia de covid-19 estalló en Europa entre finales de febrero y principios de marzo de 2020, las empresas de suministro de agua adoptaron apresuradamente medidas de bloqueo y recibieron una gran presión para garantizar la continuidad de los servicios esenciales a pesar de las graves alteraciones. Este capítulo da cuenta de las iniciativas adoptadas por Aqua Publica Europea<sup>7</sup> –una organización de más de 60 empresas públicas de agua de 14 países europeos– para apoyar a sus miembros. Al facilitar el intercambio de información y experiencia entre sus asociados, Aqua Publica Europea contribuyó al expeditivo desarrollo de planes de contingencia. Esto fue posible gracias a la generosa contribución del personal de varias empresas de servicios públicos que, a pesar del contexto estresante, dedicó tiempo a ayudar a sus colegas que operaban en zonas aún no afectadas. La propiedad pública de los servicios de agua resultó fundamental para permitir esa solidaridad transnacional. El capítulo también analiza el posible impacto a largo plazo de la pandemia en el sector del agua.

## INTRODUCCIÓN

En Europa, la pandemia estalló en el norte de Italia el 20 de febrero de 2020. La reacción inicial del Gobierno italiano fue declarar el cierre de las ciudades afectadas (las llamadas “zonas rojas”) y adoptar restricciones más leves en las zonas circundantes. En el resto del país, las medidas se limitaron a la prohibición de grandes concentraciones de personas. Mientras tanto, en otros países europeos, la vida (y los negocios) continuaron casi como de costumbre, con importantes eventos públicos, desde partidos de fútbol hasta elecciones nacionales, que seguían celebrándose a principios de marzo.

En las semanas siguientes la situación evolucionó rápidamente. Italia adoptó medidas estrictas de cierre a nivel nacional el 8 de marzo, seguida por España el 14 de marzo, Francia el 16 de marzo, y la mayoría de los demás países europeos poco después. Paralelamente, se cerraron las fronteras exteriores y se restablecieron estrictos controles fronterizos nacionales en el espacio Schengen (la zona que engloba a 26 países europeos con libre circulación de mercancías y personas) para permitir únicamente el tránsito de suministros esenciales.

Esta breve cronología muestra que, a pesar de las noticias que llegaban desde China y el sudeste asiático ya a mediados de enero, la mayoría de los países europeos no esperaban una propagación tan rápida del coronavirus en sus territorios. En muy poco tiempo pasaron de un estado de normalidad a una situación sin precedentes, en la que se restringió la movilidad y la vida social, se suspendieron o interrumpieron muchas relaciones comerciales y se reorganizaron apresuradamente actividades socioeconómicas consideradas esenciales para garantizar su continuidad.

Las empresas de suministro de agua se encontraban entre los actores que experimentaron y gestionaron un alto nivel de presión para garantizar la continuidad de un servicio esencial, protegiendo al mismo tiempo la salud de sus empleados, en un contexto de ma-

yor incertidumbre y de importantes limitaciones a la operatividad normal. En cuestión de días (a veces de horas), las empresas de suministro de agua tuvieron que replantearse por completo su forma de operar para adaptarse a una situación excepcional. Tuvieron que adoptar nuevos procedimientos internos y encontrar formas de comunicación con las autoridades, los usuarios y los socios. Además, tuvieron que responder a la creciente preocupación por la seguridad del agua potable en un contexto en el que los conocimientos científicos sobre el nuevo virus y su comportamiento eran extremadamente limitados.

La mayoría de los operadores se basaron en sus protocolos de gestión de riesgos para desarrollar planes de contingencia, posibilitando una reorganización rápida y ordenada de las operaciones y sin interrupciones del servicio. Sin embargo, dada la absoluta novedad de esta emergencia, algunas complicaciones eran difíciles de predecir o simplemente estaban fuera del control de las empresas de servicios públicos (por ejemplo, el abastecimiento de algunos suministros esenciales). Debido a la falta de experiencia comparable en el pasado, la gestión de este tipo de crisis era un territorio inexplorado para todos los operadores. En este contexto, los servicios de agua –y en particular los servicios públicos de agua, que no cuentan con una estructura multinacional para aprender lo que funciona o no en otras partes del mundo, como pueden hacerlo las grandes empresas privadas– expresaron una fuerte necesidad de intercambiar y compartir información con sus pares en otros países de la región.

En este capítulo presentamos las iniciativas emprendidas por Aqua Publica Europea para responder a esa necesidad de intercambio de conocimientos, y extraemos algunas lecciones sobre el papel que puede desempeñar el sector público para garantizar el bienestar colectivo en tiempos de crisis. En la siguiente sección describimos las principales actividades llevadas a cabo por Aqua Publica para organizar el intercambio de información sobre las mejores prácticas para asegurar la continuidad de los servicios durante la

emergencia, así como algunas iniciativas emprendidas con otros actores e instituciones con el objetivo de contribuir a una mejor coordinación del esfuerzo colectivo para hacer frente a la pandemia. A continuación, analizamos cómo Aqua Publica ayudó a los operadores europeos a tomar decisiones mejor informadas sobre la gestión de la crisis, reduciendo así el nivel de incertidumbre. La experiencia europea demuestra que la solidaridad transnacional es clave para reforzar la capacidad del sector público y garantizar el bienestar colectivo. Por último, examinamos el posible impacto de la pandemia a largo plazo en el papel y la misión de los operadores públicos de agua, esbozando tanto los retos como las oportunidades.

## EL APOYO DE AQUA PUBLICA A LOS OPERADORES PÚBLICOS

Aqua Publica es una organización sin ánimo de lucro que reúne a 66 operadores públicos de agua de 14 países europeos que, en conjunto, prestan servicios de agua y saneamiento a más de 80 millones de ciudadanos. Aqua Publica fue creada en 2009 por un puñado de empresas de servicios públicos con dos objetivos complementarios: promover la gestión pública del agua y proporcionar a los operadores europeos una plataforma para compartir e intercambiar las mejores prácticas sobre problemas concretos de gestión.

La creación de Aqua Publica se produjo tras el éxito de la municipalización de los servicios de agua en París en 2009 y en respuesta a iniciativas de diversos movimientos sociales que cuestionaban el modelo de gestión privada predominante en otras partes de Europa en ese momento. En ese contexto, crecía la conciencia de que las formas públicas de suministro de agua podían desafiar a las multinacionales privadas precisamente en lo que se consideraba su característica más fuerte; es decir, la capacidad de organizar los servicios de forma eficiente, garantizando tarifas asequibles y proporcionando un acceso universal a un servicio de alta calidad. En consecuencia, los fundadores de Aqua Publica asumieron que



la gestión pública del agua necesitaba su propia representación, ya que la distinción entre un modelo público y uno privado no respondería a razones técnicas o económicas, sino a motivos esencialmente políticos. Sin embargo, para superar algunas asimetrías estructurales entre los operadores públicos y privados (en concreto, las ventajas en el flujo de conocimientos que tienen las multinacionales, basadas en la escala de sus operaciones), los fundadores creían que los operadores públicos necesitaban tener su propio foro para discutir soluciones técnicas y aprender unos de otros, de forma que no dependieran del know-how de las multinacionales privadas.

La intuición de los fundadores fue acertada. La asociación ha crecido y sus miembros se esfuerzan colectivamente por llevar la voz y los valores del servicio público a los espacios de diseño de las políticas públicas, al tiempo que trabajan para facilitar procesos de aprendizaje entre pares. Estas iniciativas incluyen grupos de trabajo creados por los operadores sobre temas específicos, un programa de intercambio internacional de personal de corta duración destinado a jóvenes profesionales empleados por las empresas de servicios públicos, y seminarios sobre problemas técnicos en los que los asociados utilizan su experiencia para identificar las mejores soluciones (para más información, véase [www.aquapublica.eu](http://www.aquapublica.eu)).

Cuando a principios de marzo de 2020 el coronavirus comenzó a extenderse por toda Europa, los operadores públicos empezaron a solicitar información sobre el impacto de la covid-19 y las medidas de contención a sus colegas de las zonas ya afectadas (principalmente en Italia y España). Aqua Publica pudo apoyarse en su plataforma de intercambio preexistente para poner en marcha rápidamente acciones específicas en respuesta a las necesidades de sus miembros. Más concretamente, Aqua Publica desarrolló una estrategia que giraba en torno a dos ejes: uno interno –organizar la recopilación y el intercambio de información sobre medidas y mejores prácticas de gestión de la crisis–; y uno externo –coordinar con otras organizaciones para garantizar la coherencia de las respuestas políticas a nivel europeo y obtener información adicional

relevante para los asociados. Estos dos niveles de actuación se describirán con más detalle en las siguientes secciones.

## EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y EXPERIENCIAS

Dado que los operadores públicos de agua estaban en la vanguardia de la respuesta a la emergencia, tuvieron que adoptar medidas eficaces con extrema rapidez y adaptarlas a medida que la situación evolucionaba. Esta urgencia fue especialmente intensa en las zonas del sur de Europa que fueron las primeras en sufrir la pandemia, donde no se había previsto la propagación del coronavirus, al menos con tanta rapidez. Cuando se adoptaron estrictas medidas de confinamiento, primero en Italia y luego en España, los operadores de otros países europeos empezaron a preguntarse cómo responderían sus colegas mediterráneos al polifacético reto de garantizar la continuidad del servicio al tiempo que protegían la salud de los empleados en un contexto en el que las normas de distanciamiento físico y las limitaciones de movilidad obstaculizaban las operaciones de forma normal.

Para responder a esta carencia de información, Aqua Publica Europea facilitó intercambios de conocimientos y la puesta en común de experiencias sobre la base de un triple enfoque:

- garantizar la comunicación directa entre empresas públicas
- recopilar información y conocimientos de fuentes externas; (Organización Mundial de la Salud, organismos técnicos de la Unión Europea, etc.) relacionados con la gestión de crisis;
- proporcionar materiales de apoyo sintéticos, prácticos y listos para usar, basados en la información compartida internamente entre los miembros y el conocimiento aportado por fuentes externas.

En la práctica, esta asistencia se materializó con seminarios web temáticos, así como con boletines periódicos por correo electrónico que integraban preguntas y respuestas de operador a operador, además de una biblioteca digital en línea actualizada periódicamente

con documentos producidos por los miembros y recursos externos. Los detalles de estos intercambios son demasiado extensos para listarlos aquí, pero los principales temas considerados fueron los siguientes:

- Cómo priorizar las funciones y reorganizar los equipos para minimizar el contacto físico y garantizar el respaldo en caso de enfermedad del personal operativo (lo que se conoce como “segmentación”).
- Cómo reorganizar rápidamente la infraestructura digital para garantizar que el máximo número de empleados pueda trabajar a distancia minimizando los riesgos de transmisión del virus.
- Cómo garantizar las operaciones de control de la calidad del agua potable y de las aguas residuales respetando las normas de distanciamiento físico y las limitaciones de desplazamiento.
- Cómo garantizar el servicio de atención al cliente cuando las oficinas están cerradas en cumplimiento de las disposiciones de cierre, y cómo reorganizar el suministro de los proveedores para limitar el contacto.
- Cómo reorganizar los espacios internos de las oficinas cuando se relajan parcialmente las medidas de confinamiento.

Los seminarios web y las videoconferencias durante el confinamiento contaron con un gran número de participantes que, en general, fue superior al número de asistentes a las reuniones presenciales organizadas por Aqua Publica en “tiempos normales”. Esto demuestra que la necesidad de intercambio durante la pandemia era especialmente fuerte, debido a que los operadores no podían basarse en experiencias previas comparables para desarrollar su estrategia de gestión de la crisis y, en consecuencia, la sensación de incertidumbre era alta. En palabras del Dr. Marco Blazina, director de operaciones de tratamiento de aguas residuales de MM (el operador público de agua de Milán, Italia), durante uno de los seminarios web: “La crisis de la covid-19 nos enseñó que, para hacer frente a

situaciones perturbadoras e inesperadas, debemos ser versátiles y tener una mentalidad abierta a la hora de buscar soluciones. Esto significa estar dispuestos a cuestionar cualquier aspecto de los procesos existentes y a explorar opciones que, hasta ese momento, considerábamos imposibles”.

Sin embargo, aparte de la necesidad de “gestionar lo desconocido”, los participantes encontraron útiles las reuniones por otra razón relacionada con la propia naturaleza de Aqua Publica. El hecho de que la asociación sea una red de empresas públicas permitió a sus miembros reunir conocimientos técnicos para fomentar debates concretos. Además, la diversidad de los participantes, que incluía tanto personal directivo como técnico de operadores urbanos y rurales de empresas de diverso tamaño, brindó la oportunidad de acceder a una visión ampliada de los temas tratados, desde la estrategia que se impulsaría hasta cuestiones más operativas sobre el terreno. Por último, el hecho de que todos los participantes pertenecieran a empresas de servicios públicos aumentó la sensación de confianza y facilitó el proceso de aprendizaje entre iguales. Los participantes pudieron reconocer en sus colegas a personas que se enfrentaban a los mismos problemas y hablaban el mismo lenguaje, sin temor a que tuvieran agendas ocultas o intereses comerciales en las soluciones que compartían o proponían.

En general, los intercambios de conocimientos dejaron claro que, a pesar de las diferencias significativas tanto en la gravedad de la pandemia en los distintos territorios como en torno a factores estructurales (como la escala de las operaciones de las empresas y las diferentes legislaciones nacionales), los miembros de Aqua Publica se enfrentaban a retos e incertidumbres muy similares. Por consiguiente, a través de su participación en las reuniones en línea o de los documentos de síntesis elaborados por la secretaría de la asociación, los operadores podían estar seguros de que las soluciones que adoptaban eran coherentes con lo que hacían sus pares, y podían aprender de la experiencia de otros sobre factores u opciones que no se habían tenido en cuenta en un principio. Este intercambio

de información ha sido especialmente relevante para los pequeños operadores de las zonas rurales que no disponían de personal especializado en la gestión de riesgos.

Por lo tanto, podemos decir que las iniciativas llevadas a cabo por Aqua Publica ayudaron al sector público europeo a mejorar la eficacia y la rapidez de su respuesta a los retos planteados por la pandemia. Los gobiernos se esforzaron por coordinar entre sí, y en forma independiente de la Unión Europea, las medidas para contrarrestar la propagación de la covid-19, especialmente al principio de la emergencia. En este sentido, Aqua Publica desempeñó un papel complementario a esos esfuerzos, al garantizar una mayor coordinación y homogeneidad de las respuestas en toda la región en lo concerniente a los servicios esenciales de agua y saneamiento. (Es preciso señalar aquí que la calidad del agua potable y los procesos de tratamiento de aguas residuales están regulados por la Unión Europea y no por los países individuales.)

Los contenidos de los seminarios web y el resto de materiales compartidos por los miembros, así como las principales lecciones aprendidas por los operadores en la gestión de la crisis, se recogieron y resumieron en una publicación titulada *Gestionando lo inesperado: las empresas públicas de agua potable hacen frente al coronavirus en Europa*, que Aqua Publica elaboró en colaboración con la iniciativa *Global Water Operators Partnership Alliance* (bajo los auspicios de ONU-Habitat). Esta publicación está disponible de forma gratuita y puede descargarse del sitio web de Aqua Publica en beneficio de otros operadores de todo el mundo que puedan enfrentarse a retos similares.

## LA REAFIRMACIÓN DEL VALOR DEL SERVICIO PÚBLICO

Además de las actividades de intercambio interno en beneficio de los miembros descritas en la sección anterior, Aqua Publica también trabajó en iniciativas externas en paralelo a lo que los asociados hacían en sus propios contextos nacionales o locales. La principal pre-

ocupación era tranquilizar a los ciudadanos sobre la continuidad del servicio. Reconociendo un alto nivel de responsabilidad ciudadana, los miembros de Aqua Publica respaldaron una declaración pública realizada en marzo por la Junta Directiva de la asociación. Traducida a varios idiomas, la declaración procuró tranquilizar a los ciudadanos en el sentido de que sus operadores de agua estaban aplicando medidas para garantizar la continuidad y la seguridad del servicio. De esa forma, los operadores públicos fueron transparentes y responsables en un momento de gran incertidumbre. Esta declaración fue respaldada en la práctica por un suministro de agua ininterrumpido y seguro durante toda la emergencia.

Otra preocupación generalizada entre los ciudadanos era la seguridad del agua del grifo. Mientras las noticias en la televisión mostraban que los supermercados se quedaban sin agua embotellada, ya que la gente temía que el agua del grifo pudiera ser una fuente de transmisión del virus, varios miembros de Aqua Publica lanzaron campañas de comunicación para tranquilizar a los usuarios sobre la seguridad del agua del grifo. Aqua Publica se sumó a este esfuerzo creando un vídeo que resumía las campañas de sus miembros y apoyando las campañas individuales en las redes sociales (véase [www.aquapublica.eu/article/members-activities/aqua-publica-europea-members-ensuring-tap-water-safety-during-covid-19](http://www.aquapublica.eu/article/members-activities/aqua-publica-europea-members-ensuring-tap-water-safety-during-covid-19)).

Dado que a menudo la importancia de los servicios de agua no es percibida en su justa medida por la población, los operadores públicos han puesto de relieve la dedicación de sus empleados durante la pandemia, con campañas de reconocimiento y agradecimiento a quienes trabajan en primera línea en el mantenimiento de las redes, en los laboratorios, en las oficinas de atención a los usuarios y en muchas otras funciones. La asociación ha producido un vídeo que recoge estas iniciativas individuales para mostrar las diversas facetas del sector público del agua y destacar el papel crucial de los trabajadores para garantizar un servicio ininterrumpido (véase [www.aquapublica.eu/article/members-activities/video-healthy-and-safe-water-supply-guaranteed-thanks-commitment-water](http://www.aquapublica.eu/article/members-activities/video-healthy-and-safe-water-supply-guaranteed-thanks-commitment-water)).



Aqua Publica también mantuvo un diálogo regular con diversas instituciones de la Unión Europea para garantizar que los suministros esenciales (incluidos los EPI, los productos químicos, etc.) siguieran llegando a los operadores de agua a pesar del cierre de las fronteras interiores de la UE y de las importantes interrupciones de las cadenas internacionales de suministro. Por último, Aqua Publica unió fuerzas con otras organizaciones para compartir y poner a disposición las buenas prácticas y las lecciones aprendidas durante la emergencia de la covid-19. En particular, Aqua Publica organizó un seminario web sobre la respuesta a la emergencia con la *Global Water Operators Partnership Alliance (GWOPA)*, facilitó la participación de sus miembros en otros seminarios web organizados por GWOPA y, como se ha mencionado en la sección anterior, coeditó el informe *Gestionando lo inesperado*. La motivación subyacente para la colaboración con otras organizaciones es que el agua es un bien común y, en consecuencia, debe gestionarse como un servicio de titularidad pública y para el bienestar social. También se asume que los conocimientos y la experiencia generados en el sector público deben estar disponibles libremente en beneficio de todos. La solidaridad de las actividades internas de Aqua Publica también se manifiesta en sus relaciones externas.

## SERVICIO PÚBLICO SOLIDARIO PARA EL BIENESTAR COLECTIVO

Como se ha señalado anteriormente, las actividades llevadas a cabo por Aqua Publica para facilitar el intercambio de información y buenas prácticas entre los operadores públicos de agua no habrían sido posibles sin los generosos aportes del personal de las empresas de servicios públicos afiliadas, que dedicaron su tiempo –a menudo sin compensación extra ni horas extraordinarias– a compartir experiencias y explicar a sus colegas de toda Europa las soluciones que habían adoptado en su contexto. Dado que no había ningún incentivo económico para estas contribuciones, diríamos que la motivación más importante era un auténtico espíritu de solidaridad

hacia otros colegas que estaban a punto de enfrentarse a problemas similares, así como un sentimiento de conciencia y orgullo por la responsabilidad de proveer un servicio esencial que, más que nunca, era crucial para el bienestar y la seguridad de toda la sociedad.

No pretendemos sugerir que los empleados de los operadores privados no hayan mostrado niveles similares de dedicación y compromiso durante la pandemia; ni mucho menos. Nuestro argumento, más bien, es que debido a las limitaciones de las empresas privadas en cuanto a la obtención de beneficios y a los objetivos de productividad estrictamente definidos que estas limitaciones implican, el tipo de solidaridad transnacional y transinstitucional que hemos descrito anteriormente entre los operadores públicos habría sido mucho más difícil de alcanzar en las empresas privadas. De hecho, no conocemos actividades similares de intercambio de conocimientos no remunerados entre empresas privadas que compiten entre sí.

Pasando del personal de los servicios públicos al nivel de los propios operadores, también podemos mencionar ejemplos de solidaridad hacia otros servicios del sector público, como el caso de VIVAQUA –el operador de agua de Bruselas– que produce y dona geles desinfectantes y otros equipos de protección a los hospitales públicos locales. También han habido varios casos de operadores públicos de agua que suspendieron la facturación del agua antes de que los gobiernos decidieran ese tipo de medidas, así como empresas de servicios públicos que aumentaron las asignaciones dedicadas a los hogares con dificultades de pago en previsión del impacto de la recesión económica resultante de la pandemia.

En términos más generales, la respuesta a la pandemia ha demostrado que algunos retos sociales no pueden abordarse mediante soluciones basadas en el mercado, sino que requieren de servicios públicos fuertes, bien dotados de personal y bien financiados que garanticen el acceso universal. Sólo un sistema de salud pública universal puede garantizar una protección sanitaria adecuada para todos y limitar así la propagación del coronavirus; sólo un servi-

cio público de agua puede garantizar el acceso universal al agua y al saneamiento que, además de ser esencial para vivir, es también crucial para las prácticas higiénicas que limitan la propagación del virus. También podríamos extender este argumento a otros servicios esenciales. En resumen, sólo un servicio público que no esté limitado por objetivos de lucro o competencia puede mirar más allá del valor de mercado y asumir iniciativas que contemplen el interés general y el bienestar colectivo.

## AVANZANDO HACIA EL FUTURO

Mientras muchos países del mundo siguen luchando contra la fase aguda de la pandemia, diversas personas y organizaciones intentan evaluar el impacto de esta crisis sin precedentes tanto en su situación individual como en la sociedad en su conjunto. Esta reflexión también se está llevando a cabo dentro de Aqua Publica Europea y, aunque las conclusiones a largo plazo son ciertamente todavía prematuras, los intercambios con los miembros apuntan a tres ámbitos principales en los que se espera que la pandemia tenga efectos duraderos: el papel de los operadores de agua en la sociedad; la organización interna del trabajo; y el impacto económico de la pandemia en los servicios de agua y la urgencia de un nuevo modelo económico para financiarlos.

### **El rol de los operadores públicos de agua en la sociedad**

Muchos miembros de Aqua Publica han observado un aumento del nivel de satisfacción y confianza entre sus usuarios durante la pandemia. Sus rápidas y exitosas acciones han contribuido a renovar o reforzar la conciencia de los ciudadanos sobre la importancia del acceso universal al agua potable para la salud colectiva. Hay elementos adicionales, más específicos, que también pueden ayudar a explicar el aumento de la confianza. Debido a las normas de distanciamiento físico, muchos operadores han introducido herramientas innovadoras para interactuar con los usuarios (basadas en gran

medida, aunque no totalmente, en aplicaciones móviles), mientras las oficinas de atención al cliente estaban cerradas. Por ejemplo, se pidió a los clientes que realizaran tareas simples desde su casa (como la lectura del contador) mientras eran guiados a distancia por el personal de los operadores. Esto no solo ayudó a crear nuevos vínculos directos, sino que probablemente contribuyó a aumentar la conciencia de los usuarios sobre la complejidad del servicio que les permite acceder a agua segura siempre que abren el grifo.

Muchos operadores públicos también promovieron iniciativas solidarias más allá del ámbito de los servicios de agua. Esto puede haber contribuido a concienciar tanto a los ciudadanos como a los propios operadores de la responsabilidad social que tienen los servicios públicos hacia sus comunidades locales. Varios miembros de Aqua Publica ya han empezado a ampliar el alcance de su misión en su planificación estratégica, reconociendo el papel crucial que tienen en el ecosistema de los servicios públicos y en el progreso de la sociedad en general. Ejemplos de esta misión ampliada son las iniciativas para cofinanciar los esfuerzos de educación e investigación en el ámbito medioambiental, las estrategias para la ecologización de su cadena de suministro a través de los procedimientos de contratación pública, las campañas de concienciación sobre la importancia del consumo de agua del grifo, la cooperación con otros servicios públicos para el apoyo específico a hogares necesitados (que tienden a consumir más agua al depender de edificios y electrodomésticos menos eficientes), y las asociaciones con otras empresas y sectores (energía, residuos, agricultores, etc.) para reducir la contaminación y aumentar la recuperación de energía y nutrientes del agua.

Muchas buenas prácticas en este ámbito se recogen en otra publicación de Aqua Publica Europea titulada *El servicio público de agua del futuro* ([www.aquapublica.eu/article/news/publication-managing-unexpected-european-public-water-utilities-facing-coronavirus](http://www.aquapublica.eu/article/news/publication-managing-unexpected-european-public-water-utilities-facing-coronavirus)). Creemos que esta tendencia se reforzará en los próximos años.

### **La organización interna de los operadores de agua**

Las empresas públicas de agua tuvieron que introducir rápidamente cambios importantes en su organización para garantizar la continuidad del servicio durante la pandemia. Es probable que algunos de estos cambios tengan repercusiones a largo plazo en la organización de los servicios de agua: el cambio masivo al trabajo a distancia; la importancia de los enfoques y estrategias de gestión de riesgos; y las nuevas formas de comunicación con los usuarios. Todas estas transformaciones tienen el potencial de modificar la visión que las empresas de agua tienen de su propio modo de funcionamiento interno y, en consecuencia, pueden afectar las estrategias futuras en materia de gestión, personal e inversiones.

Sin embargo, al hablar del impacto de la covid-19 en la organización interna de los operadores, nos gustaría destacar en particular la renovada atención al papel y la contribución de los trabajadores en la toma de decisiones de la empresa. Muchos operadores han subrayado –incluso a través de campañas de comunicación específicas– que garantizar la continuidad de la empresa en estos tiempos difíciles sólo ha sido posible gracias al extraordinario compromiso del personal. Al presentar su enfoque para la reorganización de la plantilla, muchos operadores han destacado la participación de los trabajadores en la toma de decisiones (incluidas las normas de seguridad y la organización del trabajo) y su implicación en torno a objetivos compartidos, señalando que estas aportaciones han sido esenciales para afrontar los retos con éxito.

Esta crisis ofrece la oportunidad de que el sector público del agua elabore un modelo más específico de gestión del personal, en comparación con el sector privado. Ofrece la oportunidad de subrayar la importancia de los trabajadores de primera línea en la definición y realización de la misión del servicio público, precisamente como condición para aumentar la capacidad de recuperación de los operadores. Aqua Publica seguirá apoyando la cooperación sobre este tema y proporcionará a sus miembros un marco para confrontar decisiones, desarrollar prácticas e intercambiar ideas.

### **El reto de la financiación**

La financiación es otro ámbito en el que las empresas de agua están evaluando actualmente las consecuencias de la pandemia. Aunque la gravedad del impacto económico varía en toda Europa, los miembros de Aqua Publica destacan dos fenómenos: (a) una disminución de los ingresos a corto plazo, debido a la congelación de las actividades industriales y turísticas (en las zonas más afectadas podrían disminuir hasta un 20% anual); y (b) un aumento a medio plazo del número de personas que tendrían dificultades para pagar las facturas del agua debido a una prolongada recesión económica y al aumento del desempleo. El empeoramiento de la situación económica se produce en un momento en que las necesidades de financiación del sector del agua son ya significativas en toda Europa. Un estudio muy reciente (pero anterior a la pandemia) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (OECD 2020) estima que la inversión debe ser de 289.000 millones de euros adicionales (en comparación con el gasto actual) para el sector del agua en la Unión Europea durante la próxima década. Algunos países ya han alcanzado el umbral de asequibilidad para partes significativas de la población.

En la fase de recuperación tras la crisis de la covid-19, los líderes y los ciudadanos ya han hecho hincapié en la necesidad de aprovechar la oportunidad de avanzar hacia modelos financieros más sostenibles, pero también de garantizar la equidad para los ciudadanos y mejorar la preparación para posibles crisis futuras. Los miembros de Aqua Publica Europea tienen el potencial de ser grandes socios en los considerables esfuerzos que hay que desplegar en torno a estos objetivos. Los servicios públicos de agua son servicios esenciales que no dejan a nadie atrás. Con un enfoque centrado en el ciudadano, más que en fines de lucro, los operadores públicos de agua tratan de desarrollar prácticas socialmente justas y responsables, desde la atención especial a los clientes más vulnerables hasta la inclusión de todos los ciudadanos, incluida la población residente en zonas remotas. En este marco, los miembros de Aqua Publica



están trabajando para desarrollar propuestas concretas que puedan resolver el déficit de financiación, garantizando al mismo tiempo la equidad social y territorial y la sostenibilidad a largo plazo.

En primer lugar, el componente tarifario e impositivo tradicional deberá evolucionar hacia enfoques más inteligentes y más justos que reflejen mejor la presión diferenciada sobre los recursos hídricos causada por los distintos tipos de usuarios. Los nuevos enfoques para recaudar ingresos adicionales pueden incluir, por ejemplo, un impuesto a los promotores inmobiliarios por el sellado del suelo (que también captaría el valor económico que este actor obtiene del acceso a servicios de agua y saneamiento de alta calidad), o mecanismos más precisos para imputar el coste de la contaminación del agua a todos los usuarios, como el enfoque basado en la llamada “responsabilidad ampliada del productor”. Ambos enfoques se están debatiendo actualmente en la Unión Europea y ya han sido probados en algunos países.

En segundo lugar, el cambio hacia una economía más circular también puede crear nuevas oportunidades para la financiación de los servicios de agua. Independientemente del enfoque de recuperación económica que se elija, será imposible ignorar el reto de la sostenibilidad. Desde la recuperación de nutrientes hasta la neutralidad energética, los operadores de agua ocupan una posición estratégica en los esfuerzos para hacer frente a la emergencia climática. En este marco, la regulación y los incentivos propicios pueden fomentar la creación de nuevas cadenas de valor conectadas con otros sectores (agricultura, construcción, etc.) que pueden abrir nuevas oportunidades económicas, promover inversiones y apoyar el cambio hacia una economía más sostenible.

Por último, y probablemente lo más importante, minimizar las necesidades financieras y los pasivos debe seguir siendo un objetivo clave. Por supuesto, los operadores públicos de agua deben seguir centrándose en la mejora de la eficiencia y el rendimiento para aprovechar al máximo los activos y recursos existentes. Sin embargo, gracias a su naturaleza no lucrativa y a su consiguiente visión

a largo plazo, los operadores públicos pueden y deben proponer soluciones que den respuestas estructurales a los retos del agua en términos de cantidad y calidad. En la mayoría de los casos, esto significa alejarse de las “soluciones tecnológicas”, como las propuestas por la Comisión Europea (European Commission 2019, ii), que serían fáciles de aplicar pero que requieren una masiva inversión de capital. En su lugar, los operadores públicos deben idear soluciones que garanticen la protección de los recursos hídricos previniendo la contaminación en origen o apoyándose en el capital natural para hacer frente a los problemas de deterioro o escasez de agua (soluciones basadas en la naturaleza).

La posibilidad de aplicar estas soluciones corresponde a las autoridades públicas (ya que implican reglamentos y multas o decisiones de asignación de tierras políticamente sensibles). Sin embargo, la misión de un operador público también incluye la responsabilidad de ayudar a las autoridades públicas a idear soluciones que minimicen los costes para las generaciones actuales y futuras.

Algunas buenas prácticas de los miembros de Aqua Publica se recogen en *El servicio público de agua del futuro*, así como en la publicación *Agua y Clima: El compromiso de los operadores públicos de agua europeos para la protección de los recursos hídricos* ([www.aquapublica.eu/document/water-and-climate-european-public-water-operators-commitment-water-resources-protection](http://www.aquapublica.eu/document/water-and-climate-european-public-water-operators-commitment-water-resources-protection)).

## CONCLUSIÓN

En los momentos históricos caracterizados por una profunda transformación de la organización social es posible identificar oportunidades y desafíos. Aunque las cosas no serán como antes de la covid-19 en muchos aspectos, el suministro continuado de agua potable y servicios de saneamiento seguirá siendo fundamental para el bienestar social y la salud pública. El sector del agua seguirá desempeñando un papel clave en los esfuerzos colectivos hacia un modelo de desarrollo más sostenible.

En este marco, el refuerzo de las capacidades de los operadores públicos de agua y del resto de los servicios públicos debe seguir siendo un objetivo político estratégico para las instituciones nacionales e internacionales. Si bien los programas específicos de las empresas para la formación del personal siguen siendo esenciales y se siguen necesitando recursos para ello, el carácter público de estos servicios hace que la cooperación internacional sea un complemento eficaz y viable para el desarrollo de capacidades. El alto nivel de participación en las reuniones virtuales organizadas por Aqua Publica demuestra la importancia que el aprendizaje internacional entre pares tiene para los operadores públicos de agua.

Junto con otras instituciones internacionales como GWOPA, Aqua Publica Europea seguirá facilitando la cooperación, el intercambio de conocimientos y las asociaciones entre las empresas públicas de agua. El desarrollo de capacidades es importante para el sector del agua en sí mismo, pero también representa un elemento esencial de un esfuerzo social más amplio para garantizar la salud y el bienestar de todos, y para fortalecer nuestra resistencia colectiva a amenazas actuales y futuras.

Esta es la misión de Aqua Publica, pero su realización no será posible sin el esfuerzo y el compromiso solidario del personal de las empresas públicas. Así lo ha resumido Célia Blauel, la presidenta de Aqua Publica Europea (y también presidenta de Eau de Paris y vicealcaldesa de París responsable de Medio Ambiente): “En toda Europa, estamos todos juntos en esto y, en estas circunstancias excepcionales, tenemos que mostrar compromiso, solidaridad y trabajar juntos para, sobre todo, garantizar la continuidad de un servicio público esencial para que los ciudadanos ya profundamente afectados por la covid-19 puedan seguir accediendo, de forma segura y sin preocupaciones, a un agua potable de alta calidad”.

## REFERENCIAS

ness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive. Bruselas: European Commission.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 2020. *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU Member States and Policy Options*. París: OECD Publishing.

## Capítulo 10

Craig Laird  
Elisa Bernal Arellano

# **PARTENARIADOS DE OPERADORES DE AGUA (WOPS): INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y SOLIDARIDAD EN RESPUESTA A LA CRISIS**

**O**peradores de agua de todo el mundo han estado compartiendo conocimientos sobre cómo hacer frente a la covid-19 en el marco de la Alianza Global entre Operadores de Agua (GWOPA, por sus siglas en inglés), un programa de las Naciones Unidas que facilita el intercambio entre pares. Este capítulo resume las iniciativas de GWOPA hasta el momento, destacando el potencial de intercambio de conocimientos basado en los principios de solidaridad y colaboración sin ánimo de lucro para ayudar a los operadores públicos de agua a gestionar la crisis y buscar soluciones a más largo plazo para mejorar la resiliencia en el futuro.

### **INTRODUCCIÓN**

La Alianza Global de Operadores de Agua es una red internacional de apoyo a los proveedores de servicios públicos de agua y saneamiento. Su misión es facilitar el intercambio de conocimientos y la

cooperación sin ánimo de lucro entre las empresas de agua a través de los partenariados de operadores de agua (WOPS, por sus siglas en inglés), concebidas como una modalidad escalable, eficaz y solidaria para el desarrollo de capacidades. El ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, le solicitó a ONU-Habitat que promoviera el compromiso y el apoyo internacional a esta iniciativa durante su mandato. GWOPA es en la actualidad una sólida red de solidaridad que sigue fomentando y apoyando las alianzas entre operadores de agua, integrada por empresas públicas, asociaciones de entidades de servicios públicos, ONG, universidades, donantes y otras partes activas en el sector del agua.

Cuando se desató la pandemia de covid-19, GWOPA ayudó a sus miembros a hacer frente a nuevas presiones y limitaciones, basándose en el principio básico de los WOPS de que, a pesar de que los contextos sean muy diferentes, muchos de los retos y soluciones de los operadores de agua son comunes en diferentes países del mundo. Para comprobarlo, basta con mirar atrás, a principios de 2020, cuando muchos operadores se esforzaban por prevenir lo peor la crisis antes de la llegada de la pandemia, aprendiendo de las experiencias de otros operadores afectados con anterioridad. Este enfoque de aprendizaje entre iguales no sólo les permitió encontrar soluciones rápidas y evitar errores, sino que también creó lazos solidarios entre operadores que continuarán más allá de la crisis.

Como organismo mundial que lidera el movimiento WOPS, GWOPA facilitó el intercambio de conocimientos y el apoyo entre empresas de agua y saneamiento, al tiempo que, paralelamente, concienció a nivel internacional sobre el papel fundamental de las empresas de servicios públicos para frenar la propagación del virus.

Apoyando el intercambio entre pares, recogiendo testimonios y movilizándolo a los miembros de la red para abogar por medidas que fortalecieran la resiliencia de los servicios públicos, GWOPA ha comenzado a documentar las lecciones aprendidas de esta experiencia y ha iniciado un diálogo sobre cómo el sector del agua y



el saneamiento debe empezar a planificar un futuro más resiliente.

## LA RESPUESTA DE GWOPA A LA CRISIS

La primera medida adoptada en el marco de GWOPA fue recoger testimonios de los miembros y socios de la alianza sobre las medidas prácticas que estaban adoptando las empresas de servicios públicos para hacer frente a la crisis y garantizar el acceso seguro a sus servicios. Esto se hizo principalmente a través de encuestas y de los canales de comunicación interna de la red. Los testimonios se publicaron en el sitio web de GWOPA y en las redes sociales utilizando un hashtag común (*#UtilitiesFightCOVID*). La campaña en las redes sociales también pretendía destacar la importancia de los servicios públicos de agua como actores clave en la lucha contra la covid-19 y llamar la atención sobre su importante labor para frenar la propagación del virus.

Los testimonios ofrecieron una instantánea de las medidas extraordinarias que los servicios públicos estaban implementando para hacer frente a la crisis en diferentes partes del mundo. La mayoría de las experiencias compartidas se centran en la acción inmediata o en la respuesta de emergencia, sin abordar los impactos y retos a medio y largo plazo provocados por la pandemia. Como alianza mundial comprometida con la defensa de los servicios públicos, GWOPA procuraba llamar la atención sobre los posibles desafíos a largo plazo que los servicios públicos deberán enfrentar y, en la medida de lo posible, fomentar un intercambio más profundo entre pares en torno a la crisis. El siguiente paso fue, por tanto, crear una “comunidad de práctica” centrada específicamente en la respuesta inmediata y continua de los servicios públicos a la covid-19. La comunidad permite la interacción individual y el intercambio de recursos entre los asociados y, en octubre de 2020, estaba integrada por casi 200 miembros. Los participantes son en su mayoría personal de las empresas de servicios públicos, pero también hay una fuerte presencia de profesionales de organizaciones interna-

cionales, del mundo académico y de otras entidades interesadas en compartir sus conocimientos sobre el tema. Los miembros de la comunidad intercambian recursos y conocimientos en el espíritu de solidaridad y cooperación sin ánimo de lucro que caracteriza a GWOPA.

Para contribuir a una mayor movilización de la red, GWOPA inició una serie de seminarios web en colaboración con la consultora alemana de desarrollo sostenible GIZ, sobre temas prioritarios identificados a través de los testimonios y el diálogo interno de la comunidad de práctica. Como alianza formada por diversos actores, GWOPA trabajó con una serie de instituciones asociadas y plataformas regionales para aportar diferentes perspectivas y conocimientos al debate. Los seminarios web priorizaron el intercambio entre funcionarios de empresas de servicios públicos de diferentes regiones del mundo, con participación de representantes de organizaciones asociadas como el Banco Mundial, UNICEF, Aqua Pública Europea y las plataformas regionales empresas públicas. Los seminarios web iniciales se centraron en las respuestas de emergencia, y los intercambios posteriores se centraron en los servicios a los asentamientos informales, las aguas residuales y los desafíos financieros (véase el cuadro 10.1). Los seminarios web reunieron a representantes de empresas de servicios públicos de diferentes regiones que se enfrentaban a distintas fases de la pandemia y en contextos locales diversos.

El valor añadido de la serie de seminarios web fue que los socios temáticos de GWOPA también pudieron compartir sus soluciones, conocimientos e investigaciones sobre las respuestas eficaces a la covid-19. Las encuestas interactivas y las preguntas y respuestas abiertas durante los seminarios web permitieron ampliar el debate sobre los nuevos problemas a los que se enfrentan los operadores a medida que la pandemia de coronavirus se expandía por el mundo. También se ofreció interpretación en español y francés, para garantizar que empresas de servicios públicos de América Latina -una de las regiones más afectadas- y de África pudieran participar. Todos

los intercambios se recogieron en informes de síntesis de los seminarios web que se distribuyeron entre los miembros de GWOPA. Los seminarios web también se vincularon a la comunidad de práctica, y tanto los ponentes como los participantes fueron invitados a continuar sus intercambios en la plataforma en línea.

**Cuadro 10.1**  
*Seminarios web de GWOPA en 2020*

<b>Fecha</b>	<b>Tema</b>
28 de abril	Posibles lecciones más allá del aplanamiento de la curva: la experiencia de los operadores alemanes contra la covid-19
12 de mayo	El apoyo de las empresas de servicios públicos al acceso inclusivo al agua potable en los asentamientos informales y las comunidades vulnerables
2 de junio	Gestión de crisis: estrategia, evaluación y toma de decisiones
16 de junio	La covid-19 y la gestión del saneamiento y las aguas residuales
11 de agosto	Hay un agujero en mi balde: Cómo afrontar los crecientes retos de liquidez de las empresas de servicios públicos para garantizar la continuidad del servicio durante la pandemia
Noviembre	El apoyo mutuo entre empresas públicas durante la pandemia

Mediante la combinación de actividades en línea, el lanzamiento de la comunidad de práctica y el intercambio a través de los seminarios web, GWOPA ha podido responder a los principales problemas a los que se enfrentan los servicios públicos en el contexto de la covid-19 e intercambiar las experiencias de los operadores de agua. Si bien es posible que los gobiernos y los responsables de la toma de decisiones no brinden mayor apoyo a los operadores de agua y saneamiento durante la pandemia, llegará un momento en el futuro próximo en el que se producirá una reflexión colectiva sobre estos temas y las vulnerabilidades expuestas por la covid-19.

Las redes activas y los socios de GWOPA, como Aqua Publica Europea, ya han iniciado el proceso captando y documentando las lecciones. En los próximos meses, GWOPA seguirá ofreciendo oportunidades de intercambio y aprendizaje a las empresas de servicios públicos que aún se enfrentan a la crisis. Sin embargo, nuestros es-

fuerzos también se dirigirán a facilitar y contribuir a esta reflexión más amplia.

Para muchos socios de GWOPA, la pandemia de covid-19 ha confirmado que el intercambio entre pares es un mecanismo eficaz para apoyar la respuesta de emergencia. También entendemos que puede ser aun más eficaz como mecanismo de prevención de desastres.

Fomentar los WOPs, el intercambio entre pares y las redes de solidaridad al interior del sector del agua y el saneamiento ayudará a desarrollar las capacidades para recuperación que actualmente no existen en muchos servicios públicos de agua. La mayoría de los operadores de agua recurrieron a planes de gestión de crisis pre-existentes (entre aquellos que los tenían), que no preveían una crisis de este magnitud. Las empresas de servicios públicos más pequeñas o las que no estaban bien conectadas a una red de colegas perdieron un tiempo muy valioso tratando de improvisar soluciones o de aprender de los demás con carácter retroactivo. Las que participaban en redes como GWOPA, o las que ya estaban comprometidas con los WOPs, pudieron reaccionar rápidamente, consultar a sus pares y adaptar a su contexto las soluciones probadas en países afectados con anterioridad.

De los WOPs documentados por GWOPA en los últimos diez años, la planificación de emergencias y desastres es un área de interés recurrente. Esto sugiere que muchas empresas de servicios públicos son conscientes de que deben planificar para tales eventos, pero no tienen la capacidad interna para hacerlo. En el marco de su estrategia actual, GWOPA seguirá promoviendo y facilitando el apoyo entre colegas para aumentar la capacidad de recuperación de las empresas de servicios públicos y abogar por condiciones que permitan a las empresas de servicios públicos anticiparse y recuperarse de conmociones como la que estamos viviendo. Mientras GWOPA se prepara para organizar su 4º Congreso Mundial de WOPs, previsto para finales de 2021, las lecciones aprendidas de esta crisis darán forma a los debates y diálogos del evento para ayudar a forjar

más solidaridad en el sector del agua.

## ACCIONES EMPRENDIDAS POR LOS OPERADORES PÚBLICOS

### **Ampliar el acceso**

Gracias a la interacción de GWOPA con las empresas de servicios públicos, la mayoría de sus miembros participaron en respuestas coordinadas para compartir experiencias y desarrollar capacidades técnicas para ampliar el acceso al agua y la cobertura de los servicios a sectores sociales que antes no estaban atendidos. La pandemia ha puesto especialmente en riesgo a las personas que viven en asentamientos informales, los sin techo, quienes tienen trabajos precarios, los ancianos, los migrantes, los refugiados, los discapacitados y otros grupos que se ven obligados a correr riesgos por razones económicas o que no pueden acceder a los servicios para cumplir las normas de higiene y seguridad.

En muchos sitios, la pandemia ha puesto de manifiesto profundas injusticias al interior de las ciudades y ha dejado al descubierto que los niveles de cobertura de muchos servicios no incluyen a toda la ciudad, sino que se centran únicamente en los barrios formalizados. En África, por ejemplo, estos barrios representan apenas una fracción del territorio urbano y albergan a menos de un tercio de la población de las ciudades del continente.

En consecuencia, las acciones más visibles emprendidas por las empresas de agua y saneamiento se orientaron a garantizar el suministro de servicios en los asentamientos informales. En los lugares donde el hacinamiento es frecuente y la población tiene un acceso limitado a servicios básicos como el agua y la salud, varias empresas de servicios públicos han contribuido a hacer posibles las medidas de higiene contra la covid-19 mediante la ampliación temporal de la red, la creación de unidades de servicio móviles y el suministro de jabón, en el marco del esfuerzo colectivo para frenar la propagación del virus. Por ejemplo, en Durban, la tercera ciudad más grande de Sudáfrica, el gobierno local y la empresa de servicios pú-

blicos ampliaron la capacidad de los tanques de agua para ampliar la cobertura a los 200.000 residentes que viven en asentamientos informales. En Indonesia, muchas empresas de servicios públicos han instalado tanques para lavarse las manos en zonas públicas y muy pobladas, y algunas empresas ofrecen agua gratis hasta al 40% de los clientes, principalmente en las comunidades pobres.

Aunque estas medidas son prioritarias, se están aplicando con un número reducido de personal, una menor disponibilidad de recursos y con un coste adicional considerable para las empresas de servicios públicos. Muchos operadores de servicios públicos no pudieron asegurar la planificación financiera y de recursos necesaria para asumir operaciones nuevas o ampliadas. En consecuencia, estos esfuerzos sin precedentes para garantizar los servicios de agua y saneamiento a toda la población pueden parecer alentadores a primera vista, pero conllevan un gran riesgo. Si no van acompañados de recursos y un adecuado apoyo político a largo plazo para mantenerlos, se interrumpirán una vez finalizado el actual periodo de emergencia, dejando a las empresas de servicios públicos fuertemente endeudadas. El Fondo de Respuesta Solidaria contra la covid-19 lanzado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) constituye un primer paso para garantizar que los beneficios del desarrollo a largo plazo puedan alcanzarse y mantenerse. No obstante, los gobiernos y los responsables políticos también deben asumir estas preocupaciones.

### **Detener las desconexiones**

Muchos gobiernos introdujeron medidas políticas para exigir a las empresas de servicios públicos que garanticen la continuidad del servicio, especialmente para los segmentos pobres de la población. El cambio más notable para los proveedores de servicios fueron las medidas que prohibían la desconexión, en particular las relacionadas con el impago, y la reconexión de los servicios a los hogares desconectados. En algunos casos, las medidas incluían el suministro gratuito de agua en comunidades donde las conexiones residen-



ciales eran poco frecuentes o inexistentes.

Las empresas de servicios públicos de Grecia y Jamaica informaron que los gobiernos y las empresas de servicios públicos se comprometieron a renunciar a los procedimientos de desconexión para los clientes que no pudieran pagar sus facturas. Según la Comisión Nacional del Agua de Jamaica (NWC, por sus siglas en inglés), el consumo en la ciudad de Kingston aumentó un 20% en los asentamientos informales durante las primeras fases de la pandemia, lo que sugiere que más personas accedieron a los servicios que antes de la covid-19. Este aumento se atribuye al apoyo y la financiación de las autoridades jamaicanas, así como a una estrategia lanzada para mejorar las infraestructuras de agua y saneamiento y garantizar un acceso fiable a los servicios en los asentamientos informales. Si bien estos testimonios significan avances en los niveles de provisión del servicio, la sostenibilidad de estos logros es menos segura, ya que muchas empresas de servicios públicos sufren una crisis de liquidez, como consecuencia del aumento de los costes operativos y la paralela reducción de los ingresos.

### **Proteger a los trabajadores**

Las empresas de agua y saneamiento emplean a un gran número de trabajadores. Muchas empresas de servicios públicos que participaron en las iniciativas de GWOPA destacaron los retos (y los costes) adicionales que supone la protección de la salud de su personal. La pandemia ha obligado a los servicios públicos a adquirir suministros esenciales adicionales en un mercado difícil. Las modalidades habituales de adquisición de insumos no siempre han funcionado y algunas han debido ser abandonadas debido a la vulnerabilidad del mercado. En algunos casos, los gobiernos nacionales han intervenido para ayudar a adquirir insumos esenciales, como los equipos de protección personal (EPP), que luego se distribuyen a las empresas de servicios públicos y a otras industrias clave. En Europa, algunas empresas de servicios públicos se unieron para comprar colectivamente los suministros necesarios. Este enfoque ha aligerado la car-

ga de algunas empresas de servicios públicos y les ha ahorrado un tiempo muy valioso, permitiéndoles beneficiarse de las economías de escala y asegurar bienes que de otro modo habrían sido difíciles de adquirir.

Entre las medidas adicionales adoptadas por muchas empresas de servicios públicos para proteger al personal se encuentran los acuerdos de trabajo flexible, la reducción de la jornada laboral y los protocolos de vigilancia de la salud. Aunque definir y aplicar estas medidas puede resultar relativamente fácil para algunas empresas, la diversidad de funciones al interior de la plantilla de algunos operadores de servicios públicos añade una capa de complejidad a este entorno laboral cambiante. En el caso del personal que debe realizar trabajos in situ, las empresas de servicios públicos tuvieron que definir rápidamente los protocolos de seguridad y garantizar una comunicación constante con todo el personal sobre la constante evolución de la pandemia y las medidas sanitarias a impulsar.

Muchos operadores decidieron cerrar sus oficinas físicas de atención al cliente para proteger tanto a los trabajadores como a los clientes. Este cambio exigió el rápido despliegue de servicios digitales de atención al cliente y obligó a tomar medidas especiales para los que no estaban conectados. La eficacia de estas medidas a largo plazo aún está por ver, pero el resultado inmediato para muchos servicios públicos ha sido una drástica reducción de los pagos de facturas por parte de los clientes que no pueden acceder a las oficinas físicas. La Red Internacional de Monitoreo de los Servicios de Agua y Saneamiento (IBNET, por sus siglas en inglés) ha recogido datos de varias empresas de agua, que revelan que los índices de recaudación cayeron un 40% en los primeros meses de la pandemia. Este descenso puede atribuirse a la incapacidad de los clientes para pagar o a la imposibilidad de acceder a los puntos de pago.

### **Monitoreo de las aguas residuales**

El seminario web de GWOPA sobre el monitoreo de las aguas residuales se centró menos en los riesgos de la presencia de covid-19

en las aguas residuales (que son extremadamente bajas) y más en el potencial de los servicios públicos para apoyar el seguimiento y la detección del virus. El control de la carga vírica en los sistemas de aguas residuales es desde hace tiempo un método habitual de seguimiento de las infecciones en las poblaciones urbanas y, en el caso de la covid-19, puede servir como mecanismo de “alerta temprana” muy útil para identificar los focos de infección. Incluso durante las primeras fases de la pandemia, varias empresas de servicios públicos colaboraron con instituciones de investigación para acelerar la comprensión de la propagación del virus y explorar cómo se podrían frenar los contagios y facilitar respuestas más ágiles. El proyecto COWWID-19, una iniciativa conjunta del Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Acuática (EAWAG, por sus siglas en alemán) y la Escuela Politécnica Federal de Lausana (EPFL, por sus siglas en francés), está rastreando la propagación espacial de la covid-19, con resultados que sugieren una correlación de la carga de SARS-CoV-2 con las tasas de infección de la covid-19 a lo largo del tiempo, aunque es necesario seguir investigando. Las propias empresas de servicios públicos están llevando a cabo iniciativas similares en Francia y Argentina, con resultados prometedores. Estas innovaciones ponen de manifiesto el papel esencial de las empresas de servicios públicos en la gestión de las crisis sanitarias y plantean cuestiones sobre cómo garantizar que cuenten con los recursos necesarios y sean capaces de cumplir esa función.

### **Garantizar la continuidad del servicio**

Las experiencias de la red GWOPA pusieron de manifiesto que las crisis prolongadas provocan interrupciones en la cadena de suministro y una disminución de los ingresos de las empresas de servicios públicos. También evidenciaron que la crisis podría afectar las capacidades de estas empresas para seguir prestando servicios esenciales en el futuro. Una encuesta realizada por GWOPA entre alrededor de 50 empresas de servicios públicos situó el flujo de caja como el segundo mayor reto para los operadores de agua como con-

secuencia de la covid-19. En la misma encuesta, una muestra global de empresas de servicios públicos expresó que el aumento de las subvenciones y los nuevos enfoques financieros se encuentran entre las ayudas más necesarias para prepararse para futuras emergencias como la pandemia actual. Si la emergencia de la covid-19 se prolonga, o si efectivamente le sigue otra crisis -ya sea sanitaria, económica, ambiental o social-, las empresas de servicios públicos pueden no tener la solidez financiera u operativa requerida para responder eficazmente. Habrá que encontrar formas de mantener la liquidez en colaboración con las autoridades gubernamentales, garantizando la universalidad de los niveles de servicio.

## CONCLUSIÓN

A través de nuestras actividades en torno a las respuestas contra la covid-19, hemos visto que las empresas de servicios públicos están operando actualmente en un contexto de reducción de ingresos y de cambio constante de las medidas de seguridad. Estas circunstancias están teniendo un impacto inmediato en la salud financiera de las empresas de servicios públicos y poniendo una enorme presión en su capacidad para proporcionar servicios accesibles de una manera financieramente sostenible. Cuando se enfrentan a una crisis de liquidez, las empresas de servicios públicos pueden verse obligadas a aumentar los precios, reducir las operaciones o recortar los servicios. Estas medidas son contrarias a los objetivos mundiales de acceso a servicios sostenibles para todos y al derecho humano al agua y al saneamiento. Sin embargo, muchas empresas de servicios públicos esperan que su respuesta rápida y eficaz a la crisis de la covid-19 se traduzca en un mayor reconocimiento de su papel, lo que significaría recursos adicionales y otros apoyos para asumir los desafíos actuales y futuros a los que se enfrentan. Aquí radica el núcleo de la reflexión más amplia que se desprende de esta crisis: ¿cómo podemos garantizar que los servicios públicos estén preparados y sean capaces de responder a la crisis sin comprometer su

sostenibilidad financiera y operativa?

A partir de los resultados de las actividades impulsadas por GWOPA y sus socios, las respuestas de los servicios públicos hasta ahora ponen de manifiesto la necesidad de las siguientes acciones:

- *Proporcionar apoyo financiero adicional y asistencia técnica a los proveedores de servicios de agua y saneamiento*, en particular para garantizar la cobertura de quienes viven en zonas urbanas pobres no conectadas a las redes de agua. Esto también será esencial a mediano plazo para evitar los efectos que la crisis económica prevista tendrá en los servicios que son esenciales para garantizar la salud y la recuperación económica.
- *Promover el apoyo mutuo entre empresas de servicios públicos*. Los proveedores de servicios de todo el mundo ya están mostrando una enorme capacidad y disposición para compartir lecciones, buenas prácticas y equipos a través de las asociaciones existentes. La cooperación y el intercambio pueden continuar eficazmente mediante el intercambio a distancia: seminarios web y aprendizaje a través de plataformas virtuales.
- *Construir servicios públicos más resistentes, inclusivos y financieramente sólidos*. La crisis de la covid-19 constituye una oportunidad para que los servicios públicos aprendan de esta experiencia y aumenten su preparación ante futuras emergencias, ya sea a través del aumento de sus capacidades técnicas, la infraestructura, la planificación de la seguridad o todo lo anterior. Esto requiere recursos, programas y marcos institucionales para facilitar el desarrollo de capacidades a través de, entre otros medios, la cooperación entre asociaciones de operadores de agua.

La covid-19 no es el único reto a enfrentar. El creciente impacto del cambio climático en los recursos hídricos, el tratamiento del agua y las infraestructuras para suministrar los servicios supone una importante amenaza para el funcionamiento normal de las em-

presas públicas en el futuro. Las conclusiones de los intercambios en torno a la covid-19 en el marco de GWOPA pueden aplicarse a estas preocupaciones acuciantes. La red GWOPA y el compromiso mundial de aprendizaje entre operadores que fomenta es, por lo tanto, una poderosa herramienta para reforzar la capacidad y la resistencia de los servicios públicos. El creciente compromiso con nuestros principios es alentador y sugiere que un número cada vez mayor de empresas de servicios públicos y otras partes interesadas en el sector del agua están reconociendo que la solidaridad es parte de la solución. El programa EU-WOP, de 9 millones de euros, recientemente aprobado y ejecutado por GWOPA, da fe de ello y ofrecerá nuevas e importantes oportunidades para que las empresas de servicios públicos participen en asociaciones de apoyo entre pares. GWOPA continuará presionando para que este tipo de programas se expanda y exigirá un mayor apoyo para reforzar la capacidad de las empresas de servicios públicos, tanto en el contexto de la covid-19 como en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 y de las campañas en torno al derecho humanos al agua y al saneamiento. Para amplificar nuestra voz, hacemos un llamamiento a todas las organizaciones afines para que se unan a nuestros esfuerzos, ya sea a través de las actividades de *#UtilitiesFightCOVID* (seminarios web, comunidad de prácticas, campañas) o mediante el compromiso con los miembros de la Alianza Global de Asociaciones de Operadores de Agua en general.



## Capítulo 11

Rebecca J. McMillan

# LA DEFENSA DEL AGUA PÚBLICA EN TIEMPOS DE CRISIS: EL “GOBIERNO POPULAR DEL AGUA” EN CARACAS, VENEZUELA

**E**n Caracas, la actual crisis del agua agrava el impacto de la covid-19. A pesar del compromiso de Hidrocapital, el operador público de agua de la capital venezolana, de convertirse una empresa modélica, el suministro, la calidad y la fiabilidad del servicio de agua han ido disminuyendo desde 2014. La causa es una combinación de sequías cíclicas, infraestructuras inadecuadas y mal mantenidas, hiperinflación y disminución de los ingresos petroleros del gobierno. Las sanciones de Estados Unidos también han socavado las operaciones cotidianas de la empresa. Todos estos factores han provocado la intermitencia de los servicios de agua tanto para los residentes como para los centros sanitarios, lo que dificulta la respuesta a la pandemia. Este capítulo sostiene que la resolución de la actual crisis sanitaria también requiere abordar la crisis del agua. Una solución sostenible debe incluir inversiones públicas inmediatas en infraestructuras de agua y saneamiento, así como un compromiso renovado con la participación comunitaria y la transparencia para reforzar la gestión público-social.

## INTRODUCCIÓN

En la capital de Venezuela, la crisis de agua preexistente ha dificultado la respuesta a la pandemia de covid-19.

Durante dos décadas, la empresa pública de Caracas, Hidrocapital, ha estado experimentando con un modelo único de participación pública, pero se enfrenta a retos cada vez mayores. El modelo público-social de prestación de servicios se ha visto amenazado por el deterioro de la situación política y económica, marcada por la falta de transparencia en la toma de decisiones, la hiperinflación y las sanciones estadounidenses. Las deficiencias en las infraestructuras han convertido la higiene adecuada en un reto diario para los residentes, lo que aumenta el riesgo de propagación del virus.

Con menos viajeros internacionales que en los países vecinos -sin considerar los emigrantes venezolanos que regresan a las regiones fronterizas- el gigante petrolero parece haberse librado de las altas tasas de propagación de la covid-19 que sufren otros países sudamericanos como Brasil. Venezuela también ha adoptado estrictas políticas de distanciamiento físico y se ha beneficiado de la solidaridad internacional a través de acuerdos con aliados estratégicos como China. Sin embargo, tras más de cinco años de crisis política y económica, los sistemas de respuesta del país, como el agua y la salud, ya eran vulnerables incluso antes de que llegara el virus.

Este capítulo ofrece consideraciones preliminares sobre las causas y los impactos de la crisis del agua en Caracas, y evalúa diversos aspectos de las respuestas gubernamentales, sindicales y comunitarias. Se argumenta que la resolución de la crisis sanitaria de la covid-19 pasa también por la resolución de la crisis del agua, que debe incluir inversiones públicas inmediatas en infraestructuras de agua y saneamiento, así como un compromiso renovado con la participación ciudadana y la transparencia para fortalecer la gestión público-social. El análisis se basa en la observación participante y entrevistas a informantes clave durante una investigación de campo realizada en Caracas entre agosto y diciembre de 2012 y desde abril de 2016 a diciembre de 2017. Los datos de 2020 se han recogido de fuentes secundarias y de comunicaciones personales con informantes clave.

## CARACAS SIN AGUA: UNA HISTORIA INTERMINABLE

Los problemas del agua llevan mucho tiempo afectando a la capital de Venezuela, donde viven unos siete millones de personas y más de una quinta parte de la población del país. Al visitar Caracas en la década de 1950, el gran escritor latinoamericano Gabriel García Márquez escribió un cuento titulado *Caracas Sin Agua*, que podría haber sido escrito hoy.

Aunque Venezuela cumplió técnicamente el Objetivo de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento en 2001, informando de una cobertura de agua mejorada del 92%, nuestra investigación de 2012 reveló que estas altas tasas de cobertura ocultaban algunos problemas en la calidad del servicio (McMillan et al. 2014). Desde entonces, sin embargo, la situación se ha deteriorado considerablemente. La calidad y la fiabilidad del servicio han disminuido y las protestas por el agua se han convertido otra vez en acontecimientos cotidianos en Caracas, trayendo a la memoria el brutal período neoliberal de la década de 1990. El modelo de gestión público-social tiene sus raíces en los conflictos sociales de aquella época en los barrios populares. En esa época, debido a la grave escasez de agua y las interrupciones del servicio, los residentes recurrieron a soluciones informales para el suministro, organizaron bloqueos callejeros e incluso “secuestraron” a funcionarios de Hidrocapital.

Fueron en parte las profundas contradicciones sociales y económicas de la década de 1990, así como el descontento público con una élite política cada vez más desconectada, lo que provocó el auge del movimiento que culminó en la presidencia del *outsider* Hugo Chávez, un militar de izquierdas, entre 1999 y 2013. Con fuertes raíces en la sociedad civil, el gobierno de Chávez introdujo un nuevo modelo de gestión del agua que pretendía invertir las tendencias de privatización y tercerización, mejorar la participación de la comunidad y dar prioridad a las inversiones en las zonas de bajos ingresos. Junto con una plétora de otros programas sociales de la misma

época, las reformas del agua supusieron mejoras reales en la vida de muchas personas, especialmente en los barrios o asentamientos informales, que habían sido descuidados durante mucho tiempo.

Sin embargo, el proyecto político de la izquierda chavista -también conocido como la *revolución bolivariana*-, que ha continuado bajo el sucesor electo Nicolás Maduro (2014-actualidad) ha profundizado las vulnerabilidades principales de una economía dependiente del petróleo. Durante las épocas de abundancia, la planificación de los servicios públicos priorizó la obtención de recursos para las comunidades para satisfacer las necesidades inmediatas, con poca atención a la planificación y el mantenimiento a largo plazo.

Los problemas de esta estrategia se han hecho visibles tras la caída de los precios del crudo en 2014, que precipitó una crisis política y económica más profunda (Hetland 2016, Ellner y Koerner 2016a y b). Defender el agua pública en Venezuela significa reconocer los logros de este proceso, pero también asumir sus deficiencias.

El Programa Mundial de Alimentos informó en 2019 que el 25% de la población venezolana carecía de acceso sostenible al agua, mientras que 4 de cada 10 residentes sufrían cortes diarios en el suministro (PMA 2019). Por su parte, el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social reveló que de las 2.505 protestas registradas en los primeros seis meses de 2020 -equivalentes a 14 por día- más de la mitad estaban relacionadas con los servicios básicos; en primer lugar la electricidad, seguida del agua y el gas (Observatorio Venezolano de Conflictividad Social 2020). Caracas no había visto esta intensidad de protestas por el agua desde la turbulenta década de 1990.

El ya estresado sistema sanitario de Venezuela también se ha visto afectado por la crisis del agua. En un estudio reciente de los centros de salud realizado en febrero y marzo de 2020, el 31,3% de los encuestados declaró no tener acceso a agua potable, y más del 60% indicó que su acceso era limitado (Médicos Unidos Venezuela, 2020). Esta situación impide aplicar los protocolos de higiene adecuados para reducir el riesgo de propagación de la covid-19, incluyendo la capacidad de los profesionales médicos para ducharse antes de sa-

lir de los hospitales (Torres et al. 2020) de regreso a sus hogares.

## EL SISTEMA DE SUMINISTRO DE AGUA DE CARACAS

Es difícil evaluar la magnitud de los problemas de agua de Caracas, ya que el gobierno venezolano dejó de publicar las estadísticas oficiales de cobertura y calidad del agua en 2014, lo que refleja un preocupante descenso de la transparencia. Sin embargo, los estudios de organizaciones internacionales y nacionales pintan un panorama sombrío. En agosto de 2020 el Observatorio Venezolano de Servicios Públicos informó que mientras el 91,7% de los residentes encuestados del país (y el 94,6% de los residentes de Caracas) tenían servicios de agua por tubería, sólo el 13,6% recibía un servicio continuo y sin cortes (OVSPa 2020).

Los servicios de agua y saneamiento en Caracas son responsabilidad de Hidrocapital, una filial regional de la empresa nacional de agua HIDROVEN. Hidrocapital, una empresa enteramente estatal, es responsable de suministrar agua al área metropolitana de Caracas y a los estados vecinos de Vargas y Miranda. La política de aguas y la regulación del servicio son competencia del Ministerio del Poder Popular de Atención de las Aguas (Minaguas), creado en 2018 tras ser escindido del ministerio de Medio Ambiente. Algunas funciones de construcción e inversión en infraestructuras también son de competencia municipal.

Suministrar agua en Caracas no es tarea fácil. La ciudad está situada en un valle y carece de fuentes de agua cercanas suficientes para su población y su economía. El agua se bombea a la ciudad desde embalses lejanos a través de tres sistemas de distribución separados, denominados Tuy I, Tuy II y Tuy III. El depósito de agua de Camatagua, que alimenta a Tuy III y abastece a la mayoría de los barrios de la ladera occidental, está situado a una distancia de casi 100 km de la ciudad. El acueducto debe bombear el agua desde el nivel del mar hasta una altitud de aproximadamente 2.000 metros. Estos desafíos geográficos se ven agravados por el establecimiento

de muchos barrios informales, que poseen redes internas deficientes o improvisadas.

Investigaciones anteriores han identificado a Hidrocapital como un ejemplo de empresa pública *progresista*, dado su compromiso con el empoderamiento de los trabajadores, la participación de la comunidad a través de las Mesas Técnicas de Agua (MTA) locales y su atención a las zonas de bajos ingresos y vulnerables: todas ellas características del compromiso social declarado por el gobierno nacional (McMillan et al. 2014, Spronk et al. 2012). Este compromiso no sólo existe sobre el papel. Los residentes de los barrios o vecindarios de bajos ingresos de Caracas informan con frecuencia que, a pesar de sus muchas deficiencias, Hidrocapital tiene la presencia más regular sobre el terreno de todas las instituciones gubernamentales. Según un activista del agua entrevistado anteriormente, “¡son los únicos que vienen regularmente! Pero no pueden hacerlo todo”.

La gestión del agua está muy centralizada en Venezuela, a pesar de que la legislación nacional sobre el agua indica que la competencia para el suministro debe ser una responsabilidad municipal (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2001, 2007). Sin embargo, desde 2016, HIDROVEN ha estado descentralizando algunos aspectos de la prestación del servicio mediante el establecimiento de Salas de Gestión del Agua, que siguen en funcionamiento. Las salas son pilares de un objetivo político más amplio de transferir los sistemas locales de distribución de agua a las comunidades, incluyendo el mantenimiento y las reparaciones, el cambio de válvulas de agua y, potencialmente, incluso el cobro de las tarifas a los usuarios. Los Salas disponen de un vehículo, una computadora y un teléfono para recibir llamadas sobre problemas de agua y organizar los planes de trabajo diarios de las cuadrillas de mantenimiento de Hidrocapital asignadas a su zona.

Las Salas son el última componente de un esfuerzo a largo plazo para aumentar el papel de las comunidades en la planificación y prestación del servicio de agua. En 2001, el gobierno nacional institucionalizó la planificación participativa en sus servicios públicos



de agua mediante la promoción de oficinas de relaciones comunitarias en sus servicios y de Mesas Técnicas de Agua gestionadas por la propia comunidad. Los MTA son comités de barrio que trabajan con las empresas públicas de agua de Venezuela para planificar y ejecutar proyectos de infraestructura local y supervisar la prestación de servicios. Antes de convertirse en una política nacional en 2001, las MTA habían sido instaladas a prueba con éxito por un alcalde progresista en dos comunidades de Caracas, como respuesta a los graves problemas de agua de la década de 1990. Las MTA están a su vez afiliadas a un organismo de deliberación a escala barrial, denominado Consejos Comunales, que incluye otros subcomités dedicados a la salud, la electricidad, las telecomunicaciones, el ocio, la distribución de alimentos y otras áreas temáticas.

Además de las MTA, los vecinos están invitados a las reuniones periódicas del Consejo Comunitario del Agua (CCA), que reúne a todas las MTA de un sistema local de distribución de agua. En las reuniones periódicas del CCA, los residentes se reúnen con representantes de Hidrocapital, incluidos los promotores comunitarios asignados a cada comunidad. Los promotores son los enlaces clave entre las comunidades y el personal técnico y administrativo de la empresa. El CCA es una oportunidad para ventilar las quejas sobre el servicio, hacer un seguimiento de los planes de trabajo y discutir otros aspectos de la prestación del servicio.

En el contexto de la covid-19, algunas MTA están colaborando con medidas de respuesta, como el suministro de agua a través de camiones cisterna. Sin embargo, algunas reuniones públicas de los CCA se han suspendido indefinidamente debido a la imposibilidad de acceder a espacios públicos para las reuniones, incluso con protocolos de distanciamiento físico en vigor. Según un activista del agua de un barrio del oeste de Caracas en el que se han suspendido las reuniones sobre el agua, esto dificulta su capacidad de ejercer el control social en un momento en que se necesita con urgencia (comunicación personal, 23 de agosto de 2020).

## LA SEQUÍA Y EL DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURAS

Teniendo en cuenta este compromiso con la reforma progresista de los servicios públicos, ¿cómo podemos entender las actuales deficiencias del agua? Podemos identificar algunas causas inmediatas, como los factores ambientales relacionados con la sequía, pero también es preciso considerar las decisiones políticas referidas al racionamiento y el déficit de infraestructuras. Estos últimos se han agravado en el entorno altamente politizado de la hiperinflación, las licitaciones irregulares y las sanciones de Estados Unidos.

Entre 2014 y 2016, Venezuela sufrió su peor sequía en medio siglo (Dutka 2016), que dejó las reservas de los principales depósitos de agua potable de Caracas en niveles peligrosamente bajos. También es famosa la interrupción de la electricidad en la capital y otras partes del país debido a la dependencia de la hidroelectricidad producida en la presa del Gurí. Nuevamente, a principios de 2020, cuando la pandemia de covid-19 golpeó a la nación caribeña, la capital experimentó un período de sequía (León 2020). Sin embargo, las raíces del problema del agua son mucho más profundas que la adversidad climática.

En respuesta a las condiciones de sequía, en 2015 Hidrocapital implementó el racionamiento de agua a través del Plan de Abastecimiento de Caracas. El racionamiento ha reducido su producción global de agua de 18-19.000 l/s a 13-14.000 l/s, con muchas de las 86 estaciones de bombeo de Caracas operando a la mitad de su capacidad (Delasio, presentación en Hidrocapital, noviembre de 2017). Sin embargo, incluso después de que los embalses se recuperaran, el plan ha seguido en vigor. Funcionarios actuales y anteriores de Hidrocapital explican que el reducido nivel de operaciones ha sobrevivido a la sequía, dadas las fugas y el mal funcionamiento de las tuberías y las averías en las estaciones de bombeo (entrevista con promotor comunitario de Hidrocapital, 14 de diciembre de 2017; entrevista con ex directivos de Hidrocapital, 21 de diciembre de

2017). Estos problemas se derivan de una combinación de dificultades para acceder a las piezas de repuesto y un mantenimiento deficiente. El funcionamiento de las bombas a la mitad de su capacidad también pasa factura a los sistemas, ya que los equipos se degradan más rápidamente cuando se apagan y se encienden.

La reducción de los niveles de servicio significa que, desde 2015, muchas comunidades que solían recibir agua de forma continua ahora reciben agua solo durante la mitad de la semana. Muchos barrios populares siempre han recibido un servicio intermitente, según lo que se llama *ciclo interno*. El ciclo interno es un plan de racionamiento de agua a nivel comunitario por el que la empresa de servicios públicos envía agua a barrios específicos según un calendario vagamente predeterminado. Las partes de la ciudad con los ciclos internos más largos han quedado exentas del plan de racionamiento. Para los que tienen un ciclo interno, los periodos sin agua pueden oscilar entre 7 y 15 días, o incluso cada 1 ‘2 meses, por lo que los residentes deben prepararse almacenando agua. Los CCA antes mencionados desempeñan un papel esencial en la supervisión de estos ciclos del agua. Los residentes ayudan a la empresa de servicios públicos informándoles si el agua no ha llegado a tiempo; la empresa, a su vez, transmite información importante sobre el ciclo en estas reuniones.

Las averías en las infraestructuras alargan los ya largos ciclos. Estos casos se han hecho más frecuentes debido a la escasez de materiales y a la reducción del presupuesto de los servicios públicos a causa de la hiperinflación. Los apagones regulares en Caracas interrumpen aun más los servicios de agua, dada la dependencia de la electricidad para su bombeo. Cuando el servicio es intermitente significa que las tuberías no están presurizadas, lo que aumenta el riesgo de contaminación del agua (entrevista, ex gerente de Hidrocapital, 21 de diciembre de 2017). Los apagones hacen aún más méll en la maquinaria cuando no existen protecciones para los reflujos de agua que dañan las tuberías y las bombas (Prodavinci 2018).

Algunos expertos sugieren que la escasez de agua podría haber-

se evitado con inversiones adicionales en el mantenimiento de las infraestructuras existentes, así como con medidas adicionales para mantener los depósitos de agua y proteger sus cuencas. Aunque los datos son poco fiables, dada la naturaleza politizada del suministro del servicio, las fuentes disponibles sostienen que, entre 2002 y 2014, el sector del agua de Venezuela sufrió un déficit de 150 millones de dólares anuales por debajo del nivel necesario para mantener la cobertura (Bausson 2018, Brin Laverde y Guevera Rey 2017). Mientras tanto, algunos expertos en agua estiman que se necesitarían entre 400 y 600 millones de dólares al año durante los próximos dos años para que la infraestructura existente en Caracas vuelva a cumplir con los estándares aceptables (CSIS 2019, Sequera y Carvajal 2020).

Las obras de infraestructura diseñadas para aumentar la capacidad del sistema de agua de Caracas también se han retrasado. En 2005, el gobierno inició la construcción de Tuy IV, un cuarto sistema de agua (que incluye una presa, un embalse y un acueducto) que habría suministrado 21.000 l/s de agua a aproximadamente dos millones de habitantes de Caracas, Valles del Tuy y Los Teques. Durante nuestra investigación en 2012, los funcionarios de Hidrocapital nos dijeron que una vez que el sistema estuviera terminado, muchos barrios recibirían agua las 24 horas del día. Aunque la finalización del megaproyecto se prometió para 2012, ha sufrido varios retrasos debido a la falta de presupuesto y a cambios en el diseño del proyecto (Bausson 2018, Observatorio de Ecología Política de Venezuela 2018). Hoy en día, sigue en gran medida estancado.

Tuy IV no es el único entre los proyectos de infraestructura venezolanos que han experimentado retrasos, sobrecostos e irregularidades. Los problemas con el diseño y la gestión de los proyectos juegan un papel importante. Bajo el mandato de Chávez, y posteriormente de Maduro, los proyectos de inversión en infraestructuras se pusieron en marcha cada vez más a través de acuerdos bilaterales con socios estratégicos como Brasil y China, en lugar de mediante procesos de contratación competitivos y transparentes (Ellner 2017). Tanto los partidarios como los críticos alegan que el gobierno

bolivariano ha negociado estos acuerdos para dejar de lado a sectores del capital nacional que consideraba cómplices de actividades antigubernamentales (por ejemplo, el golpe de Estado ilegal fallido de 2002), para forjar alianzas contrahegemónicas como contrapeso a la presencia estadounidense en la región, y para mover el dinero lo más rápidamente posible. Sin embargo, la disminución de la supervisión pública también ha fomentado la corrupción y las decisiones de planificación apresuradas, lo que ha llevado a proyectos de infraestructura de tipo elefante blanco (Ellner 2017; López Maya 2018; funcionario de un banco de desarrollo, comunicación personal, 16 de mayo de 2016).

Las sanciones económicas han obstaculizado aún más las operaciones cotidianas de Hidrocapital. A partir de 2019, las sanciones de Estados Unidos han prohibido a las empresas extranjeras comerciar con entidades estatales venezolanas y han bloqueado el acceso del país a los mercados financieros internacionales. Una serie de activos venezolanos en el extranjero también han sido bloqueados desde 2018, incluida la filial petrolera venezolana con sede en Estados Unidos, CITGO, valorada en aproximadamente 7.000 millones de dólares, así como oro por valor de 1.000 millones de dólares en el Banco de Inglaterra (Dobson 2020a). El analista económico Francisco Rodríguez ha señalado que el acceso a estos fondos podría haber proporcionado un apoyo crucial para la respuesta del país a la covid-19 (Dobson 2020a). Mientras tanto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) rechazó una solicitud de préstamo de 5.000 millones de dólares durante la pandemia, supuestamente debido a la incertidumbre sobre la legitimidad de la presidencia de Maduro (Dobson 2020a).

En el sector del agua, las sanciones han paralizado la capacidad del gobierno para importar las piezas de repuesto necesarias para arreglar las bombas y tuberías rotas debido a la falta de reservas extranjeras. Como explicó en 2019 la entonces vicepresidenta de Hidrocapital, María Flores, “con el bloqueo, hemos tenido situaciones en las que tenemos las bombas y los motores y están a punto de

enviarse y entonces viene la mano todopoderosa de Estados Unidos y bloquean el dinero en el banco o sancionan a la empresa que está trabajando con nosotros, solo por vendernos estos equipos y sin ver que están afectando la vida de la gente” (citado en Fox 2019). La falta de materiales, equipos y vehículos provoca más retrasos en los ya largos ciclos internos del agua dentro de los barrios, porque el agua se redirige a los diferentes sectores de forma manual a través de un elaborado sistema de válvulas. Si los técnicos de Hidrocapital no pueden acceder a los vehículos para cambiar las válvulas, significa que las comunidades no reciben el agua a tiempo. Las comunidades que se mantienen con acceso al servicio también se ven afectadas negativamente, ya que las fugas en las tuberías provocan inundaciones cuando el agua se mantiene demasiado tiempo en el sector.

## **USUARIOS, VENEDORES PRIVADOS E INGENIERÍA POPULAR**

¿Cómo afrontan los usuarios esta nueva realidad? Una encuesta nacional realizada durante la pandemia revela que al menos el 56,7% de los encuestados almacena agua, el 18,5% paga por el agua de camiones cisterna privados, el 12,0% recoge agua de otros sitios y el 10,5% compra agua embotellada (OVSP 2020b).

Aunque la crisis del agua ha afectado indudablemente a todos los caraqueños, algunos residentes están en mejores condiciones de pagar o tienen mayor capacidad de almacenamiento de agua para capear las largas interrupciones del suministro. Por ejemplo, la investigación etnográfica de campo realizada en 2017 indica que muchos de los residentes de los distritos ricos de Caracas, Altamira y Los Palos Grandes, en el este, también se enfrentan a servicios de agua intermitentes (el agua llega unos pocos días a la semana), pero los edificios y apartamentos individuales suelen tener grandes tanques de agua para almacenarla. Otros residentes de clase media y alta supuestamente han construido ilegalmente pozos privados en sus propiedades (Smith 2018). En los barrios populares, algunos residentes tienen tanques de almacenamiento en los tejados, mien-



tras que los que están acostumbrados a un servicio más regular nunca han tenido que invertir en el almacenamiento y ahora deben ingeniarse para llenar cualquier recipiente que puedan encontrar.

A falta de agua corriente pública regular o de instalaciones modernas de almacenamiento, como los depósitos de agua, los residentes de los sectores de bajos ingresos que deben salir de sus casas para comprar agua o recogerla de arroyos y manantiales de dudosa calidad se enfrentan al mayor riesgo para la salud. Además de los problemas de contaminación, estos residentes no pueden seguir las recomendaciones de salud pública de permanecer en casa para detener la propagación del virus. Mientras tanto, tener que gastar los escasos recursos en la compra de agua a proveedores privados es una pesada carga para los venezolanos que sufren una prolongada crisis económica. Un nuevo impuesto sobre el agua embotellada ha elevado incluso más los costes de lo que ya es un artículo de consumo cotidiano esencial (Voces Por el Agua 2020).

Otros informes destacan casos de *ingeniería popular* en sectores de bajos ingresos, con residentes que cavan pozos poco profundos o adoptan medidas aún más extremas. Las comunidades cercanas a la autopista Cota Mil de Caracas han tomado cartas en el asunto tras meses sin agua durante la pandemia (Gibelli 2020). Los vecinos improvisaron su propio sistema de agua, aprovechando los túneles abandonados llenos de agua de un proyecto de construcción de la autopista en las estribaciones de la montaña Waraira Repano (comúnmente conocida como El Ávila). Construyeron un sistema de tuberías que lleva el agua a su comunidad por gravedad. El agua llega a un grifo comunitario conectado a una larga manguera. A cada familia se le asignan determinados días y horas para recoger el agua del grifo, lo que evita tener que esperar a los camiones cisterna o comprar agua. Aunque heroicas, estas soluciones artesanales también son peligrosas, dada la preocupación por la seguridad del suministro de agua, así como los riesgos para la seguridad de la comunidad durante el proceso de construcción del sistema de distribución del agua.

## LA RESPUESTA A LA COVID-19

En respuesta a la covid-19, la empresa pública, los gobiernos municipales y el ministerio nacional del agua han adoptado un enfoque múltiple. El 22 de marzo de 2020 el gobierno anunció una moratoria de seis meses en los cortes de servicios básicos por impago para ayudar a los residentes afectados por la pandemia (Infobae 2020). Otro pilar fundamental de las medidas de emergencia ha sido la ampliación de la flota de camiones cisterna gestionados por las empresas de agua y los municipios. Cada día, un pequeño ejército de camiones cisterna sale a las calles de Caracas para abastecer de agua a los barrios con acceso más irregular, así como a las instalaciones esenciales como los centros de salud, los lugares de testeo de la covid-19 y los hoteles con viajeros en cuarentena.

El gobierno nacional ha importado más de 1.000 nuevos camiones cisterna a través de acuerdos con China y México, a través del intercambio de petróleo por alimentos y otros bienes (*El Nacional* 2020, Martínez y Marianna Párraga 2020). En Caracas, tanto Hidrocapital como la municipalidad entrega agua por medio de camiones cisterna. A finales de agosto de 2020, a través del Plan Agua Caracas, la municipalidad está distribuyendo al menos un millón de litros de agua al día con 23 camiones cisterna regulares, 18 supercisternas con una capacidad de 35.000 litros y 5 camiones de 10.000 litros (VTV 2020). La distribución se realiza en colaboración con las MTA locales para determinar las zonas necesitadas. A diferencia de sus costosos equivalentes privados, las entregas por medio de los camiones cisterna públicos son gratuitas. Aunque los camiones cisterna constituyen un importante salvavidas durante la pandemia, algunos expertos en agua sugieren que el reparto de agua en camiones cisterna es económicamente ineficiente e inadecuado para satisfacer las necesidades diarias (Sofía García 2020). Además, durante la covid-19, la espera en la cola para recoger el agua de los camiones cisterna puede crear un riesgo adicional de propagación

para los usuarios y los trabajadores del servicio.

Los venezolanos con conexiones formales de agua y saneamiento se han beneficiado tradicionalmente de tarifas bajas y subvencionadas para los servicios públicos. Los residentes de ciertos barrios de Caracas se benefician de una reducción adicional de las tarifas en virtud de una *tarifa social*, mientras que a los residentes de los barrios con servicios muy deficientes no se les cobra nada. Las tarifas del agua son volumétricas, pero se basan en un uso estimado del agua, ya que la mayoría de los hogares de Caracas no tienen contador.

Como parte de un compromiso del gobierno con los servicios públicos asequibles, las tarifas se congelaron entre los años 2004 y 2009 y luego nuevamente desde 2011 a 2018 (funcionario de la Subgerencia Comercial Metropolitano de Hidrocapital, comunicación personal, 2 de noviembre de 2017; Bausson, 2018), pero desde entonces se han incrementado en respuesta a la inflación. En mayo de 2020, a principios de la pandemia, Hidrocapital habría aumentado aun más las tarifas. Los aumentos habrían llegado hasta 19.000% (*El Universal* 2020), afectando más a los usuarios comerciales que a los residenciales (periodista venezolano, comunicación personal, 23 de agosto de 2020). Sin embargo, es difícil encontrar información oficial sobre el aumento.

Algunos analistas han criticado la decisión de la empresa de aumentar las tarifas en un contexto de pandemia y caída de la calidad del servicio (*El Universal* 2020). Sin embargo, para otros, estas medidas son muy necesarias. Un estudio realizado en 2018 reveló que las tarifas de agua de Caracas estaban por debajo de las de otras grandes ciudades de la región hasta en un 4,349-27,460% (Prodavinci 2018). En el año 2016 los activistas de los MTA ya abogaban por un aumento de las tarifas, con la esperanza de que tales reformas fortalecieran el servicio público y redujeran su dependencia de proveedores privados más caros. Funcionarios de Hidrocapital señalaron que en 2017 menos del 5% del presupuesto del servicio público provenía de las tarifas de los usuarios (funcionario de la Subgerencia

Comercial Metropolitano de Hidrocapital, comunicación personal, 2 de noviembre de 2017).

Definir una estructura tarifaria adecuada es complicado, dada la desconexión entre las economías basadas en el bolívar y en el dólar, ya que el país está procesando una transición gradual a la dolarización (aunque no sea reconocido oficialmente). Mientras que muchos gastos de servicios públicos -como la importación de insumos- deben pagarse en dólares, los salarios oficiales siguen pagándose en bolívares. Durante años, el gobierno subvencionó las importaciones con los ingresos del petróleo, lo que permitió que los precios de bienes, servicios y salarios se mantuvieran artificialmente bajos. Si bien esto ahogó la producción nacional, mantuvo la estabilidad mientras las reservas de petróleo pudieron sostener el sistema de subsidios. Hoy en día, cuando los alimentos y otras necesidades se ajustan a los precios *reales* del mercado y se comercializan cada vez más en dólares, los residentes que reciben ingresos en moneda local tienen dificultades para llegar a fin de mes. Esta desconexión entre los ingresos y el coste de la vida también dificulta que la empresa de servicios públicos cobre de tarifas de agua que podrían aportar ingresos significativos a la empresa.

Un camino futuro, que ayudaría a redistribuir la riqueza, sería una revisión de los sistemas tarifarios para proporcionar una subvención cruzada más significativa entre usuarios ricos y los pobres, del tipo de la estructura tarifaria de OSE en Uruguay (Spronk 2010, Spronk et al. 2014, Chavez et al. en este mismo volumen).

Para dar un ejemplo que apoya la necesidad de la reforma, el diario *El Universal* (2020) informaba que, en mayo de 2020, un apartamento en el centro de la ciudad de Caracas había tenido un aumento mensual en su factura de agua de VES1.200 a VES40.000. El 24 de agosto de 2020, la tasa de cambio oficial del dólar estadounidense era de 307.000 VES -¡lo que significa que 40.000 VES equivalen a unos pocos centavos! Sin embargo, si alguien gana el salario mínimo de 400.000 VES (más otros 400.000 en créditos para alimentos), eso supone destinar el 10% de de sus ingresos mensuales en efecti-

vo en el pago del agua corriente. Es posible que que deba complementar este gasto con agua embotellada, dada la dudosa calidad del agua en algunas zonas.

En cuanto a las respuestas a largo plazo a la crisis, el gobierno ha anunciado recientemente un nuevo Plan Nacional de Aguas para hacer frente a las amenazas combinadas del deficiente suministro de agua y de la covid-19. Es de esperar que esto traiga consigo una atención renovada y una inversión muy necesaria para el sector. Es probable que esta última tenga que proceder de diversas fuentes, incluida una posible reforma fiscal. Las consultas públicas y a los trabajadores para el diseño plan se celebraron en agosto de 2020. Aunque los detalles de las medidas concretas siguen siendo escasos, la Ministra del Agua, Evelyn Vásquez, ha explicado que el plan contiene seis ejes, que incluyen:

1. reforzar las mesas técnicas y los consejos comunitarios del agua y definir soluciones locales;
2. reforzar y preservar la soberanía del sistema de agua mediante la reparación y estabilización del sistema;
3. reforzar la seguridad del sistema de agua en colaboración con el ejército y la policía;
4. promover la educación, la innovación y la tecnología para estimular la producción local de componentes y la formación de expertos locales en materia de agua;
5. acelerar la transformación del modelo de gestión, incluida la transferencia de servicios a las comunidades y la creación de consejos de producción autogestionados por los trabajadores;
6. la mejora de la recogida y producción de agua, incluida la conservación del agua (Álvarez 2020).

## LA RESPUESTA DE LOS TRABAJADORES DEL AGUA A LA CRISIS

Los trabajadores de Hidrocapital están ubicados en la primera línea de contención de la pandemia de covid-19 y mantienen un fuerte

compromiso con el servicio público, a pesar del grave deterioro de las condiciones laborales y de los salarios reales de todos los trabajadores del sector público en Venezuela. Los empleados de HIDROVEN y sus filiales como Hidrocapital están sindicalizados a través de la Federación de Sindicatos de las Empresas Hidrológicas de la República Bolivariana de Venezuela (FESIEMHIDROVEN). Durante la covid-19, los trabajadores de Hidrocapital están protegidos por las medidas laborales especiales que el gobierno ha aprobado para responder a la pandemia. Por ejemplo, se han prohibido los despidos laborales como consecuencia del confinamiento, y todos los trabajadores del sector público y privado reciben una bonificación especial del gobierno (Dobson 2020b). Las mascarillas son obligatorias en Venezuela, y el gobierno nacional ha desplegado el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo (SNGR) para desinfectar regularmente los espacios públicos, incluidas las oficinas de Hidrocapital y las estaciones de bombeo. Además, los equipos limpian otras oficinas gubernamentales, aeropuertos, terminales de autobuses y del metro, plazas públicas, calles, mercados y otras zonas de alto tráfico (Ciudad CCS / VTV 2020).

A pesar de estas protecciones, existe una gran preocupación por el deterioro de la situación económica agravado por la pandemia. Al igual que los demás sindicatos del sector público, el sindicato del agua se lamenta de que sus salarios no se hayan mantenido a la altura de los retos de una economía cada vez más cara y dolarizada. En un comunicado público fechado el 7 de mayo de 2020, el sindicato de trabajadores del agua denunció un “grave deterioro” de las condiciones de los trabajadores actuales y jubilados en el contexto de la crisis de la covid-19. Su principal queja: que sus salarios básicos y la bonificación especial no cubrían su coste de vida básico, mientras que la cestas de alimentos (una prestación garantizada a los trabajadores) no llegaba (FEDESIEMHIDROVEN 2020).

Entre otras preocupaciones, estaban la falta de transporte y equipamiento para los trabajadores, y otras disposiciones de seguridad. Este ha sido un problema constante en un país con recursos



limitados en medio de la escasez de ingresos y las sanciones. Durante nuestra investigación de campo en los años 2016 y 2017, los trabajadores de Hidrocapital utilizaban el transporte público y tomaban prestados los vehículos de miembros de la comunidad para realizar las reparaciones más necesarias o cambiar las válvulas de agua, ya que la flota de la empresa estaba en mal estado debido a la escasez de piezas de vehículos, baterías y aceite para motores. Muchos trabajadores expresaron su preocupación por la seguridad personal y la responsabilidad, dado que los vehículos comunitarios no están asegurados.

Hasta hace poco, Hidrocapital subcontractaba muchas de sus funciones operativas, incluida la gestión de sus estaciones de bombeo de Caracas, a *cooperativas* privadas. Desde 2014, la empresa de servicios públicos ha asumido estas funciones, absorbiendo a muchos de los miembros del personal de las cooperativas originales. En teoría, esta medida refuerza al sindicato del sector público e incorpora a los trabajadores a la estructura de beneficios del gobierno. Sin embargo, en 2016-2017, los trabajadores también denunciaron graves problemas con esta transición. Muchos de los vehículos y otros equipos pertenecían al proveedor privado, que los embargó tras la transición. Los trabajadores informaron de que algunos días se quedaban tirados en la base, sin poder realizar las reparaciones necesarias. Como comentó un gerente de Hidrocapital en 2017, “antes, cuando los trabajadores tenían sus cooperativas, era mantequilla. Ahora, tengo que hacerme cargo de mis trabajadores para todo... botas, uniformes...” (reunión de las Salas de Gestión del Agua, Hidrocapital, 1 de diciembre de 2017).

También había preocupación por la seguridad de los trabajadores incluso antes de que llegara la pandemia. La muerte de un trabajador en 2018 suscitó serias preocupaciones sobre los protocolos de seguridad (Meneses 2018). La realización de trabajos en los barrios también puede presentar riesgos de seguridad por violencia o robo. Mientras visitaban una estación de bombeo en El Valle (una parroquia occidental que alberga muchos barrios) en 2017, por

ejemplo, los trabajadores informaron del robo de los componentes de cobre de la estación de bombeo. Otros han denunciado haber sido amenazados a punta de pistola o haber sufrido el secuestro de vehículos. Supuestamente, en parte debido a los riesgos de violencia y criminalidad, el gobierno comenzó a pilotear un programa de capacitación y reclutamiento para contratar operadores locales de la zona bajo lo que describieron como una “brigada comunitaria.”

Durante la pandemia, los trabajadores han exigido un mayor papel en la gobernanza de los servicios públicos de agua. Mientras que los trabajadores de Hidrocapital ya tienen varios espacios para la participación y la autoformación, el sindicato ha pedido la creación de Consejos Productivos de Trabajadores en el sector de operaciones de todas las empresas de servicios públicos (FEDESIEMHIDROVEN 2020). Según la ley venezolana, las empresas venezolanas públicas y privadas deben tener al menos un consejo (Asamblea Nacional Constituyente 2018). Su función es evaluar y supervisar la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios en interés del pueblo. Algunas empresas de servicios públicos, como Hidrofalcón en el occidental estado Falcón, ya cuentan con consejos funcionando, mientras que en otras estos espacios están en desarrollo.

## CONCLUSIÓN

Lo que está en juego en este momento no es sólo la salud y el bienestar de la población, sino también la orientación futura de los servicios públicos de Venezuela. Dada la alta tasa de dependencia de los proveedores privados y de las medidas de autoayuda para el acceso al agua, HIDROVEN e Hidrocapital requieren una inyección de recursos muy urgent para mantener las estaciones de bombeo y las tuberías y restaurar las obras de infraestructura abandonadas. La austeridad causada por la crisis corre el riesgo de vaciar la empresa pública y revertir aún más los logros de la era de Chávez. Para hacer frente a la crisis agravada por la covid-19 será necesario:

**Transparencia y comunicación:**

- La falta de transparencia sobre la calidad y la cantidad del agua y otras operaciones del servicio público socava el carácter social y público del mismo. También puede generar desconfianza en el servicio en un contexto en el que puede haber razones legítimas para los cortes u otros problemas del suministro.
- La transparencia en la toma de decisiones y en los planes de inversión contribuirá a aumentar la confianza en el servicio público en un momento en que la confianza en la gestión gubernamental es baja.

**Inversión en infraestructura:**

- Expertos en ingeniería y gestión de servicios de agua destacan la necesidad de invertir en el mantenimiento y la mejora de las infraestructuras existentes a corto plazo, en lugar de construir otras nuevas. A largo plazo, un plan de inversiones debería guiar la toma de decisiones en el futuro. El debate público sobre estos planes y sobre la reforma de las tarifas y los mecanismos de financiación alternativos reforzaría el carácter social y público de la empresa..

**Protección de los trabajadores:**

- Los trabajadores de Hidrocapital se encuentran en una situación difícil y reclaman una mayor protección de la plantilla de la empresa y mayor incidencia en la gobernanza de los servicios de agua.

**Participación comunitaria:**

- La participación de la comunidad, con las debidas precauciones, es esencial durante la pandemia, dada la necesidad de supervisar las respuestas a la crisis.
- Es necesario un diálogo público sobre las reformas tarifarias y los mecanismos de financiación alternativos, incluidos los planes de subvención cruzada.

**Solidaridad internacional y rechazo de las sanciones:**

- El servicio de agua de Venezuela y las posibilidades de recu-

peración después de la covid-19 han sido socavados por las sanciones extranjera. En el espíritu de la solidaridad internacionalista, los defensores de los servicios públicos deben ofrecer un apoyo crítico al abogar contra las sanciones punitivas impuestas por los gobiernos de sus países de origen.

Dada la rápida evolución de la crisis actual, es necesario investigar más en profundidad la gestión pública del agua en Venezuela, especialmente en las ciudades más pequeñas y en las zonas rurales. La crisis combinada del agua, la salud, la política y la economía en Caracas ilustra la importancia de unos servicios públicos bien gestionados y transparentes para la salud, la equidad social y la democracia. Si bien este capítulo dibuja un panorama sombrío, también muestra que, contra todo pronóstico, la lucha por un modelo social-público de provisión pública persiste. En palabras de un activista comunitario del agua: “el agua es vital, y ahora más que nunca va a depender de todos nosotros, unidos”.

## REFERENCIAS

- Acuña Orta, M. Y Martínez Perdomo, M. 2018. Alfred De Zayas: Venezuela Must Take the US to the International Court of Justice. *Venezuela Analysis*. 28 de marzo. <https://venezuelanalysis.com/analysis/13745> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Alvarez, Y. 2020. Evelyn Vásquez: ‘El Plan Nacional para el Sistema Hídrico consiste en seis ejes de acción transversal, con Mapa de Soluciones. *AlfaYaracuy*. 13 de julio. <https://bit.ly/3jzqDZi> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Asamblea Nacional Constituyente. 2018. Ley Constitucional de los Consejos Productivos de Trabajadoras y Trabajadores (LCCPT). *Gaceta Oficial* N° 41.336. 6 de febrero.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 2007. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Prestación de Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. *Gaceta Oficial* N°38.763. 6 de setiembre.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 2001. Ley Or-

- gánica para la Prestación de Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. *Gaceta Oficial* N°5.568. 31 de diciembre.
- Bausson, N. 2018. Ahogados en la indolencia: Ineficiencia, improvisación y desidia. Sector de Agua Potable y Saneamiento. Caracas: Transparencia Venezuela.
- Brin Laverde, M. and Guevera Rey, C. 2017. Propuesta para un plan nacional de infraestructura 2018-2030. Caracas: Cámara Venezolana de la Construcción.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2019. Unraveling the water crisis in Venezuela. *CSIS Briefs*. <https://bit.ly/31P9R2p> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Ciudad CCS / Alcaldía de Caracas. 2020. Plan Agua para Caracas distribuye más de 1 millón de litros por día. 20 de agosto. <https://bit.ly/3oq23hc> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Ciudad CCS / VTV. 2020. Sistema Nacional de Gestión de Riesgo realiza desinfección en Hidrocapital. 23 de abril. <https://bit.ly/34zyFgO> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Dobson, P. 2020a. China sense sixth COVID-19 aid installments as Venezuela thanks ‘true friends.’ *Venezuela Analysis*. 8 de junio. <https://venezuelanalysis.com/news/14901> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Dobson, P. 2020b. Venezuela announces 6-month rent suspension, guarantees workers’ wages, bans lay-offs. *People’s World*. 24 de marzo. <https://bit.ly/37Ib9jy> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Dutka, Z.C. 2016. Venezuela faces its worst drought in 47 years. *Venezuela Analysis*. 19 de enero. <https://venezuelanalysis.com/news/11822> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- El Nacional. 2020. Régimen pretende solventar las fallas de servicio de agua con 252 “supercisternas” traídas de China. 17 de mayo. <https://bit.ly/3mrrrkP> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- El Universal. 2020. Caraqueños llaman a no pagar tarifas de Hidrocapital en protesta por falta de agua. 17 de mayo. <https://bit.ly/3e2Jr26> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Ellner, S. 2017. Venezuela’s fragile revolution. *Monthly Review*. 1 de octubre. <https://bit.ly/37HeuPT> (consultado el 10 de agosto de 2020).

- Ellner, S. y Koerner, L. 2016a. Steve Ellner: Democratization of PSUV is key to Chavismo's future. *Venezuela Analysis*. 10 de octubre. <https://venezuelanalysis.com/analysis/12716> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Ellner, S. y Koerner, L. 2016b. Steve Ellner Part II: Is the Bolivarian Revolution a populist failure? *Venezuela Analysis*. 17 de octubre. <https://venezuelanalysis.com/analysis/12723%20> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- FEDESIEMHIDROEN (2020). Federación de Sindicatos de las Empresas Hidrológicas de la Republica Bolivariana de Venezuela: Comunicado a la atención de Evelyn Vásquez, Presidenta de Hidroven. 7 de mayo (consultado en Twitter, 20 de August de 2020).
- Fox, M. 2019. The human cost of the US sanctions on Venezuela. *DW*. <https://bit.ly/2HBdl1o> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Garcia, S. 2020. Las cisternas que llegaron desde China son una gota de agua en el desierto. *Crónica Uno*. 19 de mayo. <https://bit.ly/2HJ2dze> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Gibelli, M. 2020. Ingeniería popular se impone para conseguir agua en Caracas. *Sputnik*. 18 de junio. <https://bit.ly/2G3LlmD> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Hetland, G. 2016. Chavismo in Crisis. *NACLA Report on the Americas* 48(1): 8-11.
- Infobae. 2020. Cómo funcionará la prohibición de cortar los servicios públicos por falta de pago. 26 de marzo. <https://bit.ly/2TvLy5c> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- León, D. 2020. Las dimensiones de la crisis del agua en Venezuela. *El Diario*. 29 de mayo. <https://bit.ly/35GaQmv> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- López Maya, M. 2018. Populism, 21st-century socialism and corruption in Venezuela. *Thesis Eleven* 149(1): 67-83.
- McMillan, R., Spronk, S. y Caswell, C. 2014. Popular participation, equity, and co-production of water and sanitation services in Caracas, Venezuela, *Water International* 39(2): 201-215.
- Martínez, A.I. y Párraga, M. 2020. Venezuela recibe camiones cisterna para agua de firmas mexicanas bajo acuerdo de petróleo por alimentos. *Reuters*. 14 de abril. <https://reut.rs/37Ol9U> (consultado el 10 de agosto de 2020).



- 2020).
- Médicos Unidos de Venezuela. 2020. *Encuesta nacional de Medicos Unidos de Venezuela sobre capacidades del sistema de salud para afrontar la posible epidemia de COVID-19 en nuestro país*. Caracas: Médicos Unidos de Venezuela.
- Meneses, D. 2018. Trabajadores de Hidrocapital exigen equipos e implementos de seguridad. *El Universal*. 2 de abril. <https://bit.ly/2TAIxBr> Médicos Unidos de Venezuela
- Observatorio de Ecología Política de Venezuela. 2018. Proyecto de presa en el río Cuira Sistema Tuy IV. 19 de enero. <https://bit.ly/3jse2qU> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social. 2020. Conflictividad Social en Venezuela durante el primer semestre 2020. 17 de julio. <https://bit.ly/2G3gCpL> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- OSVP. 2020a. OVSP: principales ciudades del país no cuentan con el servicio de agua potable suficiente para sus rutinas. 6 de agosto. <https://bit.ly/2HFtId0> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- OSVP. 2020b. OVSP revela las prácticas alternativas de los ciudadanos ante deficiencia de servicios públicos. 14 de agosto. <https://bit.ly/35CJGNF> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Prodavinci. 2018. Vivir sin agua. <http://factor.prodavinci.com/vivirsinagua/index.html> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Sequera, V. y Carvajal, J. 2020. For Venezuelans, a key obstacle for handwashing during a pandemic—no running water. *Reuters*. 4 de junio. <https://reut.rs/34xtPkb> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Smith, S. 2018. Venezuela's wealthy beat water crisis drilling private wells. *AP News*. 26 de junio. <https://bit.ly/34wPrge> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Spronk, S., Crespo, C. y Olivera, M. 2012. Struggles for Water Justice in Latin America: Public and 'Social-public' Alternatives. En MacDonald D.A. and Ruiters G. (Eds), *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*, 421-452. Nueva York: Routledge.
- Spronk, S., Crespo C. y Olivera M. (2014). Modernization and the boundaries of public water in Uruguay. En McDonald, D.A. (Ed.), *Rethinking*

- Corporatization and Public Services in the Global South*, 107-35. Londres: Zed Books.
- Spronk, S. 2010. Water and Sanitation Utilities in the Global South: Re-centering the Debate on 'Efficiency.' *Radical Review of Political Economics* 42(2): 156-174.
- Tal Cual. 2020. ¿Por qué Caracas se queda sin agua teniendo un acueducto? May 14. <https://bit.ly/31Mi47C> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Torrealba, C.G. 2020. Maduro da un giro neoliberal en Venezuela? *La Silla Rota*. 29 de marzo. <https://bit.ly/3jCdc8> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- VTV. 2020. Plan Agua para Caracas distribuye más de 1 millón de litros por día en comunidades, CDI, hoteles sanitarios y hospitales centinelas. 20 de agosto. <https://bit.ly/2Tt34qB> (consultado el 28 de agosto de 2020).
- Voces Por el Agua. 2020. En Venezuela ahora se paga impuesto por el agua mineral. 17 de marzo. <https://bit.ly/2HFuJlk> (consultado el 10 de agosto de 2020).
- Weisbrot, M. y Sachs, J. 2019. *Economic sanctions as collective punishment: The case of Venezuela*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- World Food Programme (WFP). 2020. Venezuela food security assessment main findings. <https://bit.ly/3ktyqt3> (consultado el 10 de agosto de 2020).

## Capítulo 12

Marwa Marwa

# ¿UN ARMA DE DOBLE FILO? LA COVID-19 Y LA REMUNICIPALIZACIÓN DEL AGUA EN YAKARTA

**Y**akarta se ha convertido en el epicentro del brote de covid-19 en Indonesia. Aunque se ha promovido el lavado de manos como la medida preventiva más eficaz, la gobernanza desigual del agua ha dificultado el acceso de los pobres urbanos a un suministro adecuado. Los críticos de la privatización del agua en Yakarta llevan mucho tiempo argumentando que la remunicipalización sería la mejor manera de abordar estas desigualdades, y la crisis de la covid-19 ha dado un nuevo impulso a esta lucha. Sin embargo, este capítulo analiza las razones por las cuales la covid-19 podría ser un arma de doble filo para el proceso de remunicipalización. Al mismo tiempo que aumenta la presión a favor de la remunicipalización del agua, las repercusiones sociales y económicas de la pandemia han permitido al gobierno nacional y a los organismos internacionales de desarrollo promover la privatización. Como resultado, el futuro de la propuesta de remunicipalización del servicio de agua de Yakarta sigue siendo incierto.

## INTRODUCCIÓN

A mediados de 2020 Yakarta era la segunda región de Indonesia más afectada por la covid 19, con casi el 20% de los 95.418 casos confirmados del país (Government of Indonesia, 2020). El gobier-

no provincial ha promovido un estilo de vida saludable e higiénico, mediante el fomento del lavado de manos como una de las medidas preventivas más eficaces para frenar la propagación del virus. Sin embargo, será difícil que la campaña tenga éxito habida cuenta de la desigual gobernanza del agua en Yakarta, que afecta de manera desproporcionada a los ciudadanos, especialmente a los pobres de las ciudades. La falta de acceso adecuado al agua se agrava en los asentamientos densamente poblados que carecen de infraestructuras básicas adecuadas, como instalaciones de saneamiento y alcantarillado, lo que aumenta el riesgo de infecciones por la covid-19.

La Coalición de Residentes de Yakarta que se oponen a la privatización del agua (KMMSAJ, por sus siglas en indonesio) ha puesto de manifiesto el fracaso de la gobernanza de los servicios de agua de Yakarta a la hora de proporcionar un acceso adecuado al agua a sus ciudadanos. Desde 2011, esta coalición de grupos ha criticado duramente la actual forma privatizada de gobernanza del agua y ha exigido que la administración municipal se haga cargo de la gestión como un servicio público, es decir, remunicipalizarlo.

En este contexto, la remunicipalización no solo implica que la empresa de agua pase a manos públicas, sino también que cambie la actual gobernanza del servicio, redefiniendo el acceso al agua como un derecho humano y ampliando el espacio de participación pública (Lobina et al. 2019). Tras años de lucha, la movilización en favor de la remunicipalización del agua cobró un importante impulso en 2019, cuando el gobernador de Yakarta, Anies Baswedan, aceptó finalmente remunicipalizar el sector del agua. Por lo tanto, teniendo en cuenta sus objetivos emancipadores, la remunicipalización del agua de Yakarta ha despertado la esperanza de una mejor prestación de esos servicios, especialmente para las comunidades de bajos ingresos (Atika 2019).

El objetivo de este capítulo es analizar en qué medida la crisis de la covid-19 ha afectado el proceso de remunicipalización del agua en Yakarta y sus posibles repercusiones en la mayor desigualdad en el acceso a este servicio esencial. A partir de una combinación

de datos primarios y secundarios, informes de prensa y entrevistas en línea con actores clave de la coalición de organizaciones sociales que promueve la remunicipalización, se argumenta que la covid-19 tiene el potencial de ser un arma de doble filo. Por un lado, ha aumentado la urgencia de la remunicipalización del agua y ha obligado a la coalición a modificar algunas de sus estrategias. Y, por otro, las repercusiones sociales y económicas de la pandemia han permitido al gobierno nacional y a las agencias internacionales de desarrollo promover la privatización a escala local. Por lo tanto, el futuro de la remunicipalización de Yakarta sigue siendo incierto.

Para la exposición del estudio de caso, el capítulo está estructurado en tres secciones. En primer lugar, se analiza el modo en que la covid-19 ha agravado la desigualdad existente en Yakarta en materia de agua, produciendo una distribución desproporcionada de la carga y el riesgo sobre los pobres urbanos. A continuación, se analiza cómo la pandemia ha influido en el proceso de remunicipalización del agua de Yakarta en el contexto del desarrollo del movimiento popular y en consideración de debates políticos. Por último, el capítulo presenta las lecciones aprendidas del proceso de remunicipalización del agua de Yakarta y discute la maximización de su potencial de transformación para hacer frente a la persistente desigualdad del agua en la ciudad.

## **EL AGUA Y LA DESIGUALDAD EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA**

La exclusión de las comunidades de bajos ingresos en la estructura de gobernanza del agua de Yakarta es un tema que se ha investigado extensamente (Bakker et al. 2008, Colbran 2017, Kooy et al. 2018, Kurniasih 2008, Putri 2016). Se ha propuesto el concepto de archipiélago de élite para describir la infraestructura hídrica heredada del período colonial bajo el dominio de los Países Bajos (Bakker et al. 2008, 1897). La red se concentra en las zonas de ingresos medios y altos, lo que hace que el acceso al agua en Yakarta esté fragmentado social y espacialmente. En 1997, la empresa de agua de la ciudad,

PAM Jaya, fue transferida oficialmente a dos multinacionales del sector hídrico, Suez y Thames, que operaban a través de las empresas subsidiarias Palyja y Aetra. Estas empresas gestionaron el servicio en las zonas occidental y oriental de la ciudad, respectivamente, mediante una concesión de 25 años. Este plan fue concebido como una asociación público-privada en la que PAM Jaya actúa como propietaria de las instalaciones, transfiriendo la gestión operativa –que incluye las áreas de tratamiento del agua, la construcción de nuevas conexiones y el cobro de tarifas– a los dos operadores privados.

Sin embargo, desde el principio, las partes interesadas eran conscientes de que proporcionar acceso a las comunidades de bajos ingresos no interesaba a los operadores privados, debido a la preocupación por la recuperación de los costes y la incertidumbre de la inversión. En respuesta a esta situación el gobierno exigió a la empresa de servicios públicos y a los operadores privados que aplicaran un sistema de tarifas en bloque y mecanismos de pago flexibles para que los hogares de bajos ingresos completaran el pago de una conexión inicial en un plazo de 12 meses (Lanti 2006). El esfuerzo de legitimización de la privatización del agua como respuesta a la desigualdad del acceso al agua también ha contado con el apoyo de la ayuda financiera de los organismos de desarrollo. Por ejemplo, en 2007 el Banco Mundial concedió a la empresa Palyja 2,57 millones de dólares para subvencionar las cuotas de los hogares de bajos ingresos (Menzies y Setiono 2010). Otro ejemplo fue el programa de instalación de contadores patrocinado por la agencia de desarrollo estadounidense USAID, puesto en marcha en 2015 para conectar a familias de bajos ingresos carentes de títulos de propiedad o documentos de identidad. Estas estrategias fueron presentadas como iniciativas a favor de los pobres que proporcionarían “el vínculo que faltaba entre el bienestar de los pobres y las necesidades financieras del sector privado” (Mumssen et al. 2010, citado por Padawangi y Douglass 2015, 122).

A pesar de estas políticas, el número de hogares de bajos ingresos conectados a la red sigue siendo bajo. Según el Organismo



Regulador del Agua de Yakarta (JWRB, en sus siglas en indonesio), la cobertura del servicio de la red se encuentra actualmente en un máximo histórico del 40%, donde los consumidores de clase media representan el número más significativo de clientes de las empresas de agua privadas (Kooy et al. 2018). El bajo número de conexiones de agua corriente entre los hogares de bajos ingresos puede explicarse de dos maneras. Desde el punto de vista de la oferta, a los operadores privados no les interesa conectar a los hogares de bajos ingresos, especialmente los situados en asentamientos informales, dada la baja o nula rentabilidad de estas operaciones. Desde el punto de vista de la demanda, las comunidades de bajos ingresos se enfrentan a barreras estructurales para conectarse, ya que muchos residentes en asentamientos informales no pueden demostrar su condición de residentes o de propietarios de la tierra, y por lo tanto se considera que no son elegibles para una conexión a la red de agua corriente (Colbran 2017).

Mientras tanto, para quienes ya están conectados a la red, la privatización del agua ha significado constantes aumentos de tarifas y un servicio de baja calidad. Desde que se implantaron por primera vez en 1997, las tarifas del agua se han revisado siete veces y han aumentado diez veces (Zamzami y Ardhianie 2015). Pero el aumento de las tarifas no ha ido acompañado de una mejora de la calidad del servicio, ya que el suministro de agua es cada vez más intermitente y errático, y los hogares de bajos ingresos de la periferia de la red tienen acceso, pero con una presión de agua muy baja (Padawangi y Vallée 2017, Marwa 2019a). En cambio, los distritos comerciales y los barrios acomodados de la ciudad disfrutan de un acceso más fiable al agua potable (Heriyanto 2018).

Ante la deficiencia o ausencia de conexiones a la red de agua corriente, las comunidades de bajos ingresos se ven obligadas a buscar alternativas tales como pozos para extraer aguas subterráneas (Colbran 2009). Sin embargo, la explotación masiva de las aguas subterráneas ha dificultado cada vez más el acceso de los hogares con bajos ingresos, especialmente los que viven en la zona costera

de la ciudad, ya que las aguas subterráneas poco profundas se han agotado y salinizado (Abidin 2014). En consecuencia, los hogares de bajos ingresos recurren a diversos métodos de acceso, como la compra de agua a los vecinos o a los vendedores de agua en carros y los camiones cisterna (Marwa 2019a). En Penjaringan, un asentamiento de bajos ingresos en el norte de Yakarta, alrededor del 88% de los residentes de menores ingresos compran agua a sus vecinos (Kooy et al. 2018).

Estas prácticas de acceso al agua resultan entre 40 y 60 veces más caras que el agua corriente subvencionada y son de calidad dudosa. Según la Oficina de Estadísticas de Indonesia (BPS, por sus siglas en indonesio), en el año 2019 los hogares de bajos ingresos gastaron el 36% de sus ingresos en cubrir sus necesidades diarias de agua (Surjadi 2019), y dedicaron un tiempo considerable a desplazarse para recolectar agua. En tiempos de covid-19, acceder al agua de esta manera se convierte en todo un reto logístico y económico. La política del gobierno provincial de distanciamiento físico a gran escala ha dificultado el mantenimiento de los ingresos familiares generados por la economía informal de la calle (Wilson 2020). En consecuencia, la disminución de los ingresos no se corresponde con los gastos domésticos elevados para acceder al agua, por lo que las comunidades de bajos ingresos tienen que restringir el lavado de manos y otras actividades de higiene personal.

Asimismo, las repercusiones económicas de la covid-19 también han dificultado que las familias de bajos ingresos conectadas a las redes de agua corriente puedan cumplir con el pago mensual de la tarifa de agua, por lo que corren el riesgo de que se les corte el suministro. Tanto Palyja como Aetra siguen exigiendo el pago a todo tipo de clientes, cuyas facturas se calculan en función del consumo medio de los últimos tres meses. La política de corte del servicio sigue siendo aplicable cuando el cliente no paga la factura. Un ejemplo claro fue el corte de agua a hogares de bajos ingresos en la zona este de Yakarta, donde varios residentes no pudieron pagar la factura debido a la pérdida de ingresos del hogar (Setiawan 2020).

En consecuencia, ante las dificultades de acceso al agua y el saneamiento, la desigualdad en Yakarta ha empeorado con la crisis de la covid-19, con mayores riesgos de contagio y propagación del virus en las comunidades de bajos ingresos. Por lo tanto, es evidente que las desigualdades agravadas por la covid-19 han atrapado a las comunidades de bajos ingresos en un círculo vicioso de vulnerabilidad del que solo podrían escapar a través de una transformación de la estructura de gobernanza del agua de Yakarta.

## COVID-19: MOMENTUM OR CHALLENGE?

Las críticas a la desigualdad en el acceso al agua en Yakarta han sido frecuentes desde la primera época de la privatización (Ardhianie 2006). Al igual que la mayoría de las críticas contra la privatización, se basaron en la noción del derecho humano al agua como contradictoria con la práctica de la privatización del agua. Esta noción se manifestó en 2002 con la creación de la Coalición Popular por el Derecho al Agua (KRuHA, por sus siglas en indonesio). Sus objetivos eran promover el derecho humano al agua y oponerse a la mercantilización y privatización del sector. Más tarde, en 2011, la KRuHA organizó una coalición cívica más amplia, conformada por diferentes actores con diversas preocupaciones sociales y medioambientales, conocida como Coalición de Residentes de Yakarta Contra la Privatización del Agua (KMMSAJ, por sus siglas en indonesio). Posteriormente, la coalición evolucionó hasta convertirse en un movimiento por la remunicipalización cuyo objetivo no es solo la transferencia de la propiedad del sector del agua, sino también una mayor participación ciudadana que asegure el derecho humano al agua (Lobina et al. 2019).

La lucha por la remunicipalización continúa. La pandemia y la necesidad de un acceso equitativo al agua han reforzado su urgencia y han dado nuevos bríos a los argumentos a favor de un modelo alternativo de gobernanza para revertir la persistente desigualdad del acceso al agua en Yakarta (Atika 2019). La KMMSAJ aprovechó

este impulso para reafirmar que el operador privado no ha proporcionado un acceso adecuado, fiable y asequible a las comunidades de bajos ingresos durante la crisis de la covid-19. Los representantes de la Fundación de Asistencia Jurídica de Yakarta, una organización integrante de la KMMSAJ, argumentaron que la privatización del agua había convertido este elemento en una mercancía de acceso exclusivo para las clases medias y altas (Ambari 2020). En la misma línea, la KMSSAJ publicó una declaración oficial dirigida a los organismos municipales de Yakarta responsables de la gobernanza del agua, con las siguientes demandas (Ambari 2020):

- el control del Estado sobre los recursos hídricos para el mayor beneficio de la población, tal y como establece el artículo 33 de la Constitución de Indonesia;
- que el gobernador de Yakarta rescinda los contratos de privatización del agua con los dos operadores privados y devuelva el servicio al control público;
- que el gobierno municipal de Yakarta garantice la disponibilidad y el acceso al agua potable para todos los residentes, especialmente las comunidad de bajos ingresos y marginalizadas, para contener la propagación del virus de la covid-19 y proteger la salud pública;
- que el órgano legislativo municipal garantice que el gobernador de Yakarta cumpla con su deber constitucional de controlar y gestionar el agua para el bienestar de los residentes;
- que se habilite la participación de la ciudadanía en los procesos de gobernanza y toma de decisiones en materia de agua en Yakarta;
- que la Comisión de Erradicación de la Corrupción (KPK) supervise el proceso de traspaso de la gestión del agua a las autoridades municipales de Yakarta, propensas a la corrupción.

Además de las demandas generales de la KMMSAJ, algunas organizaciones también exigieron una respuesta específica de emer-

gencia en materia de agua para las comunidades de bajos ingresos, especialmente para las residentes en asentamientos informales. El requerimiento incluía la instalación de espacios higiénicos para el lavado de manos y ayudas económicas para cubrir el consumo de agua. Lamentablemente, PAM Jaya sólo dio respuesta a la solicitud de instalaciones para el lavado de manos, con la habilitación de espacios en un tercio de los asentamientos informales, mientras que la demanda de apoyo para el pago del consumo de agua no obtuvo ninguna respuesta (G. Muhammad, entrevista personal, 2020). No obstante, la KMMSAJ sigue haciendo circular estas demandas en medios de prensa y plataformas en línea con la esperanza de que el gobierno local responda a las políticas. La KMMSAJ también está promoviendo debates políticos, seminarios y conferencias en línea (M. Reza, comunicación personal, 10 de junio de 2020; G. Muhammad, entrevista personal, 2020). Estas estrategias funcionan bien para aumentar la presión pública, dado que las estrategias tradicionales de movilización, como las concentraciones y las marchas, no son posibles durante la pandemia.

La crisis de la covid-19 ha motivado a KMMSAJ no solo a utilizar una plataforma en línea, sino a replantear su estrategia (M. Reza, comunicación personal, 10 de junio de 2020). En el pasado, la estrategia de la KMMSAJ y sus consecutivas victorias legales habían generado mucho interés en el país, con avances concretos hacia la remunicipalización del agua en Indonesia (Marwa 2019b). Pero la crisis de la covid-19 ha dificultado la impugnación de la privatización a través de estrategias legales, ya que el gobierno nacional ha elaborado diversas normativas favorables a las empresas para atraer inversores extranjeros, en el marco de políticas que el gobierno considera necesarias para la recuperación económica después de la pandemia (Harsono 2020). Un ejemplo de ello es la controvertida ley ómnibus sobre la creación de empleo, que pretende fomentar más inversiones mediante la desregulación del sector laboral, la flexibilización de la protección medioambiental y la privatización de infraestructuras que antes eran propiedad del Esta-

do, como la electricidad. Unos de los artículos de legislación que se han propuesto –y que supone un reto especial para la lucha por la remunicipalización del agua– es la promoción de una modalidad centralizada de gobernanza de los recursos para facilitar actividades empresariales que se vean obstaculizadas por las normativas locales (Eloksari 2020).

Como alternativa a la estrategia basada en disputas judiciales, un representante de la KRuHA defendió la importancia de vincular la lucha por la remunicipalización del agua con movimientos más amplios por la justicia social y ambiental. La ley ómnibus ha generado la oposición de organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos y de organizaciones ecologistas que han criticado que se priorice el crecimiento económico sobre la justicia social y ambiental (Jakarta Post 2020). Un representante de la KRuHA describió la situación actual como una “vuelta a la época posterior a la reforma” (M. Reza, comunicación personal, 10 de junio de 2020). Sostuvo que, dado que los movimientos sociales se ven obligados a absorber tantos temas al mismo tiempo, resulta más difícil para las organizaciones de base influir en el debate público (M. Reza, comunicación personal, 10 de junio de 2020). Por lo tanto, en lugar de centrarse en la narrativa sectorial del acceso al agua urbana y competir con otros movimientos, la KRuHA vincula la lucha por la remunicipalización del agua con otras luchas por la justicia social y el medio ambiente a escala nacional para reclamar el control público sobre los recursos hídricos. Esta estrategia está en consonancia con el concepto de *Semesta Air*, que encarna una idea holística del agua que conecta a los seres humanos con el medio ambiente en varias escalas y establece conexiones con diferentes tipos de aguas superficiales basadas en ciclos hidrológicos (Lobina et al. 2019).

Lamentablemente, las crecientes demandas y movilizaciones a favor de la remunicipalización no han acelerado el proceso en un sentido pragmático de transferencia de la propiedad o en términos de mayor participación pública en la gobernanza del agua. El gobernador de la ciudad, Anies Baswedan, había prometido en el año



2018 asumir gradualmente el control del agua de Yakarta, pero su administración no ha mostrado ningún progreso significativo en esta dirección, excepto una renegociación de contrato en curso entre PAM Jaya y dos operadores privados. Esto se debe en parte a las incoherencias del gobierno local de Yakarta a lo largo del proceso de remunicipalización; por un lado ha convocado a un equipo especial de asesores para apoyar este proceso, pero por otro lado ha designado a un exdirector de Aetra para su dirección. Estas incoherencias han estancado el proceso de remunicipalización del agua, ya que el gobierno local tiene que enfrentarse a la dura oposición de dos operadores privados y del gobierno nacional (M. Reza, comunicación personal, 10 de junio de 2020).

Aunque las negociaciones siguen teniendo lugar a puerta cerrada, la crisis de la covid-19 ha servido en realidad para intensificar las presiones a favor de la privatización, ya que sus defensores argumentan que contribuiría a la recuperación económica de la ciudad. Las agencias internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial, han promovido el capital privado como la única solución para financiar proyectos de infraestructura masivos (Bigger y Webber 2020). Esta presión ha hecho que el gobierno local de Yakarta apoye la idea de asociaciones público-privadas. Por ejemplo, el gobernador de Yakarta ha dado recientemente luz verde al controvertido Proyecto de Desarrollo Costero Integrado de la Capital Nacional (NCICD, por sus siglas en indonesio) como parte de una estrategia de mitigación de inundaciones. El elevado coste de la inversión, de hasta 40.000 millones de dólares, se amortizaría a través de una asociación público-privada (Both ENDS, SOMO y TNI 2017; Nurbaiti 2020).

Como resultado, los intercambios sobre la remunicipalización del agua entre las élites gubernamentales se han aplazado, mientras que el enfoque de la discusión se ha limitado a la transferencia de la propiedad y la ampliación del acceso, sin reconocer la importancia de la participación ciudadana (Tambun 2019). El director de PAM Jaya también utilizó a la covid-19 como excusa para transformar el

debate en una discusión puramente técnica sobre la distribución del agua, dejando de lado las persistentes desigualdades que caracterizan la gobernanza del agua en Yakarta. Cuando se le planteó la cuestión de la remunicipalización del agua, se limitó a decir que la empresa se centraría en el suministro de agua limpia añadiendo 30.000 nuevos clientes en las zonas del norte y el oeste de Yakarta e instalando lavabos portátiles en algunos espacios públicos para hacer frente a la pandemia (Syakriah 2020).

## REPENSAR LA REMUNICIPALIZACIÓN DEL AGUA

En conclusión, la crisis de la covid-19 ha exacerbado la desigualdad del agua en Yakarta y ha colocado a las comunidades de bajos ingresos en un círculo vicioso de vulnerabilidad. La coalición de base KMMSAJ ha aprovechado este impulso para poner de manifiesto la desigualdad en el acceso al agua en Yakarta y acelerar el proceso de remunicipalización. Teniendo en cuenta los límites de recursos y espacios como consecuencia de la crisis de la covid-19, la KMMSAJ se ha visto obligada a modificar algunas de sus estrategias, como trasladar sus actividades a Internet, utilizar estrategias que no se centren en aspectos judiciales y ampliar sus alianzas para mantener la presión popular a favor de la remunicipalización.

Sin embargo, esta presión no se ha traducido en una prioridad a nivel político. Los impactos económicos negativos de la covid-19 han motivado al gobierno nacional a promover la privatización para atraer más inversiones extranjeras, mientras que las agencias de desarrollo internacional han respaldado la inversión privada como la solución al doble dilema de la ciudad: infraestructura resistente y restricción fiscal.

Mientras tanto, el gobierno local, que ha sido inconsistente en su posición sobre la remunicipalización, ha autorizado proyectos de mitigación de inundaciones utilizando un esquema de asociación público privada. Por estas razones, la crisis de la covid-19 se ha convertido en un arma de doble filo en el proceso de remunici-

palización de Yakarta. Da impulso a la presión popular y, al mismo tiempo, refuerza a una élite favorable a la privatización.

## REFERENCIAS

- Abidin, H.Z. 2014. Mapping and Analysis of Land Subsidence Impacts in Jakarta Area. 1–13.
- Ambari, M. 2020. Kebutuhan Air Bersih di Tengah Covid-19 Pandemi. *Mongabay*, 23 de marzo.
- Ardhianie, N. 2006. Water Privatisation in Indonesia. Yakarta: AMRTA Institute for Water Literacy.
- Atika, S. 2019. Jakarta's remunicipalization plan raises hope for better water service. *The Jakarta Post*. <https://bit.ly/38ndOQ8> (consultado el 14 de febrero de 2019).
- Bakker, K., Kooy, M., Shofiani, N. E. y Martijn, E. J. 2008. Governance Failure: Rethinking the Institutional Dimensions of Urban Water Supply to Poor Households. *World Development*, 36(10), 1891–1915. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.09.015>
- Bigger, P. y Webber, S. 2020. Green Structural Adjustment in the World Bank's Resilient City. *Annals of the American Association of Geographers*, 1–16. <https://doi.org/10.1080/24694452.2020.1749023>
- Both ENDS, SOMO y TNI. 2017. Social justice at bay: The Dutch role in Jakarta's coastal defence and land reclamation. <https://bit.ly/2U3QRsJ> (consultado el 22 de octubre de 2019).
- Colbran, N. 2009. Will Jakarta be the next Atlantis? Excessive groundwater use resulting from a failing piped water network. *5/1 Law, Environmental Development Journal*, 5, 20–37.
- Colbran, N. 2017. Piped Water in Jakarta: A Political, Economic, or Social Good? In Langford, M. y Russell, A. (Eds.) *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eloksari, E. A. 2020. Omnibus bill to diminish local governments' authority over spatial planning: KPPOD. *The Jakarta Post*. 27 de febrero.
- Harsono, N. 2020. House approves revised Mining Law amid outcry. *The*

- Jakarta Post*. 13 de mayo.
- Heriyanto, D. 2018. What you need to know about Jakarta's water privatisation. *The Jakarta Post*. 12 de abril.
- Joy, K. J., Kulkarni, S., Roth, D., y Zwarteven, M. 2014. Re-politicising water governance: exploring water re-allocations in terms of justice. *Local Environment*, 19(9) 954–973. <https://doi.org/10.1080/13549839.2013.870542>
- Kooy, M., Walter, C. T., y Prabaharyaka, I. 2018. Inclusive development of urban water services in Jakarta: The role of groundwater. *Habitat International*, 73, 109–118. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.10.006>
- Kurniasih, H. 2008. Water Not for All: The Consequences of Water Privatisation in Jakarta, Indonesia. Ponencia presentada a la 17th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia. Melbourne: Asian Studies Association of Australia.
- Lanti, A. 2006. A Regulatory Approach to the Jakarta Water Supply Concession Contracts. *Water Resource Development*, 22(2), 255–276.
- Lobina, E. 2016. Water remunicipalisation: Between pendulum swings and paradigm advocacy. En Bell, S., Allen, A., Hofmann, P. y The, T.-H. (Eds.) *Urban Water Trajectories*. Londres: Springer International Publishing.
- Lobina, E., Wegmann, V. y Marwa, M. 2019. Water Justice Will Not Be Televised: Moral Advocacy and the Struggle for Transformative Remunicipalisation in Jakarta. *Water Alternatives*, 12(2), 725–748.
- Marwa, M. 2019a. Changing Water Governance for the Urban Poor in an Informal Settlement: the Case Study of Penjaringan, North Jakarta. MSc Thesis. Londres: University College London.
- Marwa, M. 2019b. Changing Water Regime: Remunicipalization in Indonesia under the Global Hegemony of Privatization. *Global South Review*, 1(1), 6. <https://doi.org/10.22146/globalsouth.33131>
- Menzies, I. y Setiono, M. 2010. Output-based aid in Indonesia: Improved access to water services for poor households in western Jakarta. Yakarta: The World Bank.
- Nurbaiti, A. 2020. Fishermen, activists decry Anies' decision to grant reclamation for Ancol expansion. *The Jakarta Post*. 4 de julio.

- Padawangi, R. y Douglass, M. 2015. Water, water everywhere: Toward participatory solutions to chronic urban flooding in Jakarta. *Pacific Affairs*, 88. <https://doi.org/10.5509/2015883517>
- Padawangi, R. y Vallée, M. 2017. Water Connections: Output-based aid for the urban poor and the pursuit of water justice in Jakarta, Indonesia. En Caniglia, B.S., Valée, M. y Frank, B. (Eds) *Resilience, Environmental Justice and the City*. Londres: Routledge.
- Putri, P. W. 2016. Moulding Citizenship: Urban Water and the (Dis)appearing Kampung. En Bell, S., Allen, A., Hofmann, P. y The, T.-H. (Eds.) *Urban Water Trajectories*. Londres: Springer International Publishing.
- Setiawan, R. 2020. Listrik & Air East Park Mati sebab Telat Bayar, PLN Temui Pengelola. *Tirto.Id*. 11 de junio.
- Surjadi, H. 2019. Jakarta Poor still Fighting for Tap Water. *The Jakarta Post*. October 12.
- Syakriah, A. 2020. Hand washing to counter COVID-19 still a luxury for Indonesia's urban poor. *The Jakarta Post*. March 24.
- Tambun, L. T. 2019. Ambil Alih Pengelolaan Air Minum, PAM Jaya Minta Pendampingan Kejati. *Berita Satu*. November 6.
- Jakarta Post. 2020. Omnibus law 'may sacrifice' human rights, environment. *The Jakarta Post*. 29 de enero.
- Wilson, I. 2020. Covid-19, inequality and Jakarta's urban poor: resilient, but at great risk. *Indonesia at Melbourne*. 11 de abril.
- Zamzami, I. y Ardhanie, N. 2015. An End to Struggle? Jakarta's Resident Reclaim Their Water System. En Kishimoto, S., Lobina, E. y Petitjean, O. (Eds) *Our Public Water Future: the Global Experience with Remunicipalisation*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).





## Capítulo 13

Beverley Mullings

# UNA OPORTUNIDAD PARA HACER UNA PAUSA Y REPENSAR: EL AGUA PÚBLICA DE JAMAICA DESPUÉS DE LA COVID-19

**L**a pandemia de covid-19 ha puesto de manifiesto la amenaza que supone para la salud pública el hecho de que sectores de la población no tengan acceso al agua pública. El agua se ha revelado como un elemento crucial para preservar la salud, posibilitando el lavado de manos y la limpieza de superficies para frenar la propagación del contagio. Los esfuerzos realizados en Jamaica para responder a la necesidad urgente de acceso universal al agua pública están revelando la magnitud del desafío financiero que la deteriorada infraestructura de agua de la isla supone para su principal operador público: la Comisión Nacional del Agua. La pandemia también ha amplificado las deficiencias de los proyectos de asociaciones público-privadas que se centran en la recuperación de los costes del agua no facturada en lugar de invertir en alternativas infraestructurales sostenibles.

Este capítulo sostiene que la pandemia ha ofrecido a los jamaicanos la oportunidad de hacer una pausa y reevaluar la importancia del acceso público universal al agua para la vida y la salud de la población. También ha evidenciado el imperativo de poner mayor

énfasis en innovaciones para posibilitar mejoras infraestructurales sostenibles en lugar de tecnologías sofisticadas destinadas a mejorar la eficiencia para la recuperación de costes.

## INTRODUCCIÓN

Resulta un tanto irónico que el nombre *Jamaica* derive de la palabra *Xaymaca*, un término indígena que significa “tierra de madera y agua” y que fuera utilizado por los primeros pobladores, los taínos, para describir la isla. Es una descripción que ya no caracteriza las condiciones ambientales en las que los habitantes de esta isla de 11.000 km<sup>2</sup> aseguran su acceso al agua. Aunque aproximadamente el 93% de la población tiene acceso al agua potable, existen grandes desigualdades en la distribución, la facilidad de acceso y el coste del servicio, todo ello agravado por la pandemia. Lo que ha quedado claro tras la crisis del coronavirus es la magnitud de la mala gestión del agua en Jamaica durante los últimos 40 años y la necesidad de reevaluar lo que significa proporcionar un acceso universal a agua limpia y segura. Como bien observa Arundhati Roy, la pandemia es un portal que ha puesto de manifiesto las desigualdades de las políticas de gestión del agua existentes, que exponen a poblaciones específicas a la muerte y la enfermedad, pero también una oportunidad para reimaginar el suministro público de agua de forma que se valore realmente el acceso universal como un derecho humano básico.

Una rápida lectura de estadísticas recientes pinta un panorama de acceso al agua pública en Jamaica aparentemente aceptable. En 2017, el 90,6% de la población tenía acceso al menos a servicios básicos de agua potable (World Development Indicators 2020), definidos por dos agencias de Naciones Unidas (WHO/UNICEF 2020) como “agua potable de una fuente mejorada, como agua corriente, pozos de sondeo o pozos tubulares, pozos excavados protegidos, manantiales protegidos y agua envasada o entregada, cuyo tiempo de recogida no sea superior a 30 minutos en un viaje de ida y vuel-

ta”. Esta cifra se eleva al 95,5% para los habitantes de las zonas urbanas y se reduce a aproximadamente al 85% en las zonas rurales. Las estimaciones publicadas en el Plan Nacional de Implementación de la Política del Agua de 2019 proporcionan una imagen más detallada del acceso en toda la isla. El plan indica que aproximadamente el 70% de la población recibe agua a través de las conexiones domiciliarias proporcionadas por el principal operador público de agua -la Comisión Nacional del Agua (NWC, por sus siglas en inglés)- y el 30% restante obtiene agua de fuentes públicas, camiones cisterna, tanques comunitarios de captación de agua pluvial, así como de ríos y arroyos (Government of Jamaica 2019).

Pero detrás de estas cifras se esconde una historia menos impresionante: de infraestructuras deterioradas, de calidad de servicio restringida, de acceso muy desigual y con una importante transferencia de los costes de suministro a los hogares. Aunque la mayoría de los jamaicanos tienen acceso al suministro de agua potable (National Water Commission 2020), la calidad y la cantidad del servicio prestado se ven comprometidas por la ineficacia de su envejecida infraestructura hídrica (Government of Jamaica 2019). La pandemia de covid-19 ha sacado a la luz las desigualdades y vulnerabilidades del régimen hídrico del país. No sólo ha amplificado la incapacidad de la deteriorada infraestructura hídrica de la isla para proporcionar a los hogares un acceso continuo al agua potable, sino que también ha puesto de manifiesto los niveles inaceptables de riesgo para la salud pública que las desigualdades en la prestación del servicio imponen a los hogares de bajos ingresos.

## EL DETERIORO DE LA INFRAESTRUCTURA HÍDRICA

El deterioro de las infraestructuras hídricas de Jamaica es la culminación de años de inversiones inadecuadas, un reflejo del continuo endeudamiento y la crisis económica de la isla, que ha dejado gran parte de las infraestructuras creadas en la década de 1960 (cuando el país obtuvo la independencia) con un mantenimiento lamenta-

ble. El auditor general de Jamaica estimó que los niveles de agua no facturada (el agua que se “pierde” antes de llegar al consumidor), llegaban al 71%. En 2014, el organismo calculó que de los 270.000 millones de galones de agua no facturada producidos, aproximadamente el 49% se debía a fugas y el 51% al consumo sin pagar (Auditor General’s Department of Jamaica 2014). En combinación con las escasas precipitaciones y las condiciones de sequía en algunas partes de la isla durante casi una década, el suministro constante de agua sigue siendo un problema constante para los hogares de todo el país. El agua se restringe de forma rutinaria y en zonas urbanas de Kingston, la ciudad capital, no es raro que el agua corriente se suspenda por la noche o en determinados días de la semana. La inseguridad en el abastecimiento se ha convertido en un hecho tan cotidiano que incluso entre el 70% de los hogares urbanos que reciben agua de una fuente canalizada es necesario comprar tanques de almacenamiento para garantizar un suministro fiable. Sin estos tanques, la mayoría de los hogares de Jamaica no podrían cumplir las directrices de la Organización Mundial de la Salud en materia de higiene para evitar la propagación de la covid-19.

## **INSEGURIDAD DE LA TENENCIA, INSEGURIDAD DEL AGUA**

Para los hogares de las zonas rurales, donde menos de la mitad de la población tiene acceso al agua corriente (Government of Jamaica 2008), así como para alrededor del 20% de la población de la isla que vive en las 750 comunidades informales de Jamaica, la inseguridad del agua ya se ha convertido en un asunto que amenaza la vida (Ministry of Transport, Works and Housing 2014). Porque, como ya lo ha demostrado la pandemia, es imposible mantenerse a salvo cuando la única fuente de acceso al agua potable de un hogar es una tubería en un patio de la vecindad a la que acceden varias familias, o una fuente pública utilizada por una comunidad más amplia. Además, como se señala en la Plan Nacional de Implementación de la Política Nacional del Agua 2019, los surtidores públicos suelen

estar ubicados lejos de los hogares (Government of Jamaica 2019). El 27% de las personas que recogen agua de las tomas colectivas de las zonas rurales y los pueblos fuera del área metropolitana de Kingston deben caminar más de 500 metros. Entre los hogares de bajos ingresos con inseguridad en la tenencia de la tierra, el distanciamiento físico, las recomendaciones sobre el lavado de manos y la limpieza de superficies han sido difíciles de cumplir en ausencia de un suministro fiable de agua corriente.

No es de extrañar que la comunidad rural de Portland Cottage, en la parroquia sureña de Clarendon, fuera uno de los primeros focos de la covid-19, con algunos de los primeros casos de infección registrados en el país (Mundle 2020). Situada en una zona de prohibición de construcciones por ser propensa a inundaciones, Portland Cottage es un asentamiento informal cuyos residentes han tratado de mantener una presencia a largo plazo con la esperanza de que su ocupación continua de la tierra pueda ser reconocida eventualmente para la regularización de la tenencia. Pero el carácter informal de la comunidad ha sido parte de la razón por la que el 25% de los 4.704 residentes de Portland Cottage compran el agua que utilizan, el 23% depende de surtidores públicos y el 22% de tuberías privadas ((Social Development Commission 2020). A medida que la crisis económica de Jamaica se agrava bajo la presión de la pandemia, los hogares de bajos ingresos y sin empleo tendrán cada vez más dificultades para financiar el aumento de los protocolos higiénicos para contener la covid-19, especialmente porque el coste del agua transportada en camiones cisterna privados es más elevado que el del suministro por tuberías. Como nos lo explicaba un residente de Portland Cottage entrevistado para esta investigación, “el consumo de agua es ahora un gran problema, porque tenemos que lavarnos las manos más a menudo y debemos pagar 4.000 dólares<sup>1</sup> cada vez, y estamos desempleados, así que es difícil... El agua

<sup>1</sup> N.T. 4.000 dólares jamaicanos equivalen a 27 dólares estadounidenses a la cotización de marzo de 2021 (1 J\$ = 0,0068 US\$).

que comprábamos solía alcanzar para más de dos semanas, pero ahora no. Aquí nos gustaría ser gente normal y tener agua del grifo en nuestra casa” (Hyman 2020).

## LAS RESPUESTAS A LA PANDEMIA DE COVID-19

En el contexto de la pandemia, la Comisión Nacional del Agua renunció al cobro de las multas por mora y las tasas de reconexión entre mayo de 2020 y julio de 2020, y puso en marcha un Programa de Asistencia Contra la Covid-19 (CAP, por sus siglas en inglés) que ofrecía a los clientes con retrasos superiores a 90 días un descuento del 30% en el pago de la factura (Allen 2020).

Estimado como una pérdida de ingresos equivalente a 500 millones de dólares, el programa de alivio (ampliado posteriormente hasta el 31 de agosto de 2020) ofreció a unos 31.000 clientes formales un respiro de la amenaza de desconexión, al tiempo que ayudaba a la empresa deficitaria a seguir siendo económicamente viable (Loop Jamaica 2020, Dawkins 2020). La NWC también ha ampliado la cobertura a las comunidades que se encuentran fuera de su zona de servicio, contratando a contratistas privados para que suministren agua en camiones cisterna a las comunidades que se encuentran fuera de su zona de operaciones (Linton 2020).

El CAP es una intervención bienvenida que ayudará a los hogares con problemas económicos y que se enfrentan a un acceso precario al agua. Pero esta intervención no aborda el problema constante del acceso restringido y poco fiable al agua que sufren habitualmente los clientes residenciales facturados, ni las dificultades a las que se enfrentan las familias sin acceso a una fuente de agua corriente. Se trata de retos estructurales que ponen de manifiesto la necesidad de que Jamaica revise sus infraestructuras hídricas.

Pero lo más importante es que se trata de intervenciones que habrían sido improbables si la NWC fuera un operador privado de agua.



## LA PRIVATIZACIÓN: UNA FALSA SOLUCIÓN

Durante los últimos cinco años, la NWC ha operado bajo la amenaza constante de la privatización. Al operar con pérdidas durante la última década, la empresa pública (creada en 1980) ha luchado por aumentar el acceso al servicio, la distribución y la mejora de las infraestructuras, al tiempo que se esforzaba por elevar sus niveles de recuperación de costes. El suministro de agua en Jamaica también ha tendido a ser costoso debido a las grandes cantidades de energía necesarias para producir agua en la isla. Por ejemplo, en 2019, la energía representó aproximadamente el 30% de los costes operativos de la empresa (Government of Jamaica 2019). Reconociendo la profundidad del desafío al que se enfrenta el sector del agua en general, en 2002 el gobierno confirmó su compromiso con un enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos destinado a crear un entorno propicio para “el desarrollo y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa y sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (Government of Jamaica 2002).

Desde esa perspectiva, el gobierno se ha centrado en hacer que la NWC sea más eficiente desde el punto de vista energético y ha intentado reducir los altos niveles de agua no facturada que se pierde en el proceso de producción. Una de estas iniciativas ha sido una asociación público-privada de cinco años con Miya, una empresa europea especializada en soluciones de eficiencia hídrica urbana, de propiedad de banco de inversión Bridgeport (Reuters 2019). Contratada con un coste de 42,5 millones de dólares, la asociación Miya/NWC pretende conseguir un ahorro diario de 70 millones de litros de agua al día en el área metropolitana de Kingston (Miya 2015), lo que supondría un ahorro potencial para el país de 250 millones de dólares en los primeros cinco años (Kebede 2015).

A primera vista, la asociación público-privada NWC/Miya parecería ser una iniciativa exitosa, ya que ha logrado reducir las pérdidas de agua no facturada en las comunidades de Nannyville y Rockfort, del 80% inicial a menos del 30% actual. Pero el ahorro obtenido en esta comunidad pobre ha procedido de una mayor eficiencia en la facturación a los clientes y no de inversiones para mejorar la deteriorada infraestructura de agua de la ciudad. Aunque los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia en el suministro público de agua son bienvenidos, las intervenciones realizadas parecen estar menos motivadas por el objetivo del acceso universal que por la necesidad de demostrar el compromiso del gobierno con los principios de recuperación de costes, un requisito previo para obtener recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y un importante incentivo para la confianza de los inversores (Government of Jamaica 2019).

En 2015, el gobierno indicó su intención de privatizar la NWC, y desde entonces ha seguido avanzando con los planes de desinversión, a pesar de los llamamientos para que se consideren formas alternativas para mejorar la gestión de la empresa manteniéndola en manos públicas. En aquel momento, el entonces presidente en funciones de la empresa, Mark Barnett, se opuso a la privatización (Johnson 2015) argumentando que la NWC ya había emprendido el mismo tipo de estrategias para reducir las ineficiencias que suelen aplicar las empresas privadas; es decir, aumento de las tarifas, inversiones en tecnologías de facturación más eficientes, y la introducción de multas por pagos atrasados. Barnett también argumentó que la privatización no conduciría necesariamente a una reducción de los costes de explotación, dada la fuerte dependencia de la empresa pública de la energía, con altos costos. Asimismo, planteó la posibilidad de explorar opciones de incorporación de fuentes de energía renovables (Johnson 2015). Aunque el programa de recuperación de costes de la NWC se consideró una estrategia muy necesaria para reducir las pérdidas en las que la empresa incurría habitualmente, la estrategia seguida ha tendido a priorizar la

recuperación de costes a corto plazo, con aumento de las tarifas y la reducción de los periodos de gracia para las facturas atrasadas, en lugar de la renovación a largo plazo de la infraestructura que constituye el principal problema del sistema del agua de la isla (National Water Commission 2018).

Un llamado de la Asociación de Funcionarios del Gobierno Local de Jamaica al Banco Mundial para que retire su apoyo a la privatización también puso de manifiesto algunas de las preocupaciones de los funcionarios ante la limitada preocupación por la situación de los usuarios más pobres (Davis Whyte 2016, Campbell 2016). Citando la relación entre la privatización y las elevadas tarifas para los consumidores, los cortes para los hogares que no pueden pagar, los problemas de calidad y una falta general de transparencia en la gestión, el sindicato se hizo eco de muchas de las preocupaciones que organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo han expresado durante los últimos 20 años. Pero, al igual que el Banco Mundial, el gobierno jamaicano ha seguido apoyando la idea de la privatización por la oportunidad que supondría para desprenderse de 29.000 millones de dólares de deuda vinculada a un plan de pensiones sin financiación que se incluyó en los libros contables de la NWC en el año 2004 (Loop Jamaica 2019).

En 2018, el gobierno negoció un préstamo de 15.000 millones de dólares jamaicanos (la segunda mayor transacción de esta naturaleza en la historia del país) con el National Commercial Bank (Saunders 2018). El préstamo ha permitido a la NWC refinanciar préstamos denominados en Estados Unidos en concepto de intereses y ha hecho posible que la NWC ejecute una serie de proyectos de inversión de capital destinados a reducir los niveles de agua no facturada. En efecto, la emisión de bonos ha servido de señal para el mercado. Como lo ha expresado el Primer Ministro, “ahora estamos convirtiendo la NWC en un activo en el que pueden invertir los fondos de pensiones y las empresas aseguradoras. Eso sienta las bases para la posible colocación de la NWC en el mercado de valores, donde los jamaicanos podrían poseer una parte de la NWC en términos

accionarios” (Saunders 2018). En combinación con la intención declarada por el gobierno de forjar un nuevo modelo de negocios con “un socio comercial internacional que entienda de agua” en 2019 (Loop Jamaica 2019), la privatización de la Comisión Nacional del Agua parecía un hecho consumado hasta marzo de 2020, cuando el nuevo coronavirus dio paso a la actual pandemia mundial.

## CONCLUSIÓN

La pandemia de covid-19 ha ofrecido a Jamaica la oportunidad de hacer una pausa y repensar el suministro público de agua de forma que se valore realmente el acceso universal como un derecho humano básico. Cuatro décadas años de integración en los mercados mundiales han diezmado la infraestructura hídrica de Jamaica y han dejado a las comunidades vulnerables en mayor riesgo. Como han argumentado numerosos estudiosos previos, los principios plasmados en los objetivos del acceso universal al agua no encajan bien con la lógica del mercado, y la covid-19 nos recuerda ahora que el futuro de las comunidades más vulnerables está íntimamente ligado al nuestro. El hecho de que la NWC haya sido capaz de responder a esta crisis sin recurrir a las métricas del mercado para determinar a quién hay que apoyar y a quién hay que abandonar, permite visibilizar la clara diferencia entre un mandato impulsado por el lucro privado y los intereses de los accionistas y un mandato motivado por el objetivo del acceso universal. Si hay una lección que aprender de la pandemia de covid-19 es que las soluciones creativas abundan, si tenemos una visión clara y la certeza moral de pensar más allá de la lógica del fundamentalismo del mercado. Como nos recuerda Arundhati Roy, esta terrible desesperación nos ofrece la “oportunidad de repensar la maquinaria del juicio final que hemos construido para nuestra propia destrucción. Nada podría ser peor que una vuelta a la *normalidad*” (Roy 2020).

## REFERENCIAS

- Allen, P. 2020. NWC offers half billion dollar write-off in COVID initiative. *Caribbean Business Report*. May 7. <https://bit.ly/2HzjWt4> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Auditor General's Department of Jamaica. 2014. Special Audit Report: National Water Commission-K-Factor Programme. <https://bit.ly/2HALkXM> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Campbell, C. 2016. Davis-White Concerned about Proposed NWC Privatisation. *Nation Wide Radio*. <https://bit.ly/323lpPV> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Dawkins, C. 2020. NWC Customers Urged to Make Use of COVID-19 Assistance Programme. *Jamaica Information Service*. <https://bit.ly/3kwzbSg> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Davis Whyte, H. 2016. Letter to Mr. Alister Smith, Executive Director of the World Bank Group.
- Government of Jamaica. 2002. *Global Water Partnership and Integrated Water Resources Management Framework*. Kingston. Agosto.
- Government of Jamaica. 2088. Caribbean Sanitation Workshop to Look at Urgent Issues. *Jamaica Information Service*. <https://bit.ly/34uJYXi> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Government of Jamaica. 2019. National Water Sector Policy and Implementation Plan. Kingston: Ministry of Economic Growth and Job Creation.
- Hyman, D. 2020. Covid Water Woe - Woman in Portland Cottage with 2 Kids Appeals for help amid supply shortage. *The Gleaner*. 3 de abril. <https://bit.ly/31OqsU9> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Johnson, J. 2015. NWC should not be Privatized says Acting President. *The Gleaner*. 20 de julio. <https://bit.ly/2HCO1IA> ((consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Kebede, R. 2015. The High Costs of Jamaica's Crumbling Water Infrastructure Frequent water outages on the island result in huge productivity losses. *Bloomberg CityLab*. 10 de diciembre. <https://bloom.bg/3kB->

- vkmp (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Linton, L. 2020. NWC Reports Major Increase in Trucking of Water. *Jamaica Information Service*. 11 de mayo. <https://bit.ly/31LLiDC> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Loop Jamaica. 2019. New business model coming for NWC - Aubyn Hill. *Loop News*. <https://bit.ly/31OqWcV> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Loop Jamaica. 2020. NWC customers in arrears get 30% discount. *Loop News*. 6 de mayo. <https://bit.ly/3kAvZVz> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Ministry of Transport, Works and Housing. 2014. Jamaica National Report for the United Nations 2016 Conference. *Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III)*. Kingston.
- Miya. 2015. Miya signs a water efficiency project estimated at \$42.5M in Jamaica. *Cision PR Newswire*. 9 de julio. <https://prn.to/2HDMBgI> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Mundle, T. 2020. Portland Cottage in Clarendon under watch. *Jamaica Information Service*. April 2. <https://bit.ly/3ovcZtU> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- National Water Commission. 2018. NWC Tariff Submission for the Period January 2019 to December 2021. Submission to the Office of Utilities Regulation (OUR). Kingston.
- National Water Commission. 2020. Website. <https://www.nwcjamaica.com> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Reuters. 2019. Israel's Arison sells Miya water firm to Bridgepoint for \$260 million. *Reuters*. 28 de enero. <https://reut.rs/2G2N9fv> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Roy, A. 2020. The Pandemic is a Portal. *Financial Times*. 3 de abril. <https://on.ft.com/3jrNt5a> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Saunders, A. 2018. NWC borrows \$15b from NCB. *The Jamaica Observer*. 16 de mayo. <https://bit.ly/37HK8Na> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Social Development Commission. 2020. <https://bit.ly/35BMjiB> (consultado el 30 de setiembre de 2020).



do el 30 de setiembre de 2020).

WHO/UNICEF. 2020. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply, Sanitation and Hygiene. <https://washdata.org> (consultado el 30 de setiembre de 2020).

Williams, R. 2020. NWC offers 30% on outstanding balances of residential customers more than 90 days in arrears. *Jamaica Information Service*. 6 de mayo. <https://bit.ly/3kyBtQM> (consultado el 30 de setiembre de 2020).



## Capítulo 14

Christopher Herzog

Arnd Wendland

Claudia Wendland

# UNA MIRADA DESDE DENTRO: LA RESPUESTA DE HAMBURGO A LA COVID-19

**E**ste capítulo ofrece un análisis de la experiencia de Hamburg Wasser -la segunda empresa de agua y saneamiento más grande de Alemania- en respuesta a la pandemia de Covid-19, hasta agosto de 2020. Como empleados de esta empresa pública, nos centramos en los retos y las medidas adoptadas al interior de nuestra estructura organizativa para garantizar la prestación de servicios de agua y saneamiento sin comprometer la estabilidad de las operaciones y la salud de los trabajadores y de los usuarios. En las páginas que siguen examinamos nuestros protocolos de planificación de emergencias, su evolución durante la emergencia sanitaria y posibles lecciones para la gestión de crisis futuras.

## INTRODUCCIÓN

Hamburg Wasser es un grupo de empresas públicas que suministran servicios de agua y saneamiento a más de dos millones de consumidores en la región metropolitana de Hamburgo, una ciudad-estado del norte de Alemania. Los servicios se suministran a través

de dos entidades jurídicas autónomas: Hamburger Wasserwerke GmbH (Aguas de Hamburgo) y Hamburger Stadtentwässerung AöR (Aguas Residuales de Hamburgo). Desde el año 2006 estas dos entidades operan bajo un mismo techo institucional y con objetivos, estructura administrativa y procedimientos comunes, así como una gestión unificada en los tres primeros niveles jerárquicos.

Ambas empresas han sido siempre propiedad del Estado Federal de Hamburgo. En 2004, los ciudadanos demandaron un referéndum contra su posible privatización y tuvieron éxito, lo que dio lugar a una ley en 2006 que garantizaba el suministro público de agua. La ley dice lo siguiente:

El suministro público de agua es responsabilidad de la Ciudad Libre y Hanseática de Hamburgo como una obligación estatal. Si esta tarea es llevada a cabo por terceros, sus acciones serán en su totalidad propiedad de la empresa de la Ciudad Libre y Hanseática de Hamburgo (Freie und Hansestadt Hamburg, 2006).

La misión de Hamburg Wasser es suministrar servicios de agua asequibles a todos los residentes y consumidores del área metropolitana, garantizando la sostenibilidad económica y ecológica para las generaciones futuras. En 2009, Hamburg Wasser fundó una filial de suministro de energía renovable, Hamburg Energie, que desde entonces se ha convertido en uno de los mayores proveedores locales de energía renovable del norte de Alemania. Otra filial de 100% propiedad de la empresa es Consulaqua, una entidad de consultoría que sirve de interfaz entre la empresa pública y el sector privado.

## LA PREPARACIÓN PARA EMERGENCIAS ANTES DE LA COVID-19

Las emergencias y las crisis en las instalaciones de infraestructuras críticas pueden provocar un deterioro considerable de su funcionalidad y causar daños a sistemas públicos y económicos a una escala más amplia (BMI 2011). Hamburg Wasser ha elaborado una serie de protocolos de gestión de emergencias y crisis muy específicos, que

incluyen respuestas a infecciones bacterianas por coliformes en la red, desastres climáticos y amenazas terroristas.

El plan de emergencia para crisis referidas a epidemias y pandemias consta de tres aspectos principales: gestión interna y responsabilidades; propuestas concretas de medidas para reducir la incidencia de la infección y proteger las zonas de procesamiento vulnerables; y requisitos mínimos de personal para mantener niveles adecuados de suministro de agua y gestión de aguas residuales. Un manual de instrucciones describe las estructuras y los procedimientos que deben aplicarse en cuanto deje de ser posible el funcionamiento normal. El objetivo es mantener un equipo de gestión de crisis con participación de personal de 18 áreas temáticas que pueden reunirse en diferentes configuraciones dependiendo de la situación.

Además de la provisión y el desarrollo de estructuras y procedimientos teóricos, el desarrollo de la capacidad de los miembros de la gestión de crisis es un instrumento central de la estrategia de la empresa, con actividades periódicas de formación y puesta a prueba de las estructuras y procedimientos para anticiparse a escenarios específicos. Los miembros del equipo de gestión de crisis proceden de las distintas áreas operativas de la empresa y en algunos casos no se conocen entre sí. Las sesiones de formación familiarizan a los miembros con los procedimientos. A finales de 2019, Hamburg Wasser llevó a cabo un ejercicio conjunto, en cooperación con los operadores de la red de electricidad y gas de Hamburgo, para reforzar la cooperación entre los operadores de infraestructuras en caso de crisis.

## LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA DURANTE LA COVID-19

Poco antes de que se identificara el primer caso de coronavirus en Hamburgo, se decidió crear un comité de emergencia interdivisional. Hamburg Wasser consideró la situación pandémica como una *emergencia* para la empresa más que una simple *crisis*. A pesar de

ello, se aplicaron las herramientas de gestión de crisis. Debido al escenario de la pandemia, todas las reuniones del comité de emergencia se realizaron por teléfono y videoconferencia.

Las primeras reuniones fueron una prueba en términos de comunicación digital, así como un primer intento de comprender el alcance del trabajo que se iba a realizar. Los preparativos estructurales y la formación de los últimos años dieron sus frutos y se actualizaron y revisaron continuamente. Se definieron las responsabilidades y las estructuras de comunicación y se coordinaron los métodos de trabajo.

Incluyendo las sustituciones por vacaciones, 23 personas de diferentes departamentos formaron parte del comité de emergencia. En concreto:

- **Jefe de Operaciones:** Dirige el comité y modera las reuniones. Tiene autoridad para tomar las decisiones finales. Mantiene estrecho contacto con los dos directores generales y los consejos de personal.
- **Equipo de Coordinación:** Organiza y garantiza el buen funcionamiento del comité. Prepara las reuniones en colaboración con el Jefe de Operaciones.
- **Equipo de Personal y Salud:** Elabora recomendaciones básicas para hacer frente a la pandemia, especialmente desde el punto de vista organizativo, médico y de seguridad laboral.
- **Equipo de Operaciones de Emergencia:** Desarrolla planes especiales de emergencia para las distintas unidades organizativas (como las de operación y mantenimiento) y se prepara para un posible empeoramiento de la situación.
- **Equipo de Gestión de Materiales:** Supervisa los inventarios y la adquisición de insumos clave.
- **Equipo de Comunicación:** Establece la comunicación interna y externa durante la pandemia.
- **Equipo de Tecnología de la Información:** Coordina todos los requerimientos técnicos relacionados con el cambio de mé-



todos de trabajo (por ejemplo videoconferencias).

El objetivo del comité de emergencia era centralizar la recogida de información, evaluar la situación, identificar los acontecimientos críticos y preparar las respuestas, todo ello bajo el lema de “adelantarse al momento”. El comité de emergencia también garantiza el intercambio exhaustivo de información y comunicación al interior de la empresa.

Los principales problemas se discutían en el comité de emergencias y se delegaban las cuestiones secundarias. Las soluciones propuestas se preparaban en grupos de trabajo más pequeños y se presentaban al comité de emergencia para la toma de decisiones. Las consultas de las unidades organizativas eran atendidas individualmente por los delegados responsables. Los responsables de los temas decidían qué cuestiones debían debatirse en el comité de emergencia y cuáles podían decidirse por su cuenta.

Las siguientes prácticas han demostrado ser útiles para el funcionamiento del comité de emergencia:

- Reuniones diarias.
- Seguimiento de la situación externa en Hamburgo, Alemania y otros países.
- Seguimiento de la situación interna, especialmente del personal, mediante una consulta periódica en las áreas operativas.
- Orden del día fijo y estandarizado y buena preparación de los elementos visuales de las reuniones, para permitir una toma de decisiones eficaz.

Para garantizar una comunicación interna transparente y coherente, los directivos y los empleados recibían regularmente información actualizada por correo electrónico, intranet y vídeo. La información se refería a la evolución de la exposición al coronavirus en la empresa, cuestiones de gestión de personal e instrucciones en

torno a las últimas normas de higiene.

## COLABORACIÓN CON OTRAS PARTES

Se establecieron contactos con otros proveedores de agua y operadores de redes a varios niveles. Se intercambió información sobre las mejores prácticas a través de contactos bilaterales e informales. También se mantuvo un intercambio regular con los médicos de empresa de otros dos operadores públicos de la red de calefacción y de la red eléctrica. Dado que Hamburg Wasser no dispone de los conocimientos necesarios para evaluar la propagación del virus, nos basamos en las evaluaciones y recomendaciones del Instituto alemán Robert Koch y del Ministerio Federal de Sanidad.

A nivel de directores generales, las conferencias telefónicas de los operadores públicos de Hamburgo se celebraron regularmente bajo la dirección de la autoridad supervisora. Durante la pandemia, la autoridad supervisora debatió regularmente, priorizó y proporcionó de forma centralizada equipos de protección (principalmente máscaras de protección especiales como las FFP2 o FFP3). La experiencia ha demostrado que las medidas básicas adoptadas por los operadores públicos eran todas similares (normas de higiene claras, trabajo desde casa, separación de unidades), pero diferían en detalle según las circunstancias internas.

## MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS

Pronto quedó claro que la pandemia del nuevo coronavirus no acabaría en unas semanas y que la situación seguiría empeorando. En consecuencia, el objetivo era mantener el “funcionamiento normal” el mayor tiempo posible. El comité de emergencia elaboró las siguientes líneas estratégicas de actuación:

- **Retrasar la propagación del virus y minimizar las enfermedades concurrentes.** El objetivo era mantener lo más bajo

posible el número de personas que enfermaran al mismo tiempo y ganar tiempo para otros preparativos (por ejemplo, aumentar la capacidad de tratamiento en los hospitales, evitar los picos de carga en el sistema sanitario, desarrollar medicamentos antivirales y vacunas) y evitar la generalización interna de enfermedades simultáneas y cuarentenas.

- **Protección y apoyo a los empleados especialmente afectados.** El objetivo era garantizar la salud de los funcionarios como responsabilidad social de la empresa.
- **Preparación de una estrategia de emergencia ante un posible empeoramiento de la situación.** El objetivo era garantizar el funcionamiento de la empresa en caso de que todos los empleados que no fueran necesarios según los niveles mínimos de plantilla fueran enviados a casa y un número relevante de empleados cayera enfermo.

El comité de emergencia elaboró medidas concretas para poner en práctica estas líneas de acción. Las medidas se centraron en limitar los contactos de todos los empleados (directivos, personal de apoyo y trabajadores de primera línea) y permitir únicamente los contactos necesarios para las operaciones bajo normas de higiene especiales. Los funcionarios de las oficinas trabajaban desde casa siempre que fuera posible (1.300 empleados de un total de 2.400 podían trabajar desde casa). Otros, cuyas actividades en la empresa no les permitían trabajar a distancia, siguieron trabajando *in situ* con normas de higiene específicas y en equipos estrictamente separados. Los servicios informáticos de redes, hardware y software se mejoraron y actualizaron muy rápidamente para que el personal pudiera trabajar adecuadamente desde casa (las medidas incluyeron el aumento de la disponibilidad de ordenadores portátiles y la capacidad de los servidores).

Para los empleados de las unidades operativas, se puso en marcha un sistema descentralizado, aprovechando la estructura regional de las unidades operativas como las obras hidráulicas y las ope-

raciones de red. El número de trabajadores de los departamentos de operaciones y mantenimiento se redujo considerablemente. Los equipos activos (*in situ*) y pasivos (*en casa*) se alternaban semanalmente y no tenían contacto entre sí. El acceso a unidades clave especialmente sensibles, como las salas de control, sólo era posible para el personal operativo imprescindible. En general, la empresa ha reducido la presencia física del personal, del 75% al 20% de la plantilla. Las tasas de enfermedad se han reducido en un 50% aproximadamente.

También se introdujeron normas de higiene y salud laboral más estrictas. Se hizo hincapié en las restricciones de contacto físico, como la norma de mantener 1,5 m de distancia, la prohibición de estrechar la mano y el uso de mascarillas. La empresa aumentó las rutinas de limpieza de los edificios, especialmente en los salones sociales, los baños, los vestuarios y las duchas. Los pomos de las puertas y los pasamanos también se limpian al menos a diario. Se adoptaron reglas de seguridad adicionales según la norma de seguridad laboral Covid-19 del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS 2020) para el trabajo en las oficinas, las reuniones en persona, el uso de coches oficiales y la organización y segregación de los edificios de la empresa.

La empresa ha cancelado las reuniones de trabajo, en la medida de lo posible, y se recurre al teléfono y a las videoconferencias como alternativa (por ejemplo, videoconferencias). Se han tomado otras medidas para reducir el contacto con los clientes, incluido el cierre del centro de atención al cliente y del centro de formación, así como la interrupción del intercambio de contadores de agua en funcionamiento. El personal que regresa de vacaciones en “zonas de riesgo” no puede entrar a las instalaciones de la empresa. Además, se prepararon varias evaluaciones de riesgo en materia de seguridad laboral, como por ejemplo para los puestos de trabajo en las oficinas, el uso de mascarillas y los sistemas de ventilación. Hubo que tomar medidas individuales para los aplazamientos de mantenimientos y auditorías.

Para proteger y apoyar a los empleados expuestos a mayores riesgos de salud, se autorizó acordar con el supervisor la mejor forma de realizar sus tareas (por ejemplo, trabajar desde casa). También se habilitó un servicio de transporte de personal para los afectados por el cierre de escuelas y guarderías.

También se tomaron medidas financieras y organizativas para proteger el personal. Entre ellas, la continuidad del pago de los salarios, nuevas disposiciones para registrar las horas de trabajo a distancia y el reembolso de los billetes de transporte público. Además, se introdujeron cambios en los procesos administrativos y de decisión con medios digitales (especialmente lo concerniente a firmas y aprobaciones).

En cuanto a las medidas relacionadas con los consumidores, el Ministerio Federal de Justicia puso en marcha una legislación que autoriza el aplazamiento de las facturas del agua. Todos los clientes, tanto residenciales como comerciales o industriales, fueron informados de ello. Sin embargo, hasta la fecha muy pocos clientes han solicitado este beneficio. Además, se decidió suspender todos los cortes de agua. También se suspendieron los cambios de contadores domésticos y se cerró la oficina física de atención al cliente.

## COMPONENTES CRÍTICOS Y PLANES DE EMERGENCIA

El mayor riesgo durante la pandemia ha sido la posibilidad de que un proceso se cancele por la falta de personal presente en el lugar. Para estar preparados ante un agravamiento de la situación, se desarrolló un enfoque sistémico para identificar las carencias de personal en los procesos críticos. La metodología se basa en una norma alemana (DIN-EN 15975-2), que se ajustó posteriormente para adaptarla a las nuevas circunstancias (DIN 2017).

Este proceso de análisis crítico proporciona datos sobre los módulos que son necesarios para prestar los servicios y de cuánto personal se dispone en cada lugar. Este análisis se llevó a cabo en tres fases:

1. Se identificaron todos los módulos de procesos críticos. Un módulo de proceso crítico es un edificio, una planta, una actividad o un proceso esencial para garantizar el suministro de agua y la eliminación de las aguas residuales, incluidos todos los procesos de apoyo (por ejemplo, las obras hidráulicas, la estación de bombeo, el laboratorio o la infraestructura informática).
2. Se han identificado todas las funciones clave. Una función clave es la que ocupa el personal absolutamente esencial para mantener un proceso en una situación de emergencia (por ejemplo, el ingeniero de la planta, el personal de la sala de control, el electricista o el especialista en reparación de averías).
3. Los módulos de proceso y las funciones clave se evaluaron en función de su criticidad mediante un sistema de semáforo. Para la evaluación de la disponibilidad del personal se elaboró una matriz de evaluación sistémica, teniendo en cuenta el personal necesario, el número máximo de empleados disponibles y la separación en espacio y tiempo de los trabajadores. De esta manera se procura comprobar cuántos empleados son necesarios para un módulo del proceso, cuántos están suficientemente cualificados y dónde se encuentran.

Al final, se identificaron 59 módulos de procesos y 128 funciones clave en una matriz de riesgo. Los resultados mostraron un solapamiento de procesos especialmente críticos con funciones clave especialmente críticas. Para reducir estos riesgos, hubo que definir y aplicar medidas de protección especiales.

Además de las medidas mencionadas anteriormente, se aprobaron otras medidas para reducir la vulnerabilidad de componentes específicos del proceso, como la segregación física y temporal. Entre ellas:



- La creación de reservas de personal (por ejemplo, formación básica a corto plazo de funcionarios).
- La integración de proveedores de servicios externos (por ejemplo, empresas de construcción para las obras necesarias).
- El trabajo a distancia de los empleados que están en cuarentena.
- El aislamiento de los empleados activos en operaciones en el terreno, para protegerlos de la infección

Se ha elaborado, junto con las autoridades sanitarias, un procedimiento a seguir en caso de necesidad de cuarentena. Para ello, se ha aprobado un plan de emergencia que define las condiciones generales que deben aplicarse para garantizar que el funcionamiento de las instalaciones técnicas pueda ser operado o mantenido incluso por empleados que estén en cuarentena.

## RECUPERACIÓN EN ETAPAS PARA LA NUEVA NORMALIDAD

Aunque las cifras de infección en Hamburgo disminuyeron significativamente entre abril y mayo de 2020, el virus sigue circulando. Por lo tanto, el comité de emergencia debe desarrollar opciones para hacer frente a una *nueva normalidad*. Las siguientes directrices determinan la estrategia de recuperación: (1) limitar las posibles cadenas de infección continuando con la segregación de las unidades organizativas; (2) aumentar la presencia *in situ* de forma gradual; (3) aplicar medidas especiales de higiene y protección para las operaciones urgentes; y (4) aplicar medidas de protección independientes para las funciones clave críticas.

Hamburg Wasser ha optado por un proceso de tres fases para limitar las posibles cadenas de infección y aumentar gradualmente la presencia *in situ*. El proceso dependerá de que disminuyan las infecciones en Hamburgo y los estados federados circundantes. Si éstas se mantienen estables en un nivel bajo (por ejemplo: < 25 por

semana por cada 100.000 habitantes), es concebible que se puedan relajar las restricciones. Sin embargo, las cifras de infección en la propia Hamburgo Wasser también son relevantes. Aquí es difícil dar una pauta concreta, ya que hay que tener en cuenta tanto el número como las posibles cadenas de infecciones y los efectos de la cuarentena. Para poder evaluar cómo afecta la relajación de las restricciones a las tasas de infección, los intervalos entre las etapas deberían ser de al menos cuatro semanas.

El plan por etapas se utilizó para definir una dirección y un marco de trabajo. Permitted un procedimiento idéntico en todas las unidades organizativas de la empresa. Sin embargo, fue necesario realizar ajustes a las peculiaridades específicas de cada unidad. Si, por razones operativas, era necesario desviarse del procedimiento trazado, lo hacían los responsables locales. En estos casos, debe realizarse una evaluación de riesgos en la que se estimen los efectos de una posible infección y se adopten medidas de protección adicionales.

Aparte de las numerosas disposiciones tomadas durante la pandemia, que deberán tenerse en cuenta en el plan de recuperación, había que tomar en cuenta dos situaciones iniciales:

- Los empleados que trabajan desde casa deben volver a la oficina y a las tareas operativas gradualmente.
- Los equipos segregados deben volver a sus lugares de trabajo para atender las demandas de funcionamiento y mantenimiento de los servicios.

## LECCIONES APRENDIDAS

En resumen, las medidas adoptadas han tenido éxito hasta ahora. Hamburg Wasser no ha entrado en crisis y puede prestar servicios fiables sin comprometer los niveles o la calidad del servicio, al tiempo que contribuye a la contención de las infecciones en Hamburgo. Solo unos pocos empleados de la empresa se han visto infectados

por el virus, y con medidas como permanecer en cuarentena a la vuelta de las vacaciones no ha habido más contagio entre los compañeros. A nivel interno, la solidaridad y la comprensión de la situación fueron generalizadas. En particular, los trabajadores apreciaron la comunicación transparente y el intercambio de información.

Aunque la crisis todavía no ha terminado, algunas de las principales lecciones aprendidas hasta ahora han sido:

- **Identificación de los principales retos:** La reorganización del trabajo diario y la comunicación fueron las dos tareas centrales. La reorganización del trabajo en muy poco tiempo ha sido muy exitosa. Más de 1.000 empleados trabajaban desde casa. Se prohibieron las reuniones y los eventos de empresa. El personal operativo se mantuvo separado en la medida de lo posible y se redujo significativamente la presencia física en las instalaciones. La comunicación transparente fue uno de los instrumentos más importantes para dar a los empleados seguridad y confianza en la empresa, de modo que todas las medidas fueron aceptadas con entusiasmo. Al mismo tiempo, había un alto nivel de preparación para cualquier medida que pudiera necesitarse, como el aislamiento de las distintas plantas.
- **Gestión de emergencias:** Aunque no hubo crisis desde el punto de vista del suministro de agua y la eliminación de aguas residuales, hicimos uso de las estructuras de gestión de crisis. Nuestra gestión de emergencias, basada en la teoría, también ha demostrado su eficacia en la práctica. Sobre todo, la experiencia adquirida mediante ejercicios regulares de gestión de crisis desde 2015 ha sido un importante factor de éxito. La organización centralizada mediante un comité de emergencia, en el que estaban representadas todas las áreas importantes de la empresa, fue un éxito. La presentación periódica y transparente de datos y decisiones al personal fue un factor de éxito clave. Era importante coordinar

- continuamente y muy estrechamente con los directores generales, pero no era necesario incluirlos en las reuniones del comité de emergencia. Los directores generales mostraron un alto nivel de confianza en el trabajo del comité de emergencia.
- **Toma de decisiones:** Aunque el jefe del comité de emergencia tenía formalmente la autoridad para tomar decisiones de manera unilateral, nunca hizo uso de ella, aunque se produjeron debates duros en las reuniones del comité de emergencia. Las decisiones finales se basaron siempre en la discusión colectiva y el consenso.
  - **Crisis a largo plazo:** Durante la primera fase de la pandemia, no estaba claro que los cambios realizados fueran a estar vigentes durante mucho tiempo. Al principio, las medidas se tomaron sólo como reacción a la situación actual. Sólo gradualmente se desarrollaron perspectivas a más largo plazo y se derivaron estrategias a partir de ellas.
  - **Preparación para la pandemia:** El funcionamiento de los servicios de agua y aguas residuales puede verse afectado por muchos escenarios externos diferentes. Inundaciones, cortes de electricidad, ataques de *hackers* o un atentado terrorista son algunas de las amenazas a considerar. Cuando se trata de la preparación organizativa, técnica o incluso mental para peligros y riesgos, siempre existe una tensión entre la necesidad y la eficiencia económica. Aunque una pandemia se consideraba un escenario improbable, los principios básicos para hacer frente a una crisis de este tipo estaban recogidos en el plan de emergencia, que resultó ser muy útil y proporcionó una orientación útil. Sin embargo, la planificación no era muy detallada. Para muchos problemas, especialmente para los aspectos organizativos, las soluciones se desarrollaron a medida que se desarrollaba la crisis.
  - **Almacenamiento de insumos:** Se produjeron considerables cuellos de botella en el suministro de materiales, especial-

mente de ropa de protección y artículos de higiene, sin que se hicieran reservas especiales por adelantado. En particular, la disponibilidad de mascarillas FFP2 y FFP3 para trabajar en la red de saneamiento fue problemática al principio de la pandemia. Esto debe tenerse en cuenta en los futuros planes de emergencia.

- **Requisitos técnicos:** Independientemente de la pandemia, fue una suerte que cerca del 80% de nuestros empleados estuvieran equipados con ordenadores portátiles desde unos meses antes. Esto facilitó mucho el trabajo a distancia y el acceso a los ordenadores portátiles puede utilizarse ahora como un requisito básico importante para trabajar desde casa. La empresa y su personal han adquirido mucha experiencia con las herramientas digitales, que serán útiles para futuras situaciones de crisis.
- **Cooperación:** La colaboración y el intercambio de ideas sobre “cómo lo hacen los demás” resultaron muy útiles. Al mismo tiempo, había que enfrentar una gran carga de trabajo de organización, sobre todo al principio de la pandemia, lo que dejaba poco tiempo para el intercambio en profundidad y la coordinación con otros servicios de agua o saneamiento. No obstante, la creación de redes dentro del sector y con otras empresas públicas ha sido beneficiosa y debería fomentarse más, permitiendo un intercambio de ideas más rápido y efectivo en caso de otra crisis.

## CONCLUSIÓN

Los resultados de la respuesta de emergencia de Hamburg Wasser son todavía muy incipientes, pero hay dos que ya son bastante claros y útiles para la planificación a largo plazo. La primera es que nuestra experiencia positiva en el uso de herramientas informáticas actualizadas indica que probablemente habrá más trabajo a realizar desde casa en el futuro. Si los procesos laborales y la cohesión

de los equipos lo permiten, esto podría suponer hasta el 60% del tiempo de trabajo. En consecuencia, las necesidades de espacio en las oficinas podrían reducirse y habrá que considerar el rediseño de los espacios de trabajo.

En segundo lugar, todo nuestro trabajo estará probablemente más digitalizado. Se reducirá el consumo de papel y se usará con más frecuencia la firma digital. Sin duda, se realizarán más reuniones por videoconferencia y teléfono. Las reuniones en línea suelen ser más eficaces, más focalizadas y más breves (aunque las reuniones físicas *in situ* no serán totalmente sustituibles). Por otra parte, las videoconferencias o las reuniones telefónicas pueden ahorrar tiempo de viaje y, por tanto, ser más ecológicas. En cuanto a la gestión del servicio y el mantenimiento de la infraestructura, la empresa ya había alcanzado un alto nivel de digitalización antes de la covid-19, por lo que probablemente no habrá cambios fundamentales en las instalaciones técnicas. Sin embargo, en las operaciones sobre el terreno será más habitual empezar el trabajo directamente desde casa, lo que también ahorrará tiempo de desplazamiento. Esta evolución puede verse favorecida por el mayor uso de herramientas digitales y equipos informáticos.

Hamburg Wasser confía en que, para muchos empleados, la rutina diaria cambiará después de la pandemia. El trabajo regular desde casa y el uso de videoconferencias serán probablemente los cambios esenciales en la dinámica laboral cotidiana.

## REFERENCIAS

Bundesministerium des Innern (BMI). 2011. Schutz Kritischer Infrastrukturen – Risiko- und Krisenmanagement. Leitfaden für Unternehmen und Behörden. Berlín: BMI.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2020. Sars-CoV-2-Arbeitsschutzstandard. Berlín: BMAS.

Deutsches Institut für Normung e.V. (DIN). 2017. . DIN-EN 15975-2 Sicherheit in der Trinkwasserversorgung – Leitlinien für das Risiko- und



Krisenmanagement – Teil 2: Risikomanagement. Beuth-Verlag. Berlin: DIN.

Freie und Hansestadt Hamburg. 2006. Gesetz zur Sicherstellung der Wasserversorgung in öffentlicher Hand HmbGVBl. Nr. 41. S. 505. <https://bit.ly/3n0AGZJ> (consultado el 24 de octubre de 2020).



## Capítulo 15

Leonard Shang-Quartey

# LA COVID-19 Y LA ESPERANZA DE LA PROPIEDAD DEMOCRÁTICA DEL AGUA EN GHANA

**L**a respuesta a la pandemia de covid-19 en Ghana fue similar a la de la mayoría de los países del mundo, con una gran restricción de la movilidad de las personas. No obstante, a diferencia de muchos países, la mayoría de la gente en Ghana no puede acceder al agua en su propia casa, dependiendo de vecinos o de surtidore públicos para satisfacer sus necesidades cotidianas. El gobierno se apresuró a proporcionar agua gratuita a todos los residentes, pero ¿de qué sirve el agua gratuita si la gente no tiene grifos que puedan abrir en sus casas?

## INTRODUCCIÓN

Al inicio de la pandemia, a principios de 2020, el Gobierno de Ghana declaró una emergencia nacional e introdujo un confinamiento parcial en las principales ciudades del país. La respuesta restringió la circulación de todas las personas en las ciudades afectadas, excepto para los proveedores de servicios esenciales y para la adquisición de artículos de primera necesidad. En un país en el que la supervivencia básica para la mayoría de los pobres significa movimiento constante para ganarse el sustento diario, estas restricciones plantearon enormes desafíos. Cumplir con la normativa era

esencialmente imposible, lo que llevó al despliegue del ejército y la policía para hacer cumplir las restricciones de desplazamiento.

En este contexto, el ministro de finanzas presentó al parlamento un proyecto de ley de respuesta a la crisis de la covid-19 que facilitaría otorgar algunas ayudas a los ciudadanos. El presidente ordenó a las empresas de agua y de energía eléctrica del país -la Ghana Water Company Limited (GWCL) y la Electricity Company of Ghana, respectivamente- que garantizaran el suministro estable de agua y electricidad durante este periodo (Akufo-Addo 2020). Se informó también que no habría desconexión del suministro y que el gobierno absorbería el coste de las facturas del agua de todos los ghaneses durante tres meses (abril, mayo y junio). También se movilizarían todos los camiones cisterna, tanto públicos como privados, para garantizar el suministro de agua a las comunidades vulnerables (Emmanuel 2020).

Esto ocurrió durante un periodo en el que varias zonas del país sufrían escasez de agua debido a los prolongados cortes de electricidad causados por dificultades técnicas en la Ghana Grid Company Limited (GRIDCo) (Dapaah 2020). Para hacer frente a este desafío, la Compañía de Agua de Ghana anunció el lanzamiento de un “plan estratégico de gestión de la demanda”, cuyo objetivo era incorporar “otras instituciones, como la Organización Nacional de Gestión de Desastres, la Seguridad Nacional y otros organismos, para contar con camiones cisterna para apoyar nuestra propia flota en el suministro de agua a las zonas críticas” (Dapaah 2020). El nuevo plan se diseñó determinando los volúmenes de agua que debían suministrarse para satisfacer las diversas demandas del público en general y de las instituciones esenciales durante el brote. La GWCL también pidió a los ciudadanos que almacenaran y conservaran agua.

## LA SALUD Y LA SEGURIDAD LABORAL

Para garantizar la seguridad laboral, la GWCL introdujo un nuevo sistema de facturación para reducir la frecuencia de lectura de los

contadores domiciliarias y la carga de trabajo de los trabajadores de primera línea (Ibrahim 2020). La empresa también aconsejó al público en general que hiciera uso de las plataformas de pago electrónico y móvil. A los trabajadores que tenían que visitar a los clientes se les proporcionó equipo de protección personal, incluidos desinfectantes y mascarillas. Y aunque el Congreso de Sindicatos de Ghana se ha mantenido activo a nivel nacional, abordando cuestiones de posibles despidos de funcionarios y reclamando más apoyo social y económico para los trabajadores, el principal sindicato del sector del agua (la Public Utilities Workers Union) no ha participado activamente en los debates sobre el suministro de agua hasta la fecha.

## ACCESO A LA FINANCIACIÓN PARA MEDIDAS DE EMERGENCIA

Para financiar el plan de respuesta a la covid-19, el gobierno pidió un préstamo de 1.400 millones de dólares para crear el Programa de Alivio del Coronavirus (CAP), con el fin de hacer frente a las consecuencias de la pandemia en la salud de la población y para apoyar diferentes sectores de la economía, incluido el sector del agua. El gobierno asignó 2.600 millones de dólares adicionales (4,1% del PIB) a este programa en el presupuesto de 2020 para cubrir las carencias.

Se espera que los costes del suministro gratuito de agua se deduzcan de esta cantidad. Al momento de redactar este capítulo todavía no está claro cuánto se ha proporcionado al sector del agua o se ha desembolsado exactamente. Sin embargo, la Asociación de Productores de Agua de Pequeños Poblados emitió una declaración en agosto de 2020 en la que afirmaba que no tenía intención de ejecutar la directiva del gobierno de suministrar agua gratuita, ya que el gobierno no había pagado por el agua que habían suministrado anteriormente (Water Citizens' Network 2020a). La Agencia Nacional de Agua y Saneamiento negó las afirmaciones de la asociación, explicando que el gobierno se comprometía a pagar y que el pago

se haría tras la verificación de datos por parte de los proveedores (Water Citizens' Network 2020b). El director ejecutivo de la Agencia Nacional de Agua y Saneamiento había emitido una declaración anterior el 8 de abril de 2020, en la que se indicaba a los miembros de la asociación que aplicaran la directiva del gobierno (CWSA 2020). Una revisión de datos de la GWCL realizada por el autor en el mes de agosto permite concluir que el gobierno había efectivamente pagado a la empresa por el agua suministrada entre abril a julio, según la directiva anterior. Y ello a pesar de que el director general de la GWCL había declarado que los clientes que debían facturas de agua no serían beneficiarios de la política de agua gratuita (Nyabor 2020).

## CONCLUSIÓN

El gobierno de Ghana hizo un buen trabajo al proporcionar acceso universal y gratuito al agua para todos los residentes durante desde el mes de abril de 2020. El acceso universal es una buena medida en el marco de la pandemia de covid-19, ya que el país no ha tenido éxito en la protección de las poblaciones vulnerables en el pasado. Es notable el fracaso del modelo tarifario de agua que aseguraba un consumo mínimo vital como forma de protección de los pobres pero que acabaron subvencionando a los ricos (Moselle 2017). Esto se debe a que los pobres en Ghana, como en otros lugares, tienden a vivir en grupos más grandes y tienden a consumir más agua por hogar que las familias más ricas.

Aunque el gobierno ha estado proporcionando agua gratuita a toda la población desde abril de 2020, el problema sigue siendo que muchos ciudadanos no tiene acceso al suministro. La mayoría de los habitantes de las comunidades urbanas pobres simplemente no tienen acceso a conexiones de agua corriente en sus hogares y dependen de los vendedores de agua, a quienes compran diariamente la cantidad necesaria (en cubos) para el consumo doméstico. Ninguna persona recibe agua gratis de los vendedores. Por otro lado, la falta de acceso al servicio público pone a estas personas en mayor



riesgo, ya que deben salir de sus casas para comprar el agua que necesitan, al igual que muchas otras personas que salen por la misma razón, lo que dificulta el distanciamiento físico. Dado que solo el 42% de la población de Ghana está conectado a la red de agua en sus hogares (solo el 17% en las zonas rurales), el suministro gratuito de agua solo ayudará hasta cierto punto en la prevención de la covid-19 (Ghana Living Standards Survey 2014, 91). También es preciso considerar a las personas desconectadas previamente, con problemas similares. Además, hay comunidades que, debido a los problemas de suministro de la Ghana Water Company Limited, no han tenido suficiente caudal y no tendrán acceso asegurado al agua durante la pandemia.

El aspecto positivo de la crisis de la covid-19 para el sector del agua es que ha demostrado claramente la importancia de los sistemas públicos de gestión y suministro de agua controlados democráticamente. Este paso no habría sido posible si el gobierno hubiera aplicado el programa de privatización que algunos miembros de la comunidad de donantes le habían tratado de imponer. Se espera que la experiencia y las lecciones de la covid-19 ayuden a aumentar el nivel de conciencia sobre la necesidad de poner el agua a disposición de la gente sin obstáculos, fortaleciendo la voluntad popular de mantener el agua como un bien público.

## REFERENCES

- Akufo-Addo, N. 2020. Akufo-Addo's 5th address to the nation on measures taken to combat Coronavirus. *GhanaWeb Video*. <https://bit.ly/36duUgs> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Community Water and Sanitation Agency (CWSA). 2020. CWSA Issues Guideline on Presidential Directive For Provision Of Free Water To Ghanaians In Small Towns. <https://bit.ly/2IgfjF0> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Dapaah, E. 2020. Akufo-Addo announces free water for Ghanaians as government intensifies COVID-19 fight. *Citi Newsroom*. <https://bit.ly/3lb->

- nEbj (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Emmanuel, K. 2020. COVID-19 lockdown: Ghana Water Company will provide adequate and constant water supply. *Pulse.com.gh*. <https://bit.ly/2IebNuo> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Ibrahim, A. 2020. Ghana Water Company introduces new billing system to reduce frequency of visits by Metre Readers. *Myjoyonline.com*. <https://bit.ly/36jfhE6> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Mosello, B. 2017. *How to reduce inequalities in access to WASH: Urban Water in Ghana*. London, United Kingdom: Overseas Development Institute.
- Nyabor, J. 2020. COVID-19: Customers owing GWCL will not enjoy government's free water. *Citi Newsroom*. <https://bit.ly/38nXHBC> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Water Citizens' Network. 2020a. #GovernmentPayYourWaterBills—CWSA says it remains committed to paying water suppliers after update and validation of data. <https://bit.ly/38mSYA5> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Water Citizens' Network. 2020b. Private Water Suppliers Kick Against Govt free water Directive—Wrong Approach. Rather We Say #GovernmentPayYourWaterBills. <https://bit.ly/35ejPg5> (consultado el 22 de octubre de 2020).

## Capítulo 16

Anne Le Strat

# UNA PRUEBA DE RESISTENCIA DE LA DEMOCRACIA: EAU DE PARIS Y LA COVID-19

**J**unto con la remunicipalización de sus servicios de agua en 2010, París estableció un nuevo modelo de gobernanza democrática con el objetivo de incluir a los trabajadores, la sociedad civil y otras partes interesadas en el proceso de toma de decisiones. Este enfoque participativo sigue influyendo en la forma en que se gestiona la empresa Eau de Paris hoy en día y ha ayudado a configurar las formas en que esta entidad pública ha manejado la crisis de la covid-19. La construcción de un mundo con más seguridad hídrica debe ir de la mano de sistemas democráticos sólidos.

## INTRODUCCIÓN

La pandemia de covid-19 ha demostrado la significación vital del agua para la salud y el desarrollo socioeconómico. También ha puesto de manifiesto las desigualdades y las dificultades que se derivan del incumplimiento del derecho humano al agua potable y al saneamiento. Una de las lecciones que se extraen de esta crisis es la necesidad de construir un mundo más seguro en materia de agua y con sistemas democráticos sólidos. Los servicios de agua deben

gestionarse como un bien común en lugar de guiarse por la maximización del beneficio privado. Una buena gestión pública es la clave, con servicios públicos capaces de adoptar una perspectiva a largo plazo e integrar consideraciones sociales y medioambientales más amplias. Muchos gobiernos, incluso los más liberales desde el punto de vista económico, están (re)descubriendo las ventajas de los operadores públicos y la regulación para la recuperación económica.

Sin embargo, paradójicamente, las instituciones públicas se enfrentan a un fuerte déficit de confianza. Por ello es esencial reforzar los servicios públicos mediante la construcción de una gobernanza abierta y más inclusiva, que genere la confianza de los ciudadanos. La covid-19 ofrece una oportunidad para que los operadores públicos de agua experimenten con una gestión más democrática, teniendo en cuenta las demandas y puntos de vista de la sociedad civil, el personal y otros actores sociales. La experiencia de remunicipalización del proveedor público de agua de París puede ofrecer algunas ideas en ese sentido.

En enero de 2010, se llevó a cabo una revisión completa de los servicios de agua de París con un nuevo operador de propiedad pública, Eau de Paris (EDP), que asumió todas las operaciones de las empresas privadas de agua. La remunicipalización de París fue acompañada de una redefinición completa de la política municipal del agua y de una nueva gobernanza. El objetivo era establecer nuevas estructuras de gobernanza bajo la égida de representantes elegidos para permitir la participación activa de todas las partes interesadas en el servicio del agua. Hay tres componentes especialmente importantes en esta reestructuración, que se exponen a continuación, y que ayudan a comprender por qué EDP ha gestionado la crisis de la covid-19 de forma relativamente progresista.

En 2006, el municipio creó el Observatorio del Agua de París (OPE, por sus siglas en francés), un órgano de decisión participativo. Al principio, el Observatorio era un simple espacio de comunicación orientado a las asociaciones de la sociedad civil, pero pronto

se transformó en una plataforma de información, intercambios y debates sobre cuestiones relacionadas con el agua, que incluye funciones de supervisión en la definición y aplicación de la política del agua.

## EL OBSERVATORIO DEL AGUA DE PARÍS

La idea era que los representantes electos de la ciudad, su administración y los empleados de Eau de Paris rindieran cuentas a los ciudadanos. También es un lugar donde los ciudadanos pueden plantear sus preocupaciones y transmitir sus peticiones al municipio en relación con temas hídricos (protección de las fuentes, sistemas de potabilización, tratamiento de aguas residuales, gestión de las aguas pluviales, etc.). El Observatorio elabora un programa de trabajo anual que abarca todas las cuestiones relacionadas con el agua sobre las que el Ayuntamiento de París toma decisiones.

El Observatorio actúa como asesor y puede presentar nuevos temas para que el ayuntamiento los debata y decida al respecto. Organiza al menos cuatro asambleas públicas al año, abiertas a todo público, precedidas de la publicación en línea de documentos y, en la medida de lo posible, de visitas a proyectos o instalaciones. El ayuntamiento también puede pedir al Observatorio que trabaje en temas concretos para aportar información y apoyar la toma de decisiones municipales.

La participación en el Observatorio es abierta. Sus miembros proceden de asociaciones de la sociedad civil, sindicatos, universidades, cargos electos y otros espacios. Cualquier parisino interesado puede participar, y el presidente del Observatorio es elegido por sus propios miembros. El Observatorio existe en virtud de una resolución oficial del Alcalde, como comité extramunicipal sobre la política del agua, y es votado por el Ayuntamiento de París.

El Observatorio no es un comité más que sella decisiones ya tomadas. Todos los actos, informes y procedimientos oficiales relacionados con la gestión del agua deben someterse al Observatorio

antes de que los examine el Concejo de París. Aunque los miembros del Observatorio no tienen derecho a voto, como los concejales de la ciudad, pueden proponer ideas. Desde su creación, el Observatorio ha participado en diversas actividades y ha dado su opinión sobre muchos temas. Lo más importante es que toda la información se pone a disposición de los ciudadanos, lo que les permite adquirir conocimientos sobre cuestiones relacionadas con el agua. Uno de los aspectos más relevantes es su contribución a repensar la política del agua englobando aspectos socioeconómicos y medioambientales.

Uno de los retos a los que se enfrenta el municipio parisino es el desfase entre la demanda de más democracia y la realidad de la participación democrática. En el caso del Observatorio del Agua, la gente apoya su existencia, pero no necesariamente quiere participar en su funcionamiento. Una de las consecuencias es la relativa homogeneidad de los participantes en el Observatorio, con una elevada proporción de jubilados de categorías socioprofesionales especializadas. Las comunidades menos privilegiadas y los jóvenes tienden a no asistir a las reuniones. La cuestión es cómo llegar a un grupo demográfico más amplio.

## UN CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN ABIERTO

Una de las decisiones políticas más importantes ha sido la ampliación del Consejo de Administración de Eau de Paris para incluir a representantes de la sociedad civil y de los trabajadores de la empresa. Anteriormente, sólo los cargos electos tenían puestos en el consejo. Ahora hay 20 puestos con una composición más equilibrada: nueve concejales designados por el partido municipal mayoritario, cuatro concejales designados por la minoría municipal, tres representantes de la sociedad civil (la asociación de consumidores *Que Choisir*, la asociación medioambiental *France Nature Environnement* y el Observatorio del Agua de París) y dos representantes del personal de EDP. Todos tienen derecho a voto. Otros dos miembros



son expertos –un científico y un especialista en métodos participativos locales– con derecho a voz pero sin voto. Ningún miembro del consejo recibe compensación económica. El presidente es nombrado por el alcalde, sujeto a la aprobación del Concejo Municipal. El presidente puede emitir el voto decisivo en caso de empate.

Los representantes de los trabajadores son elegidos en el seno del comité de empresa: representan a todos los empleados, no sólo a los sindicalistas. Al principio, Que Choisir y France Nature Environnement –dos organizaciones influyentes en el ámbito nacional– no estaban dispuestas a rendir cuentas de las decisiones tomadas por Eau De Paris, ya que consideraban que podían socavar su independencia respecto al municipio de París y su operador de agua. Finalmente, aceptaron formar parte, con la condición de ser miembros sin derecho a voto y con poder consultivo. Sin embargo, es interesante señalar que más tarde solicitaron el derecho al voto, al mismo nivel que los trabajadores y los representantes políticos. El puesto en el consejo les permite acceder a toda la información que necesitan para cumplir su mandato de administradores independientes.

El principio democrático fundamental que sustenta la nueva gobernanza de Eau de Paris es asociar a los trabajadores y a la sociedad civil con las decisiones estratégicas y a largo plazo. En concreto, significa que el Consejo de Administración debate y decide sobre el plan de negocios, la programación de las inversiones y las políticas estratégicas, como la salvaguarda de los recursos hídricos. De este modo, los representantes de los trabajadores, los ciudadanos y las asociaciones desempeñan un papel en los principales problemas de la empresa. El representante del Observatorio del Agua de París en el consejo también informa al Observatorio sobre las actividades de EDP.

Cualquier director del Consejo de Administración puede solicitar que se discuta un tema determinado, ya sea muy específico o más ampliamente estratégico. Todos los empleados de EDP deben aplicar las decisiones tomadas por el consejo.

## CONTROLES Y EQUILIBRIOS INTERNOS

El principio de *pesos y contrapesos* guía la gobernanza de la política del agua en París, en la medida en que las opiniones de las distintas partes interesadas no siempre convergen. Un ejemplo elocuente es el debate de 2010 sobre el compromiso asumido por el ayuntamiento de disminuir la tarifa del agua en un 8% tras la remunicipalización. Los representantes de la sociedad civil estaban a favor, pero los representantes del personal se oponían, ya que pensaban que unos menores ingresos para EDP perjudicarían los intereses de los empleados. La mayoría de los miembros del Consejo de Administración votaron a favor de la disminución, y la decisión no tuvo ninguna repercusión en las negociaciones salariales dentro de EDP. En 2020, la tarifa sigue siendo mucho más baja que antes de 2010.

Otro ejemplo se refiere a la decisión de subcontratar el servicio de atención al cliente. Había desacuerdos en la alta dirección sobre la capacidad de la empresa pública para gestionar este servicio. En julio de 2011, todos los miembros del Consejo de Administración votaron unánimemente a favor, aunque la alta dirección seguía sin estar convencida. Esta decisión marcó un hito importante en la estructura de gobernanza, ya que el consejo anuló a la dirección. La internalización del servicio permitió a EDP establecer una nueva relación con sus usuarios. El nuevo servicio acabó ganando el premio al mejor servicio de atención al cliente del año (para la distribución de agua) durante siete años consecutivos, con un 97% de satisfacción de los clientes.

La nueva gobernanza del agua también permite una evaluación más transparente de la calidad del servicio por parte del municipio y de los ciudadanos. La principal herramienta de evaluación es un contrato de rendimiento entre la ciudad y EDP. Tiene varios objetivos fijos, se revisa cada cinco años y es público. Los principios fundamentales son proporcionar agua de la mejor calidad y a un coste justo, y priorizar a los usuarios. Se han definido 10 objetivos prin-

cipales de carácter social, medioambiental, económico y técnico, respaldados por 40 indicadores de rendimiento más detallados, que van desde “garantizar el suministro de agua de buena calidad en cualquier circunstancia y con una gestión transparente” hasta “situar a los usuarios en el centro del servicio”. En junio de 2017, Eau de Paris fue galardonada con el Premio de Servicios Públicos de las Naciones Unidas en la categoría “Promoción de la transparencia, la responsabilidad y la integridad en los servicios públicos”.

## LA RESPUESTA A LA COVID-19

¿Cómo han afectado estas reformas a la respuesta de Eau de Paris a la covid-19? Aunque la crisis está lejos de haber terminado, se pueden extraer tres lecciones de la experiencia vivida hasta ahora. La primera es el compromiso de EDP de proteger a su personal de la exposición al virus. Se identificó rápidamente a los empleados con funciones o habilidades críticas y se organizó el trabajo in situ para evitar cualquier riesgo de contaminación por parte del personal de todos los niveles de la organización. Cuando comenzó el confinamiento nacional en todo el territorio de Francia, en marzo de 2020, también se decidió, de común acuerdo con el presidente y los miembros elegidos de la Junta Directiva, mantener los salarios completos de todos los miembros del personal. Los que no podían trabajar desde casa también conservaron el sueldo íntegro y pasaron a un puesto de “reserva” (sin tareas pero disponibles para acudir al lugar de trabajo si era necesario).

Esto contrasta con la decisión de las empresas privadas de servicios públicos francesas de recurrir al desempleo a tiempo parcial. La justificación de esta decisión no era sólo preservar la situación económica de los miembros del personal, sino también –como no se podía prever la duración de la crisis– mantener el compromiso y la capacidad a largo plazo. Cuando se levantó el confinamiento, ocho semanas más tarde, todos los miembros del personal volvieron a su forma “normal” de trabajo sin vacilar y quizás con un sen-

timiento adicional de compromiso con la organización. Así lo demuestra una encuesta realizada entre los miembros de la plantilla poco después del final del confinamiento, que mostró un índice de aprobación del 83% de las medidas adoptadas para proteger la salud de los trabajadores.

La segunda lección es que la gobernanza de Eau de Paris le permite contribuir a un amplio abanico de políticas públicas (no sólo del agua, sino también de adaptación al cambio climático, transición ecológica, inclusión social, etcétera). Durante la crisis de la covid-19 estas contribuciones al bienestar general se mantuvieron a pesar del confinamiento. El acceso al agua estaba garantizado para todos, incluso para las zonas más pobres y marginales. Eau de Paris, en coordinación con la ciudad de París, instaló grifos de agua cerca de los campamentos de inmigrantes en los distritos del norte de la ciudad. Para garantizar el acceso al agua de las personas sin hogar, Eau de Paris también mantuvo en funcionamiento 110 fuentes públicas durante todo el invierno. En los primeros días del confinamiento la empresa donó 7.000 botellas de agua reutilizables a las asociaciones encargadas de ayudar a los migrantes y a las personas sin hogar para garantizar que todos pudieran acceder al agua de forma individual. Esto representa un enfoque integrado del servicio público que caracteriza a Eau de Paris y a su modelo de gobernanza abierta.

Por último, Eau de Paris se ha convertido en un líder científico en el estudio y el monitoreo de la expansión de la covid-19, con su propio laboratorio de investigación y equipo de investigación y desarrollo. Estos investigadores, médicos e ingenieros cuentan con conocimientos de vanguardia en virología. Cuando la pandemia empezó a extenderse en Europa, el equipo empezó a desarrollar una técnica para identificar el virus en las aguas residuales, trabajando con otras instituciones públicas de investigación para formar un grupo llamado OBEPINE (*OBservatoire EPIdémiologique daNs les Eaux usées*). Junto con los servicios de agua y saneamiento, los científicos utilizaron la técnica analítica perfeccionada por Eau de Paris

para controlar la pandemia mediante la presencia del virus en las aguas residuales de París y otras ciudades. Lo sorprendente de esta iniciativa es que fue concebida y puesta en marcha por instituciones públicas, lo que demuestra que la creatividad y la inventiva son también rasgos definitorios de la investigación en la esfera del Estado. Además, el grupo puso sus investigaciones a disposición de los responsables de la toma de decisiones, especialmente de los cargos electos locales, tan pronto como fueron científicamente revisadas. Esto no habría sucedido si una entidad de propiedad privada hubiera tenido el control.

Estas lecciones ilustran cómo la gobernanza de Eau de Paris, abierta y controlada democráticamente, ha influido profundamente en las decisiones tomadas por la dirección del servicio público durante la crisis. Lejos de suspender su enfoque integrado, la pandemia ha reforzado su compromiso, con el apoyo de todas las partes interesadas. Esta es otra señal de que, 11 años después de la creación de Eau de Paris, su innovador modelo de gobernanza está profundamente arraigado en la forma de trabajo de la organización y en la ética de su personal, desde la alta dirección hasta los trabajadores de primera línea.

## CONCLUSIÓN

La covid-19 ha demostrado la necesidad de contar con entidades públicas fuertes. Su fortalecimiento sólo puede lograrse acelerando el cambio hacia modelos de gestión más democráticos, colaborativos, horizontales y transparentes. Aunque la experiencia de París no es perfecta en términos de empoderamiento ciudadano, su experiencia de gobernanza participativa representa un modelo positivo en el sector del agua.

Al principio, muchas personas se mostraron reticentes a la creación de este modelo de gobernanza. En un comienzo, la administración municipal y el personal de Eau De Paris estaban preocupados por el trabajo adicional generado por la creación del Observatorio

del Agua y por la nueva composición del consejo. Algunas de estas fricciones persisten. En efecto, es difícil construir una verdadera participación democrática. La asimetría de información entre las partes interesadas siempre favorece a la dirección, otorgándole más poder. Para compensar, debe haber una clara voluntad política de resolver la falta parcial de conocimientos y competencias técnicas de algunas partes –usuarios, ciudadanos, asociaciones locales– que necesitan una formación técnica adecuada. La consulta democrática requiere mucho tiempo, y si no hay una fuerte voluntad política de fomentarla, la tentación es abandonar.

Sin embargo, este nuevo modelo de gobernanza pública implantado en el servicio de aguas parisino demostró su eficacia durante la covid-19. Una verdadera gestión democrática requiere que los ciudadanos y los usuarios estén bien informados y puedan participar en el proceso de toma de decisiones. La piedra angular de la participación democrática consiste en considerar adecuadamente los intereses de todas las partes implicadas. Puede generar fricciones, pero es la única manera de garantizar la sostenibilidad y prepararnos para futuras crisis.



## Chapter 17

Susan Agada

# LOS PROVEEDORES DE AGUA INFORMALES DE NIGERIA: SUPLIENDO LA AUSENCIA DEL ESTADO

**E**l acceso al agua en Nigeria sigue siendo un reto para gran parte de la población, a pesar de los considerables recursos hídricos naturales del país y su extensa infraestructura burocrática. Las limitaciones del sistema público de agua se han visto agravadas por la covid-19, por lo que los proveedores de agua informales que operan sobre todo en las zonas rurales han pasado a ser más necesarios. Este capítulo investiga cómo el sector informal del agua ha marcado la diferencia durante la pandemia, especialmente para los pobres que no tienen otra opción. Se puede afirmar que los operadores informales han evitado un inminente desastre de escasez de agua, lo que demuestra aún más la necesidad de reconstruir la infraestructura pública de agua.

## INTRODUCCIÓN

Nigeria tiene inmensos recursos de agua dulce (Wutich et al. 2016, Muhammad y Dansabo 2018). De hecho, es tan rica que muchos de sus 36 estados derivan sus nombres de ríos que son importantes fuentes de sustento y creación de riqueza para muchas familias. Ni-

geria también cuenta con una infraestructura institucional y administrativa relativamente sólida para facilitar el suministro de agua a toda la población.

A pesar de ello, Nigeria no ha sabido aprovechar sus recursos hídricos y ha gestionado mal las costosas inversiones (Nwankwoala 2011, Omole et al. 2015, Obeta 2019). Entre otros factores a considerar podemos mencionar la ineficiente burocracia, la pobre gestión financiera de las empresas de suministro de agua y saneamiento, el exiguo mantenimiento de las redes, las interrupciones del suministro eléctrico y la corrupción. Otros desafíos incluyen la interferencia política, la mala coordinación entre los actores federales y estatales, y la incapacidad de las agencias estatales para cubrir los costos de operación (Wutich et al. 2016). En general, la escasez de agua en Nigeria es el resultado de la desconexión existente entre los abundantes recursos hídricos del país y la falta de voluntad del gobierno para aprovechar estos recursos y priorizar la prestación de servicios básicos a los hogares pobres, especialmente en las zonas rurales.

Por lo tanto, el acceso al agua potable sigue siendo una quimera para mucha gente. Unos 90 millones de nigerianos –casi la mitad de la población del país, de alrededor de 200 millones– carecen de agua apta para el consumo (Obeta 2019, Ezenwaji et al. 2016). En muchas comunidades rurales, los planes de suministro de agua han colapsado. La mayoría de los pueblos rurales y las pequeñas ciudades se enfrentan a graves y persistentes problemas para satisfacer sus necesidades de agua, ya que el 61% de la población rural vive a más de 30 minutos de una fuente de agua y otro 34% a más de dos horas (World Bank 2019).

En consecuencia, millones de nigerianos dependen de proveedores de agua no estatales que suministran agua de manera formal o informal con fines de lucro. Este documento se centra en los informal for-profit water services providers (proveedores informales de servicios de agua con fines de lucro; PPWSP, por el acrónimo en inglés), muchos de los cuales prestan servicios cruciales en el con-

texto de la pandemia de covid-19. Los PPWSP son individuos o microempresas que generan, tratan y distribuyen agua a los hogares o a las empresas como entidades comerciales (Obeta 2019, Adeleye et al. 2014). Suministran agua a escala comunitaria en pequeñas ciudades y zonas rurales que, de otro modo, no tendrían acceso a estos servicios. Aunque los PPWSP no son una respuesta directa a la pandemia de covid-19, constituyen un aporte muy necesario para combatir el virus. Los PPWSP ayudan a poner el agua a disposición de millones de personas en el contexto de la pandemia.

## Y LOS PPWSP DIJERON: ¡QUÉ HAYA AGUA!

El fracaso masivo de las infraestructuras públicas en Nigeria ha contribuido a cristalizar y ampliar el papel de los proveedores informales de agua. Estas entidades ofrecen soluciones tales como camiones cisterna, perforaciones y construcción de pozos domésticos y distribución de agua a través de contenedores móviles. De esta manera ayudan a los consumidores a satisfacer sus necesidades de agua ofreciéndoles una serie de opciones diferentes para el suministro. En muchas comunidades, constituyen la única alternativa.

Los PPWSP no tienen responsabilidad formal sobre los servicios de abastecimiento de agua, pero invierten en infraestructuras hídricas y operan como pequeñas empresas en zonas donde no hay infraestructuras públicas (Akpomunje 2010). Los PPWSP suelen obtener el agua de arroyos, ríos y pozos utilizando camiones cisterna y contenedores portátiles. Los camiones cisterna entregan el agua a los hogares o locales comerciales que pueden permitirse comprar grandes cantidades, a menudo para revenderla a personas que sólo pueden comprar pequeñas cantidades. A veces, los vendedores de agua entregan el agua directamente a los consumidores en sus casas en bidones. También hay proveedores que envasan el agua en bolsas de plástico para el consumo inmediato. La asequibilidad del agua en sachets es muy apreciada por la población.

Los PPWSP participan activamente en el suministro de agua ru-

ral en los 36 estados de Nigeria (Ofoezie 2003, Okeje 1989). También operan en pueblos pequeños y en las grandes ciudades. A pesar de ello, están muy desatendidos por el gobierno. Los proveedores de agua en cisternas y los vendedores de agua en sachets, que invierten un suma significativa de dinero, se autofinancian. Muchos de ellos no son mucho más fuertes en términos financieros que la población a la que sirven. La mayoría de las veces, sus equipos son viejos y están en mal estado. Los camiones cisterna se averían regularmente. Los PPWSP no tienen acceso a préstamo de los bancos y están poco organizados. Una vendedora de agua en sachet y miembro de la asociación de proveedores de agua en Otukpo afirma que los miembros se reúnen regularmente para abordar sus problemas y controlar los precios del mercado (D. Ochoga, comunicación personal, 7 de julio de 2020). Según ella, algunos de los problemas a los que se enfrentan los miembros de la asociación son “la distancia a la fuente de agua, el envejecimiento de los vehículos y de las máquinas de explotación o tratamiento del agua, el suministro irregular y el coste elevado de la electricidad, la falta de mano de obra y en particular de los operarios de las máquinas, y el elevado coste de los materiales de envasado”.

### **El aporte de los PPWSP a las economías locales**

En Nigeria, las oportunidades de empleo en el sector formal son mínimas. El amplio sector informal está conformado por pequeñas empresas, casi siempre de propiedad individual y general establecidas con muy poca inversión. Los PPWSP constituyen una parte importante del sector informal en Nigeria. Según la Agencia Nacional para el Control de los Alimentos y los Medicamentos (NAFDAC, por sus siglas en inglés), el organismo regulador de las normas del sector en que operan los PPWSP, “la producción de agua envasada, especialmente en sachets (agua potable), alivia la pobreza y debe fomentarse. Es una industria que tiene un inmenso potencial de generación de empleo e ingresos” (Muhammad y Dansabo, 2018, 48).

El sector de los PPWSP no solo es una fuente directa de empleo

para miles de personas, sino que también contribuye al desarrollo de otras pequeñas empresas que dependen del agua para su funcionamiento. Los proveedores de servicios alimentarios o de lavandería, así como los operadores de máquinas para moler alimentos, tienen, gracias a los PPWSP, acceso al agua para poner en marcha y operar sus negocios. En lugares donde se permite que los negocios sigan funcionando durante la pandemia, los PPWSP están dando empleo a muchos jóvenes y evitan el crecimiento de la pobreza (Kjellen 2000, Muhammad y Dansabo 2018, Obeta 2019).

### **La promoción de la salud pública**

El agua y el saneamiento siguen siendo los principales motores de la salud pública. La falta de acceso al agua potable genera vulnerabilidad ante la amenaza de enfermedades como la diarrea, el cólera, la fiebre tifoidea, la salmonelosis, la disentería y otros virus gastrointestinales (Muta'a Hellandendu 2012, 115), que son comunes en Nigeria. Dado que los PPWSP suministran agua directamente a los hogares y a las pequeñas empresas, los PPWSP proveen servicios esenciales que contribuyen al distanciamiento físico y a sobrellevar los periodos de cuarentena.

En una entrevista con una madre después de dar a luz en el hospital, ella nos dijo que tenía mucha sed pero que no podía beber el agua del hospital porque venía directamente del pozo y no estaba tratada. En su lugar, prefirió la compra de agua en sachets. Cuando se le preguntó cómo iba a hacer frente a la necesidad de agua con un nuevo bebé, declaró que su marido había acordado con un vendedor de agua la entrega regular de sachets a domicilio (J. Ken, comunicación personal , 20 de julio de 2019).

### **Apoyo a la igualdad de género**

El acceso al agua en Nigeria es una cuestión de género. Las mujeres y las niñas sufren la peor parte del acceso inadecuado a los servicios de agua, ya que pasan hasta una cuarta parte de sus horas de vigilia buscando agua para su hogar (Omole y Ndambuki 2014,

Omole et al. 2015). En relación al impacto positivo de los PPWSP en las comunidades, una mujer que entrevistamos en Otukpa, en el estado de Benue recordaba su experiencia de esta manera (K. Iga, comunicación personal, 4 de julio de 2020):

Antes, cuando yo era niña, no puedo recordar con certeza la distancia que caminábamos cada día, pero estoy segura de que eran más de 20 kilómetros de ida y vuelta al arroyo. Nos levantábamos a eso de las seis de la mañana y regresábamos hacia las nueve. La mayoría de las chicas jóvenes, como yo, no podían llevar más de 10 a 20 litros de agua, y las mujeres mayores hasta 40 litros. Esto se debe a la distancia y también a que el agua se transportaba en recipientes abiertos como ollas de arcilla, cubos y baldes. A veces algunas teníamos un accidente, nos saltábamos un escalón y nos caíamos, perdiendo toda el agua. En esos casos, las demás compartían uno o dos vasos de su propia agua para que la persona que tuvo ese problema al menos pudiera volver a casa con algo de agua. Las niñas siempre llegábamos tarde a la escuela, cansadas. En la temporada de lluvias recogíamos las aguas superficiales que bajaban de las colinas, donde la gente defecaba al aire libre. Intentamos tratar el agua con alumbre, pero la gente seguía enfermando por usarla. Hoy todo eso ha cambiado. Gracias a los PPWSP, la situación a mejorado. Volví a casa para enterrar a mi padre, en el año 2019, y pude ver toda esa gran transformación. Ahora hay camiones cisterna que reparten el agua durante. Todas las actividades que requieren agua, desde cocinar hasta lavar la ropa y la higiene personal, se pueden realizar sin ningún problema. Compramos toneladas de agua en sachets a un coste razonable y todo el mundo tiene agua para beber. Aunque con un cierto coste, ahora hay un nivel de acceso al agua que sería imposible sin los PPWSP.

Debido a las responsabilidades familiares, la falta de habilidades



personales y las barreras sociales y culturales, el sector informal del agua también puede ser una de las pocas formas que tienen las mujeres de acceder a un empleo para obtener ingresos (Fapohunda 2012, 35). Por lo tanto, los PPWSP se han convertido en una parte importante de la transformación de las normas de género y de la mitigación del tiempo necesario para el acceso al agua para las niñas y las mujeres, especialmente entre las más vulnerables. El acceso al agua también significa que las mujeres y las niñas están mejor posicionadas para hacer frente a la crisis de la covid-19.

### **Suministro de agua a los hogares pobres**

Un informe del Banco Mundial de 2019 concluye que las subvenciones al agua benefician de forma desproporcionada a los hogares con mayores ingresos, sobre todo con sistemas en red (Andres et al. 2019). En Nigeria, mientras que apenas el 48% de los nigerianos pobres tienen algún tipo de acceso a los servicios públicos de suministro de agua, alrededor del 80% de los nigerianos ricos tienen acceso. En otras palabras, los servicios públicos de suministro de agua benefician a los ricos de los barrios acomodados y a los centros urbanos. Los beneficiarios reales del agua pública subvencionada son los ricos, ya que los pobres no suelen estar conectados a la red de tuberías. Según un estudio de hace pocos años, las opciones públicas de suministro de agua serían entre 4 y 10 veces más baratas que las privadas (Jideonwo 2014). Sin embargo, el aumento de las subvenciones a los proveedores públicos no resolverá la brecha de desigualdad sin una expansión masiva de la infraestructura pública conectada a la red.

## **CONCLUSIÓN**

A pesar de la inmensa contribución de los PPWSP a la hora de proporcionar acceso al agua a los hogares de bajos ingresos de Nigeria, el sector no está exento de desafíos. Por un lado, la seguridad del agua es a menudo cuestionable, especialmente el agua en sachets

(irónicamente denominada “agua pura”). Esta preocupación derivó en la presentación de un proyecto de prohibición gradual del agua envasada en todo el país por parte del regulador nacional. Pero debido al inestimable servicio que presta el sector, especialmente a las mujeres y los pobres, el proyecto no fue implementado y el sector sigue prosperando (Dada 2009). Sin los PPWSP, los habitantes de la mayoría de las ciudades pequeñas y las zonas rurales de Nigeria estarían en continua crisis, y la covid-19 se transformaría en una catástrofe aun más terrible.

Por ello, la covid-19 ha resaltado la urgencia de construir un sistema de agua público eficaz, fiable y asequible. Es incomprensible que el gobierno nigeriano, con todos sus recursos y el apoyo de las organizaciones internacionales, no pueda suministrar agua a sus ciudadanos. Si los PPWSP, con recursos muy limitados, pueden distribuir el agua de forma eficaz a la población pobre, ¿por qué es tan difícil para el gobierno de Nigeria suministrar agua a sus ciudadanos?

El gobierno también puede proporcionar un mejor entorno institucional para el funcionamiento de los PPWSP. En primer lugar, deberían existir modalidades de asistencia técnica para ayudar a diseñar, construir, operar y mantener sus infraestructuras. La asistencia también debería incluir apoyo con infraestructuras relacionadas que facilitan la distribución del agua, en particular las carreteras y la electricidad. En segundo lugar, la Ley Nacional del Agua de Nigeria del año 2000 y/o las especificaciones de las normas de la NAFDAC establecen que todos los suministros de agua para el consumo doméstico deben asegurar la higiene y la potabilidad. Es necesario mejorar la regulación y el control para garantizar que los PPWSP cumplan con estas especificaciones. En tercer lugar, el gobierno debe ofrecer incentivos para promover la prestación de servicios de agua eficientes. Estos incentivos podrían incluir la concesión de créditos blandos para los equipos de producción y suministro. Por último, el gobierno debe diseminar información adecuada sobre los mecanismos que salvaguardan los intereses de

los consumidores y los protegen de la explotación, la extorsión o la subida de precios.

El acceso al agua debería estar en el centro de la política de desarrollo. Para alcanzar sus metas de desarrollo, Nigeria debe reactivar sus organismos públicos de agua, que hoy no funcionan bien, y aprovechar sus inmensos recursos hídricos naturales para asegurar el suministro de agua a todos sus ciudadanos. Mientras tanto, los PPWSP desempeñan un papel fundamental en la consecución de este objetivo.

## REFERENCIAS

- Adeleye B., Medayese S. y Okelola, O. 2014. Problems of water supply and sanitation in Kpakungu Area of Minna. Nigeria. *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation* 2: 1-9. DOI 10.12893/gjcpi.2014.1-2.9.
- Ahmad, M. T. 2017. The role of water vendors in water service delivery in developing countries: a case of Dala local government, Kano, Nigeria. *Applied Water Science* 7:1191-1201. DOI 10.1007/s13201-016-0507-z.
- Akpomunje, O.B. 2010. Self-help as a strategy for rural development in Nigeria: A bottom-up approach. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Science* 2(1): 88-111.
- Andres, A., Thibert, M., Lombana, C. C., Danilenko, A. V., Joseph, G. y Borja-Vega, C. 2019. *Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation*. Washington DC: World Bank.
- Dada, B. A. 2009. Towards a successful packaged water regulation in Nigeria. *Scientific Research and Essay* 4(9): 921-928.
- Ezeabasili, A. C. C., Okoro, B. U. y Ezeabasili, A. I. 2014. Water Resources: Management and Strategies in Nigeria. *AFRREV STECH: An International Journal of Science and Technology* 3(1), S/No 6: 35-54.
- Ezenwaji, E.E., Eduputa, B.M. y Okoye, I.O. 2016. Investigation into the residential water demand and supply in Enugu metropolitan area. *American Journal of Water Resources* 4(1): 22-29.
- Fapohunda, M. T. 2012. Women and the Informal Sector in Nigeria: Implications for Development. *British Journal of Arts and Social Sciences*

4(1): 35-45.

- Federal Government of Nigeria (FGN). 2011. *Executive Summary of the Nigeria Water Sector Roadmap*. Abuja: Federal Government of Nigeria.
- Idu, A. J. 2015. Threats to Water Resources Development in Nigeria. *Journal of Geology & Geophysics* 4(3): 1-10. DOI 10.4172/2329-6755.1000205
- Kjellen, M. 2000. Complementary water systems in Dar es Salaam, Tanzania: the case of water vending. *International Journal of Water Resource Development* 16(1): 143-154. DOI 10.1080/07900620048626
- Kremere, E., Morgan, E., y Obani, P. 2020. *SDG6 – Clean Water and Sanitation: Balancing the Water Cycle for Sustainable Life on Earth*. Bingley: Emerald Publishing.
- Muhammad, M. B. and Dansabo, M. T. 2018. Pure Water Sale and its Socio-Economic Implications in Nigeria. *Journal of Environmental Sustainability* 6(1): 3.
- Muta'a Hellandendu, J. 2012. Health Implications of Water Scarcity in Nigeria. *European Scientific Journal* 8(18): 111-117.
- Nwankoala, H.O. 2011. The role of communities in improved rural water supply systems in Nigeria: Management model and its implications for vision 20:2020. *Journal of Applied Technology in Environmental Sanitation* 1(3): 295-302.
- Obeta, M. C. (2019). Private for-profit rural water supply in Nigeria: Policy constraints and options for improved performance. *Journal of Water and Land Development* 41 (IV-VI): 101-110. DOI 10.2478/jwld-2019-0033.
- Ofoezie, I. E. 2003. Environmental assessment of water resources for development programmes in Nigeria. In Jimoh, H. (Ed) *Techniques in Environmental Studies*. Ilorin: Nathadex Publishers.
- Okeje E.O., Udoh E.J. y Etim L. 1989. Nigeria development of water resources: Towards the achievement of the international drinking water supply and sanitation decade. *WWC Bulletin*. 9: 18-25.
- Omole, D.O. y J.M. Ndambuki, 2014. Sustainable living in Africa: Case of water, sanitation, air pollution and energy. *Sustainability* 6(8): 5187-5202.
- Omole, D.O., Emenike, C.P., Tenebe, I.T., Akinde, A.O. y Badejo, A.A. 2015. *An Assessment of Water Related Diseases in a Nigerian Community*,

*Research Journal of Applied Sciences, Engineering and Technology* 10(7): 776-781.

World Bank Group (WBG). 2019. Nigeria Biannual Economic Update: Water supply, sanitation & hygiene—a wake-up call. Washington DC: World Bank.

World Bank Document (WBD). 2000. Small towns water supply and sanitation program pilot project. Washington DC: World Bank.

Wutich, A., Beresford, M. y Carvajal, C. 2016. Can informal water vendors deliver on the promise of a human right to water? Results from Cochabamba, Bolivia. *World Development* 79: 14-24. DOI 10.1016/j.worlddev.2015.10.043.





## Capítulo 18

Marcela González Rivas

# UNA HISTORIA DE DOS OPERADORES DE AGUA: LO PÚBLICO FRENTE A LO PRIVADO EN MEDIO DE LA COVID-19 EN PITTSBURGH

**P**ittsburgh se ha posicionado como una ciudad fuertemente comprometida con el desarrollo sostenible. Este capítulo analiza los retos a los que se enfrenta la ciudad en relación con su compromiso específico con los servicios de agua, vitales para la protección de la salud pública durante la pandemia de covid-19. Tras comparar las acciones de los dos principales operadores de agua de la ciudad -uno público y otro privado-, el capítulo identifica los principales retos para mejorar el suministro a largo plazo. El capítulo concluye con un llamamiento para que el gobierno aumente las ayudas para el pago de la factura del agua para los grupos de bajos ingresos que afrontan el mayor riesgo de pérdida del acceso a estos servicios en el futuro.

### INTRODUCCIÓN

La pandemia ha determinado que el acceso al agua adquiera una mayor relevancia para la protección de la salud de la población. Este capítulo analiza las respuestas a la covid-19 de los operadores

de agua de Pittsburgh, un ciudad de Pensilvania, en la costa este de Estados Unidos. El análisis se focaliza en las protecciones diseñadas para garantizar el acceso al agua de los grupos que tienen dificultades para pagar sus facturas de agua durante la pandemia. El capítulo compara las acciones de las empresas de agua de la ciudad en respuesta a las necesidades de los grupos vulnerables. El análisis también destaca los principales retos a los que se enfrentan los operadores de agua para lograr que los programas de asistencia perduren después de la pandemia, en el contexto del compromiso de la ciudad con los principios de sostenibilidad y equidad.

En concreto, el capítulo sostiene que, si bien se han implementado medidas para proteger la salud pública, existen numerosos obstáculos para la implementación de soluciones que garanticen el acceso al agua a largo plazo. Uno de los principales obstáculos es el continuo aumento de las tarifas, debido a décadas de abandono de las infraestructuras y a la baja inversión de recursos estatales y federales. Como resultado, los operadores de agua se enfrentan a la complejidad de cumplir las normas ambientales y de calidad del agua, así como a la ampliación de los programas de asistencia para garantizar que los clientes de bajos ingresos tengan acceso a agua segura y asequible.

El capítulo ofrece una comparación de las dos principales empresas de suministro de agua de Pittsburgh: una pública (la Pittsburgh Water and Sewer Authority - PWSA) y otra privada (la Pennsylvania American Water Company - PAWC). El análisis demuestra que la respuesta de PWSA a la covid-19 ha sido mejor que la de la empresa privada, en consideración de las medidas aplicadas para proteger la salud pública (como garantizar el acceso al agua durante la pandemia), pero también que ninguno de los dos operadores ha aplicado en su totalidad las protecciones diseñadas para contrarrestar el impacto económico de la pandemia. Se infiere, en consecuencia, que las perspectivas de extensión temporal de las medidas actuales implican enormes retos para el operador público. El capítulo concluye con un llamamiento a un mayor apoyo de los gobiernos

del estado y del país para que aumenten sus medidas de apoyo para el pago de la factura del agua para los grupos de bajos ingresos.

Utilizando una combinación de entrevistas en línea y materiales secundarios, el capítulo analiza las medidas adoptadas por las empresas de agua como respuesta a la pandemia y los retos que supone hacerlas permanentes, con énfasis en las medidas que procuran garantizar el acceso al agua potable (en particular, la moratoria de cortes del servicio y los programas de asistencia a los clientes). Las entrevistas incluyeron preguntas estructuradas y no estructuradas realizadas por teléfono y reuniones *online*, así como intercambios por correo electrónico con dirigentes de los operadores del sistema de agua de la ciudad, antiguos miembros del Consejo de Administración de PWSA, organizaciones de la sociedad civil y dirigentes políticos locales, entre otros (al final del documento se ofrece una lista completa de las entrevistas). Para la redacción del capítulo también revisamos documentos oficiales, datos del censo, artículos de prensa, encuestas de organizaciones de la sociedad civil y los sitios web de las empresas de agua, así como de la Comisión de Servicios Públicos de Pensilvania. La investigación se llevó a cabo entre mayo y julio de 2020.

## LOS PROVEEDORES DE AGUA DE LA CIUDAD DE PITTSBURGH

Pittsburgh es la segunda ciudad más grande de Pensilvania, con una población de aproximadamente 300.000 habitantes. La economía de la ciudad ha tenido importantes transformaciones, pasando de ser una potencia en la producción de acero (con industrias de apoyo, como el carbón) a convertirse en una economía basada en la educación superior, la innovación y la investigación. Situada en la confluencia de tres ríos, Pittsburgh se cita a menudo como ejemplo de una economía del llamado *rust belt* (“cinturón del óxido”) que ha sido capaz de reinventarse, incluyendo esfuerzos concertados para limpiar la tierra, el aire y las vías fluviales dañados durante su pasado industrial (Beery 2018).

Pittsburgh se enfrenta actualmente a varios retos relacionados con el agua. Al igual que muchas otras ciudades de Estados Unidos, su infraestructura hídrica está en decadencia. A menudo sufre inundaciones repentinas, impactos ambientales por la limitada capacidad del sistema de gestión de las aguas pluviales y problemas de calidad del agua, además de contaminación por plomo, fallas en las tuberías y avisos sobre la necesidad de hervir el agua. Más recientemente, la asequibilidad del agua se está convirtiendo en un reto importante, dados los niveles de pobreza de la ciudad.

**Cuadro 18.1**

***Características básicas de las principales empresas de agua de Pittsburgh***

	<b>PWSA</b>	<b>PAWC</b>
Población de la ciudad de Pittsburgh atendida	73,000 clientes residenciales	27,000 clientes residenciales
Porcentaje de la población urbana	53.60%	19.80%
Propiedad	Pública, autoridad municipal	Privada
Ayuda financiera del gobierno federal o estatal para responder a la pandemia de covid-19	No, pero tiene previsto solicitar el reembolso de los gastos extraordinarios	No, pero tiene previsto solicitar el reembolso de los gastos extraordinarios
Aumento del impago de facturas durante la covid-19	Aumento del 107% respecto al año anterior	Aumento del 21% respecto al año anterior

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la información proporcionada por los representantes de los operadores de agua y los datos del censo (<https://www.census.gov/quickfacts/pittsburghcitypennsylvania>).

Pittsburgh tiene su propia autoridad municipal de aguas, pero el agua es suministrada por cuatro empresas. Mientras que la Autoridad de Agua y Alcantarillado de Pittsburgh (PWSA), de gestión pública, brinda servicios a aproximadamente dos tercios de la población de la ciudad, hay otros tres operadores que también suministran agua a residentes de la ciudad y de zonas vecinas. Entre ellos se encuentra la Pennsylvania American Water Company (PAWC, una

empresa privada con gran presencia en todo el estado, que ofrece servicios a un tercio de los residentes de la ciudad) y dos operadores públicos de agua más pequeños que suministran agua a una pequeña fracción de los residentes.

La situación actual representa un gran reto para un amplio segmento de la población de la ciudad. Según la Oficina del Censo de Estados Unidos, el 21% de los residentes viven en la pobreza -muy por encima de los promedios del estado (12,2%) y del país (11,8%)-, mientras que el 40% de la población es elegible para programas de asistencia (US Census 2018).

Es importante señalar la incidencia de dinámicas de desigualdad de raza y de género sobre la salud, los ingresos, el empleo y la educación. Por ejemplo, un informe reciente que compara la desigualdad de raza y género de Pittsburgh con ciudades similares de Estados Unidos muestra que la tasa de pobreza entre los afroestadounidenses es más alta en Pittsburgh que en el 85% de las ciudades similares, y que hay más niños negros en Pittsburgh que crecen en la pobreza que en el 95% de las ciudades similares (Howell et al. 2019, 29).

Significativamente, hay más tramos censales de la ciudad con más personas que viven por debajo del umbral de pobreza (mostrados en tonos más oscuros en el mapa) en el área de servicio de PWSA (el operador público de agua) que en el de PAWC (el operador privado de agua). Es una diferencia importante, ya que a falta de fondos federales y estatales para ayudar al pago de la factura del agua, los operadores del servicio atienden a un mayor número de hogares que tienen dificultades para pagar sus facturas.

En el caso de Pittsburgh, la mejora de la infraestructura envejecida requiere un aumento de las tarifas del agua. En otras palabras, el estado del operador repercute en el precio del agua que pagan los clientes, creando una posible crisis de asequibilidad del servicio (Pierce et al. 2020). En el contexto de la pandemia de covid-19, este legado histórico de la infraestructura del agua tiene una importancia crucial.

## LA RESPUESTA DE LOS OPERADORES DE AGUA A LA PANDEMIA

Las dos principales empresas de agua de Pittsburgh, PWSA (pública) y PAWC (privada), establecieron una moratoria de cortes del servicio después de que el estado declarara la emergencia (véase el cuadro 18.2). En concreto, para PWSA, dado que ya contaba con una moratoria aplicada durante el invierno, significaba que la moratoria continuaría, mientras que para la empresa privada, PAWC, sólo comenzaría con la covid-19. El gobierno estatal emitió una orden el 16 de marzo de 2020 que debería ser aplicada por todas las empresas de servicios públicos reguladas por la Comisión de Servicios Públicos de Pensilvania (PUC). Es importante señalar que la PUC solo regula las empresas privadas pero, de manera excepcional, la PWSA, de gestión pública, también está bajo su órbita desde 2018.

Ambos operadores también restablecieron el servicio a aquellas cuentas que habían sido desconectadas previamente, garantizando el acceso a los servicios de agua a todos los residentes de Pittsburgh durante la pandemia, independientemente de su capacidad de pago. El cuadro 18.2 muestra que PWSA (pública) aplicó estas protecciones de manera más enérgica (por ejemplo, renunciando al requisito de elegibilidad para la moratoria y estableciendo un nivel más alto, del 200% al 250%), aprovechando quizás su experiencia con la moratoria de invierno en los cortes de agua vigente desde 2018.

Sin embargo, ninguna de las protecciones implementadas protege plenamente a los usuarios del agua. Las protecciones completas incluirían no solo el acceso temporal al agua por razones de salud pública, sino también protecciones por los efectos económicos de la pandemia (Campbell-Ferrari y Wilson 2020). Por ejemplo, PWSA y PAWC siguen facturando a los clientes y no han establecido un período de gracia para los pagos. PAWC suspendió los cargos por mora, pero ninguna de las dos empresas tiene un programa de condonación de deudas.



**Cuadro 18.2**  
*Beneficios otorgados por los operadores de agua en el marco de la pandemia*

	<b>PWSA (pública)</b>	<b>PAWC (privada)</b>
Moratoria pre-covid-en vigor	Sí, moratoria invernal; del 1 de dic. al 31 de marzo, desde enero 2018. Elegibilidad de ingresos 250% del nivel federal de pobreza	No
Fecha de comienzo de la moratoria	13 de marzo 2020	13 de marzo 2020
Propiedad de la empresa	Pública, autoridad municipal	Privada
Fecha de finalización de la moratoria	1 agosto de 2020 (según el directorio de PWSA); fecha de finalización del programa PUC de emergencia	Fecha de finalización del programa PUC de emergencia (obligatorio)
Requisitos de ingresos, con respecto al umbral federal de pobreza	Exención del requisito de ingresos en respuesta a la covid-19	Se debe demostrar la existencia de dificultades económicas
Reconexión del servicio	Sí; sin embargo, menos de 10 cuentas reconectadas debido a la moratoria de invierno aún en vigor.	Si
¿Se sigue facturando a los clientes?	Si	Si
¿Se cobran cargos por retraso a los clientes?	Si	Suspendidos los cargos de demora hasta nuevo aviso
Período de gracia posterior a la moratoria	No	No
Condonación de la deuda	Se considera la posibilidad de un programa de condonación de atrasos.	No

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de información proporcionada por los representantes de los operadores de agua y datos del censo.

Las protecciones actuales no hacen más que posponer la carga financiera que los hogares de bajos ingresos deberán asumir otra vez cuando se levante la moratoria, afectando también a los hogares que recientemente no han podido pagar el servicio de agua debido a los impactos económicos de la pandemia. En consecuencia, la moratoria sobre los cortes de agua no ofrece una protección adecuada a largo plazo.

Cuadro 18.3

*Programas de asistencia al cliente ofrecidos por los operadores de agua*

Empresa / programa de asistencia	Antes de la covid-19	Expansión durante la covid-19	Proceso de inscripción
<b>PWSA (pública)</b>	Moratoria invernal de cortes	Elegibilidad de ingresos: 250% del umbral federal de pobreza	Exención del requisito de ingresos a lo largo de 2020
	Descuento tarifario	150% del umbral federal de pobreza	Exención de pago del mes 12
	Programa de subvenciones por dificultades (anual, hasta 300 dólares))	150% del umbral federal de pobreza	Exención del requisito de esfuerzo sincero de pago a lo largo de 2020
<b>PAWC (privada)</b>	Programa H2O de Apoyo al Cliente	Acuerdo de pago, prueba de dificultades económicas	--
	Programa de subvenciones por dificultades (anual, hasta 500 dólares))	200% del umbral federal de pobreza	--
	Descuento tarifario	150% del umbral federal de pobreza	--

*Fuente:* Elaboración propia, basado en información aportada por representantes de los operadores de agua y los sitios web de las empresas.

También es importante observar otros programas en marcha

para proporcionar asistencia a los hogares de bajos ingresos.<sup>1</sup> El cuadro 18.3 muestra que los dos principales operadores de agua, PWSA y PAWC, lanzaron una serie de programas antes de la pandemia (de hecho, los programas de PAWC llevan dos décadas funcionando) y los ampliaron después. Sin embargo, las tasas de inscripción en estos programas son bajas, incluso durante la crisis de la covid-19. Como parte de la investigación para este capítulo, la autora entrevistó a líderes y organizadores comunitarios y realizó una encuesta entre las organizaciones comunitarias, procurando encontrar las razones que podrían explicar la baja inscripción de los programas. El análisis se centró en PWSA porque atiende a la mayoría de los residentes de Pittsburgh y porque es el operador del que se disponía de más información.

La baja inscripción en los programas de PWSA está relacionada con el hecho de que estos programas -que son similares a otros programas de asistencia de servicios públicos- no proporcionan suficiente apoyo (Czewinski et al. 2017, 148). Por ejemplo, excluyen a los clientes con ingresos no lo suficientemente bajos como para calificar pero que enfrentan dificultades para pagar sus facturas de agua (como los residentes de edad avanzada con ingresos fijos). Además, los programas exigen a los clientes que paguen los cargos vencidos o que hagan un esfuerzo sincero de pago, lo que normalmente significa pagar una parte de las facturas pasadas y comprometerse a pagar el resto en un plazo determinado. Sin una condonación de la deuda, al menos parcial, las facturas acumuladas representan una grave carga financiera.

Otra razón de la baja inscripción en el programa es la falta de

<sup>1</sup> En concreto, los niveles del programa TAP son los siguientes: a los participantes se les cobra el 2% de sus ingresos mensuales si ganan el 50% del umbral federal de pobreza (FPL) o menos; el 2,5% de los ingresos mensuales para los residentes que ganan entre el 51% y el 100% del FPL; y el 3% para los residentes que ganan entre el 101% y el 150% del FPL. Por lo tanto, este programa es coherente con la recomendación de las Naciones Unidas de limitar el pago a no más de 3% de los ingresos del hogar, ya que garantiza que los hogares de bajos ingresos puedan cubrir y pagar sus propias facturas (Czewinski et al. 2017, 151).

información sobre el mismo. La PWSA ha llevado a cabo actividades de divulgación en la comunidad -organizando reuniones de información pública en todos los barrios en respuesta a los picos de plomo en el agua y a las advertencias de hervir el agua que se realizaron en los años 2016 y 2017- y ha incluido hojas informativas en las facturas de los clientes, pero parece que la mayoría de la población sigue sin estar al tanto de estos programas. Las respuestas a la encuesta indicaron una falta general de información sobre los programas municipales de asistencia, con comentarios como “los residentes no tienen acceso a un ordenador”, “las compañías de agua y alcantarillado no tienen programas de asistencia”, o “no entienden la información sobre los programas.”

También es evidente que la inscripción en los programas no es un proceso sencillo. Por ejemplo, el sitio web de los programas de asistencia al cliente de PWSA carece de instrucciones sencillas para inscribirse.

Al momento de redactar este capítulo (julio de 2020), el sitio web indicaba que las personas necesitadas debían llamar directamente para ver si los clientes podían recibir ayuda para pagar su factura. Sin embargo, cuando uno llama, le indican que haga otra llamada a la organización que administra los programas, Dollar Energy. Pero el proceso de inscripción a través de Dollar Energy también es confuso porque uno podría hacerlo a través de una organización comunitaria, eligiendo la organización en función del código postal del cliente y llamándoles directamente. Cuando se les llama directamente, el proceso debería ser sencillo: un representante ayuda a los clientes a rellenar una solicitud, indicando los ingresos de todos los residentes del hogar. El papel se presenta y tarda de dos a tres meses en ser procesado, si es aprobado. Pero si los clientes intentan inscribirse a través de una organización comunitaria, el proceso varía mucho de unas a otras; algunas de ellas responden con prontitud y ofrecen ayuda por teléfono, mientras que otras no están informadas sobre los programas de asistencia al agua o no responden al teléfono después de varios días de intentarlo.

Esta falta de claridad es claramente un obstáculo para la inscripción. Esto es especialmente cierto para aquellos que viven en situación de pobreza, ya que la investigación muestra que navegar por los programas de asistencia puede ser difícil para las familias que viven con presupuestos crónicamente limitados (Mani et al. 2013). En Pittsburgh, los sectores de bajos ingresos incluyen comunidades de color, refugiados e inmigrantes. En las encuestas realizadas a las organizaciones que prestan servicios a los refugiados e inmigrantes en los veranos de 2019 y 2020, se identificó la asequibilidad del agua y la falta de información sobre los programas de asistencia como el reto número uno, (González Rivas 2019, 2020). El idioma es a veces una barrera que lleva al desconocimiento, aunque PWSA ha contratado servicios de interpretación para los clientes que no hablan inglés.

En resumen, los programas actuales de PWSA podrían mejorar para potenciar sus programas de asistencia existentes. Además de simplificar y clarificar el proceso de inscripción y mejorar el alcance a los grupos de bajos ingresos, a las personas mayores y a otros beneficiarios potenciales, PWSA podría mejorar el diseño del programa eliminando las barreras de inscripción; por ejemplo, incorporando la condonación de la deuda y los planes de pago, que significaría para los clientes un borrón y cuenta nueva y la oportunidad de ponerse al día en el pago de sus facturas en su totalidad. El Programa de Asistencia Escalonada de Filadelfia (TAP, por sus siglas en inglés) es un ejemplo de este enfoque, ya que se basa en el nivel de asequibilidad de un hogar y está disponible para los clientes con bajos ingresos.

El diseño del programa TAP también tiene en cuenta la carga adicional a la que se enfrentan los hogares de bajos ingresos para navegar por los programas de asistencia y los onerosos procesos de solicitud de ayuda. Al simplificar el proceso para incluir una única solicitud, y al ofrecer una variedad de formas de registro (en línea, en persona y por correo), el programa procura eliminar las barreras de acceso (Lakhani 2020).

## EL COSTO DEL AGUA

Como se ha señalado anteriormente, el aumento de las tarifas del agua es una realidad en todo Estados Unidos debido a la falta de financiación federal y a la creciente lista de mejoras necesarias. En este contexto, los consumidores de agua pagan el coste de la negligencia. El cuadro tabla 18.4 compara las tarifas de los servicios de agua de PWSA y PAWC, mostrando que las tarifas de PWSA son más altas (y es probable que aumenten durante los próximos dos años, dependiendo de la aprobación de la PUC), lo que agrava el problema de la asequibilidad.

Cuadro 18.4

*Comparación de las tarifas mensuales de los operadores de agua*

<b>Cargos</b>	<b>PWSA (pública)</b>	<b>PAWC (privada)</b>
Tarifa fija mensual	\$27.27	\$16.50
Cargo por consumo (por 1.000 galones)	\$11.04	\$12.20
Factura típica de un hogar que consume hasta 3.000 galones al mes	\$60.39	\$53.10

*Fuente:* Elaboración propia, utilizando información proporcionada por representantes de los operadores de agua y de sus sitios web. Tarifas actuales actualizadas a julio de 2020. Nótese que PWSA también cobra por bloques de 1.000 galones consumidos, aunque no se consuman en su totalidad. En comparación, PAWC cobra por cada 100 galones.

Sin embargo, tradicionalmente las tarifas del servicio de agua de PWSA no eran las más altas de la ciudad. Durante décadas fueron inferiores a las de PAWC, la empresa privada. Es importante situar las tarifas actuales en una perspectiva histórica, ya que las condiciones de infraestructura de PWSA y, en consecuencia, las tarifas actuales se explican, al menos en parte, por un acuerdo que puso a la empresa pública en desventaja frente a la privada. El acuerdo fue firmado por el órgano legislativo de la ciudad -el Ayuntamiento de Pittsburgh- con la empresa predecesora de PAWC en 1958 (que duró hasta 2020). El acuerdo obligaba a todos los residentes de la ciudad,



independientemente de su proveedor, a pagar las mismas tarifas por el servicio, subvencionando de hecho a la empresa privada durante 60 años, lo que suponía millones de dólares que podrían haberse reinvertido en infraestructuras públicas de agua.<sup>2</sup> Mientras tanto, la empresa privada utilizaba estos fondos para invertir en su propia infraestructura (Bauder 2019).

Ante la creciente presión financiera, el Consejo de Administración de PWSA decidió establecer una asociación público-privada con Veolia Water en 2012 para asumir la gestión de los servicios de agua (WaterWorld 2013). Este acuerdo pronto dio lugar a una serie de problemas, entre ellos avisos de hervir el agua y picos de plomo en el agua, que acabaron en pleitos entre PWSA y Veolia en 2016 y minaron la confianza de los consumidores en la calidad de su agua (Rosenfeld 2017). La gestión de PWSA volvió al control público, pero en 2018 la empresa fue intervenida por la administración estatal (Hughes 2017), debiendo aplicar un ambicioso plan de inversiones, lo que supuso nuevos aumentos de tarifas.

Es importante señalar aquí que una de las ventajas de la estructura de gobernanza de los operadores públicos de agua es que suelen establecer mecanismos de participación pública. Por ejemplo, el Consejo de Administración de PWSA trabaja tradicionalmente con organizaciones de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con el agua, incluida la asequibilidad. Cuando PWSA pasó a ser controlada por la PUC, esto se formalizó. Por ejemplo, cada aumento de tarifas debe ser aprobado por la PUC y cuenta con la participación de diversos actores. La PUC también exige a las empresas de servicios públicos bajo su supervisión la creación de un comité consul-

<sup>2</sup> En el periodo comprendido entre 1985 y 2001, PWSA pagó 44,8 millones de dólares en reembolsos. Esto no incluye los 12 primeros años del acuerdo, en los que el Departamento de Aguas de la ciudad pagó la subvención directamente con el presupuesto municipal. Con el paso del tiempo, hubo varios intentos de revisión de esta subvención sin éxito, enfrentándose a la oposición política de los representantes de los barrios afectados, pero también de la PAWC (privada). Al respecto, véase McNulty 2001 y Nootbaar 2010.

tivo de asistencia a las personas de bajos ingresos (LIAAC, por sus siglas en inglés). La función del LIAAC es dar forma a los programas de asistencia con miembros de la PUC, la oficina de protección del consumidor y el personal de PWSA, así como representantes de la sociedad civil y organizaciones comunitarias, estableciendo un proceso participativo oficial.

Según las entrevistas con los miembros de este comité, existen diferencias en cuanto a la forma de abordar los bajos niveles de inscripción en los programas de asistencia. PWSA se centra en mejorar el alcance de la comunidad y está preparando el lanzamiento de una nueva iniciativa (que está siendo examinada por la PUC) para llegar a los posibles beneficiarios mediante la creación de un equipo diseñado para trabajar exclusivamente en el aumento de la inscripción en el programa en los barrios de bajos ingresos. La sociedad civil y las organizaciones comunitarias del comité abogan por una protección total: hacer permanente la moratoria de los cortes de agua y aplicar un programa de condonación de la deuda. Aunque no se ha aplicado ninguna de estas protecciones, las entrevistas con los miembros de PWSA sugieren que se está considerando un programa de condonación de la deuda (como lo muestra el cuadro 18.2).

Esto no quiere decir que PWSA no tuviera una buena gobernanza antes del control de la PUC. De hecho, el Consejo de Administración de PWSA había instituido protecciones del agua para los clientes de bajos ingresos a finales de 2017, trabajando estrechamente con organizaciones de la sociedad civil como parte de los esfuerzos de la campaña “Nuestra Agua”. Sin embargo, los procedimientos instituidos bajo la supervisión formalizan un proceso más democrático, proporcionando un marco de participación y aumentando la transparencia, que son pasos en la dirección correcta dentro de PWSA.

## CONCLUSIÓN

Este capítulo muestra que, aunque el operador público de agua (PWSA) estableció más protecciones para el acceso al agua durante

la pandemia que su homólogo privado (PAWC), ninguno de los dos operadores ha ofrecido el grado de ayuda necesario para asegurar la asequibilidad del agua a largo plazo en Pittsburgh. Además, las perspectivas de aplicación de las políticas necesarias son especialmente desalentadoras para el operador público debido a legados históricos, como el acuerdo de 1958 que fue usado para privarle de fondos, la falta de financiación federal y el hecho de que es responsable del suministro de agua a la mayoría de los hogares de bajos ingresos de la ciudad.

No obstante, los operadores de agua pueden aprovechar la crisis de la covid-19 para poner de relieve el carácter esencial del sector y elevar los llamamientos para priorizar los recursos que garanticen la asequibilidad del agua en el marco de los paquetes de rescate que está aplicando el gobierno estadounidense. Aunque el papel del gobierno federal en materia de infraestructuras hídricas ha disminuido desde mediados de la década de 1970, y ha habido intentos fallidos de aprobar una legislación nacional de ayuda al servicio de agua potable (Pierce et al. 2020), la actual crisis de asequibilidad del agua es un problema nacional que requiere la intervención del gobierno federal (véase Warner et al. en este volumen).

Los actuales paquetes de ayuda para paliar los efectos económicos de la pandemia de covid-19 en Estados Unidos deberían incluir la mejora de las infraestructuras del agua como parte esencial de la salud pública y como estímulo económico. Los operadores públicos deberían formar parte de una coalición de actores que aboguen por financiación federal para el acceso al agua limpia, segura y asequible. En concreto, para PWSA, esto significaría trabajar más estrechamente con las organizaciones que han estado abogando por el agua limpia y asequible y unirse a otras redes que están trabajando por el mismo objetivo. Esto no es nuevo para PWSA (por ejemplo, se ha unido a la Alianza del Agua de Estados Unidos y ha estado trabajando con coaliciones cívicas locales como la campaña “Nuestra Agua”), pero podría ser una parte central de su misión. Los progresos que está haciendo PWSA para ponerse al día con las

muy necesarias inversiones en infraestructuras deberían situar la asequibilidad del agua en el centro de su mandato.

## AGRADECIMIENTOS

La autora agradece a Bob Gradeck (Western Pennsylvania Regional Data Center), Michael Blackhurst (University Center for Social and Urban Research), Aly Shaw, Caitlin Schroering (University of Pittsburgh) y Laura Wiens (Pittsburghers for Public Transit) por sus útiles comentarios. Un agradecimiento especial por el apoyo para la investigación proporcionada por los estudiantes del programa de maestría GSPIA MPA: Breanna Barrera, Adriana Bowman, Yeraldyn Pacheco, Alex Romeo, Ben Saint-Onge y Mya Williams.

## ENTREVISTAS

- Nick Bianchi, Director Ejecutivo de la Wilkesburg-Pen Joint Water Authority; 10, 13 y 15 de julio de 2020.
- Patrick Dowd, ex miembro del Pittsburgh City Council y del PWSA Board of Directors; 9 de julio de 2020.
- Michele Garvey, Directora de Administración de la West View Water Authority; 15 y 30 de junio de 2020.
- Glenn Grayson, miembro del PWSA Low Income Assistance Advisory Committee; 9 de julio de 2020.
- Deborah Gross, miembro del Pittsburgh City Council y ex integrante del PWSA Board of Directors; 25 de junio de 2020.
- Krystle M. Knight, miembro del PWSA Low Income Assistance Advisory Committee; 20 de julio de 2020.
- Gary Lobaugh, Oficial de Relaciones Públicas para el oeste de Pensilvania de la Pennsylvania American Water Company; 6 y 21 de julio y 8 de agosto de 2020.
- Noble Maseru, miembro del PWSA Low Income Assistance Advisory Committee; 30 de junio de 2020.
- William Pickering, Director Ejecutivo de PWSA; 13 de julio de

- 2020.
- Jennifer Presutti, Vice Director de PWSA; 13 de julio de 2020.
  - Julie Quigley, Director de Administración de PWSA; 19 de junio y 13 de julio de 2020, además de varias comunicaciones por email.
  - Monica Ruiz, Directora Ejecutiva de Casa San José; 19 de mayo de 2020.
  - Allyson Shaw, ex jefe de campaña de Clear Rivers and Our Water Campaign, Pittsburgh UNITED; 13 de julio de 2020.
  - Megan Stanley, Directora de la Pittsburgh Commission on Human Relations; 30 de junio y 13 de julio de 2020.
  - Madeline Weiss, activista ambientalista, Pittsburgh UNITED; 7 de julio de 2020.

## REFERENCIAS

- Bauder, B. 2019. Pittsburgh, PWSA to end 25-year financial arrangement. *Triblive*. <https://bit.ly/2IlBg51> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Beery, J. 2018. *The Fierce Urgency of Our Environmental Now*. Pittsburgh: UrbanKind Institute.
- Blumgart, J. 2018. Why does it take so long to upgrade Philly's water infrastructure? Here's an explanation. *NPR News*. <https://bit.ly/32qMmgj> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Campbell-Ferrari, A. y Wilson, L. 2020. *The COVID-Water Disconnect: How Statewide Moratoriums Are leaving People Behind*. Center of Water Security and Cooperation.
- Congressional Budget Office. 2015. *Public Spending on Transportation and Water Infrastructure, 1956 to 2014*. <https://bit.ly/38ma3dt> (consultado el 22 de octubre de 2020).
- Czerwinski, S., Fretwell, E., Fosler, R.S., Lindsay, G. y Pagano, M. 2017. *Developing a New Framework for Community Affordability of Clean Water Services*. National Academy of Public Administration for the EPA.
- Environmental Finance Center. 2017. *An Overview of Clean Water Access*

- Challenges in the United States. Chapel Hill: UNC Environmental Finance Center.
- González Rivas, M. 2020. Exploring the Impact of Water Related Issues on Low Income, Immigrant and Refugee Communities in Pittsburgh and Surrounding Areas. Ford Institute Working Group on Water Insecurity. University of Pittsburgh.
- Hidalgo, A. y Peduto, W.. 2017. The mayors of Pittsburgh and Paris have our own Climate Deal. *New York Times*. Op-Ed. <https://nyti.ms/2JFTfUu> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Howell, J., Goodkind, S., Jacobs, L., Branson, D. y Miller, E. 2019. Pittsburgh's Inequality across Gender and Race. Gender Analysis White Papers. City of Pittsburgh's Gender Equity Commission. <https://bit.ly/2IlBXv9> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Hughes, S. 2017. Bipartisan bill proposes putting Pittsburgh's water authority under state oversight. <https://bit.ly/3eEXR95> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Jacobson, J. 2016. Keeping the Water On: Strategies for Addressing High Increases in Water and Sewer Rates for Baltimore's Most Vulnerable Customers. *The Abell Report* 29(4): 1-28.
- Lakhani, N. 2020. Revealed: millions of Americans can't afford water as bills rise 80% in a decade. *The Guardian*. <https://bit.ly/2U6esJl> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Mack E. y Wrase, S. 2017. A Burgeoning Crisis? A Nationwide Assessment of the Geography of Water Affordability in the United States. *PLOS ONE* 12(4).
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E. y Zhao, J. 2013. Poverty Impedes Cognitive Function. *Science* 341(6149): 976-980. doi: 10.1126/science.1238041
- McNulty, T. 2001. Water rate subsidy a drain for Pittsburgh. *Pittsburgh Post Gazette*. <https://bit.ly/32migdn> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- NAACP. 2019. Water/Color, A study of race and the affordability crisis in America's cities. Nueva York: Thurgood Marshall Institute at the NAACP Legal Defense and Education Fund, Inc.
- Nootbaar, M. 2010. Council to review water subsidies in New Year. *WDUQ*



- News*. <https://bit.ly/2GFjWHQ> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Pierce, G., Chow, N. y DeShazo, J.R. 2020. The case for state-level drinking water affordability programs: Conceptual and empirical evidence from California. *Util. Pol.* 63: 101006. <https://doi.org/10.1016/j.up.2020.101.006>.
- Rosenfeld, J. 2017. Pittsburgh's Water System Is Why We Shouldn't Run America Like a Business. *The Nation*. <https://bit.ly/35ak6QX> ((consultado el 20 de octubre de 2020).
- University of North Carolina. 2015. Report on Federal Funding Trends for Water and Waste water facilities. <https://unc.live/3eE69h9> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- US Census Bureau. 2018. Quick facts. <https://www.census.gov/quickfacts/pittsburghcitypennsylvania> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Walton, Brett. 2015. Price of Water 2015: Up 6 percent in 30 major US cities, 40 percent rise since 2010. *Circle of Blue*. <https://bit.ly/3eLCMtC> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Water World. 2013. City of Pittsburgh, Veolia Water extend partnership to build on first-term success.



## Capítulo 19

Benjamin J. Pauli

# LA CONFIANZA EN EL AGUA PÚBLICA DE FLINT: DE LA INTOXICACIÓN A LA PANDEMIA

**L**a ciudad de Flint, en el estado de Michigan, ha padecido una crisis tras otra con la aparición de la pandemia de covid-19. Desde el desastroso cambio al río Flint como fuente de suministro de agua en el año 2014, que provocó la corrosión de las tuberías, la exposición al plomo de toda la población y un brote históricamente mortal de la enfermedad del legionario, Flint ha estado luchando para reparar el daño causado a la infraestructura, la salud pública y la confianza de sus residentes. La pandemia ha complicado esta labor de recuperación en curso y otras prioridades en materia de agua, de diversas maneras. También ha inspirado nuevas políticas en torno a la accesibilidad y asequibilidad del agua que han traído consigo sus propios retos. Sin embargo, en ciertos aspectos, las lecciones aprendidas de la crisis del agua de Flint, así como las personas y los recursos movilizados en respuesta a la misma, han colocado a la ciudad y a su empresa de agua en una mejor posición para afrontar las amenazas únicas que la covid-19 plantea. Esta experiencia podría servir de inspiración a otros operadores públicos de agua en dificultades en Estados Unidos y en otros países del mundo.

## INTRODUCCIÓN

Los primeros casos confirmados de covid-19 en Flint y en el condado de Genesee aparecieron en marzo de 2020. A principios de junio, los casos en todo el condado habían aumentado a más de 2.000, con más de 250 muertes, el cuarto registro más numeroso de cualquier condado del estado de Michigan. Los efectos desproporcionados del virus en el condado también fueron notables: los afroestadounidenses representaban cerca del 50% de los casos, a pesar de constituir solo el 20% de la población. La mayoría de estos casos se concentraron en las áreas urbanas de mayoría negra (MLive 2020b; New York Times 2020).

Incluso antes de que se confirmara oficialmente algún caso dentro de los límites de la ciudad, la administración del alcalde Sheldon Neeley adoptó un enfoque proactivo ante la pandemia, emitiendo una alerta sanitaria de emergencia el 11 de marzo y declarando el estado de emergencia al día siguiente (City of Flint 2020b). Neeley también nombró al respetado pediatra local Dr. Lawrence Reynolds en el cargo voluntario de Asesor de Salud de la Ciudad, para asegurar que la respuesta de Flint a la pandemia se guiara por los consejos de la comunidad médica. Para reforzar la orden estatal de permanecer en casa (decretada por el gobierno de Michigan el 23 de marzo) y desalentar las reuniones en licorerías y las fiestas en las casas, el 2 de abril la ciudad anunció un toque de queda que prohibía a los residentes salir de sus casas entre las 9 pm y las 6 am, excepto en casos de emergencia (City of Flint 2020c). El alcalde Neeley, al defender la estricta y algo controvertida medida (que finalmente se extendió hasta el mes de mayo), expresó repetidamente su compromiso de priorizar la salud pública en Flint, incluso si eso significaba tomar decisiones impopulares. Cuando se empezó a hablar a nivel local y nacional de la posibilidad de levantar las órdenes de cierre y reabrir la economía, Neeley nombró un grupo de trabajo de primer nivel para asesorar a la ciudad sobre cómo reabrir de forma segura,

compuesto por diversos representantes de los residentes (Ciudad de Flint 2020e).

La respuesta del gobierno de Neeley a la pandemia ha hecho hincapié en la relación integral entre la salud pública y el acceso de los residentes a agua limpia y asequible, especialmente a la luz de las recomendaciones médicas sobre el lavado de manos periódico. Para atender las necesidades de agua de los residentes durante la pandemia, la ciudad ha podido, en algunos casos, reutilizar o reafirmar funciones, recursos y políticas creadas en respuesta a la previa crisis del agua de Flint. Esto incluye puestos de salud pública financiados con subvenciones del ayuntamiento, lugares de distribución de agua embotellada y una moratoria de cortes de agua en toda la ciudad que se implementó varios meses antes de la pandemia. Además, a instancias del asesor de salud de la ciudad, Reynolds, el alcalde Neeley emitió una orden para el restablecimiento del servicio de agua junto con la declaración de emergencia del 12 de marzo, con el fin de ayudar a los hogares que se habían quedado sin agua antes de la moratoria a que volvieran a conectarse a la red. En abril de 2020, la ciudad también anunció un programa de alivio para los residentes cuya capacidad para pagar las altas tarifas del agua de Flint se tornó más comprometida por las dificultades económicas agravadas por la pandemia (FlintBeat 2020).

Las iniciativas de Flint en respuesta a la pandemia, así como su actual labor de recuperación de la crisis del agua, han requerido la coordinación de todos los departamentos de la ciudad. Sin embargo, la empresa de suministro de agua y el departamento municipal encargado de la facturación y de los contactos con los residentes son los responsables de su aplicación. Los empleados del agua de la ciudad se han enfrentado no sólo a los nuevos retos creados por la propia pandemia, sino también a las obstinadas limitaciones estructurales de recursos y a una persistente falta de confianza pública que ha llevado a algunos residentes a cuestionar sus esfuerzos y el compromiso de la ciudad con su propia política hídrica. El éxito de estas políticas depende, en cierta medida, de la aceptación y la

participación popular. Por lo tanto, para entender cómo se entrecruzan el agua de Flint y la covid-19, hay que comprender el legado de la crisis en la gestión local del agua en la ciudad, que sigue influyendo en el nivel de confianza de la ciudadanía.

## A LA SOMBRA DE LA CRISIS DEL AGUA

En abril de 2014, un gestor de emergencias nombrado por el estado de Michigan para sanear las finanzas de Flint supervisó el cambio de la fuente de suministro de agua potable de la ciudad, de propiedad y gestión públicas, del agua del lago Hurón (que se compraba pretratada al Departamento de Agua y Alcantarillado de la ciudad de Detroit desde hacía más de cuatro décadas) al río Flint. El cambio exigía que la empresa local de agua asumiera la responsabilidad de tratar el agua de la ciudad por primera vez desde mediados de la década de 1960. En un correo electrónico enviado a los reguladores estatales ocho días antes del cambio de fuente, el supervisor del Laboratorio y Calidad del Agua, Michael Glasgow, advirtió que la planta de tratamiento de agua potable no estaba preparada y que necesitaba más tiempo para la capacitación y la planificación. No obstante, el 25 de abril, los superiores de Glasgow impulsaron el cambio y el agua del río Flint comenzó a fluir en el sistema de distribución de la ciudad (Clark 2018; Pauli 2019, 2020).

Algunos de los detalles de lo que ocurrió a continuación se han perdido debido a la deficiente gestión de archivos en la planta de tratamiento, pero el panorama general sugiere que el personal de la planta se vio rápidamente sobrepasado (Masten et al. 2016). El análisis posterior ha demostrado que los niveles de cloro fluctuaron salvajemente en todo el sistema durante los meses siguientes, lo que probablemente contribuyó tanto a los problemas dermatológicos de los residentes después de ducharse (producidos por niveles de cloro demasiado altos) como a las infecciones bacterianas (cuando los niveles de cloro eran demasiado bajos) (Zahran et al, 2018).

El agua dispensada por la planta también pasó a ser más corro-



siva que antes, lo que provocó la alteración de la biopelícula y las incrustaciones minerales de plomo en el interior de las tuberías, contribuyendo a la contaminación bacteriana y por plomo o la oxidación de las tuberías por completo en algunas partes del sistema (Pieper et al. 2018). No todas las consecuencias del tratamiento inadecuado del agua quedaron claras de inmediato, pero la alteración general del sistema hídrico después del cambio de fuente obligó a la empresa de servicios públicos a enfrentarse a una serie de problemas estéticos y de seguridad referidos a la calidad del agua durante gran parte de los siguientes 18 meses.

La forma en que la empresa de servicios públicos comunicó y respondió a estos problemas no contribuyó a fomentar la confianza de los residentes. Cuando la empresa empezó a detectar altos niveles de subproductos de desinfección cancerígenos en el año 2014, tardó meses en informar a los consumidores, lo que provocó enfado por la falta de transparencia y persistentes sospechas sobre sus intenciones reales. Cuando el entonces director de Obras Públicas, Howard Croft, participó en reuniones públicas sobre los problemas del agua a principios de 2015, muchos residentes se manifestaron molestos por lo que percibían como un trato condescendiente de él y otros funcionarios. Cuando la empresa de servicios públicos llevó a cabo el muestreo de plomo y cobre exigido por el gobierno federal a finales de ese año, bajo la dirección del Departamento de Calidad Ambiental de Michigan, minimizó la cantidad de plomo en sus muestras fomentando el lavado previo de las tuberías y el uso de botellas de muestreo de cuello pequeño. La empresa también clasificó erróneamente los hogares muestreados como si tuvieran líneas de servicio de plomo cuando se desconocía la composición real de sus tuberías, y desechó dos muestras con alto contenido de plomo que podrían haber desencadenado una acción correctiva, según las directrices de la Agencia de Protección Ambiental (EPA). Además, al tener dificultades para recoger el número de muestras necesario, recurrió a muestras de conveniencia de determinados barrios, tratándolas como si fueran indicativas de la calidad del agua en toda

la ciudad.

La imagen resultante de la calidad del agua restó importancia a la presencia de contaminación. Fue necesario un esfuerzo de muestreo independiente dirigido por activistas locales para revelar el problema del plomo en todo el sistema hídrico de la ciudad y obligar a la empresa de servicios públicos a reconocerlo (Clark 2018; Pauli 2019, 2020). El hecho de que haya sido necesaria una iniciativa popular concertada para exponer el comportamiento incompetente, en el mejor de los casos, y criminal, en el peor (Croft y dos trabajadores de la empresa de servicios públicos estuvieron entre los acusados de delitos graves y menores por su papel en la crisis) significó una lección poderosa y duradera.

La preocupación por la asequibilidad del servicio se sumó a las frustraciones de los residentes durante la crisis de la calidad del agua. De hecho, fueron principalmente estas preocupaciones las que generaron la primera protesta popular en torno al agua en Flint, en 2014. A pesar de que más del 40% de los residentes de Flint viven por debajo del umbral de la pobreza, pagan una de las tarifas de agua más altas de Estados Unidos. El elevado coste es producto del intento de la empresa de mantener un sistema de agua sobredimensionado y envejecido, construido hace muchas décadas para una ciudad con el doble de la población actual. La ciudad también ha tenido que encontrar formas de recuperar el coste del agua “no facturada” –un 40-50% de lo que compra al por mayor– que se escapa de sus tuberías antes de llegar a los contadores de agua de los hogares. El Departamento de Agua ha recurrido con frecuencia a los cortes del servicio (o ha amenazado con hacerlo) por falta de pago de las facturas, aunque el alcance total de esta práctica se ve empañado por la falta de datos disponibles públicamente. También se sabe que el departamento amenaza a los residentes con embargos fiscales, que exigen a los propietarios de viviendas que paguen la deuda acumulada por el agua junto con sus impuestos sobre la propiedad, bajo la amenaza de una ejecución hipotecaria (MLive 2018).

Aunque la calidad del agua ha mejorado sustancialmente en

todo el sistema desde la crisis, los residentes siguen preocupados por los problemas de calidad de la red de distribución de agua a los hogares, que fluye a través de peligrosas tuberías que siguen incrustadas en la infraestructura de la ciudad. Al momento de redactar este informe, Flint todavía sigue sustituyendo sus tuberías de plomo y acero galvanizado, un proceso que está previsto que se complete a finales de 2020. Muchos residentes siguen siendo escépticos con respecto al agua del grifo, y suelen hacer cola durante horas en los tres puntos de distribución de agua embotellada que quedan en la ciudad.

Aparte del daño profundo y duradero que la crisis del agua ha causado a la confianza de los residentes en su agua pública y en las instituciones locales de gestión del servicio, la crisis también provocó un cambio significativo en el papel y las responsabilidades de la empresa de agua. Parte de la lógica de cambiar la fuente de agua de la ciudad al río Flint, en primer lugar, fue que ofrecería a la empresa de servicios públicos una oportunidad para ganar experiencia en el tratamiento de su propia agua antes de hacer un cambio permanente a una nueva tubería de agua cruda en construcción entre Flint y el lago Huron. Hasta principios de 2018, la empresa de servicios públicos operó con la creencia de que asumiría la responsabilidad continua del tratamiento del agua después de la finalización de la tubería, y realizó un esfuerzo considerable en la preparación de la planta de tratamiento y de su personal para esa eventualidad. Cuando en abril de ese año se anunció que Flint abandonaría el proyecto de la tubería en favor de un contrato a largo plazo para el agua pretratada de Detroit (ahora gestionada por la Autoridad Regional del Agua de los Grandes Lagos), la empresa abandonó sus planes de tratamiento y se dedicó a la distribución de agua. En consecuencia, muchos de sus empleados más capacitados se fueron a otros empleos. Al no poder ofrecer salarios competitivos que atrajeran y retuvieran a los funcionarios más experimentados, la empresa ha tenido que llenar gran parte del vacío resultante con personal sin experiencia.

Los problemas financieros de la empresa no hicieron más que agravarse por el impacto de la crisis del agua en la infraestructura. Aunque el presupuesto de agua de Flint está relativamente saneado, con 20 millones de dólares en efectivo disponibles, las necesidades de capital del sistema hídrico son tan grandes que los recursos actuales están muy por debajo de lo que se necesita para abordarlas. La mejora de la infraestructura de aguas residuales de la ciudad costará por sí sola unos 114 millones de dólares (MLive 2019). Situaciones similares de déficit de financiación de los operadores públicos de agua han sido observadas en otras ciudades estadounidenses (véanse los artículos de Grant sobre Baltimore y de González Rivas sobre Pittsburgh, en este volumen).

Sin embargo, igual de problemático es que los servicios públicos no utilicen los recursos disponibles de forma eficaz. A finales de 2016, el Congreso de los Estados Unidos asignó 100 millones de dólares a través de la Ley de Mejoras de la Infraestructura del Agua para la Nación para mejorar el sistema de agua potable de Flint. El dinero se colocó en el Fondo Rotatorio Estatal de Agua Potable de Michigan, que se utilizará para el reembolso de los proyectos planificados y ejecutados por la ciudad. Sin embargo, en marzo de 2020 solo se habían utilizado menos de 13 millones de dólares de estos fondos, lo que refleja la lentitud de los avances en materia de agua en Flint incluso antes del inicio de la pandemia (MLive 2020a).

## **EL SUMINISTRO DE AGUA DURANTE LA PANDEMIA**

En el período inmediatamente anterior a la pandemia de covid-19, la empresa de suministro de agua de Flint, junto con los contratistas de ingeniería del agua contratados por la municipalidad, estaban trabajando en una serie de mejoras del sistema de agua que se vieron interrumpidas o complicadas por la amenaza de transmisión viral. Entre las prioridades se encontraban: la reparación de la maltrata infraestructura de aguas residuales de Flint (que se creía en peligro inminente de colapso); la sustitución de las principales tu-

berías averiadas o vulnerables (la ciudad sufre más de 200 roturas de tuberías principales cada año); la instalación en cada hogar de un nuevo contador de agua que puede leerse a distancia; y la extracción de las cañerías de servicio de plomo y acero galvanizado que seguían operativas en Flint. Según el Director de Obras Públicas, Rob Bincsik, la pandemia no alteró estas prioridades, sino que más bien obligó a la empresa a enfocarlas de forma diferente (Bincsik, comunicación personal, 22 de julio de 2020).

Aunque la empresa de servicios públicos pudo aplicar desde el principio medidas de distanciamiento físico y controles de temperatura, resultó difícil conseguir equipos y suministros de protección personal adecuados para los empleados de la empresa, como mascarillas, trajes, gafas y desinfectante para las manos. Como consecuencia, la empresa de servicios públicos tuvo que limitar o suspender durante un tiempo las actividades que requerían visitas a domicilio e interacciones directas con los residentes. La sustitución de contadores de agua y líneas de servicio se suspendió oficialmente durante un periodo de dos meses a partir del 2 de abril, y tardó incluso más en reanudarse (City of Flint 2020a). Una lección que se puede extraer de la pandemia, según Bincsik, es que la empresa de servicios públicos debe tener siempre una reserva de equipos de protección a mano para prevenir emergencias sanitarias.

El muestreo de plomo y cobre exigido por el gobierno federal, que ya sería un reto para la empresa de servicios públicos en circunstancias normales debido a la escasa participación de los residentes y a la incertidumbre en torno a la ubicación de las líneas de servicio de plomo, también ha adquirido una dificultad añadida en el contexto de la pandemia. Dado que la población de Flint ha disminuido y está por debajo de los 100.000 habitantes, la ciudad sólo tiene que recoger 60 muestras en lugar de 100, pero incluso obtener este número menor puede ser difícil: se requiere que los kits de prueba lleguen a las manos de los residentes con tuberías de plomo –un grupo cada vez más reducido a medida que la empresa completa las sustituciones–, así como el seguimiento de los residentes para

la recogida y la devolución de las muestras.

Para ayudar en la distribución de los kits y el seguimiento de los residentes, la empresa de servicios públicos ha recurrido a la gestora de salud pública Billie Mitchell, que se incorporó originalmente a la ciudad como parte del departamento de salud pública financiado mediante una subvención y creado en respuesta a la crisis del agua. Antes de la pandemia, Mitchell y un equipo de trabajo comunitario financiado por el departamento de salud del condado ya se habían organizado para brindar a los residentes recursos relacionados con la crisis del agua, lo que los situaba en una buena posición para ayudar a la empresa de servicios públicos con la divulgación durante la pandemia. Mitchell y su equipo han comprobado que la entrega de kits en los centros de distribución de agua –que ya forman parte de la vida cotidiana de muchos residentes– ha resultado especialmente eficaz.

Al momento de escribir este artículo (agosto de 2020), no se ha confirmado ningún caso de covid-19 en la empresa de suministro de agua. Sin embargo, la trágica muerte de un empleado del servicio de atención al cliente –uno de los dos empleados municipales que han fallecido a causa del virus– provocó el cierre de todo el departamento de atención al cliente durante varios días, poniendo fin temporalmente a cualquier proyecto que requiriera el consentimiento o la inscripción de los residentes. El Director de Obras Públicas también informa de que uno de los proveedores de construcción de la ciudad ha experimentado casos de Covid-19. Aunque estos no parecen haber sido tan perturbadores en el avance de las obras en el sistema de agua, la amenaza siempre presente de la infección ha cambiado significativamente la textura de las operaciones cotidianas.

## **GARANTIZAR LA ACCESIBILIDAD Y ASEQUIBILIDAD DEL AGUA**

Incluso en el punto álgido de la indignación local y nacional por el agua contaminada de Flint, el departamento municipal de agua



continuó amenazando con cortes a los residentes y a las empresas que se retrasaban en el pago del agua, lo que se consideraba una herramienta necesaria en una ciudad en la que no es infrecuente que más de la mitad de las cuentas de agua residenciales sean morosas en un momento dado. Sin embargo, en el contexto de la crisis del agua, los desafíos legales y la indignación pública sobre la política pusieron ocasionalmente a la ciudad a la defensiva e hicieron que lo que ya estaba enmarcado como una política de último recurso fuera aún menos atractiva. Cuando el actual alcalde asumió el cargo en noviembre de 2019, la ciudad no había cortado una cuenta de agua desde agosto del mismo año. En uno de sus primeras medidas como alcalde, Sheldon Neeley hizo oficial esta moratoria de facto sobre los cortes, a la espera de una auditoría de las finanzas de la ciudad. Cuando comenzó la pandemia de covid-19 no se había cortado el agua a ninguna propiedad durante ocho meses, y Neeley aprovechó la oportunidad para reafirmar la política de no cortar el servicio, presentándola como una medida de salud pública esencial para promover una higiene constante.

Neeley fue más allá de la política anterior y emitió una orden de reconexión del agua destinada a garantizar que todas las viviendas ocupadas tuvieran agua del grifo. La orden de reconexión presentaba algunos retos especiales en cuanto a su aplicación. Aunque la ciudad tenía una lista de viviendas sin cuentas de agua activas, muchas de ellas estaban casi con toda seguridad abandonadas, dada la elevada tasa de desocupación de Flint, o pertenecían a propietarios que no tenían ningún inquilino. El problema era que el departamento de agua no podía saber cuáles eran desde lejos: determinar si una casa está realmente habitada requiere una visita al lugar. Por consiguiente, el éxito de la política de reconexión ha dependido en gran medida de que los propios residentes tomaran la iniciativa de llamar al departamento y solicitaran la reconexión.

La directora de Salud Pública afirma que esperaba miles de llamadas, pero hasta julio de 2020 habían llegado menos de 500 (Mitchell, comunicación personal, 29 de junio de 2020). Sin embargo,

había indicios de que algunos residentes no habían recibido el mensaje sobre las reconexiones. También circularon comentarios en la comunidad local de activistas sociales que planteaban que el proceso de solicitud de reconexión era demasiado oneroso, ya que requería una documentación difícil de conseguir y presentar en el contexto de la pandemia. Algunos residentes también dijeron que se les había pedido que pagaran una cuota para volver a conectarse. Por último, se temía que la insistencia de la empresa de servicios públicos de inspeccionar las viviendas en busca de posibles fugas antes de la reconexión estaba provocando retrasos innecesarios (aunque los trabajos de reconexión, a diferencia de otras obras relacionadas con las infraestructuras, continuaron durante los meses de confinamiento de abril y mayo).

Escépticos de que la ciudad se tomara en serio su orden de reconexión, algunos activistas del agua empezaron a realizar sus propias actividades de divulgación entre los residentes que vivían sin agua. Además, el 10 de junio de 2020, la Liga de Defensa de la Democracia y el Movimiento de Transformación Medioambiental de Flint celebraron una conferencia de prensa conjunta, con adecuado distanciamiento físico en el césped del ayuntamiento, en la que expresaron su preocupación por los gastos generales que conlleva la reconexión y exigieron una postura más clara de la ciudad sobre su política de reconexión. El mismo día, la ciudad emitió un comunicado de prensa en el que afirmaba que había “reconectado el servicio de agua a 518 propiedades”, calificándolo como “un logro monumental para la ciudad de Flint, marcando la primera vez en la historia de Flint que tantos usuarios han estado en el sistema de agua en su nivel de población actual” (City of Flint 2020d). La cifra les pareció sospechosamente alta a los activistas, que más tarde se enteraron de que el número real de reconexiones estaba más cerca de 100, y que la cifra de 518 representaba todas las nuevas conexiones a la red desde marzo de ese año.

Episodios como estos contribuyeron a que los activistas y los residentes sintieran que era necesario el control y la presión desde

abajo para forzar a la ciudad a que asumiera la responsabilidad y cumpliera sus promesas sobre el agua. La crisis del agua anterior ya había servido de lección; lo que era nuevo en la dinámica política de la covid-19 era el apoyo que los activistas sentían que tenían desde arriba, a nivel estatal. El 28 de marzo, a instancias de los activistas del agua y del Consejo Asesor de Justicia Medioambiental de Michigan, la gobernadora Gretchen Whitmer emitió una orden de moratoria de cortes y de reconexión en todo el estado, convirtiendo a Michigan en uno de los cinco estados del país que ordenaron reconexiones (la orden se amplió finalmente hasta finales de 2020) (Office of Governor Gretchen Whitmer 2020). Los activistas consideraron que la orden del estado ofrecía un conjunto de directrices de reconexión más claras, detalladas y autorizadas, que podían utilizarse para mantener la presión sobre la ciudad. Por ejemplo, apelaron a la orden del estado para insistir en que la ciudad confirmara que las reconexiones debían ser totalmente gratuitas, sin ningún tipo de tarifa (un punto que la ciudad subrayó, de hecho, en su comunicado de prensa del 10 de junio). La orden del estado también exigía a las ciudades que agilizaran las reconexiones e informaran de los progresos realizados, lo que finalmente permitió obtener una cifra más precisa que la que la alcaldía había dado a conocer inicialmente.

Al anunciar la orden de reconexión de la ciudad de Flint, y en repetidas ocasiones a lo largo de las semanas siguientes, el alcalde Neeley subrayó que la política no era un “todo gratis” e instó a los residentes a seguir pagando lo que pudieran de sus facturas de agua para mantener la integridad del fondo de agua de la ciudad (que experimentó un descenso de entre el 15% y el 20% en los ingresos durante los primeros cinco meses de la pandemia). Al mismo tiempo, Neeley reconoció que la pandemia había creado aún más dificultades económicas de lo habitual para los residentes. A principios de abril, el gobierno municipal anunció un innovador programa piloto, el Fondo de Asistencia para el Pago del Agua, que consistía en utilizar 74.000 dólares del dinero federal de la Subven-

ción en Bloque para el Desarrollo de la Comunidad (de unos 3,5-5 millones de dólares que se suelen conceder a la ciudad anualmente) para ayudar a los residentes a pagar las facturas del agua. El programa permitiría a los residentes con ingresos moderados y bajos, así como a los desempleados debido a la pandemia, recibir hasta 75 dólares mensuales de ayuda para el pago del agua durante un máximo de tres meses (FlintBeat 2020). La demanda resultó ser abrumadora, y la ciudad sólo pudo elegir 230 hogares de los más de 1.000 que lo solicitaron. El Departamento de Salud y Servicios Humanos del Estado puso a disposición más ayuda, proporcionando reembolsos a las empresas de servicios públicos para perdonar las facturas y tasas atrasadas, así como un reembolso del 25% en las facturas de agua para los clientes que cumplieran los requisitos (Office of Governor Gretchen Whitmer 2020).

El hecho de que los programas de asistencia suelen ser temporales y/o parciales y a menudo implican una cantidad considerable de papeleo para personas que ya están sobrecargadas, ha llevado a exigir una reestructuración más fundamental de las tarifas del agua en Flint. Durante al menos 15 años, los activistas de Flint han pedido que la ciudad establezca un plan de asequibilidad del agua, preferiblemente vinculando la tarifa que los residentes pagan por el agua con sus ingresos familiares. De hecho, los expertos ya han elaborado recomendaciones específicas de este tipo, que se están debatiendo no sólo en el seno de los grupos de activistas, sino también entre un grupo de residentes convocados por la Fundación C.S. Mott. Hay indicios de que algunas de las personas que supervisan las finanzas de Flint pueden estar abiertas al cambio: el asesor financiero de la ciudad, Eric Scorsone, está de acuerdo con los que piden el abandono de las “tarifas uniformes” para asegurar la asequibilidad (Scorsone, comunicación personal, 16 de julio de 2020). Además, entre los defensores de la asequibilidad crece la sensación de que es posible superar los posibles obstáculos legales creados por la Constitución de Michigan –que según algunos prohíbe los planes de asequibilidad por ser una forma de “discriminación de precios”. Sin embargo,

aún está por verse si la pandemia genera la suficiente presión para concretar las medidas de asequibilidad.

Dada la continua desconfianza con respecto al agua del grifo en la ciudad de Flint y la recomendación permanente de la Sociedad Médica del Condado de Genesee de que algunos residentes médicamente vulnerables eviten incluso el agua filtrada del grifo, poner el agua a disposición de los residentes durante la pandemia ha requerido ir más allá de garantizar el acceso a la red municipal. Desde 2014, cuando surgieron los problemas de calidad del agua, los residentes han dependido de una mezcla de sitios de distribución de agua públicos y privados, así como de entregas benéficas puntuales de cajas gratuitas de agua embotellada. El número de sitios de distribución comenzó a disminuir en 2017, cuando el estado de Michigan comenzó a retirar su apoyo a ellos, y los últimos cuatro sitios patrocinados por el estado cerraron en abril de 2018. Ese mismo mes, el estado puso fin a su patrocinio de la entrega de agua a los residentes confinados en sus hogares.

En ambos frentes, se ha hecho un esfuerzo por llenar el vacío mediante una combinación de iniciativas de base y donaciones privadas de agua. Tres de los principales lugares de distribución de agua de las iglesias han permanecido abiertos, abastecidos por las 100.000 botellas de agua que la corporación Nestlé dona cada semana. Incluso antes de la pandemia, estos lugares ya se habían convertido en importantes sitios de distribución de alimentos y agua, un servicio que se hizo más importante por las complicaciones de ir al supermercado en tiempos de covid-19. Aunque estos lugares han tenido que adoptar nuevas medidas de protección y limitar la interacción de persona a persona, la ciudad sigue dirigiendo a los residentes hacia ellos y utilizándolos para ciertas formas de divulgación. Las iglesias también han tomado la iniciativa de asumir la responsabilidad del reparto de agua a domicilio, pero han tenido dificultades por falta de recursos. El 30 de marzo, y con la coordinación del gobierno municipal de Neeley, Nestlé anunció que intensificaría sus donaciones para ayudar a llevar el agua directamente a

las personas con mayor riesgo de covid-19 (City of Flint 2020f). Las asociaciones público-privadas de este tipo (especialmente con Nestlé, un objetivo favorito de los activistas por su agresiva extracción de agua subterránea de Michigan) suelen suscitar críticas diversas. La cultura local incluye un orgulloso compromiso con las instituciones y los servicios públicos, pero los residentes han aprendido que, en tiempos de crisis, los principios deben combinarse a veces con la practicidad.

## CONCLUSIÓN

La superposición de crisis sobre crisis ha hecho que los problemas del agua en Flint se tornen más difíciles: los residentes esperan la sustitución de las líneas de servicio e intentan obtener agua embotellada; la empresa pública de agua intenta hacer malabares con las prioridades de la infraestructura y las iniciativas de accesibilidad; y el departamento municipal de agua intenta mantener el flujo de ingresos durante un colapso económico global. Sin embargo, en cierto modo, el hecho de que algunos componentes de la respuesta a la crisis ya estuvieran en marcha ha posicionado mejor a la ciudad para responder a la pandemia. La lección principal de la crisis del agua de Flint ha pasado a ser muy evidente en el marco de la estrategia de contención a la pandemia, tanto a nivel de la ciudad como del estado: la salud pública debe ser lo primero, incluso cuando crea complicaciones logísticas y cuando es costosa. Al igual que la crisis que la precedió y se fusionó con ella, la pandemia de covid-19 ha demostrado al mundo que el agua “tiene muchos aspectos de bien público que antes no teníamos en cuenta”, en palabras del asesor financiero de la ciudad, Scorsone. Es hora de “replantear todo el modelo”, desde los cortes hasta las tarifas y las reconexiones (Scorsone, comunicación personal, 16 de julio de 2020).

Otra lección esencial que se puede extraer de la crisis del agua de Flint es que no solo importa qué decisiones concretas se toman sobre nuestra agua, sino cómo se toman. Durante varios años, des-



pués de que el estado de Michigan se hiciera cargo de los asuntos de Flint en 2011, los residentes vieron cómo una serie de gestores de emergencia no elegidos tomaban decisiones críticas sobre el agua, sin una participación ciudadana significativa y sin tener en cuenta si contaban o no con apoyo popular. Algunas de estas decisiones –sobre todo el cambio decididamente impopular al río Flint como fuente de suministro– resultaron desastrosas. La moraleja de la historia es clara, al menos para muchos residentes y activistas de Flint: el agua y la democracia deben ir de la mano.

Uno de los cambios introducidos en la legislación estatal a raíz de la crisis del agua es la exigencia de que todos los sistemas de agua de tamaño moderado cuenten con un consejo consultivo compuesto, al menos en parte, por residentes locales, con reuniones públicas anuales para facilitar la transferencia de conocimientos y la información sobre las operaciones de la empresa de agua. Podría ser un paso importante hacia la creación de sistemas que no solo sean de propiedad pública, sino que estén gestionados democráticamente, sean transparentes y rindan cuentas. Dos años después de la aprobación de la ley, los habitantes de Flint siguen esperando que su ciudad dé ese paso y, en un momento de nueva crisis, existe el peligro de que la reforma democrática se subordine a las exigencias del momento, ya que otras prioridades serían más importantes. Por otro lado, los residentes saben bien que es cierto el viejo tópico de que con la crisis llegan las oportunidades. Es posible que de aquí en adelante esta parte del “modelo completo” también se reimagine y que los propios residentes desempeñen un papel importante en ello.

## AGRADECIMIENTOS

Además de las entrevistas con las personas mencionadas abajo, el autor agradece los intercambios con Laura Sullivan, Nick Pizzi y miembros de la Liga de Defensa de la Democracia de Flint, Flint Rising y el Movimiento de Transformación Ambiental de Flint.

## ENTREVISTAS

- Robert Bincsik, Flint Director of Public Works; 22 de julio de 2020.
- Eric Scorsone, Flint Financial Advisor; 16 de julio de 2020.
- Billie Mitchell, Flint Manager of Public Health; 19 de junio de 2020.
- Ninah Sasy, Michigan Clean Water Advocate; 23 de julio de 2020.

## REFERENCIAS

City of Flint. 2020a. City of Flint suspends service line replacement work to help prevent spread of coronavirus. 2 de abril.

City of Flint. 2020b. Declaration of State of Emergency. 12 de marzo.

City of Flint. 2020c. Executive Order 20-003: City of Flint Executive Order on Coronavirus-Curfew. 1 de abril.

City of Flint. 2020d. FACT SHEET: Water Restorations in the City of Flint. 10 de junio.

City of Flint. 2020e. Mayor Neeley announces blue ribbon task force to advise when and how to safely reopen the city as restrictions are eased. 30 de abril.

City of Flint. 2020f. Nestlé Waters increases water donation to Flint to provide for most vulnerable. 30 de marzo.

Clark, A. 2018. *The Poisoned City: Flint's Water and the American Urban Tragedy*. Nueva York: Metropolitan Books.

FlintBeat. 2020. City Of Flint Launches Water Payment Assistance Fund. 6 de abril.

Masten, S.J., Davies, S.H. y McElmurry, S.P. 2016. Flint water crisis: What happened and why? *Journal - American Water Works Association* 108(12): 22-34.

MLive. 2018. Flint using shutoffs, liens and payment program to ramp up water collections. 17 de mayo.

MLive. 2019. Flint approves plan for US\$114 million in upgrades to water

- pollution control facilities. 26 de junio.
- MLive. 2020a. EPA says US\$87 million banked for Flint water crisis still hasn't been spent. 12 de marzo.
- MLive. 2020b. Half of Genesee County coronavirus cases coming from Flint; race a factor, doctor says. 3 de abril.
- New York Times. 2020. The Fullest Look Yet at the Racial Inequity of Coronavirus. 5 de julio.
- Office of Governor Gretchen Whitmer. 2020. Governor Whitmer Extends Water Reconnection Order Through 2020, Announces Historic Investment in Water Assistance for Michigan Families. 8 de julio.
- Pauli, B.J. 2019. *Flint Fights Back: Environmental Justice and Democracy in the Flint Water Crisis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Pauli, B.J. 2020. The Flint water crisis. WIREs Water.
- Pieper, K.J., Martin, R., Tang, M., Walters, L., Parks, J., Roy, S., Devine, C. y Edwards, M.A. 2018. Evaluating water lead levels during the Flint water crisis. *Environmental Science and Technology* 52: 8124-8132.
- Zahran, S., McElmurry, S.P., Kilgore, P.E., Mushinski, D., Press, J., Love, N.G., Sadler, R.C. y Swanson, M.S. 2018. Assessment of the Legionnaires' disease outbreak in Flint, Michigan. *PNAS* 115(8): E1730-E1739.



## Capítulo 20

Jeimy Alejandra Arias Castaño  
Kathryn Furlong

# LA RECUPERACIÓN TOTAL DE LOS COSTES EN TIEMPOS DE CRISIS: EL ACCESO AL AGUA EN COLOMBIA DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

**T**ras subrayar la importancia del lavado de manos para detener la propagación de la covid-19, el 14 de marzo de 2020, el gobierno colombiano ordenó la reconexión de los servicios de agua a más de un millón de personas cuyos servicios habían sido desconectados por falta de pago. Pocos días después se impuso el “aislamiento preventivo”, que obligó al cierre generalizado de comercios e industrias. Muchos se encontraron repentinamente sin un cheque de pago. Estos cierres y el desempleo que provocaron comprometieron seriamente los ingresos de las empresas de servicios públicos justo cuando la gente necesitaba más agua y no tenía forma de pagarla. En respuesta, el gobierno anunció medidas para aliviar las tarifas y facilitar el acceso al crédito y el apoyo financiero a las empresas de servicios públicos. En este contexto, ha resurgido la antigua tensión observada en Colombia, entre garantizar el acceso al servicio y la fiabilidad de los ingresos de las empresas. Desde finales de la década de 1980, las políticas públicas se han orientado

hacia un modelo neoliberal que da prioridad a un sistema punitivo y menos redistributivo, de recuperación total de los costes como estrategia para garantizar la rentabilidad de los servicios públicos. La crisis actual ha puesto en evidencia los límites de este modelo. Puede que se esté abriendo un espacio político para un modelo más social y redistributivo a través de iniciativas como los esfuerzos para viabilizar el *mínimo vital* (un programa para garantizar un suministro básico de agua a los hogares con bajos ingresos) en todo el país.

## INTRODUCCIÓN

El primer caso de covid-19 en Colombia se diagnosticó en Bogotá el 6 de marzo de 2020, justo antes de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) reclasificara a la expansión de la covid-19 como pandemia. Aunque se han relajado algunas restricciones desde que comenzó el aislamiento preventivo, la mayoría de las medidas se han prolongado, lo que ha provocado graves dificultades económicas. Reconociendo el impacto en las finanzas de los hogares y en la economía nacional, en varios niveles del gobierno se han tomado medidas para facilitar el acceso y el pago de los servicios públicos.

Colombia tiene una larga tradición de tratar de equilibrar las preocupaciones sociales y económicas en la prestación de servicios públicos, a través de programas como la subvención cruzada, que han existido en diversas formas desde la década de 1930. Aunque estas políticas han sido cuestionadas repetidamente por diversos sectores, la crisis actual está volviendo a poner en primer plano los debates sobre la naturaleza social del agua y las medidas de redistribución económica. Este debate no es simplemente social o económico. Es altamente político. Como reflejo de las relaciones de poder (Swyngedouw 2004), el agua emerge como una sustancia a través de la cual los partidos políticos y los políticos pueden definir su identidad, obtener amplio apoyo público y quizás incluso competir por la presidencia.

Estas cuestiones se exploran en este capítulo a través de una



revisión de artículos de prensa, boletines y documentos oficiales relacionados con la gestión y las consecuencias de la covid-19 en Colombia desde marzo de 2020. Comenzamos con una visión general de las medidas adoptadas para garantizar el acceso al agua y los ingresos de las empresas de servicios públicos. Estas incluyen la reconexión del servicio, la reducción de las tarifas, la facilitación del acceso al crédito y el apoyo financiero a las empresas de servicios públicos. A continuación, examinamos cómo esta situación está reavivando los debates en torno al mínimo vital –un suministro de agua básico para cubrir las necesidades esenciales–, lo que podría suponer un cambio en el predominio de la política neoliberal en torno al acceso al agua y la financiación de los servicios públicos. Concluimos con una reflexión sobre la significación de esta experiencia como base para repensar la política del agua y el papel del Estado en este campo. Nos centramos en ejemplos de Bogotá, la capital de Colombia, donde los impactos de la pandemia son muy visibles.

## MEDIDAS PARA REDUCIR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS

### **Reconexión**

Poco después del primer caso confirmado de covid-19, el 6 de marzo de 2020, el gobierno de Colombia, presidido por Iván Duque, comenzó a dar informes diarios en la televisión nacional para presentar las medidas que se adoptarían para reducir la propagación del virus. Las primeras medidas incluían restricciones a los viajeros procedentes de países con altas tasas de infección y la cancelación de grandes eventos. El 14 de marzo, el presidente anunció restricciones al tráfico aéreo, una política de trabajar desde casa cuando sea posible y la escolarización en línea. Con respecto al suministro de agua, anunció lo siguiente:

Aquellas personas que han tenido el servicio de agua desconectado por falta de pago, de las familias más vulnerables

del país, estamos en este momento tomando la decisión de la reconexión durante la duración de la emergencia sanitaria. Hemos habilitado también (...) el congelamiento de las tarifas de agua durante la emergencia sanitaria, entendiendo la importancia que tiene para todos los colombianos el lavado constante de manos (Presidencia de la República 2020a)

Estas decisiones se formalizaron mediante la Resolución 911 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico del 17 de marzo y se ratificaron mediante el Decreto Presidencial 441 del 20 de marzo. El Decreto 441 ordenó la “reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados” (Artículo 1). Según el Ministro de Vivienda, Jonathan Malagón, la medida beneficiaría a más de 200.000 familias (más de un millón de personas). La reconexión, que suele costar a los usuarios entre 30.000 y 50.000 pesos<sup>1</sup> (Malagón 2020), se haría de forma gratuita y los costos serían asumidos por las empresas de servicios públicos. En Bogotá, la municipalidad y su empresa de servicios públicos –la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)– tenían previsto reconectar alrededor de 40.000 hogares, en beneficio de 160.000 personas. La EAAB dedicó 100 empleados al esfuerzo de reconexión. El 23 de marzo, el 92% de los hogares ya habían sido reconectados. En junio, el Ministro de Vivienda declaró que más de 303.000 familias habían sido reconectadas con un coste de más de 50.000 millones de pesos, cubiertos por el gobierno nacional (MVCT 2020).

Sin embargo, la reconexión no supuso una nueva justicia económica. Los hogares reconectados seguirían pagando sus deudas de servicios públicos y el coste del agua que consumieron durante la pandemia. Esto plantea un problema para los hogares y los servicios públicos. Las empresas de servicios públicos siguen facturando los servicios con normalidad, utilizando una estructura tarifaria que

<sup>1</sup> 1 US\$ equivale a COP\$ 4.074, de acuerdo a la cotización de la fecha del decreto.

se basa en el consumo de los hogares y en el nivel de subvención cruzada al que tienen derecho los hogares en función de su nivel socioeconómico (o estrato). Así, aunque la suspensión del servicio por impago está prohibida durante la emergencia sanitaria, los hogares siguen acumulando deudas. Los hogares de escasos ingresos priorizan otros gastos sobre sus facturas de agua. En el marco de la disminución de los ingresos de las empresas de servicios públicos y la posible reducción de sus capacidades operativas, se generaron nuevos debates sobre cómo obligar al pago durante la pandemia (sin la amenaza de desconexión) y –desde una perspectiva más progresista– sobre cómo podría reformarse el sistema de subsidios cruzados para mejorar la capacidad de pago de la población, reduciendo los costes de los hogares más vulnerables (*El Espectador* 2020a).

El Decreto 441 excluye del programa de reconexión a los hogares desconectados por conexión “ilegal”. Esta restricción fue debatida en la Corte Constitucional, que determina la constitucionalidad de la legislación gubernamental. Los defensores de los derechos humanos y los académicos argumentaron que la exclusión violaba el derecho a la igualdad, socavaba los esfuerzos para limitar la propagación de la covid-19, que la conexión ilegal sería innecesaria si hubiera un mínimo vital y que, por lo tanto, esta medida reflejaría el fracaso del Estado en su rol de garante del derecho al agua (*El Tiempo* 2020b). Sus argumentos fueron exitosos. Mediante la sentencia C-154 del 28 de mayo de 2020, la Corte Constitucional aprobó el Decreto 441, con excepción del apartado correspondiente a la exclusión de los hogares asociados a la conexión ilegal. El tribunal argumentó que excluir a algunos usuarios era incompatible con el deber estatal de garantizar la vida y la salud. No obstante, a los desconectados por conexión ilegal se les cobrará la reconexión, incluidas las reparaciones de las infraestructuras que pudieran haber sido dañadas por las conexiones ilegales. Preocupada por el impacto en los ingresos de las empresas de servicios públicos y dudando de la probabilidad real de pago de las tarifas y las deudas, la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos de Colombia

(Andesco) quiere que los municipios asuman la responsabilidad de pago (*El Tiempo* 2020a).

### **Reducción de tarifas**

El 20 de marzo se aplicó el “aislamiento preventivo” en Bogotá. Cuatro días después las restricciones se extendieron a todo el país y se han sido expandido varias veces. Aunque se han levantado algunas restricciones, las que afectan a las actividades comerciales e industriales se mantenían en vigencia al momento de redacción de este texto, con posibilidad de prórroga. La consiguiente contracción económica no ha hecho sino agravar las disparidades sociales y económicas preexistentes. La crisis ha sido especialmente difícil para quienes trabajan en la economía informal, así como para las personas que perdieron su empleo debido a los cierres. Una encuesta reciente realizada por Invamer (2020) reveló que el desempleo en Bogotá ha llegado al 30%, en comparación con el 27% registrado a nivel nacional. Aproximadamente el 67% de los desempleados de Bogotá y el 54% de los desempleados a nivel nacional perdieron su trabajo como resultado de la pandemia. La crisis también ha afectado a la clase media, con crecientes dificultades de empresarios, comerciantes y dueños de pequeños negocios para mantenerse a flote (*El Tiempo* 2020b).

Esta brusca caída de los ingresos de la población, unida a la orden de no salir de casa y a las recomendaciones gubernamentales de lavarse las manos y limpiar las superficies con regularidad, hace que las facturas de agua y de otros servicios públicos aumenten al mismo tiempo que se ven comprometidos sus medios para pagarlas. Esta situación se ve agravada por el hecho de que los subsidios cruzados sólo se aplican a los niveles básicos de consumo, mientras que el consumo considerado “suntuoso” se cobra a una tarifa no subsidiada. Esto significa que muchos usuarios de bajos ingresos se enfrentan a facturas no sólo por niveles más altos de consumo, sino también a tarifas más elevadas para una parte de su consumo. En consecuencia, los usuarios afectados han empezado a impugnar

sus facturas, argumentando que el aislamiento preventivo les impide generar ingresos suficientes (o ninguno) para pagarlas.

El debate político resultante ha puesto de manifiesto la naturaleza política del agua y de las forma de acceder a ella. Al principio de la cuarentena de Bogotá, la alcaldesa de la ciudad, Claudia López, una política de centro integrante del partido Alianza Verde, propuso que los servicios públicos fueran gratuitos durante el primer mes de cuarentena. La alcaldesa no tenía autoridad para ordenar la suspensión de la facturación; sólo podía solicitar permiso al gobierno central (*El Tiempo* 2020c). Su iniciativa fue inmediatamente rechazada por Andesco. Su representante, Camilo Sánchez, enfatizó no sólo la falta de autoridad de la alcaldesa en este campo, sino también que no se podía implementar tal política sin definir claramente de dónde saldrían los recursos para financiarla (*El Espectador* 2020b).

El presidente Iván Duque, del partido de extrema derecha Centro Democrático, tampoco fue receptivo a la propuesta de la alcaldesa. No se suspenderían las tarifas, sino que se buscarían modelos flexibles para garantizar el pago (Revista Semana 2020a). Basó su posición en la Ley 142 del año 1994, sobre los llamados “servicios básicos domiciliarios”, según la cual la gratuidad está prohibida. Si bien la ley reconoce la función social de los servicios públicos, hace hincapié en que su prestación depende de que los ingresos de los servicios sean suficientes para invertir en infraestructura y cubrir los costos de operación, lo que hace necesaria la recuperación total de los costos. Aunque la alcaldesa López aceptó la decisión (dado que no tenía otra opción), señaló que las autoridades locales habían respondido a las instrucciones de la presidencia, “de que aseguremos primero recursos para salud, techo y comida de los más vulnerables” (Revista Semana 2020b). En debates posteriores sobre la respuesta colombiana a la covid-19, la alcaldesa López pasó a ser valorada de manera más positiva. En la misma encuesta de Invamer mencionada anteriormente, el 53,6% de los colombianos y el 66% de los bogotanos estaban de acuerdo con la alcaldesa López, frente al 28,3% y el 19%, respectivamente, que apoyaban la posición del

presidente Duque.

Otros alcaldes comenzaron a ponerse del lado de la alcaldesa López. Manifestaron su intención de cubrir el coste de los servicios con o sin la aprobación de la presidencia. En respuesta, el presidente Duque autorizó a los gobiernos locales a destinar una parte de sus presupuestos al pago de los servicios públicos (decretos 517 y 580/2020). Al no contar con fondos suficientes para cubrir las facturas de los ciudadanos en su totalidad, la municipalidad de Bogotá comenzó a asignar recursos para subsidiar el consumo adicional generado por el aislamiento preventivo. Las medidas se aplicaron a todos los servicios públicos y se dirigieron específicamente a los usuarios de más bajos ingresos, es decir, a los de los niveles socioeconómicos 1 a 4 del programa colombiano de subsidios cruzados estructurado en seis niveles (en el que los niveles 5 y 6 subsidian el consumo de los hogares de los niveles socioeconómicos 1 a 3, mientras el nivel 4 paga el servicio al costo real). El consumo adicional de agua causado por el aislamiento se estimó en alrededor de 1,4 metros cúbicos al mes. El alcalde López y la EAAB de Bogotá acordaron descontar el servicio en COP\$7.528 por mes durante tres meses, con un presupuesto de COP\$94.000 millones (Alcaldía de Bogotá 2020 a, b). Según la EAAB, la medida beneficiaría a 1,8 millones de familias en Bogotá (*El Espectador* 2020a). Además, para promover el pago anticipado, se anunció un descuento del 10% en las facturas de agua para quienes pagaran por adelantado. El gobierno nacional permitió que otras ciudades hicieran lo mismo para incentivar el pago.

En el marco del programa del presidente Duque para desarrollar modelos flexibles que garanticen la recuperación total de los costes en el contexto del aislamiento preventivo, se aplicaron varias medidas. El primer grupo de medidas se refiere al pago diferido. Inicialmente, los usuarios que no podían pagar podían diferir el pago durante los dos primeros meses del confinamiento. Luego se permitió a los usuarios de los niveles socioeconómicos 1 y 2 diferir el pago por un período de 36 meses (decretos 528 y 819/2020), medida que también se aplica al consumo de electricidad. A los usuarios



de los niveles socioeconómicos 3 y 4 se les concedió un plazo de 24 meses (decreto 819/2020). No se cobrarán intereses sobre los pagos diferidos, pero se cobrarán ajustes por inflación a los usuarios de los niveles socioeconómicos 3 y 4. Estos podrían resultar onerosos, ya que el valor del peso colombiano se ha desplomado desde el inicio de la pandemia.

El segundo grupo de medidas se refiere a las subvenciones cruzadas. La presidencia facultó a los alcaldes a aumentar el nivel de subvención cruzada de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento: del 70% al 80% para el nivel socioeconómico 1, del 40% al 50% para el nivel 2 y del 15% al 40% para el nivel 3 (decreto 580/2020). El decreto debía aplicarse desde el 15 de abril hasta el 31 de diciembre de 2020. El mayor aumento para el nivel socioeconómico 3 se justificó por la “pobreza oculta” y la falta de otros subsidios para los hogares de este nivel de ingresos. Aun así, el Gobierno nacional no proporcionó fondos para implementar los nuevos subsidios, y los municipios solo podrían aplicarlos si contaban con recursos para hacerlo. Peor aún, el decreto 580 fue anulado el 23 de julio de 2020 por la Corte Constitucional por razones de procedimiento: no había sido firmado por todos los ministros. La exigencia de la firma de todo el gabinete para cualquier decreto presidencial tiene por objeto garantizar la deliberación y limitar los poderes discrecionales del presidente, salvaguardando así la democracia (Tribunal Constitucional 2020b). Un error tan burdo llevó a los otros partidos políticos a especular que la omisión era una táctica cínica para evitar la responsabilidad y los costos de los subsidios adicionales (*El Espectador* 2020c).

La no entrada en vigor del decreto limita la posibilidad de que los municipios ofrezcan ayudas económicas. Las municipalidades que habían anunciado un programa de este tipo han tenido que cancelarlo por falta de fondos (*El Espectador* 2020d). Si se hubiera aprobado la medida de subsidio cruzado adicional, los residentes más ricos habrían tenido que asumir una mayor porción del costo de los servicios de los hogares de bajos ingresos, haciendo que

el subsidio fuera más asequible para los municipios. En Bogotá, donde el ayuntamiento había estado subvencionando el consumo adicional relacionado con la covid-19, los descuentos se interrumpieron a partir del 24 de julio. Se reanudarán solo si se dicta una nueva medida que lo haga asequible para la ciudad (*El Espectador* 2020e). Si bien la decisión del tribunal no es retroactiva –no se aplica a los gastos realizados por los municipios entre el 15 de abril y el 23 de julio–, impide al gobierno actuar a corto plazo, ya que ningún gobierno puede emitir nuevos decretos de emergencia después de julio (*El Espectador* 2020d). Para resolver la cuestión, el 27 de julio, senadores de diferentes partidos políticos presentaron el proyecto de ley 170/2020 para aumentar el nivel de subvención cruzada hasta finales de 2020.

### **Financiación de las medidas**

Las medidas para controlar la propagación de la covid-19 y garantizar el acceso al agua han perjudicado las finanzas de las empresas públicas de Colombia. El cierre forzoso de muchos comercios e industrias ha supuesto una reducción del consumo de los usuarios de gran volumen y que pagan una tarifa elevada. Al mismo tiempo, medidas como el cese de las suspensiones del servicio, la reconexión gratuita de los usuarios y el aplazamiento del pago de las facturas han reducido los ingresos. Andesco informó de una caída del 35% en la recaudación de tarifas (Sánchez Ortega 2020). En respuesta, el gobierno ha intentado ayudar a las empresas de servicios públicos para que alcancen un flujo de ingresos adecuado, de dos formas. Por un lado, el gobierno facilitó el acceso al crédito para las empresas de servicios públicos. Por otro lado, facilitó la obtención de los recursos necesarios para que los gobiernos locales cubrieran los subsidios y descuentos obligatorios a cargo de las empresas de servicios públicos.

Con respecto al apoyo crediticio, los decretos 581 y 819 facultaron al Banco de Desarrollo Territorial (Findeter, un banco nacional de propiedad estatal) para conceder préstamos directos a las

empresas de servicios públicos y otros proveedores de agua. Los préstamos a las empresas de servicios públicos están destinados a cubrir los pagos diferidos de los usuarios, con la esperanza de que finalmente se concreten. Dada la incertidumbre generada por la pandemia, los préstamos tienen las mismas condiciones que se dan a los usuarios, por lo que el Estado asume el riesgo asociado a los préstamos. Es decir, los créditos tienen un interés del 0%, no están sujetos a la inflación y se conceden por un plazo de 36 meses, pagaderos al final del periodo. Los costes financieros son asumidos directamente por Findeter, pero se han reducido significativamente ya que el gobierno ha renunciado a los impuestos sobre las transacciones financieras que normalmente habrían estado asociados a los préstamos. Findeter está autorizada a renegociar las deudas y los descuentos con las empresas de servicios públicos, siendo los gobiernos locales los garantes últimos del crédito. Para financiar estas medidas, Findeter recibió un “Fondo de Mitigación de Emergencias” del gobierno nacional.

Con respecto a la habilitación de la asistencia gubernamental a las empresas de servicios públicos, el decreto 441 facultó a los municipios a asignar recursos para financiar otras formas de suministro de agua en los casos en que no hubiera acceso a la infraestructura. El decreto 528 habilitó al gobierno nacional a transferir directamente fondos a las empresas de servicios públicos para cubrir los subsidios. Los gobiernos locales se encargan de la supervisión de los servicios para garantizar la correcta asignación de los fondos.

## **REPENSAR LA RECUPERACIÓN DE COSTES EN TIEMPOS DE CRISIS**

La tensión entre garantizar ingresos suficientes a las empresas públicas y el acceso universal a los servicios esenciales tiene una larga historia en Colombia. La crisis de la covid-19 ha puesto esta tensión en evidencia, al resaltar la naturaleza y la importancia del mínimo vital, con la posibilidad de que se garantice un verdadero acceso básico al agua. A principios del siglo XX, el cólera y el tifus causa-

ron un enorme sufrimiento en Bogotá. En ese contexto, el gobierno local, la industria y la prensa impulsaron la municipalización de los servicios para mejorar la calidad del agua y extender la infraestructura a los barrios pobres. Para pagar el préstamo que permitió la compra de la infraestructura, la ciudad dependía de las tarifas de los usuarios, lo que condujo a la instalación de medidores del volumen de consumo a finales de la década de 1920 (Acevedo-Guerrero, Furlong y Arias 2016). A partir de entonces, la recuperación total de los costes, la facturación por contador, la corporatización y las diversas formas de subvención cruzada entre grupos de ingresos se convirtieron en pilares centrales de la gobernanza de los servicios públicos en Colombia. Estas políticas buscaban conciliar varios factores en un contexto de profunda desigualdad y repetidas crisis económicas: por un lado, la necesidad de garantizar el agua para el consumo humano y la salud pública, y por otro la necesidad de asegurar la estabilidad financiera de las empresas de servicios públicos y mantener y ampliar la infraestructura básica para el suministro.

Desde la década de 1960 hasta la de 1990, el sistema de subvenciones cruzadas de Colombia estaba nacionalizado, normalizado y, bajo la presión de los usuarios de bajos ingresos, tendía (lentamente) hacia una mayor equidad. Sin embargo, las reformas neoliberales redujeron drásticamente el nivel permitido de subvención cruzada, al tiempo que aumentaron las tarifas y los cortes del servicio por impago. Los municipios y los grupos de usuarios impugnaron estas medidas y las restricciones a las subvenciones cruzadas se fueron reduciendo gradualmente. En 2003, el Tribunal Constitucional se pronunció a favor del reconocimiento del derecho al agua, subrayando su condición de derecho humano fundamental, esencial para la salud y la vida. La sentencia prohibía la suspensión del servicio en los hogares con residentes vulnerables, como los niños, las personas con ciertas condiciones de salud y los ancianos.

Tras la sentencia, ciudades como Bogotá y Medellín establecieron un mínimo vital para el agua. Estos programas garantizaban una cantidad básica de agua gratuita al mes para las personas que

viven en barrios de bajos ingresos (niveles socioeconómicos 1-2). Sin embargo, el mínimo vital no se ha adoptado en todo el país y funciona de forma diferente en cada ciudad. Según Restrepo y Zárate (2016), el mínimo vital suele estar vinculado al pago de la factura, ya que sigue siendo obligatorio por ley suspender el servicio por falta de pago, según la Ley 142, salvo en los casos amparados por la sentencia de la Corte Constitucional de 2003. Sólo en Bogotá se otorga el mínimo vital a los usuarios independientemente de que hayan pagado la totalidad de sus facturas.

La covid-19 ha vuelto a poner el debate sobre el mínimo vital en la agenda política del país. En julio, la Alianza Verde volvió a presentar su proyecto de ley de 2018 para un mínimo vital de agua a escala nacional. Aunque ese proyecto fue rechazado en 2018, el senador de la Alianza Verde Antonio Sandino sostiene que la crisis de la covid-19 le ha dado una importancia renovada. De prosperar, la iniciativa “establecerá un mínimo vital de agua potable, mejorando el bienestar general y la calidad de vida de la población” convirtiéndolo en un elemento esencial del “derecho fundamental de los colombianos a una vida digna” (artículo 1, proyecto de ley 168/2020). El proyecto de ley define el mínimo vital como el agua que necesita un individuo para satisfacer sus necesidades básicas. Se fija en 20 metros cúbicos mensuales por hogar, para los niveles socioeconómicos 1 y 2 de todos los municipios de Colombia.

Los esfuerzos hacia la introducción del mínimo vital a escala nacional comenzaron en 2013. Ese año se presentaron tres proyectos de ley. Entre ellos, un proyecto presentado por el Partido Liberal, que incluía los derechos básicos a los servicios de agua, energía y telecomunicaciones (Isaza 2014). Desde entonces se han presentado al menos 15 proyectos de ley para garantizar el acceso a los servicios públicos como derechos humanos fundamentales, especialmente un mínimo vital para el agua. Sin embargo, ninguno se ha convertido en ley. La razón siempre se remonta a los temores sobre la solvencia de los servicios públicos. Como afirmó el presidente de Andesco en una entrevista reciente, aunque la Asociación de Em-

presas de Servicios Públicos de Colombia reconoce la necesidad del agua para la vida y la salud, en el contexto colombiano no es posible suministrar agua gratis y garantizar ingresos suficientes para sostener a las empresas de servicios públicos (*El Espectador* 2020f).

Sin embargo, la epidemia ha puesto en tensión estas posiciones. En un mundo en el que el agua se ha convertido en un elemento esencial en la lucha contra la propagación de la covid-19, en el que la gente está viendo cómo se resienten sus ingresos debido al confinamiento obligatorio y en el que gran parte de la población ya no puede pagar sus facturas de servicios públicos, se vislumbra una apertura a repensar la recuperación total de los costes, la subvención cruzada y la estructura tarifaria, poniendo mayor énfasis en la salud, la vivienda adecuada y las necesidades básicas. En este sentido, el debate sobre el mínimo vital ha resurgido junto a otros argumentos a favor de una renta básica universal que garantice condiciones de vida adecuadas para toda la población del país (*El Espectador* 2020g) y la exigencia de que todos los hogares estén conectados a la infraestructura de agua (Proyecto de Ley 158/2020). En este contexto, la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, percibe la pandemia como un momento trascendental en la historia que posibilitaría un nuevo contrato social basado en un nuevo subsidio para las familias más pobres, con una revisión del sistema de niveles socioeconómicos en el que se basan los actuales subsidios cruzados para que refleje mejor los ingresos de las personas y permita una mayor redistribución (*El Espectador*, 2020h). Recordando los resultados de la encuesta de Invamer mencionados, las propuestas de la alcaldesa López cuentan con un gran apoyo y sin duda han contribuido a consolidar su posición como figura nacional y potencial candidata presidencial.

## CONCLUSIÓN

Estos debates sobre el acceso al agua y la estructura tarifaria no son nuevos. Están arraigados en los enfoques tradicionales sobre



los servicios públicos y la gobernanza del agua en Colombia, que a su vez se derivan de los discursos dominantes en torno a los objetivos sociales y económicos del Estado. Sin embargo, estas perspectivas ideológicas inciden en las actuales discusiones políticas. Como tales, también deben leerse en el contexto de la politización de la gobernanza del agua y los servicios públicos en el contexto de la política partidista colombiana y de las posiciones ideológicas que representan los distintos partidos. Estas contiendas en procura de apoyo político y electoral son claves para entender la política del agua y la gobernanza del sector (Acevedo 2018). Tanto el presidente Duque como la alcaldesa López promueven políticas que emanan de los partidos políticos que representan. A través de estas posiciones, aspiran a atraer a sectores de la población en número suficiente para conservar o aumentar su influencia y autoridad política.

En los debates sobre la reconexión, la desgravación tarifaria, la financiación de los servicios públicos, los subsidios cruzados y el mínimo vital, las posiciones ideológicas que dividen la vida política colombiana están a flor de piel. Sin embargo, en el marco de la crisis derivada de la pandemia –en la que la angustia diaria de no saber qué pasará en los próximos meses o si se prorrogará el aislamiento preventivo, sin certezas sobre si habrá dinero suficiente para el sustento individual o familiar, o sobre cómo se pagará la deuda acumulada de los servicios públicos– podrían surgir nuevos espacios para cuestionar las posiciones neoliberales que han dominado la gobernanza del agua y de los servicios públicos en Colombia desde la década de 1990. Es posible que la alcaldesa López y la Alianza Verde consigan esta vez un mínimo vital nacional. Crucemos los dedos.

## REFERENCIAS

- Acevedo-Guerrero, T. 2018. *Water, arroyos, and blackouts: Exploring political ecologies of water and the state in Barranquilla*. Tesis de doctorado. Montreal: Université de Montréal.
- Acevedo-Guerrero, T., Furlong, K. y Arias, J. 2016. Complicating neoliberal

- ralization and decentralization: The non-linear experience of Colombian water supply, 1909–2012. *International Journal of Water Resources Development* 32(2), 172-188.
- Alcaldía de Bogotá. 2020a. Así son los alivios en cobro de servicios públicos durante la cuarentena. 26 de mayo. <https://bit.ly/38oPNic> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Alcaldía de Bogotá. 2020b. Alivios en servicios públicos beneficiaron a cerca de 2 millones de hogares. 24 de julio. <https://bit.ly/38oPNic> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. 2020. Resoluciónn CRA 911/2020. “Por la cual se establecen medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19”. 17 de marzo.
- Congreso de la República. 1994. Ley 142/1994. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.
- Congreso de la República. 2020a. Ley 158/2020. “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”. Propuesta por Jonathan Malagón, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio. 24 de julio.
- Congreso de la República. 2020b. Ley 168/2020. “Por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones”. Propuesta por el Partido Alianza Verde. 27 de julio.
- Congreso de la República. 2020c. Bill 170/2020. “Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco de la Emergencia Sanitaria producto del Covid-19”. Propuesta por la Comisión 6 del Congreso. 27 de julio.
- Corte Constitucional. 2003. Sentencia C-150/2003.
- Corte Constitucional. 2020a. Sentencia C-154/2020. May 28.
- Corte Constitucional. 2020b. “Es inconstitucional el Decreto Legislativo 580 de 2020, relativo a las medidas adoptadas en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.” Bulletin 127. July 23.
- Corte Constitucional. 2020c. Decreto Legislativo que autoriza a FINDE-

- TER para otorgar créditos directos a empresas de servicios públicos domiciliarios, es constitucional. Bulletin 124. July 16.
- El Espectador. 2020a. ¿Qué pasa con los subsidios de servicios públicos en Bogotá? 19 de mayo.
- El Espectador. 2020b. Los peros del presidente de Andesco a la propuesta de suspender el pago de servicios públicos. 21 de marzo.
- El Espectador. 2020c. Cuestionan al Gobierno por omisión de firmas en el decreto que subsidiaba el agua. 24 de julio.
- El Espectador. 2020d. Decretos tumbados: ¿de alivios a suplicios? 24 de julio.
- El Espectador. 2020e. No habrá más alivios económicos en servicios públicos en Bogotá. 24 de julio.
- El Espectador. 2020f. Mínimo vital de agua, un debate que renace en medio de la pandemia. 11 de abril.
- El Espectador. 2020g. Cuatro proyectos que abren el debate sobre la renta básica universal en Colombia. 28 de julio.
- El Espectador. 2020h. Debemos crear nuevo impuesto al patrimonio: Claudia López. 19 de abril.
- El Tiempo. 2020a. Las razones de la Corte para ordenar reconexión de agua pese a fraude. 29 de mayo.
- El Tiempo. 2020b. Independientes, la otra crisis que trae la cuarentena. 30 de marzo.
- El Tiempo. 2020c. Bogotá suspenderá el cobro de servicios públicos durante un mes. 21 de marzo.
- El Tiempo. 2020d. Trapos rojos y bloqueos, protestas por hambre en varias zonas del país. 15 de abril.
- Isaza, G. 2014. *El derecho al agua y el mínimo vital en el marco del servicio público domiciliario de acueducto en Colombia*. Tesis de maestría. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Invamer. 2020. Colombia Opina #5. Bogotá: Invamer, Noticias Caracol y Blue Radio.
- Malagón. 2020. Manos al agua. El sector del agua potable y saneamiento básico no es la excepción al hacer frente a la emergencia. *El Tiempo*. March 23. <https://bit.ly/3p6AcmC> (consultado el 20 de octubre de

2020).

MVCT - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2020. Más de un millón de colombianos con reconexiones gratuitas y más de 2 millones con medios alternativos de suministro, son algunos logros del sector de agua durante el COVID-19. 6 de junio.

Presidencia de la República. 2020a. Comunicado del President Duque sobre las nuevas medidas contra el coronavirus. 14 de marzo. <https://bit.ly/2JE7c5l> (consultado el 20 de octubre de 2020).

Presidencia de la República. 2020b. Decreto 441/2020. “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”. 20 de marzo.

Presidencia de la República. 2020c. Decreto 517/2020. “Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”. 4 de abril.

Presidencia de la República. 2020d. Decreto 528/2020. “Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. 7 de abril.

Presidencia de la República. 2020e. Decreto 580/ 2020. “Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. 15 de abril.

Presidencia de la República. 2020f. Decreto 819/2020. “Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. 4 de junio.

Restrepo, E. y Zarate, C. 2016. El mínimo vital de agua potable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Opinión Jurídica* 15(29), 123-140.

Revista Semana. 2020a. Gobierno no suspenderá pago de servicios públicos, pero estudia flexibilizarlo. 23 de marzo.

Revista Semana. 2020b. Gratuidad de servicios públicos en Bogotá está en veremos. 25 de marzo.

Sánchez Ortega, C. 2020. Colombia, modelo en garantizar acceso vital al agua. *El Tiempo*. June 16. <https://bit.ly/3p7acrf> (consultado el 20 de octubre de 2020).

Swyngedouw, E. 2004. *Social power and the urbanization of water: flows of power*. Oxford: Oxford University Press.





## Capítulo 21

Greg Ruiters

# LA RESPUESTA DE CIUDAD DEL CABO A LA CRISIS DE LA COVID-19

**E**ste capítulo ofrece un análisis crítico de las respuestas de las autoridades y los movimientos sociales de Ciudad del Cabo a la pandemia de covid-19. Los principales focos del virus se encuentran en las densas zonas de asentamientos informales, con surtidores colectivos poco fiables. La ciudad proporciona servicios adicionales de agua de emergencia, pero esta ayuda se retirará una vez que el virus remita, siendo la principal preocupación de la ciudad el mantenimiento de su base de ingresos fiscales. Es probable que el desempleo masivo en una economía vulnerable y dependiente del turismo profundice la desigualdad, alimente las ya crecientes protestas sobre el acceso deficiente a los servicios esenciales y desencadene más invasiones de tierras. La resistencia social organizada requiere vincular a los trabajadores que prestan servicios públicos con los comités populares y los desempleados, para trabajar hacia una economía solidaria.

## INTRODUCCIÓN

A principios de julio de 2020 se hizo viral un vídeo en el que un hombre desnudo, Bulelani Qolani, era retirado de su casa por la fuerza por la Unidad de Lucha contra la Invasión de Tierras de Ciudad del

Cabo. Cuando se le preguntó por qué el ayuntamiento de la Ciudad del Cabo (CCT) estaba desalojando a personas a pesar de la moratoria de desahucios durante la pandemia de covid-19, el alcalde Dan Plato repitió su respuesta habitual: “No se trata de desalojos, sino de operaciones contra las invasiones de tierras”.

La crisis de la vivienda en Ciudad del Cabo ha sido “inventada”, en el sentido de que una gran cantidad de casas infrautilizadas y con todos los servicios en zonas de baja densidad y bien situadas (con población mayoritariamente de raza blanca) han sido construidas como activos especulativos. Mientras tanto, la mayoría de los ciudadanos pobres se hacían en asentamientos de viviendas informales y municipios de la periferia. Muchos se han visto obligados a “invadir” terrenos no utilizados para construir viviendas.

Considerada la ciudad más rica de África, Ciudad del Cabo se encuentra también entre las más desiguales, racistas y desigualmente desarrolladas del mundo (McDonald 2008, Lemanski 2007, Turok 2001, Banco Mundial 2018). Bajo los gobiernos de centro-izquierda del Congreso Nacional Africano (ANC) y de la Alianza Democrática (DA), se ha convertido en una ciudad neoliberal paradigmática.

Este capítulo utiliza el agua como lente para observar cómo las desigualdades raciales y espaciales de Ciudad del Cabo revelan el carácter incompleto de la revolución social que el ANC había prometido a Sudáfrica, argumentando que la crisis de la covid-19 y las respuestas a la misma se entienden mejor si se observan las prioridades de la élite gobernante y las fallas de la economía a escala territorial.

## **CIUDAD DEL CABO COMO EPICENTRO DE LA PANDEMIA**

Ciudad del Cabo fue la primera urbe africana en convertirse en un epicentro de la pandemia, con el 60% de los casos registrados en Sudáfrica entre marzo y junio de 2020. El virus fue introducido por turistas extranjeros y pronto se extendió a la población trabajadora local y luego a los distritos de población negra, donde (en los peo-

res casos) 1 de cada 50 personas fue infectada. Según el Dr. Ayanda Trevor Mnguni, jefe de medicina interna del hospital del distrito de Khayelitsha, a mediados del año el virus ya “se propagaba como un reguero de pólvora” (BBC 2020).

El sistema sanitario sudafricano sigue dividido entre un sistema privado de primera clase, para una minoría que puede permitirse un seguro privado, y un sistema público sobrecargado utilizado por la población mayoritariamente negra. Estas desigualdades han sido nefastas durante la pandemia. El proveedor de servicios sanitarios privados Netcare ha calculado que más de la mitad de las 6.000 camas de cuidados intensivos del país se encuentran en hospitales privados.

Para agravar la crisis, Sudáfrica también registra la mayor epidemia de VIH del mundo, lo que hace que la población sea más susceptible a la covid-19 y otras infecciones. Según las cifras de 2019, solo dos tercios de los 7,7 millones de personas que se estima que viven con el VIH en el país reciben tratamiento antirretroviral.

Con un número de casos de covid-19 en Sudáfrica cercano a los 500.000 a finales de julio de 2020 –más de la mitad del total del continente africano y el séptimo con más casos del mundo– las crueles desigualdades del país actúan como un gran acelerador de la pandemia y de las muertes. En julio de 2020, la tasa de infección de Sudáfrica ya era de 2.100 por millón de habitantes (comparada, por ejemplo, con la de China, de 60 por millón de habitantes). De manera reveladora, el gobierno del ANC se ha negado a proporcionar un desglose de casos y muertes por raza.

La crisis sanitaria se ve agravada por una crisis económica. Antes de la pandemia, más del 30% de los sudafricanos estaban desempleados. Dos semanas después del cierre, una encuesta del Consejo de Investigación en Ciencias Humanas reveló que más de la mitad (55%) de los residentes de los asentamientos informales no tenía dinero para comprar alimentos y lo mismo ocurría con dos tercios de los residentes de los *townships*, los asentamientos irregulares urbanos (News24 2020).

## LA RESPUESTA NACIONAL

El 15 de marzo de 2020, el Departamento de Gobernanza Cooperativa y Asuntos Tradicionales declaró la catástrofe nacional recurriendo a la Ley de Gestión de Catástrofes (2002), con la imposición de uno de los confinamientos más estrictos del mundo. Se ordenó a los municipios que cerraran todas las instalaciones públicas que no prestaran servicios esenciales. Se prohibieron las reuniones comunitarias, las bodas y otras celebraciones. Se permitió continuar con los funerales, pero los dolientes se limitaron a familiares cercanos y a un máximo de 50 personas. El Estado suspendió la concesión de permisos para marchas, protestas y entrega de peticiones. Todas las personas quedaron confinadas en su lugar de residencia, a menos que fuera imprescindible salir para realizar trámites esenciales, obtener bienes o servicios de primera necesidad, cobrar subsidios sociales o pensiones, o buscar atención médica. Se prohibió la circulación entre provincias y entre áreas metropolitanas y distritales, excepto para los trabajadores esenciales, el transporte de carga y restos mortales, o para asistir a funerales.

El gobierno adoptó un enfoque especialmente severo para hacer cumplir las medidas. La policía nacional (SAPS) y el ejército sudafricano (SADF) utilizaron medidas brutales para imponer el cierre. Hubo muchas denuncias de personas agredidas y asesinadas por la SAPS. A finales de marzo, pocos días después del inicio oficial de la pandemia, la Dirección Independiente de Investigación Policial ya había registrado 14 agresiones, una violación y ocho muertes como resultado de operaciones de la SAPS.

Las ONG y varios partidos políticos de la corriente dominante también expresaron su preocupación ante el rigor y el alcance del confinamiento, al entender que este tipo de medidas no tenía sentido para muchos segmentos de la población, en particular quienes residen en asentamientos informales y con una alta densidad habitacional, ya que el confinamiento afectaría gravemente los me-

dios de subsistencia de muchísimas personas. Por ejemplo, muchos trabajadores del sector informal, como los recicladores y los comerciantes ambulantes, perdieron su principal fuente de ingresos cuando se prohibieron sus actividades y se cerraron los mercados.

El gobierno anunció dos medidas de transferencia de efectivo en un intento de evitar el colapso total. En primer lugar, en abril de 2020, el Estado anunció que los desempleados recibirían un subsidio de 350 rands al mes desde mayo hasta finales de octubre.<sup>1</sup> El subsidio sólo cubriría a solicitantes que no fueran beneficiarios de ninguna otra forma de subvención de la Seguridad Social o del Fondo del Seguro de Desempleo, y que no tuvieran otras fuentes de ingresos. En segundo lugar, el gobierno aumentó los subsidios sociales de 350 a 500 rands mensuales. Alrededor del 42% de los hogares sudafricanos dependen de los subsidios sociales; es la fuente de ingresos más importante después de los salarios (*Eyewitness News* 2019).

## LA RESPUESTA DEL MUNICIPIO DE CIUDAD DEL CABO

En marzo de 2020, el CCT anunció medidas en cumplimiento de las directivas nacionales. Durante los primeros meses de la pandemia la municipalidad operó con personal esquelético, respondiendo únicamente a las emergencias más graves. El suministro de equipos de protección personal (EPP) fue extremadamente tardío. Como dijo un trabajador durante la reunión del 4 de junio del Comité de Cartera de Agua y Aguas Residuales, “la provisión de EPP ha mejorado desde el inicio del confinamiento, pero ha habido problemas con el suministro... Actualmente, recibimos solo una mascarilla de tela por persona” (City of Cape Town 2020b).

Una vez que se expandieron los “puntos de mayor contagio”, los trabajadores sanitarios contratados fueron de puerta a puerta, haciendo preguntas a los residentes sobre síntomas de la covid-19. Si

<sup>1</sup> 1 US\$ = 16 ZAR

los residentes respondían afirmativamente a determinadas preguntas se les sometía a las pruebas de covid 19, ya sea en una clínica o en uno de los emplazamientos móviles dispersos por toda la ciudad (City of Cape Town 2020a). Se identificaron entre 30 y 40 emplazamientos públicos para la cuarentena y el establecimiento de instalaciones de aislamiento, pero en septiembre de 2020 la ciudad todavía estaba esperando a que se liberara la financiación para este fin.

También han surgido problemas de toma de decisiones autocráticas en el contexto de la emergencia. A finales de marzo, los concejales acordaron entrar en receso, dando al alcalde poder ejecutivo. Craig Kesson, el Director de Servicios Corporativos, fue designado para dirigir la respuesta contra la covid-19. Según Kesson, el receso “no significa que los concejales no hayan estado activos, ya que están trabajando sobre el terreno y realizando labores humanitarias”. Además, subrayó, “el alcalde está trabajando para mantener a flote el sector turístico” (Grupo de Seguimiento Parlamentario 2020a).

### **Servicios municipales**

El CCT suplicó a sus residentes: “Seguimos instando a los titulares de las cuentas a que paguen los servicios para garantizar que el ayuntamiento siga funcionando para prestar los servicios básicos; tenemos disponible ayudas para indigentes para cubrir tasas y servicios, pero actualmente se están estudiando todas las opciones. Nuestro centro de atención telefónica sigue abierto”.

En cuanto a los servicios municipales básicos, el 25 de marzo de 2020 el CCT suspendió los cortes de agua a los deudores, pero siguió deduciendo los atrasos de la factura de electricidad; una forma de penalización colateral, ya que en Sudáfrica es ilegal interrumpir completamente el suministro de agua. En abril, el ayuntamiento anunció que los propietarios de locales comerciales podrían solicitar acuerdos para pagar las facturas atrasadas en un número de meses acordado. No se cobrarían intereses y se tomarían medidas de gestión de la deuda mientras durara el acuerdo. También se ofrecieron acuerdos especiales para los hogares, los pensionistas y los



propietarios discapacitados que sufrieran una reducción de sus ingresos como consecuencia de la covid-19, con descuentos adicionales. El CCT también hizo reembolsos y pagos temporales a los desempleados. Para que un mayor número de residentes pudiera beneficiarse de los servicios gratuitos, el umbral de indigencia se elevó a 7.000 rands de ingresos al mes y se aumentó el descuento de las facturas para muchos residentes en este segmento.

La ciudad también ha habilitado un proceso de inscripción más rápido para otorgar rebajas a indigentes, discapacitados y pensionistas. En lugar del periodo normal de evaluación de tres meses, ahora se evaluaría a los solicitantes en función de un solo mes de ingresos.

### **Prioridades presupuestarias**

El 27 de mayo de 2020, el Ayuntamiento de Ciudad del Cabo aprobó su presupuesto para el período 2020-21, que asciende a 54.000 millones de rands. Aunque se incluyeron algunas provisiones para los pobres, ciertas opciones presupuestarias reflejan la política espacial tóxica de la administración de la Alianza Democrática. En el contexto de la pandemia, 12 millones de rands destinados inicialmente a iniciativas de desarrollo comunitario fueron reasignados a la ayuda alimentaria de emergencia. Esta cantidad, que representa sólo el 0,002% del presupuesto, no es ni de lejos la cantidad necesaria en el contexto de la pandemia. Tampoco responde a la naturaleza estructural y sistémica de la inseguridad alimentaria, que va más allá de la cuestión del hambre (Crush et al. 2018). Es revelador que en el mismo presupuesto, el CCT asignó más dinero para las luces de Navidad en las zonas turísticas más ricas (en su mayoría e población blanca) de la ciudad. En el mismo sentido, durante los primeros meses de la pandemia, el CCT no dejó de limpiar las algas de las playas, a pesar de que el turismo se detuvo y las playas se cerraron al público.

A pesar de la evidente importancia de los servicios de agua para promover la salud pública, el ayuntamiento decidió aumentar la ta-

rifa de agua un 4% adicional incluso en el contexto de la pandemia. El agua en Ciudad del Cabo ya era extremadamente cara. Bajo el esquema de tarifas por bloques, el precio del agua aumenta cuanto más se consume, castigando a los residentes de ingresos bajos y medios, con hogares grandes y que consumen más del suministro básico de 6 kilolitros (kL) al mes. En 2018, la factura del agua para un hogar de renta media-baja que consume unos 25 kL al mes era de 800 rands. Aunque estos sistemas de subvención cruzada pueden ser progresistas, en Ciudad del Cabo la ciudad “roba” a los hogares grandes no tan pobres para subvencionar a los ultrapobres, y en el proceso recauda masivamente en el cobro de la facturas del agua (*Daily Maverick* 2019).

La burocracia municipal argumentó que la covid-19 ha agravado una situación financiera ya difícil para la ciudad. La ciudad sufrió grandes pérdidas en los ingresos de los servicios de agua cuando se restringieron los consumidores durante la sequía de 2015-2017. El uso total de agua disminuyó un 45%, pasando de 900 millones de litros diarios (MLD) en febrero de 2017 a 500 MLD en febrero de 2018. Para apuntalar los ingresos en el contexto de la reducción de las ventas de agua, la ciudad aumentó el precio del agua de una media de 18 a 32 rands por kilolitro, un exorbitante 80%. Dado que las tarifas de saneamiento se basan en el volumen de agua utilizado, también se han producido fuertes ajustes en las tarifas de saneamiento.

### **Asentamientos informales**

Aproximadamente el 25% de los habitantes de Ciudad del Cabo viven en chabolas, zonas semipermanentes que reciben “servicios de emergencia” (surtidores colectivos, aseos compartidos, etc.) y que sufren la constante amenaza de incendios, inundaciones y delincuencia. Como señala Overy (2013: 25) sobre la inversión en estas zonas, “en el ayuntamiento y entre el personal municipal existe una percepción generalizada de que los asentamientos informales son temporales y, por tanto, no merecen una inversión a largo plazo ni una alta prioridad, ni en términos de planificación ni de recursos”.

Los funcionarios municipales han advertido en repetidas ocasiones que los asentamientos informales están situados en terrenos ilegales en zonas ambientalmente peligrosas y, por tanto, se consideran inadecuados para la prestación de servicios más allá de los de emergencia (*News24* 2016, Limberg 2019). Pero dado que estas zonas de asentamientos informales –con más de 200.000 hogares– son las que corren mayor riesgo de contraer la covid-19, la ciudad no tuvo más remedio que aumentar la prestación de servicios durante la pandemia. Como medida de emergencia, el CCT anunció que enviaría 28 camiones de agua a comunidades en asentamientos informales que carecen de acceso al agua.

En una reunión del 6 de agosto de 2020, el Comité de Agua y Saneamiento de la municipalidad resumió su respuesta a la covid-19 de la siguiente manera (City of Cape Town 2020c):

- 307 tanques de agua adicionales (de 2.700 litros) instalados en zonas desatendidas y abastecidos diariamente por camiones cisterna.
- Más de 50 millones de litros suministrados, lo que incluye también el suministro directo a través de camiones cisterna en algunas zonas.
- Entrega de baños químicos.
- Aumento de los servicios de limpieza

Ha habido otros intentos de abordar la crisis de vivienda y servicios conexos que agravada en el contexto de la pandemia. En la zona de Endlovini, en el municipio de Khayelitsha, viven unas 20.000 personas que comparten 380 aseos comunitarios (unas 53 personas por aseos). En algunos casos, la gente tiene que caminar hasta 200 metros para llegar a un retrete. Como enfoque para reducir la densificación, la ciudad ha confirmado su compromiso de construir 6.500 nuevas viviendas con un coste estimado de 500 millones de rands (Parliamentary Monitoring Group 2020a). En abril, el ayuntamiento reestructuró el destino de los fondos, como parte

de su plan de mitigación de covid-19, prometiendo (*Daily Maverick* 2020b):

- Invertir 63 millones de rands en el suministro de agua en los asentamientos informales.
- Instalar 93 tanques de agua en asentamientos informales.
- Destinar 122 millones de rands para mejorar la limpieza de los albergues para indigentes y de los asentamientos informales, incluyendo la limpieza a fondo de las zonas comunes, que se llevará a cabo cinco veces a la semana por personal municipal y contratistas.

## LA RESPUESTA POPULAR Y DE IZQUIERDA

Los principales actores de la sociedad civil durante la crisis de la covid-19 han sido la Federación Sudafricana de Sindicatos (SAFTU), la Coalición Popular C19 - Grito de los Excluidos. Los dilemas fundamentales en Sudáfrica están relacionados con la incapacidad de establecer vínculos organizativos y conectar los movimientos en torno a un programa más amplio. Muchos sudafricanos negros siguen esperando que el ANC saque al país del marasmo, mientras que la clase media negra económicamente estable (profesores, profesionales de la medicina y policías que acceden a la cobertura médica privada) ha abandonado en gran medida los *townships* negros y se ha “blanqueado”. De acuerdo con un comunicado de la SAFTU:

A las élites políticas y a la clase dirigente no les importamos. Es más probable que ellos sobrevivan aunque se infecten. Pero miles de personas pobres que tienen todo tipo de problemas de salud subyacentes, como la tuberculosis, el VIH y el SIDA, con sistemas inmunitarios débiles, serán víctimas del coronavirus. Los hijos de las familias de la clase trabajadora negra asisten a escuelas de un mundo completamente diferente, donde los niños se hacían en aulas superpobladas en las que el distanciamiento físico es tan imposible como en

los hogares superpoblados de los que proceden.

La SAFTU ha amenazado con movilizarse en una huelga general y de brazos caídos en todo el país, ya que la covid-19 se ha convertido en una guerra de clases y de razas.

En el contexto de la pandemia, el apoyo político al gobierno de la Alianza Democrática en Ciudad del Cabo parece debilitarse. El Gatvol CT (un movimiento nacionalista local de población *coloured* (“de color”) ha surgido como un grupo escindido de la Alianza Democrática. El líder de Gatvol señaló: “El Ayuntamiento ha inventado un sistema que sólo atiende a las élites y a los blancos. Y estamos cansados de ello, queremos lo que se nos ha prometido” (IOL 2019).

Los activistas contra la privatización formaron la Coalición contra la Crisis del Agua (WCC), con el Sindicato Nacional de Trabajadores del Metal (Numsa), el mayor sindicato de África, y SAFTU, para movilizar a los capenses pobres y de clase trabajadora contra el gobierno local y ofrecer solidaridad a los estudiantes. Estas organizaciones han participado activamente en una formación nacional de reciente creación denominada Coalición de Crisis covid-19.

## CONCLUSIÓN

La pandemia ha puesto al descubierto tanto la naturaleza “inventada” de los problemas de Ciudad del Cabo como la terrible desigualdad y la profunda segregación socioespacial de la ciudad, resultante de una economía al servicio de una estrecha élite. También ha puesto de manifiesto la codicia y el carácter desechable de las vidas de la población negra, materializados de forma dramática en el altísimo y espantoso número de personas que muere tanto de la enfermedad como de hambre.

El 1 de junio de 2020, las medidas de confinamiento a escala nacional se redujeron al “nivel 3” (de un total de cinco niveles de alerta), pero el país aún estaba lejos de alcanzar el nivel máximo de contagios. La mayoría de los trabajadores industriales y mineros

podrían volver a trabajar; las escuelas reabrirían gradualmente, y un tercio de los estudiantes universitarios podrían volver a realizar actividades esenciales.

A mediados de agosto, el gobierno bajó la alerta al “nivel 2”, alegando que el número de nuevos casos de covid-19 estaba disminuyendo. La SAFTU emitió una advertencia:

A diferencia de lo que ocurría al principio del confinamiento, el gobierno ya no está haciendo un rastreo de contactos ni utilizando a los trabajadores sanitarios de la comunidad para realizar pruebas de contagios a la población a gran escala. Al principio de la crisis teníamos muchas pruebas aleatorias. Esto ya no ocurre.

Es probable que el número de muertos de la covid-19 sea tres veces mayor que la cifra oficial.

Mientras que los profesionales de clase media se instalan en cómodos espacios en sus casas mientras elogian las ventajas del “trabajo en línea y a distancia”, los trabajadores esenciales están muriendo y el capital está utilizando la crisis en su propio beneficio, mediante la reestructuración del trabajo y la normalización de la precariedad. Mientras tanto, el apetito de las autoridades nacionales y de los gobiernos locales –en su mayoría corruptos y liderados por el ANC y la DA– por nuevas oportunidades de negocio ha aumentado. El Servicio de Recaudación de Impuestos de Sudáfrica reveló a principios de septiembre que el 63% de las empresas a las que se les adjudicaron contratos relacionados con el PPE no pagaban sus impuestos, y la mayoría de estas empresas contratadas tenían contactos políticos en el gobierno (*SABC News* 2020). Siempre se puede ganar dinero en una crisis.

El CCT no ha visto la crisis de la covid-19 como un momento para repensar la arquitectura de la ciudad y sus problemas “inventados”. Su principal preocupación es la “continuidad del negocio”, la centralización del poder y la supervivencia financiera de la burocracia



cia estatal. La ciudad está muy preocupada por el aumento de las protestas violentas (con secuestros y saqueos) y por los más de 260 incidentes de supuesta ocupación ilegal de tierras entre abril y julio (*SABC News* 2020).

Es probable que las presiones sobre la clase obrera y los pobres aumenten drásticamente con las condicionalidades de los préstamos del FMI, con recortes drásticos en los servicios públicos a partir del despido de alrededor de 300.000 funcionarios, mientras que se ofrecerán más concesiones a las empresas para deprimir aún más las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. Es probable que aumenten las “invasiones” de tierras, los disturbios por alimentos y las protestas. La Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales (SALGA) ha señalado que, una vez superada la crisis de la covid-19, es probable que se interrumpan servicios como los depósitos de agua debido a la vulnerabilidad financiera de los municipios (SALGA 2020).

Es probable que el desempleo masivo en una economía vulnerable impulsada por el turismo alimente las protestas, ya de por sí perturbadoras. Las ocupaciones de tierras ya se han intensificado. Mientras tanto, es poco probable que los servicios de emergencia adicionales y los paquetes de alimentos que ofrecen un alivio temporal se mantengan después de la pandemia. La principal preocupación de la municipalidad es su base de ingresos, sin ningún interés en el replanteamiento de las estructuras de reproducción social.

En estas condiciones, es crucial recuperar la democracia y la responsabilidad social, repensando cómo institucionalizar nuevas formas de gobernanza espacial en torno a la vivienda, el agua, la producción de alimentos y las relaciones de distribución. Resolver la cuestión de la vivienda y del territorio, ocupar la ciudad, crear comités populares para la distribución de alimentos, trabajar por una economía solidaria y atraer a la masa de desempleados a la resistencia organizada, son algunos de los retos más urgentes a los que se enfrenta una izquierda aún desorganizada en Sudáfrica.

## REFERENCES

- BBC. 2020. Coronavirus in South Africa: Deciding who lives and dies in a Cape Town township. 2 de julio. <https://bbc.in/2JOa5AO> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- City of Cape Town. 2019. *Our Shared Water Future: Cape Town's Water Strategy*. Cape Town, South Africa: City of Cape Town.
- City of Cape Town. 2020a. Cape Town community COVID-19 screenings top 70 000+ mark. 14 de abril. <https://bit.ly/2U9tbDn> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- City of Cape Town. 2020b. Water and Wastewater Portfolio Committee meeting. 4 de junio. <https://bit.ly/3n5pKdj> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- City of Cape Town. 2020c. Water and Wastewater Portfolio Committee meeting. 6 de agosto. <https://bit.ly/2JPJnI0> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- City of Cape Town. 2020d. SPHS02/07/20 [Item 13] - Informal Settlements Basic Services. 30 de junio. <https://bit.ly/32smZLj> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- City of Cape Town. 2020e. SPHS02/07/20 [Item 14] - Informal Settlements - Backyarder Programme. <https://bit.ly/32smZLj> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- City of Cape Town. 2020f. Statement By Mayor. 3 April. <https://bit.ly/3p7i-Cil> (accessed October 20, 2020).
- Crush, J., Caesar, M. y Haysom, G. 2018. The state of food security in Cape Town. Hungry Cities Report 12. <https://bit.ly/36f5xLb> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Daily Maverick. 2019. Cape Town's water tariffs are unfair and penalise the poor. 5 de noviembre. <https://bit.ly/2U6v5V9> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Daily Maverick. 2020a. Tracking Covid-19 Lockdown demolitions: City of Cape Town says it has a right to protect its property. 23 de julio. <https://bit.ly/3pdx0Wy> (consultado el 20 de octubre de 2020).

- Daily Maverick. 2020b. City of Cape Town redirects funds to fight Covid-19. 22 de mayo. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-05-22-city-of-cape-town-redirects-funds-to-fight-covid-19-2/> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Daily Maverick. 2020c. City of Cape Town offers rates and service relief in revised budget. 27 de mayo. <https://bit.ly/2UdsAQR> ((consultado el 20 de octubre de 2020).
- Eyewitness News. 2019. Social grants second-most important source of income in SA – Stats SA. 28 de mayo. <https://bit.ly/35cIfXg> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- IOL. 2019. We will protest again, we are not afraid - Gatvol Capetonian. 12 de agosto. <https://bit.ly/32qp8XG> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Lemanski, C. 2007. Global cities in the South: Deepening social and spatial polarisation in Cape Town. *Cities* 24(6): 448-461.
- McDonald, D. 2008. *World city syndrome*. Londres: Routledge.
- News24. 2016. Sanitation: Why do things go wrong? 29 de mayo. <https://bit.ly/36glsZV> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- News24. 2020. Beyond the numbers: The social impact of Covid-19. June 14. <https://bit.ly/3pcKbGS> (accessed October 20, 2020).
- Overy, N. 2013. The Social Justice Coalition and Access to Basic Sanitation in Informal Settlements in Cape Town Study No. 11. Marzo 2012. <https://bit.ly/3eFkYQT> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Parliamentary Monitoring Group. 2020a. Covid-19: City of Cape Town; eThekweni; City of Joburg response plans. 14 de mayo. <https://bit.ly/2GErLgS> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Parliamentary Monitoring Group. 2020b. Western Cape Provincial Government on its COVID-19 response plans. 23 de junio. <https://bit.ly/3p6K6EO> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- SABC News. 2020. COVID-19 Corruption | More than 60% of companies awarded PPE tenders are not tax compliant. <https://www.youtube.com/watch?v=yBLUdUX2Ri8> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- SALGA (South African Local Government Association). 2020. Role of Local Government in combatting the spread of Covid19. <https://bit.ly/2GGBq6F> (consultado el 20 de octubre de 2020).

Greg Ruiters

Turok, I. 2001. Persistent polarisation post-apartheid? Progress towards urban integration in Cape Town. *Urban Studies* 38(13): 2349-2377.

World Bank. 2018. Cape Town's Residential Property Market: Size, Activity, Performance. Centre for Affordable Housing Finance in Africa. . <https://bit.ly/3pauLmQ> (consultado el 20 de octubre de 2020).

## Capítulo 22

Robert Ramsay

# DUDAS RAZONABLES: LA COVID-19 Y LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN CANADÁ

**E**l gobierno canadiense lleva tiempo intentando atraer la inversión privada para el sector de los servicios municipales de agua y aguas residuales, hasta ahora con poco éxito. Antes de la pandemia de covid-19 y la crisis económica resultante, el banco nacional de infraestructuras se comprometió a financiar una asociación público-privada en un pequeño municipio de Ontario. Sin embargo, este plan se vino abajo durante la pandemia, a pesar de la mayor presión económica que los presupuestos municipales tuvieron que afrontar. El fracaso a la hora de concretar este proyecto demuestra las debilidades del modelo P3 como alternativa para el suministro de servicios públicos municipales y ofrece un contrapunto a la política de capitalismo del desastre.

## INTRODUCCIÓN

El Banco de Infraestructuras de Canadá (CIB) fue creado en 2017 por el gobierno federal como una forma de atraer capital privado para grandes proyectos de infraestructuras que generen ingresos. Concebido como sucesor de la desaparecida agencia federal PPP

Canada, el CIB solo ha anunciado desde su creación un puñado de grandes inversiones, y la presión política ha sido intensa para que el CIB muestre algunos resultados.<sup>1</sup>

A partir de 2018, a través de presentaciones en conferencias del sector (Lavallée 2018), la dirección de la CIB informó su apertura a pequeños proyectos de infraestructura que no formaban parte de su mandato original. A mediados de 2019, el CIB había lanzado una agresiva campaña para privatizar los sistemas municipales e indígenas de agua y saneamiento en todo el país a través de asociaciones público-privadas (P3).<sup>2</sup> Aunque hasta la fecha solo se ha anunciado un proyecto en un pequeño municipio de Ontario, el CIB ha declarado que tiene previsto reproducir este ejemplo en otros municipios y comunidades indígenas de todo el país.

Esto no ha ocurrido. Más bien, la única incursión del banco en el sector del agua y saneamiento se vino abajo durante la pandemia de covid-19. Tendrá que pasar más tiempo antes de que una revisión exhaustiva del caso pueda identificar todos los puntos de inflexión. Sin embargo, lo que está claro ahora es que ni siquiera la desaceleración económica causada por una crisis de salud pública fue suficiente para salvar el plan P3 de sus debilidades inherentes.

## LA PRESIÓN FINANCIERA

La austeridad presupuestaria y la histórica infrafinanciación de las infraestructuras, tanto en el pasado como hoy en día, han dejado a los municipios canadienses luchando por encontrar los recur-

<sup>1</sup> Por ejemplo, en una reunión de la Comisión de Finanzas celebrada el 22 de junio de 2020, los miembros del Parlamento presionaron repetidamente a los funcionarios del CIB para que dieran pruebas de los avances y de si el banco había completado algún proyecto.

<sup>2</sup> En Canadá, la expresión “P3” se usa para aludir al mismo tipo de contratos que en otros países se conocen como “PPP”, los llamados “contratos de Participación Público-Privada (PPP)” acordados entre organismos gubernamentales y sujetos privados con el objeto de desarrollar una o más actividades de diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de infraestructura o gestión de servicios.



sos necesarios para construir nuevas instalaciones de agua y saneamiento, o para mejorar las existentes. Cuando la pandemia de covid-19 comenzó, a principios de 2020, las cuarentenas y confinamientos impuestos en todo Canadá precipitaron una enorme crisis financiera para los municipios, agravando un entorno fiscal ya muy limitado. La Federación de Municipios Canadienses (FCM) estima que los municipios se enfrentarán a un déficit de entre 10.000 y 15.000 millones de dólares canadienses en fondos operativos (FCM 2020). Las ciudades con sistemas de transporte colectivo se vieron especialmente afectadas, ya que estos sistemas deben seguir funcionando con una reducción drástica del número de usuarios. Estas graves condiciones llevaron a muchos sindicatos del sector público y grupos de la sociedad civil del país a predecir una mayor apertura de los municipios pequeños y con problemas de liquidez a la opción de privatizar el agua y el saneamiento a través del CIB.

Actualmente, la gran mayoría de los sistemas de agua saneamiento de Canadá son de propiedad y gestión públicas. Los datos del Sindicato Canadiense de Empleados Públicos (CUPE) indican que menos del 2% de las instalaciones de agua y saneamiento canadienses son de propiedad privada o están gestionadas por empresas federales u organismos provinciales. Los datos también indican que la confianza del público en los sistemas municipales de agua y aguas residuales es alta, y que aproximadamente el 90% de los municipios del país no tienen intención ni interés en aumentar la participación del sector privado. Los municipios prestan un servicio de alta calidad y con pocos fallos, aunque los problemas derivados de las tuberías de plomo en las viviendas más antiguas siguen planteando un problema de calidad del agua en algunos barrios urbanos (IIJ 2019). Asimismo, el acceso a agua potable no contaminada en las comunidades indígenas sigue siendo un problema persistente que el gobierno federal no ha podido solucionar (Gerster y Hessey 2019).

Los municipios son los principales responsables del suministro de agua en Canadá. Lo logran a través de una combinación de im-

puestos, gravámenes y tasas de usuarios, así como de subvenciones del gobierno provincial y federal. Los municipios están autorizados a endeudarse para financiar las mejoras de las infraestructuras, pero esta capacidad es limitada. Por ejemplo, los municipios de las provincias de Ontario y Alberta no pueden superar el 25% de sus ingresos propios en costes anuales de servicio de la deuda. En Manitoba el límite del servicio de la deuda para los municipios es del 20%, mientras que en Nueva Escocia los municipios no pueden superar el 30% de sus ingresos propios en deuda total anual.

Con el tiempo, el gobierno federal y las autoridades provinciales han pedido a los municipios que hagan más con menos. Los municipios poseen y gestionan más del 60% de las infraestructuras del país, pero solo reciben 10 céntimos de dólar en ingresos fiscales del gobierno federal (Johal 2019). Al mismo tiempo, los municipios solo tienen unas pocas herramientas con las que pueden recaudar ingresos por sí mismos. Su herramienta más lucrativa, los impuestos sobre la propiedad, ya son altos en comparación con los de otros países, y las propuestas de subida de este tipo impuestos resultan perennemente impopulares entre los votantes municipales. Aunque el gobierno federal de orientación liberal liderado por Justin Trudeau ha hecho esfuerzos bienvenidos para impulsar la financiación de infraestructuras para los municipios –por ejemplo, duplicando el fondo alimentado por la recaudación del impuesto al consumo de gasolina, en 2018 y 2019–, la financiación federal ha sido lenta, lo que ha provocado críticas de la Oficina Presupuestaria del Parlamento, así como de asociaciones civiles como el Centro Canadiense de Análisis Económico (Haider y Moranis 2019).

El capital privado que busca aprovechar la infrafinanciación crónica de los municipios y las nuevas oportunidades de rentabilidad de las inversiones en este sector, lleva mucho tiempo intentando introducirse en los mercados del agua y el saneamiento y, por lo general, ha encontrado en el gobierno federal un socio amistoso (Harris 2007). En 2013, PPP Canada un organismo creado por el gobierno conservador presidido por Stephen Harper, y que ya ha desapare-

cido– publicó un informe sobre el sector del agua y el saneamiento titulado “La mejora de la infraestructura pública con el agregado de valor, rapidez y transparencia y en beneficio de los contribuyentes a través de las asociaciones público-privadas” (PPP Canada 2013). A pesar de la risible presunción del título, este informe señalaba que “los modelos de P3 se han utilizado con poca frecuencia para proyectos de agua y saneamiento en Canadá”, porque –entre otras razones citadas– “los márgenes de financiación privada superan a los del sector público... lo que, en última instancia, hace más difícil que las P3 de diseño, construcción, financiación y explotación de infraestructura demuestren la rentabilidad”.

La APP de Canadá tuvo poco éxito en la privatización del agua y el saneamiento antes de su clausura, pero esto no significó que el gobierno federal desistiera de continuar con su programa de privatización. El 15 de julio de 2019, el CIB –como organismo sucesor de la APP de Canadá– anunció una inversión de 20 millones de dólares en un proyecto de agua y saneamiento a 20 años en el municipio de Mapleton, Ontario (CIB 2019). A diferencia de sus compromisos financieros en otros proyectos, la inversión del CIB iba a ser “en forma de un paquete de financiación de la deuda estandarizado” a un socio del sector privado, lo que “mejoraría el coste de la financiación del proyecto” y garantizaría “una transferencia adecuada del riesgo al sector privado”.

Tras el anuncio, el CIB y sus entidades asesoras, entre las que se encontraba el mayor bufete de abogados de Canadá,<sup>3</sup> desarrollaron una fuerte campaña de difusión entre otros municipios y asociaciones de gobiernos locales e indígenas, como la Asociación de Municipios de Ontario (AMO) y la Coalición de Grandes Proyectos de las Primeras Naciones (FNMPC), promocionando este modelo como “innovador” y como “un proyecto piloto para demostrar nuevos

<sup>3</sup> Borden Ladner Gervais LLP (BLG), que tiene amplia experiencia en P3 de infraestructuras. Las grandes empresas de contabilidad y asesoramiento financiero, como PricewaterhouseCoopers LLP y KMPG, también se han mostrado activas en la promoción de proyectos del CIB.

modelos de estructuración y financiación de proyectos municipales de infraestructura de agua y saneamiento” (Chattha 2019). También se organizaron presentaciones para otras organizaciones activas en este sector, como la Red Canadiense del Agua, y se establecieron contactos con los gobiernos provinciales (Froese 2019).<sup>4</sup>

## EL MODELO MAPLETON: ¿UNA CUÑA PARA EL RESTO DEL PAÍS?

Mapleton, un municipio de la provincia de Ontario, era un objetivo idóneo para el CIB porque tenía un historial bien documentado de búsqueda infructuosa de subvenciones y recursos provinciales y federales para la ampliación de su infraestructura hídrica. En 2012, Mapleton presentó una solicitud de financiación de alta prioridad a la Iniciativa de Inversión en Infraestructuras Municipales del gobierno de Ontario, solicitando fondos para ampliar la capacidad del sistema de agua para satisfacer el desarrollo residencial e industrial. Esta solicitud fue denegada (Wellington Advertiser a). En 2013 el municipio volvió a solicitar financiación para una nueva torre de agua en la comunidad de Drayton, a través del Fondo de Infraestructuras de Municipios Pequeños, Rurales y del Norte de la provincia, la que también fue rechazada (ibid). Al año siguiente, con la esperanza de tener más suerte a nivel federal, el municipio solicitó la financiación de la torre de agua a través del Fondo de Pequeñas Comunidades de Canadá. Esta solicitud también fue denegada, al parecer porque el proyecto no estaba referido a un problema de salud importante, y porque el municipio se encontraba en una buena situación fiscal y podía endeudarse (Wellington Advertiser b).

No está claro si el municipio buscó opciones de financiación provincial y/o federal para el actual proyecto de agua y saneamien-

<sup>4</sup> El gobierno provincial de Manitoba incluyó lo siguiente en sus cartas de mandato a los ministros que acompañan su presupuesto para 2020: “...trabajar con otros niveles de gobierno para explorar la viabilidad de utilizar un modelo P3 con el Banco de Infraestructura de Canadá para financiar y entregar las mejoras necesarias al Centro de Control de la Contaminación del Agua de la Ciudad de Winnipeg”.

to. Pero es comprensible que los dirigentes del municipio se sientan frustrados por la falta de apoyo de las instancias superiores de gobierno en el pasado y, por tanto, estén abiertos a considerar una alternativa P3. Las actas del consejo municipal no indican exactamente cuándo se presentó por primera vez la propuesta de una P3 subvencionada por el CIB, pero fue a finales de 2018 cuando se empezó a hablar del proyecto del agua, y el 4 de diciembre el consejo ordenó al personal de la ciudad que contratara al bufete de abogados Borden Ladner Gervais LLP (BLG) para llevar a cabo el proceso de Solicitud de Cualificaciones (RFQ). Al 28 de mayo de 2019 ya se habían elegido seis proponentes que respondían a la RFQ, y el consejo autorizó a BLG a contratar a la firma de consultoría contable y financiera PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) para preparar un informe de costo-beneficio sobre varios modelos para el proyecto de agua y saneamiento. Este informe fue entregado y difundido públicamente –con correcciones– el 11 de julio de 2019.

El informe de PwC al Consejo compara tres modelos para la ejecución del proyecto: (a) contratación pública, (b) concesión, y (c) concesión con financiación del CIB. Como es lógico, el informe concluye que el modelo de concesión con financiación del CIB sería el que aporta más valor. Como es habitual en estos informes, los costes de capital de la opción pública se contabilizan durante el periodo de construcción, lo que se traduce en una drástica subida de tarifas durante los primeros años, tras la cual éstas volverían a la normalidad. En los dos modelos privados, los costes de capital se amortizan a lo largo de la vida del contrato propuesto (20 años), lo que permite la estabilidad de las tarifas. Esto se presenta como si los municipios no pudieran emitir deuda en absoluto, lo que no es cierto. El informe de PwC también calcula el riesgo retenido de Mapleton en el modelo público en 6,3 millones de dólares, entre el 21 y el 42% del valor total del proyecto. Sin este cálculo de riesgo inexplicablemente astronómico, la opción pública sería más barata que cualquiera de los dos modelos privados. De hecho, este cálculo del riesgo subyace en las conclusiones sobre la rentabilidad. CUPE

ha cuestionado la integridad de este cálculo en otros casos en el pasado, al igual que numerosos auditores.<sup>5</sup>

En particular, el informe de PwC no incluye en su análisis ninguna opción de financiación provincial o federal. Es cierto que Mapleton se ha visto obstaculizada en sus esfuerzos anteriores por recibir financiación para infraestructuras públicas, pero el gobierno de Trudeau ha aumentado significativamente la disponibilidad, si no la rapidez, de la financiación para infraestructuras a lo largo de varios presupuestos, y ha indicado que el agua y el saneamiento son un área prioritaria. La duplicación del fondo que proporciona financiación federal a los municipios directamente o a través de una asociación de autoridades locales (por ejemplo AMO en Ontario), es un avance especialmente relevante para los municipios en situaciones similares a la de Mapleton. Sin embargo, el informe de PwC no menciona esta opción.

Aun así, el CIB empezó a calificar el caso de Mapleton como un “proyecto piloto” en las primeras fases del proceso, y un modelo que podría reproducirse “en todo el país” (CIB 2019). Si esto ocurriera, podría conducir a una privatización generalizada de los sistemas municipales de agua, algo que hasta ahora ha sido poco frecuente en Canadá pero que ya ha sido intentada en muchos otros países (Kishimoto et al. 2020).

Sin embargo, en lugar de ser innovador, este “nuevo modelo” del CIB era en realidad una asociación público-privada estándar de diseño, construcción, financiación y explotación, en la que los mayores costes de endeudamiento del sector privado habrían sido respaldados con dinero público. De este modo, las empresas privadas implicadas corrían muy poco riesgo financiero al endeudarse. Con ello se pretendía animar a las empresas privadas a buscar oportunidades en el sector del agua y las aguas residuales, incluso en

<sup>5</sup> El auditor general federal, al examinar la P3 del puente de Champlain, criticó los cálculos de coste y beneficio por considerarlos poco claros, inexactos y sesgados a favor de una P3. La auditoría general de Ontario, en su revisión de 74 P3 en 2014, hizo una crítica similar.



comunidades pequeñas.

Para los municipios y las comunidades indígenas, este acuerdo crea la ilusión de que no habría diferencia de costes entre la contratación pública y una P3. Sin embargo, la investigación ha demostrado una y otra vez que las P3 son más caras (sobre todo en términos de costes de financiación) y de menor calidad que los proyectos públicos, y que la transferencia del riesgo al sector privado es muy exagerada (Boardman et al. 2016).

## ¿DUDAS RAZONABLES?

El Concejo Municipal de Mapleton estaba preparado para seleccionar una de las propuestas del sector privado en su reunión de marzo de 2020, pero la reunión se retrasó debido a la pandemia de coronavirus. Al mismo tiempo, el aumento de la concienciación de la comunidad sobre el plan provocó el escrutinio de los medios de comunicación y preguntas de los residentes (Raftis 2020a). Se observó y reconoció que el municipio había llevado a cabo todas sus deliberaciones sobre el plan a puerta cerrada con sus abogados, que no se había realizado ninguna consulta pública y que partes del estudio de costo-beneficio había sido enmendado. Mientras tanto, la prematura campaña publicitaria del CIB había generado bastante preocupación en diversas entidades del sector público y entre los defensores del derecho al agua, como el Council of Canadians (Consejo de Canadienses) (Bui 2019).

La decisión se retrasó durante meses, ya que otras cuestiones de salud pública tuvieron prioridad. A finales de julio de 2020, para sorpresa de los observadores externos, el Concejo Municipal de Mapleton decidió poner fin al proceso de licitación. “El director administrativo, Manny Baron, informó al concejo que, tras una larga revisión técnica y financiera, su opinión era que la ciudad no debía seguir adelante con el proceso de licitación”, informó el sitio web GuelphToday.com (Kozolanka 2020). “El concejo estuvo de acuerdo con el director administrativo y muchos de sus miembros conside-

raron que había demasiado riesgo en tener una empresa privada a cargo de la gestión del agua y el saneamiento”. El municipio decidió explorar otras opciones para avanzar en el proyecto por su cuenta. Al explicar el cambio de rumbo, el alcalde Gregg Davidson declaró que sería más ventajoso para el municipio financiar el proyecto por sí mismo, en lugar de proceder con una P3, incluso una respaldada por el CIB (Raftis 2020b).

Aunque no hay pruebas directas de que la llegada de la covid-19 haya tenido una influencia directa en esta decisión, la explosión de una crisis en la que el agua segura y fiable es tan esencial para la salud y el bienestar de la comunidad debe haber dado mucho que pensar. Sin duda, condujo a que el Concejo de Mapleton se tomara más tiempo para analizar las alternativas antes de asumir una decisión tan monumental.

El retraso también ofreció más tiempo para que los opositores a la P3 se movilaran. Tras el anuncio inicial del en el verano de 2019, varias organizaciones se unieron en torno a la elaboración de una respuesta a esa propuesta. CUPE, el mayor sindicato de Canadá y con el mayor número de empleados municipales, publicó inmediatamente un análisis de la propuesta (CUPE 2019) y se puso en contacto con sus miembros en la localidad. El Consejo de Canadienses, una organización no gubernamental que aboga por el agua pública y limpia (entre otras iniciativas), trabajó a través de su sección local para dar a conocer las deliberaciones de la ciudad. Un grupo local de activistas del agua organizó una campaña de envío de cartas y un seminario web informativo (WWW 2020) que contó con una gran asistencia y que situó el caso de Mapleton en el contexto global de desprivatización a escala municipal.

La creciente preocupación social fue percibida por las autoridades de la ciudad. Al explicar las circunstancias de la decisión de cancelar el proyecto P3 financiado por el CIB, el alcalde Gregg Davidson declaró al periódico local: “Cuando recibes llamadas telefónicas de Inglaterra preguntando qué pasa en Mapleton, Ontario, es bastante significativo. Y eso es lo que nos pasó durante este proce-

so” (Raftis 2020b). También se hizo eco de la conclusión del director administrativo sobre la transferencia de riesgos al afirmar que el “análisis financiero indicaba que la autofinanciación era más ventajosa para el municipio que seguir adelante con la RFP”.

## CONCLUSIÓN

La privatización de los servicios de agua y saneamiento subordina los servicios públicos de calidad a la rentabilidad de las inversiones. Los municipios pierden la capacidad de mantener el control sobre sus instalaciones y la calidad del servicio, a menudo durante largos periodos de tiempo, ya que se ven atrapados en contratos restrictivos y costosos. El dinero público que debería destinarse a la financiación directa de las infraestructuras de interés público se canaliza, en cambio, hacia empresas privadas cuya principal obligación es con los accionistas. Los esfuerzos por privatizar los sistemas de agua y aguas residuales van en contra de la tendencia mundial. Y por una buena razón: “Los experimentos de privatización han fracasado en todo el mundo, y una tendencia creciente en Europa, Estados Unidos y América Latina es hacia la remunicipalización (o desprivatización) de los proyectos de agua privados y P3. Una y otra vez, la privatización parcial o total de los sistemas de agua ha sido un desastre; la rendición de cuentas desaparece, las tarifas del agua suben, los trabajadores son despedidos y los niveles de servicio disminuyen” (CUPE 2010).

En un intento de imponer el modelo P3 a los municipios canadienses, el CIB sigue animando agresivamente a inversores privado a buscar oportunidades en el sector del agua y el saneamiento. Seis consorcios del sector privado respondieron a la solicitud de propuestas en Mapleton, entre ellos EPCOR, Stantec, Veolia y ASI. ¿Qué interés tendrían estos actores en el proyecto de agua a pequeña escala de Mapleton si el CIB no se ofreciera a garantizar su deuda? Los gobiernos de todo Canadá demuestran cada vez más que están dispuestos a engrasar las ruedas del sector privado. Por

ejemplo, el gobierno conservador de Ontario, encabezado por Doug Ford, está modernizando (léase debilitando) sus procedimientos de evaluación ambiental para los proyectos de infraestructura, y está asumiendo el riesgo de la reubicación de servicios públicos para los proyectos P3. En Nueva Escocia, el Gobierno está “eliminando la burocracia para garantizar que “la balanza del riesgo no se incline hacia los actores del mercado” (Durant 2019).

Para los municipios, este acuerdo crea la ilusión de que no hay diferencia entre el coste de una P3 y el coste de la contratación pública. Sin embargo, la financiación del CIB no es gratuita y el municipio seguirá pagando por ella, ya sea directamente a través de los pagos de arrendamiento o de explotación, o indirectamente a través de las facturas de los usuarios del servicio. De hecho, el director general del CIB reconoció que este acuerdo hará que el dinero fluya de los bolsillos de los residentes a las grandes empresas, declarando a una revista de negocios que “los usuarios financiarán la mayor parte de las operaciones y de los retornos a los inversores a través de las tarifas de los usuarios y otros mecanismos de ingresos” (Press-Progress 2020). Los municipios también pueden verse atraídos por las P3 en el sector del agua y el saneamiento porque los costes no se contabilizarán y, por tanto, no afectarán a sus límites de endeudamiento. Una vez más, se trata de un truco contable que disfraza los pasivos a largo plazo y da lugar a una “subestimación de la carga estatal que, en cambio, se presenta como neutral en cuanto a los costes” (Cepparulo et al. 2019).

El fracaso del plan del CIB en Mapleton no significa el fin de sus ambiciones en el sector del agua y saneamiento. De hecho, la covid-19 puede ser visto por el CIB como una oportunidad para ampliar sus planes, debido a las carencias presupuestarias municipales causadas por la crisis económica. Por lo tanto, será necesario que los opositores a la privatización de los servicios públicos, incluidos los sindicatos y los grupos de defensa del sector público, permanezcan vigilantes mientras la CIB se reagrupa en previsión de desempeñar un papel importante en el proyecto de recupera-

ción económica post-covid.

Al mismo tiempo, la pandemia de covid-19 y su consiguiente trastorno económico presentan una oportunidad para ampliar la resistencia a tales esfuerzos de privatización, sirviendo de recordatorio a los canadienses de que los servicios de agua y saneamiento de propiedad y gestión pública son esenciales en tiempos de crisis. Por ejemplo, un grupo local de activistas del agua aprovechó este acontecimiento y organizó una conferencia virtual en septiembre de 2020 que utilizó el impulso de la historia de Mapleton para definir y promover un programa regional de justicia del agua (Watershed 2020). A medida que la resistencia a la privatización del agua se extiende más allá, Mapleton puede servir de contrapunto oportuno y profético a la lógica del capitalismo del desastre.

## REFERENCIAS

- Boardman, A.E., Siemiatycki, M. y Vining, A.R. 2016. *The Theory and Evidence Concerning Public-Private Partnerships in Canada and Elsewhere*. University of Calgary, School of Public Policy: SPP Research Papers 9:12.
- Bui, V. 2019. *Our Water is for Sale*. Ottawa: Council of Canadians. <https://bit.ly/38l27cF> (consultado el 11 de agosto de 2020).
- Canada Infrastructure Bank (CIB). 2019. *Canada Infrastructure Bank Announces up to \$20 Million Investment Commitment in Mapleton Water and Wastewater Project*. Press release. July 15. Ottawa: Canada Infrastructure Bank.
- Canadian Union of Public Employees (CUPE). 2019. *Infrastructure Bank targets local water systems*. 19 de julio. <https://bit.ly/3kdhohI> (consultado el 11 de agosto de 2020).
- Canadian Union of Public Employees (CUPE) and the Council of Canadians. 2010. *Public Water for Sale: How Canada Will Privatize our Public Water Systems*. Ottawa: CUPE.
- Cepparulo, A., Eusepi, G. y Giuriato, L. 2019. *Public-Private Partnership and Fiscal Illusion: A systematic review*. *Journal of Infrastructure, Poli-*

- cy and Development*, 3:2.
- Chattha, S. 2019. CIB Commits up to \$20 Million in Mapleton Water and Wastewater Project. *WaterCanada*. 15 de julio.
- Durant, D. 2019. CCPPP: Key takeaways from provincial ministers. P3 Bulletin. 3 de diciembre. <https://bit.ly/36wuemL> (consultado el 11 de agosto de 2020).
- Federation of Canadian Municipalities (FCM). 2020. *Protecting Vital Municipal Services*. 23 de abril. Ottawa: Federation of Canadian Municipalities.
- Froese, I. 2020. Too many Manitobans relying on welfare, new marching orders for government ministers say. *CBC News*. 4 de marzo.
- Gerster, J., y Hessey, K. 2019. Why some First Nations still don't have clean drinking water – despite Trudeau's promise. *Global News*. 3 de octubre. Global News, Toronto Star, and Institute for Investigative Journalism (IIJ). 2019. Is Canada's tap water safe? *Global News*. 5 de noviembre.
- Haider, M., y Moranis, S. 2019. Infrastructure spending can help unlock housing supply, but the funds aren't flowing. *Financial Post*. 20 de mayo.
- Harris, C. 2007. Canada turns to PPPs for infrastructure. *Investment Executive*. 2 de octubre.
- Johal, S. 2019. *The case for growing the Gas Tax Fund: A report on the state of municipal finance in Canada*. Ottawa: Federation of Canadian Municipalities.
- Kishimoto, S., Steinfert, L., y Petitjean, O. (Eds.). 2020. *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Kozolanka, K. 2020. Mapleton puts brakes on outside involvement in water expansion plans. *GuelphToday.com*. 31 de julio. <https://bit.ly/2I-ha4EC> (consultado el 11 de agosto de 2020).
- Lavalée, P. 2018. Keynote Address. Annual Meeting of the Canadian Council for Public-Private Partnerships. Toronto. 6 de noviembre.
- PPP Canada. 2013. *Water/Wastewater Sector Study*. Ottawa: PPP Canada.
- PressProgress. 2020. Federal Infrastructure Bank Says It Sees 'Potential' to Privatize Local Water Systems Across Canada. 14 de enero.



- Raftis, P. 2020a. Mapleton water, wastewater project draws fire from CUPE. Wellington Advertiser. 25 de marzo.
- Raftis, P. 2020b. Mapleton drops plans to outsource water, wastewater infrastructure. Wellington Advertiser. 5 de agosto.
- Watershed 2020: Towards a Water Justice Agenda. 2020. Conference organized by Wellington Water Watchers and the People's Water Campaign. September 26. <https://bit.ly/3ldjbVk> (consultado el 11 de agosto de 2020).
- Wellington Advertiser. s.d. (a). Mapleton loses bid for water tower funding through infrastructure program. <https://bit.ly/3lpdOCV> (consultado el 11 de agosto de 2020).
- Wellington Advertiser. s.d. (b). Mapleton turned down again for water tower for Drayton. <https://bit.ly/35aKytJ> (consultado el 11 de agosto de 2020).
- Wellington Water Watchers (WWW). 2020. Webinar: Resisting Water Privatization from Mapleton to Berlin. 14 de julio. <https://bit.ly/38prWbi> (accessed August 21, 2020).



## Capítulo 23

Catherine Baron  
Léandre Guigma

# LA PARADOJA DEL AGUA URBANA GRATUITA: LA LUCHA DE BURKINA FASO CONTRA LA COVID-19

Poco después de la aparición de la covid-19 en Burkina Faso, el gobierno elaboró un plan de respuesta que, entre otras medidas, hizo que el agua fuera gratuita en los surtidores públicos y para los beneficiarios de la tarifa social en las zonas urbanas. El gobierno evaluó las necesidades de financiación para este programa y solicitó ayuda de los donantes. Este capítulo analiza las consecuencias de estas medidas en el operador público de agua, l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA), que tiene previsto garantizar el suministro al mayor número posible de hogares urbanos en la próxima década. También se analiza una encuesta aplicada en Bissighin –un asentamiento irregular de la capital,<sup>1</sup> Uagadugú– que documenta cómo los hogares se han apropiado (o no) de estas medidas y las estrategias que han desarrollado para garantizar

<sup>1</sup> Utilizamos el término “irregular” en lugar de “informal” para describir lo que los actores locales de Burkina Faso denominan “barrios no planificados” (*quartiers non lotis*) (Deboulet 2016), muchos de los cuales tienen servicios formales limitados. En 2017, apenas el 74 % de los habitantes de Burkina Faso tenía acceso a fuentes de agua mejoradas; el 92 % en zonas urbanas y el 66 % en zonas rurales (JMP 2019).

el suministro de agua en el contexto de la pandemia.

## INTRODUCCIÓN

La pandemia de covid-19 ha puesto de manifiesto las deficiencias estructurales de los servicios esenciales en África (JMP 2019). También ha servido para recordar que el acceso al agua sigue siendo una cuestión crucial, sobre todo en las principales ciudades de África Occidental, donde se ha registrado un número importante de casos de covid-19. De hecho, el cumplimiento de las recomendaciones de prevención presupone la disponibilidad de agua potable para garantizar la higiene, el lavado de manos y, en general, la salud de la población.

En este capítulo se analizan las respuestas institucionales a la crisis sanitaria provocada por la covid-19. Burkina Faso fue uno de los primeros países de África afectados por la pandemia. Al 25 de agosto de 2020, se habían registrado 1.338 casos confirmados, 1.034 recuperaciones y 55 muertes (Johns Hopkins University & Medicine 2020). Burkina Faso también destaca por la capacidad de respuesta del Estado con el desarrollo de una estrategia nacional totalmente presupuestada –el Plan de Respuesta– y la introducción de medidas excepcionales en el sector del agua urbana, con la gratuidad de algunos servicios durante un periodo de tres meses (de abril a junio de 2020).

También estudiamos el impacto de estas medidas en los hogares que viven en Bissighin, un asentamiento irregular de Uagadugú con acceso precario al agua. La investigación documenta las estrategias de los hogares en el contexto de la crisis sanitaria y los cambios en sus hábitos de consumo ante la gratuidad del agua. Analizamos las decisiones tomadas por el Estado burkinés y la empresa pública del agua, ONEA, en colaboración con los donantes, para favorecer las medidas de gratuidad universal sin contemplar las necesidades específicas de los hogares pobres o los asentamientos irregulares. Nos preguntamos si esta política exacerba las desigualdades ya existen-

tes, en particular entre las zonas urbanas y rurales y entre los hogares, y cómo repercuten estas políticas en la estrategia y las finanzas de la ONEA. En concreto, nos interesa saber si esta política frenará los proyectos de ampliación de la red en el futuro.

Nuestro equipo de investigación realizó entrevistas semiestructuradas, en junio y julio de 2020, con representantes de ONEA (Secretaría General y Dirección de Atención al Cliente), donantes (la Agencia Francesa para el Desarrollo y la agencia alemana GIZ) y la Cruz Roja de Burkina Faso. También se realizaron entrevistas en Bissighin: 24 hogares; dos gestores de tomas de agua; un representante de una min red de agua de gestión privada (ACMG); gestores de una escuela privada y de una escuela pública; una enfermera del centro de salud y promoción social; y miembros del comité barrial de Bissighin. El análisis de diversos informes y artículos de prensa proporcionó información adicional durante nuestras investigaciones.

## EL PLAN DE RESPUESTA

Desde el 9 de marzo de 2020, fecha en la que se confirmaron los primeros casos de covid-19, el Estado burkinés ha tomado varias medidas de contención: cierre de las fronteras nacionales, imposición de cuarentena en las ciudades afectadas y cierre de escuelas, mercados y transportes públicos. En un discurso dirigido a la nación el 2 de abril de 2020, el presidente del país también dio a conocer un Plan de Respuesta para luchar contra la pandemia, que iba acompañado de varias medidas sociales para aliviar a la población, al sector privado y al sector informal.

Teniendo en cuenta las medidas de prevención y las normas de higiene recomendadas (lavarse las manos y distanciamiento físico), el agua parecía ser un contingente esencial en el plan. Pero, ¿cómo puede uno protegerse contra el virus cuando tiene un acceso limitado al agua y vive en un barrio densamente poblado?

Por ello, se adoptaron tres medidas para garantizar el “agua gra-

tuita” durante tres meses (abril, mayo y junio de 2020). Durante este tiempo, el Estado cubrió el coste del “bloque social” en las facturas de agua de todos los hogares urbanos con acceso a conexiones privadas y suspendió los cargos por el agua suministrada a través de surtidores públicos.<sup>2</sup> Además, se anularon las sanciones por atraso en el pago de las facturas durante el mismo periodo. Los donantes recomendaron la aplicación de estas medidas solo por un tiempo limitado, para evitar un impacto demasiado grande en las finanzas públicas. Según el Secretario General (SG) de ONEA, el periodo de tres meses elegido no estuvo determinado por criterios financieros, sino por previsiones epidemiológicas que pronosticaban que el pico de la pandemia se alcanzaría en abril de 2020. Por lo tanto, era necesario apoyar a las poblaciones cuya actividad económica se iba a reducir y que tendrían dificultades para costear servicios esenciales como el agua.

En una entrevista, el SG de ONEA nos explicó el proceso político que condujo a la adopción de estas medidas. El Ministerio de Economía y Finanzas se puso en contacto con ONEA para que evaluara el coste de la gratuidad total del agua para todos los hogares burkineses. Sin embargo, dadas las cifras, el Ministerio pidió entonces a ONEA que evaluara el coste de la gratuidad del agua para algunos segmentos sociales, el agua suministrada a través de surtidores públicos y en los mercados, y la anulación de las multas por retraso en el pago de la factura. A partir de ahí, “todo se decidió muy rápidamente, habiendo transcurrido una semana entre las dos estimaciones y la decisión tomada en marzo de 2020” (SG ONEA).

Según el SG, la rapidez con la que debían tomarse las decisiones justificaba que los alcaldes de las ciudades, responsables de la gestión de los servicios de agua, no fueran consultados en el proce-

<sup>2</sup> Burkina Faso ha adoptado un cuadro tarifario con cuatro bloques para los hogares urbanos (las “grandes viviendas”, las industrias y las oficinas de la administración pública están bajo una sola tarifa). El bloque social corresponde a un consumo de agua de 8 m<sup>3</sup>/mes a una tarifa de 188 FCFA/m<sup>3</sup>, para un coste de producción de 400 FCFA/m<sup>3</sup> (1 USD = 554 FCFA).



so. Del mismo modo, el sindicato que representa a los trabajadores de ONEA, las asociaciones de usuarios y las organizaciones de la sociedad civil no participaron en la consulta. Asimismo, la evaluación de las necesidades de los hogares en función de su ubicación y su situación socioeconómica fue limitada. Así, en este contexto de emergencia, se optó por una gestión jerárquica de la crisis.

El Plan de Respuesta sirvió de base para las negociaciones con las organizaciones donantes que apoyan a Burkina Faso (Banco Mundial, Unión Europea, KfW y GIZ, Danida y la Agencia Francesa para el Desarrollo), a las que se pidió que financien estas medidas. En una entrevista, un representante de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) destacó “la gran capacidad de respuesta del Estado burkinés con cifras precisas y un calendario concreto”. La buena coordinación entre algunos donantes mediante reuniones en diferentes plataformas permitió orientar mejor la ayuda. La AFD financió la gratuidad del agua en los surtidores públicos mediante una ayuda presupuestaria específica en forma de subvención estatal a la ONEA. Esta ayuda se liberó muy rápidamente. Otros donantes no adoptaron la misma estrategia de focalización. Según el SG de ONEA, “ningún donante se ha posicionado para dar apoyo financiero al bloque social”. El Banco Mundial se comprometió a reforzar la tesorería de la empresa, pero esa deuda tendrá que ser reembolsada. La cooperación alemana, a través de KfW y GIZ, ha contribuido al plan de respuesta proporcionando equipos de protección personal, desinfectante para las manos, jabón y mascarillas, en el marco del Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento parcialmente financiado por la GIZ.

## AGUA “GRATIS”: IMPACTOS EN ONEA

ONEA es un operador público que garantiza la producción, el tratamiento y la distribución de agua potable en las principales ciudades de Burkina Faso (Baron 2014). Abastece a los barrios con agua procedente de conexiones privadas y de surtidores públicos (en el mar-

co de la política social de la empresa). Los barrios irregulares suelen quedar fuera de su ámbito de intervención, ya que se caracterizan por la ausencia de títulos formales de propiedad, con dificultades adicionales para el tendido de la red y el cobro de las facturas.

Las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria podrían debilitar a ONEA, una empresa que en los últimos años ha enfrentado importantes retos relacionados con cambios en su gobernanza y que, además, se ha fijado el objetivo de aumentar la población que recibe servicios de agua con horizonte en el año 2030.<sup>3</sup> La gratuidad del agua durante tres meses podría suponer no solo menos ingresos para ONEA, sino también costes agregados.

El gestor de un surtidor público cobra por volumen de agua vendida. Normalmente, un gestor paga a la ONEA 198 FCFA por metro cúbico vendido, lo que supone un beneficio de 102 FCFA/m<sup>3</sup>. Con la medida de lectura gratuita de los contadores introducida por el Plan de Respuesta, ONEA se ha comprometido a remunerar al encargado del agua sobre la base de una estimación y ha redondeado la compensación del gestor a 150 FCFA por metro cúbico vendido. Se produjeron retrasos en la aplicación del plan y algunos encargados de las tomas de agua temían no ser compensados, lo que dio lugar a malentendidos iniciales. La ONEA también paga por el agua distribuida a los consumidores en los surtidores, sin límite máximo. Por último, ONEA contrató a controladores para que comprobaran que se respetaba la norma de gratuidad del agua en los surtidores.

Si consideramos el agua gratuita para el bloque social, las primeras estimaciones muestran que los usuarios tienden a cerrar el grifo en el hogar una vez consumidos los 8 m<sup>3</sup> del bloque social para hacer uso del agua gratuita en los surtidores. Por lo tanto, según el SG de ONEA, las medidas de agua gratuita “no son interesantes para ONEA si sólo se considera el punto de vista financiero, y la diferencia entre el coste de producción del agua y el precio de venta por

<sup>3</sup> En el Programa Nacional (PN-AEPA 2015-2030), se prevé que la población atendida por ONEA aumente de 3,5 millones en 2015 a más de 8 millones en 2030.

metro cúbico muestra una pérdida significativa para ONEA”.<sup>4</sup>

ONEA realiza el pago por adelantado y factura al Estado cada mes por la pérdida de ingresos sobre la base del consumo real en los surtidores públicos y las conexiones privadas. Así, en principio, la crisis sanitaria no debería afectar al equilibrio financiero de la empresa. Sin embargo, según su secretaria general, los retrasos en los reembolsos por parte del Estado podrían debilitar a ONEA en un contexto en el que su coeficiente de endeudamiento ya es elevado. Además, algunos ministerios y empresas se han retrasado en el pago de sus facturas. A pesar de estas limitaciones, ONEA no está considerando la posibilidad de realizar despidos, a diferencia de otros países africanos en los que la provisión de agua es una actividad a cargo del sector privado.

Los donantes también han recomendado desde el principio que la duración de estas medidas gratuitas se limite a un corto periodo de tiempo. Prolongar esta forma de ayuda más allá de este periodo debilitaría la situación financiera de la empresa. Sin embargo, también hay que tener en cuenta las consecuencias sociales. De hecho, es probable que los presupuestos de los hogares se reduzcan considerablemente en los próximos meses como consecuencia de la crisis económica. El consumo de agua como porcentaje del gasto de los hogares podría afectar otras partidas, como la alimentación. Por tanto, los riesgos de una crisis alimentaria en la subregión, agravada por la crisis causada por la covid-19, no pueden considerarse independientemente de una política de apoyo al acceso a servicios esenciales.

Por último, la crisis sanitaria ha tenido un impacto a nivel operativo. ONEA había previsto inversiones para mantener la red y gastos en equipos de conexión, productos de tratamiento del agua, etc. Sin embargo, al no poder atender la mayoría de los pedidos, ONEA

<sup>4</sup> Para tres meses, se ha calculado que el soporte social cuesta 5 millones de euros; el acceso gratuito a los grifos (unos 3.500 en el país, de los cuales 1.500 en Uagadugú) 3,5 millones de euros; y la anulación de las sanciones asciende a 0,63 millones de euros.

adoptó una estrategia de diversificación de sus proveedores, algunos de los cuales tienen costes más elevados.

## ¿EXACERBANDO O REDUCIENDO LAS DESIGUALDADES?

Las medidas relativas a la gratuidad del agua benefician al conjunto de la población urbana y no a los hogares más vulnerables. Si bien es cierto que la focalización es siempre compleja (Hydroconseil 2019), es útil para reducir las desigualdades. Por ejemplo, la llamada política de conexión social significa que ONEA subvenciona la conexión a la red para todos los hogares urbanos, independientemente de su situación socioeconómica. Sin embargo, esto suele implicar el pago de una factura mensual de agua, lo que no es posible para los hogares pobres que no tienen ingresos regulares. En consecuencia, muchas familias no tienen acceso al agua del grifo en sus hogares. Las poblaciones vulnerables que se dedican a actividades económicas irregulares a pequeña escala en el sector informal no pueden incluirse en este sistema, ya que no tienen ingresos mensuales estables (Baron et al. 2016). Mientras que algunos donantes han cuestionado las ventajas de un sistema que beneficia a las personas relativamente más acomodadas, el Estado y la ONEA no han discutido este punto. Sin embargo, la secretaria general de la ONEA subraya que las “grandes casas”, las industrias y los organismos públicos no pueden acogerse a la tarifa social. Por último, la situación de los hogares en condiciones extremadamente precarias (desplazados,<sup>5</sup> familias aisladas o que incluyen a personas con discapacidad) ha empeorado durante la crisis, por lo que necesitan un apoyo más específico.

Aunque la difusión de la covid-19 es probablemente mayor en las ciudades densamente pobladas (OCDE 2020), las zonas rurales

<sup>5</sup> La OCDE (2020) ha resaltado la situación extremadamente precaria de los desplazados en Burkina Faso. El número de desplazados internos se incrementó de 22.000 en julio de 2018 a más de 500.000 a principios de 2020.

no se han beneficiado de las medidas de agua gratuita. Los donantes esgrimen dos argumentos en torno a la opción de centrarse sólo en contextos urbanos: la gobernanza del agua en las zonas rurales es más compleja (con la participación de los municipios y los operadores privados) y los sistemas técnicos son más diversos (con pozos de sondeo y sistemas de bombeo de propulsión humana). Sin embargo, las poblaciones rurales se quejan de que pagan más por el agua que los habitantes de las ciudades; las medidas de suministro gratuito de agua urbana agravarán estas desigualdades.

## ESTRATEGIAS DE RESPUESTA EN BISSIGHIN, UAGADUGÚ

Las medidas de agua gratuita adoptadas por el gobierno y aplicadas por la ONEA se dirigen tanto a los barrios formales como a los irregulares. Sin embargo, las zonas irregulares donde residen las poblaciones precarias presentan dificultades específicas. En el contexto de la crisis causada por la covid-19, los hogares de estas zonas notaron cortes de agua o bajo caudal, algo habitual en esa época, que se han visto agravados por la alta demanda. Ahora se forman largas colas en los grifos, pero hay que respetar los toques de queda. Un estudio del IRC (2020) concluyó que: “El llamado oro azul es gratuito, pero no disponible debido a la discontinuidad del servicio. ¿Cómo puede una población lavarse regularmente las manos con agua que no tiene?”.

Para documentar esta situación sin precedentes, investigamos el barrio de Bissighin, donde no se había notificado ningún caso de covid-19 a finales de junio de 2020. Bissighin es un antiguo poblado engullido por la urbanización, al noreste de Uagadugú, con una población de alrededor de 30.000 habitantes en 2017 (Guigma 2017). El barrio creció rápidamente en 2020, tras la llegada de desplazados de las zonas afectadas por el conflicto en la región del Sahel. En principio, la falta de títulos formales de propiedad excluye al barrio del acceso a la red de agua centralizada de ONEA.

Sin embargo, un proyecto iniciado en 2009, financiado por la AFD

y el Banco Mundial, permitió dotar a ciertos asentamientos irregulares, entre ellos Bissighin, de una mini red descentralizada (Baron et al. 2016). Esta red está gestionada por un concesionario privado seleccionado tras una licitación y con un contrato de arrendamiento con ONEA. En Bissighin la empresa se llama ACMG. ONEA vende el agua al por mayor al operador privado y le proporciona gratuitamente los equipos de conexión a la red. Esta mini red abastece tanto a los surtidores colectivos como a las conexiones a domicilio de los hogares que pueden pagar una factura mensual de agua. Según ACMG, en Bissighin hay 2.020 abonados a través de conexiones individuales y 18 surtidores (datos de junio de 2020). ACMG cobra las mismas tarifas que ONEA, basándose en el principio de igualdad en la gestión de servicios de agua. Sin embargo, durante la covid-19, algunos residentes se quejaron de las tarifas más altas que cobraban los concesionarios privados, un punto de tensión con la ONEA que se discutió en una reunión en agosto de 2020 (Lefaso 2020).

Este proyecto ha tenido cierto éxito y la demanda de conexiones individuales está aumentando. Pero no todo el mundo puede acceder debido a las carencias de la infraestructura de conexión proporcionada por ONEA. Este problema de suministro es recurrente, pero la crisis de la covid-19 lo ha agravado. Según ACMG, “acabamos de recibir, hace 3 días, 200 kits de conexión para responder a 508 solicitudes”. Este problema ha sido discutido en reuniones entre ONEA y los concesionarios.

Nuestro estudio de campo puso de manifiesto las consecuencias de las medidas adoptadas en el sector del agua sobre las condiciones de vida de los hogares de Bissighin. A continuación, analizaremos los siguientes aspectos: las consecuencias sobre la cantidad de agua consumida por los hogares, los efectos del agua “gratuita” en los hábitos de los hogares y las estrategias de adaptación para hacer frente a la crisis sanitarias.

### **Un aumento significativo del consumo de agua**

La pandemia ha tenido un impacto directo en los volúmenes de



agua consumidos porque las acciones preventivas requieren grandes cantidades. El responsable del servicio de atención al cliente de ONEA estima que las tasas de consumo de agua aumentaron un 25% de abril a junio en comparación con el mismo periodo del año pasado. Esto corresponde a la estación seca, con altas temperaturas y cortes de agua recurrentes. Sin embargo, los habitantes de Bissighin precisaron que, ante el escaso caudal y los frecuentes cortes, han recurrido a la perforación de pozos en los que el agua está permanentemente disponible. El representante de ACMG también comentó que la presión del agua era baja.

El acceso al agua potable difiere según la ubicación de los hogares en el barrio. Las dificultades a las que suelen enfrentarse los hogares más vulnerables se vieron agravadas por el frecuente lavado de manos. Estos hogares, alejados de los surtidores públicos, siguieron dependiendo de los pozos para obtener el agua que necesitan. Algunos incluso han construido nuevos pozos que no garantizan la potabilidad del agua.

Dos tercios de los cabezas de familia encuestados en Bissighin afirman que su consumo diario de agua ha aumentado desde abril de 2020 en más de un 25%. Esto se explica por la frecuencia con que se hace la colada, se lavan los platos y se lavan las manos. Un cabeza de familia lo explicaba así:

Esto es lo que ha cambiado en nuestros hábitos. Ya no utilizamos la misma agua dos veces para enjuagar los platos; tiramos el agua del primer enjuague. Además, enjuagamos dos veces los mismos platos, por lo que utilizamos más agua. Ya no comemos en el mismo plato. Ya no bebemos agua con varias personas del mismo vaso, y si el agua se queda en el vaso, la tiramos. Lavamos la ropa con más frecuencia. No nos ponemos la misma ropa varias veces antes de lavarla. También lavamos nuestras mascarillas faciales. Para lavarnos, no compartimos los cubos con otras personas. Cada persona usa su propio cubo (comunicación personal, sin fecha).

Otros hogares colocaron instalaciones para lavarse las manos en sus patios.

Hemos instalado un lavamanos a la entrada del patio para que todo el que entre se lave las manos... Antes del coronavirus, me lavaba las manos tres veces al día, pero ahora me lavo las manos unas nueve veces al día (comunicación personal, sin fecha).

Estos nuevos hábitos han repercutido en las fuentes y medios de abastecimiento y almacenamiento de agua.

### **Nuevos hábitos en los surtidores públicos**

La gratuidad del agua en los surtidores públicos ha provocado grandes aglomeraciones, con largas colas de gente esperando para llenar sus cubos. Este problema se ha visto agravado por la baja presión del agua en las tomas, que es recurrente durante la estación seca. También ha afectado el consumo de agua de los hogares con conexiones individuales y de quienes residen a mucha distancia de los surtidores públicos.

Según el gerente de ACMG en Bissighin, desde el anuncio de la gratuidad del agua en las tomas, el caudal ha disminuido. La mayoría de los hogares con conexión particular, así como los operarios de los surtidores, consumen agua de forma permanente durante todo el día. La factura del agua se duplicó en abril porque hubo mucho derroche, aunque se señaló que “hubo una reducción del derroche en mayo y junio”. Algunos hogares tenían facturas de agua elevadas porque pensaban que el agua gratuita se aplicaba a todo su consumo, sin darse cuenta de que solo los primeros 8 m<sup>3</sup> –el bloque social– eran gratuitos. Según el gestor de un surtidor:

Nos vimos obligados a prohibir la recolección de agua con otros recipientes que no fueran bidones o cubos porque los niños venían a llenar cuencos, se echaban agua sobre el cuer-

po para divertirse y regresaban a por más.

Según el gerente comercial de ONEA, se han dado instrucciones a los responsables de los surtidores públicos para que sólo se pueda llenar un cubo por persona. El objetivo era evitar que ciertos clientes “monopolizaran” el suministro. Sin embargo, esta medida no parece haberse respetado: algunos responsables de los surtidores han permitido a los conductores de triciclos llenar una treintena de bidones de 20 litros a la vez.

Para poder almacenar la máxima cantidad de agua en el hogar y evitar los múltiples viajes de ida y vuelta al surtidor, los residentes están probando varias soluciones para transportar la máxima cantidad de agua a pie, con un rickshaw o en bicicleta. Los usuarios compiten entre sí en ingenio. Una bicicleta puede transportar fácilmente entre tres y cuatro bidones de 20 litros. El récord, según el responsable de un surtidor, es de seis bidones de 20 litros en una sola bicicleta.

La mayoría de los hogares encuestados confirman que el agua es gratuita en el surtidor. Sin embargo, según el responsable del servicio de atención al cliente de ONEA, al principio de la aplicación de la medida, no todas las tomas de agua eran gratuitas porque algunos gestores pensaban que no se les compensaría. Se supone que la compensación tiene lugar cada dos semanas, pero como hubo retrasos al principio, siguieron vendiendo agua a sus clientes. El responsable de atención al cliente de ONEA dice que “ahora todo se ha solucionado”. Además, se ha creado una unidad dirigida por el servicio de atención al cliente de ONEA para controlar y disciplinar a quienes no respeten la medida de agua gratuita, lo que podría suponer un incumplimiento del contrato entre el delegado y el gestor de la caseta. En Uagadugú, se ha contratado especialmente a 15 personas para controlar las tomas de agua, incluso en los asentamientos irregulares. Hasta la fecha, no se ha anulado ningún contrato.

Sin embargo, algunos cabezas de familia afirman que el agua nunca ha sido gratuita en el grifo. Un responsable de la red de dis-

tribución de Bissighin nos lo explicaba así:

El agua es gratuita, pero algunos clientes nos apoyan pagando algo: la mitad del precio por ejemplo....Antes de la covid-19, teníamos abonados mensuales; algunos siguen pagando mensualmente su consumo. La gratuidad es lo que ha creado el problema de la disponibilidad del agua, porque los pagos son irregulares por parte del delegado. En los barrios irregulares, el contrato es entre el delegado y el gestor de la caseta.

De hecho, algunos hogares afirman que ciertos gestores de las tomas de agua se aprovecharon de la escasez general de agua para servirla principalmente a los clientes que estaban dispuestos a pagar, prometiendo suministrar agua gratis a los demás cuando el caudal en la toma de agua fuera mejor. Estas situaciones generaron tensiones en torno a las tomas de agua e impidieron el cumplimiento del distanciamiento físico (Kinda 2020).

También han surgido comportamientos solidarios. Dado el elevado número de personas que utilizan los surtidores debido a la gratuidad del agua, los hogares con conexiones privadas han autorizado a los vecinos a recoger agua de forma gratuita en sus casas. Estas donaciones de agua suelen ser menos frecuentes en la capital (Baron et al. 2016).

### **Nuevas limitaciones para los hogares en situación precarias**

Los hogares precarios de Bissighin han experimentado una ralentización de sus actividades económicas informales, lo que ha provocado nuevas limitaciones para pagar el agua. Sin embargo, los residentes que viven lejos de los surtidores y no pueden pagar una factura mensual tienen que solicitar a vendedores de agua informales y, por tanto, que paguen el transporte hasta sus hogares (Kjellén y McGranahan 2006). En consecuencia, el coste del agua es más elevado para estos hogares. Según ONEA, el Estado se ha hecho cargo del servicio de suministro de agua, pero no del transporte del agua

a los hogares alejados de un punto de acceso moderno. Por lo tanto, el papel de estos revendedores informales de agua no se ha tenido en cuenta en las medidas adoptadas por el Estado. El delegado confirma las declaraciones de ONEA: “Para quienes residen lejos de los surtidores públicos, el agua sigue siendo gratuita aunque tengan que pagar el transporte; siempre pueden venir a buscar el agua gratis”.”

### **Racionalidad en el uso del agua y los gastos diarios**

Ante el aumento de la necesidad de agua y la limitación de los recursos financieros tras las medidas restrictivas de reducción de los desplazamientos y el cierre de los mercados, 7 de cada 10 hogares encuestados optaron por racionalizar sus gastos diarios, en general, y del agua, en particular.

Aunque la crisis sanitaria de la covid-19 afectó especialmente a las poblaciones más vulnerables de los barrios precarios de Uagadugú, se observa que los hogares se han adaptado y han sido capaces de encontrar respuestas a las nuevas limitaciones financieras y sanitarias a corto plazo (Guigma, 2020). El apoyo del Estado y de la ONEA a la hora de aportar soluciones detalladas para el suministro de agua ha sido apropiado. Sin embargo, las consecuencias a mediano plazo amenazan con debilitar a las poblaciones sin capacidad de ahorro y desprotegidas ante la incertidumbre, las más afectadas por la crisis.

## **CONCLUSIÓN**

Burkina Faso es un ejemplo de capacidad de respuesta y de adopción de medidas excepcionales para que las poblaciones urbanas puedan cumplir las recomendaciones sanitarias preventivas en torno al acceso al agua. Las respuestas técnicas aportadas por el Estado —la gratuidad del agua en los surtidores públicos y el pago del bloque social en las facturas mensuales para los hogares— se inscriben en una política pública basada en los principios de igualdad

de acceso para todos los habitantes de las ciudades, independientemente de su residencia en barrios formales o irregulares. Pero, ¿podría la crisis sanitaria de la covid-19 ser una oportunidad para concebir una política a largo plazo a favor de los pobres, orientada a los sectores sociales más vulnerables (tanto en zonas urbanas como rurales) en un contexto de creciente desigualdad?

Es cierto que no se consultó a la sociedad civil en la elaboración del Plan de Respuesta, con el pretexto de la emergencia sanitaria. Pero si la participación es necesaria para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas para contrarrestar esta pandemia, es fundamental que los ciudadanos participen en la formulación de las políticas públicas. El enfoque debe ser sistémico y no aislar la cuestión del agua de otras cuestiones como la inseguridad laboral.

Por último, como recuerda la OCDE (2020), la respuesta a la crisis sanitaria no debe eclipsar otras crisis, especialmente las relacionadas con los conflictos bélicos en el Sahel (que han producido un fuerte aumento del número de desplazados), así como la crisis humanitaria y nutricional que se cierne sobre la región. La combinación de estas inseguridades hace que las poblaciones sean más vulnerables a la pandemia de la covid-19. Como señalan Vidal, Eboko y Williamson (2020), esta crisis también refleja nuestra “dificultad para pensar en África como un actor en la escena mundial, más allá de ser un objeto de observación de quienes deciden el ritmo de la globalización”.

## REFERENCIAS

- Baron, C. 2014. Hybrid Water Governance in Burkina Faso: the ONEA experience. En McDonald, D.A. (Ed.) *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. Londres: Zed Press.
- Baron, C., Bonnassieux, A. y Bontianti, A. 2016. Eau des villes, assainissement et précarités: Des réalités contrastées à Ouagadougou, Burkina Faso et Niamey, Niger. *Notes techniques/Collection recherches* 19. París: Agence Française de Développement.



- Deboulet, A. 2016. *Rethinking Precarious Neighborhoods*. París: Etudes de l'Agence Française de Développement.
- Guigma, L. 2020. Leçon de résilience d'un non loti de Ouagadougou face à la COVID 19. In Yapi-Diahou *Cahier COVID 19 au quotidien*. <https://bit.ly/3lgCJZ6> (consultado el 18 de junio de 2020).
- Guigma, L. 2017. *Vivre dans le non-loti de Ouagadougou: Processus de marchandages fonciers entre citoyens, chefs traditionnels et autorités publiques*. Tesis de doctorado. Vincennes-Saint-Denis: Université Paris 8.
- Hydroconseil/Urbaconsulting. 2019. Les branchements sociaux : intérêt et limites de différentes stratégies de ciblage des ménages vulnérables. *Notes techniques/Collection recherches* 53, Abril.
- Johns Hopkins University & Medicine. 2020. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (consultado el 18 de julio de 2020).
- Joint Monitory Programme (JMP). 2019. <https://washdata.org> (consultado el 18 de octubre de 2020).
- IRC. 2020. Lutte contre le COVID-19 au Mali, au Niger et au Burkina. April 21. <https://bit.ly/3kbo3sX> (consultado el 18 de octubre de 2020)..
- Kinda, A. 2020. Coronavirus et zones non-loties: Respecter les mesures, d'accord, mais l'eau d'abord! In *Minute bf*. <https://bit.ly/36jIIam> ((consultado el 18 de octubre de 2020).
- Kjellén, M. y McGranahan, G. 2006. Informal Water Vendors and the Urban Poor. IIED, Human Settlements Discussion Paper Series 3.
- Kolker, J.E., Erhardt, D. y Riley, S. 2020. *Considerations for Financial Facilities to Support Water Utilities in the COVID-19 Crisis*. Washington DC: World Bank Group.
- Lefaso. 2020. Fourniture d'eau dans les zones non-loties: Mise au point entre l'ONEA et les délégataires. 18 de agosto. <https://bit.ly/35aCrgM> (consultado el 18 de agosto de 2020).
- OECD. 2020. Lorsqu'un virus mondial rencontre des réalités locales: Coronavirus (COVID-19) en Afrique de l'Ouest. Rapport, 11 de mayo.
- Vidal, L., Eboko, F. y Williamson, D. 2020. Le catastrophisme annoncé, reflet de notre vision de l'Afrique. *Le Monde Afrique*. 9 de mayo.



## Capítulo 24

France Eau Publique

# ADAPTABILIDAD, COMUNIDAD Y SOLIDARIDAD: LOS OPERADORES PÚBLICOS DE AGUA DE FRANCIA DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

**F**rance Eau Publique es una red de operadores públicos de agua y saneamiento que apoya el intercambio de información y de mejores prácticas, así como el fortalecimiento y la promoción mutua de la gestión pública del agua. Este capítulo informa sobre cómo se adaptaron las empresas públicas de agua de Francia a la crisis de la covid-19 en los primeros meses de la pandemia, durante los periodos de confinamiento y cuando se reanudaron las actividades. Se destacan tres características de los operadores públicos de agua: capacidad de adaptación y resiliencia, un profundo compromiso con la comunidad local, y la capacidad de fomentar la solidaridad a nivel local y nacional.

### INTRODUCCIÓN

Aunque no sean tan visibles como los trabajadores esenciales de la salud, las autoridades locales del agua y sus operadores y empleados públicos de Francia pueden estar orgullosos del trabajo que han realizado durante la pandemia de covid-19. Los proveedores de servicios públicos de agua y saneamiento del país han sido capaces de adaptarse en un tiempo récord para garantizar la prestación de

servicios de alta calidad y protegiendo la salud y la seguridad de sus empleados. Muchos han podido seguir adelante con importantes proyectos de infraestructura. También han sido flexibles en sus procedimientos de contratación para seguir respondiendo y apoyando a los proveedores y prestadores de servicios locales. Con ello han contribuido a la supervivencia de las economías locales.

Aunque la crisis de la salud pública está lejos de haber terminado, y han surgido otras crisis como resultado de la pandemia, los operadores públicos desempeñan un papel clave en las reflexiones en curso sobre el futuro de los servicios de agua y saneamiento. Son actores fundamentales que aportan una visión y una estrategia a largo plazo que anticipa las transformaciones para un futuro sostenible del agua.

## **DURANTE LA CRISIS**

En Francia, el periodo de confinamiento entre el 17 de marzo y el 11 de mayo de 2020 fue el punto álgido de la crisis y un momento excepcional en la historia de los servicios de agua y saneamiento. Durante ese periodo extraordinario, los operadores públicos se enfrentaron a muchas dificultades. Uno de los principales retos fue adaptarse a diversos marcos legales y reglamentarios que cambiaban constantemente. Los operadores tuvieron que lidiar con interpretaciones a veces contradictorias y con requisitos sanitarios que variaban según la jurisdicción.

Los operadores tuvieron que gestionar la doble prioridad de asegurar la continuidad del servicio y garantizar la salud y la seguridad de su personal. Este reto se tradujo en la elaboración y aplicación de planes de continuidad de la actividad, seguidos de planes de reanudación de la actividad, para apoyar a los distintos departamentos funcionales y operativos y garantizar la continuidad y adaptación de las actividades. En cuanto a los recursos humanos, los operadores consiguieron pasar al teletrabajo en pocos días, aunque para muchos era la primera vez. Los operadores realizaron un seguimiento

diario de la situación de cada empleado (si estaban en cuarentena, su estado de salud y movilidad, si trabajaban desde casa o si realizaban tareas de cuidado de niños). Elaboraron instrucciones de seguridad de forma continua y aumentaron la comunicación interna para informar, tranquilizar y concienciar. Las nóminas fueron otro reto, pero no se interrumpieron gracias a diversas herramientas de gestión electrónica.

La gestión de suministros e inventarios representó otra gran prueba durante la crisis. Como todos los sectores de la economía, los servicios de agua y aguas residuales tuvieron dificultades para obtener suministros como equipos de protección personal, pero también generadores, piezas de repuesto y equipos informáticos. Desde el 1 de abril de 2019 las autoridades locales están sujetas al Código de Contratación Pública, que estipula las normas relativas a la contratación pública. Este marco normativo está diseñado para garantizar la transparencia de la contratación pública, pero también prevé flexibilidad en caso de emergencia. Los operadores públicos han aprovechado esta flexibilidad para ser receptivos y hacer pedidos a los proveedores locales dentro de unos plazos de procedimiento reducidos, lo que en última instancia les ha permitido hacer frente a la crisis y evitar una excesiva escasez de existencias.

Durante el cierre, todas las instalaciones públicas, incluidos los centros de atención al cliente, permanecieron cerradas. Aunque varias instalaciones pudieron mantener el servicio telefónico desviando las llamadas a los teléfonos particulares de los agentes, no todas pudieron hacerlo por falta de tecnología adecuada. La facturación fue otro problema importante debido a la suspensión de la lectura de contadores durante el confinamiento. Para compensar, algunos operadores pidieron a los usuarios que transmitieran sus propias lecturas, mientras que otros establecieron una facturación a tanto alzado, utilizando el historial de consumo medio diario de los años anteriores como base para la facturación.

La mayoría ha introducido opciones para permitir a los usuarios escalonar sus pagos y animarles a pagar por medios electrónicos.

Algunos departamentos se vieron afectados por la suspensión del servicio de correo público. Las agencias en línea, que ya se desplegaban antes de la crisis, fueron muy solicitadas para mantener el vínculo con los abonados, informarles de los distintos procedimientos y permitirles pagar sus facturas en línea. Para reducir la carga del personal solo se programaron actividades esenciales. Se pospuso temporalmente la tramitación de las reclamaciones de facturas y las solicitudes de desgravación fiscal, la instalación de nuevas conexiones y el mantenimiento rutinario de las redes.

Durante el periodo de confinamiento, algunos operadores se vieron afectados por una importante variación del consumo de agua. Los primeros en verse afectados fueron los sectores industrial y comercial, donde el consumo de agua disminuyó debido al cierre de empresas y centros de producción. Las ciudades universitarias y los centros urbanos también se vaciaron, con la salida de los estudiantes y el traslado de muchos habitantes de la ciudad a sus segundas residencias. Como resultado, se produjo una inusual afluencia de habitantes en las zonas rurales y un importante aumento del consumo de agua en ellas, combinado con un descenso en las zonas urbanas. Por ejemplo, en abril de 2020, Eau de Paris constató un descenso del 20% en el consumo de agua potable en la capital.

El impacto de la crisis en la tesorería ha variado de una empresa de agua a otra. Han aumentado las solicitudes de suspensión o modificación de los calendarios de pago. En Lille se suspendió el cobro de facturas debido al cierre temporal del centro de tramitación de la tesorería.

## **REANUDACIÓN DE LAS ACTIVIDADES: UN RETO AUN MAYOR**

Hay consenso sobre que la reanudación de las actividades ha sido más compleja de gestionar que el periodo inicial de encierro. A diferencia del periodo de confinamiento, que tenía un principio y un final claros, la reanudación de las actividades en mayo de 2020 trajo consigo mucha más incertidumbre.



La principal dificultad para los departamentos de recursos humanos ha sido gestionar la gran variedad de situaciones de los empleados. Los trabajadores se enfrentan a diversas condiciones de salud y circunstancias familiares (por ejemplo, responsabilidades de cuidado o cierre de la guardería), y tienen diferentes capacidades para trabajar desde casa. Los gerentes han tenido que lidiar con los temores de algunos funcionarios a la hora de volver al trabajo, así como con la impaciencia de otros que están deseando volver. La aplicación de las medidas especiales que regulan los contratos de trabajo temporales en Francia ha sido especialmente difícil de entender para los gerentes de las empresas de servicios públicos, debido a la naturaleza imprecisa de la normativa relativa a si los operadores de agua y saneamiento pueden acogerse a estos planes de empleo.

Equipar a los empleados con equipos de protección personal de calidad y en número suficiente ha resultado ser uno de los retos más importantes. Conseguir un número suficiente de mascarillas fue especialmente difícil debido a la escasez y a los largos plazos de entrega. Algunos operadores distribuyeron kits de protección para sus empleados (gel, guantes, trajes desechables y mascarillas de un solo uso), mientras que otros optaron por centrarse en el cumplimiento del distanciamiento físico, lo que incluyó una reorganización total de la oficina para dirigir el flujo de tráfico y cambios en los horarios de los empleados. El distanciamiento físico también requiere la modificación de equipos, como los vehículos utilitarios, que se han dotado de plexiglás para evitar el contacto dentro del mismo vehículo.

La reapertura de las oficinas también ha exigido una adaptación de las instalaciones de atención al público. Entre otras medidas: la dotación de equipos de protección para los trabajadores que interactúan con el público y los visitantes (por ejemplo: mascarillas, viseras, pantallas y desinfectante de manos en cada entrada), la introducción de citas programadas para evitar que los clientes se amontonen, y la capacitación de los funcionarios para fomentar el

cumplimiento de las recomendaciones de salud pública. La reanudación de la actividad también ha supuesto un aumento del trabajo de los servicios de atención al cliente. Los servicios públicos han recibido un mayor número de solicitudes de desgravación fiscal, así como un mayor número de solicitudes relacionadas con cuentas nuevas y antiguas debido a la reanudación de las ventas inmobiliarias.

La decisión de continuar o no con los grandes proyectos de construcción difiere según las empresas de agua: si bien la mayoría suspendió todos los proyectos durante el momento álgido de la crisis, se mantuvieron sin embargo algunos proyectos prioritarios, en particular los relativos a las infraestructuras de suministro en previsión de futuras sequías. Para apoyar a las empresas de la construcción en el contexto de la crisis sanitaria y económica, algunos operadores firmaron protocolos con los principales representantes del sector de la construcción para poder volver a trabajar con seguridad. Por ejemplo, en junio de 2020, los sindicatos que representan a los trabajadores de la construcción y del agua en la región de Alsacia-Mosela definieron conjuntamente nuevos protocolos de salud y seguridad para las obras de construcción y negociaron disposiciones para el aumento de los costes relacionados con la salud debido a la covid-19 para los contratos ya firmados o en curso.

## **LAS FORTALEZAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DURANTE LA CRISIS**

Aunque la crisis afectó a las empresas del sector público tanto como a las privadas, ha puesto de manifiesto algunas de las ventajas del modelo de gestión pública. Tres cualidades del modelo de gestión pública fueron puestas de manifiesto por la crisis: (a) capacidad de adaptación y resiliencia gracias a una organización ágil; (b) un servicio público profundamente arraigado en la comunidad local y el territorio; y (c) la capacidad de fomentar la solidaridad a nivel local y nacional. Los empleados, apasionadamente comprometidos con su misión de prestar un servicio público esencial, fueron los verda-

deros impulsores de este éxito.

### **Adaptabilidad: gran capacidad de reacción y resiliencia**

En términos de organización interna, el paso al teletrabajo fue un logro importante que representa un cambio radical en la cultura laboral. Antes de la pandemia, el teletrabajo se veía como algo complejo y difícil de implementar. La crisis aceleró la transición a la era digital. El teletrabajo se desplegó muy rápidamente al día siguiente del anuncio del confinamiento. Desde entonces se ha replanteado cómo integrarlo a medida que se reanudan las actividades. Algunos operadores han optado por un retorno gradual y luego total de los equipos sobre el terreno; otros han aprovechado la oportunidad para replantear sus operaciones. En ese proceso, algunos han tratado de convertir el teletrabajo -que hasta la crisis había sido la excepción- en una práctica habitual. Esto último es posible ya que las operaciones de datos y el mantenimiento de las instalaciones pueden hacerse ahora a distancia gracias a la digitalización.

La seguridad informática es un requisito esencial para el teletrabajo. Ante el aumento de los riesgos de ciberseguridad, algunos operadores han emprendido importantes proyectos informáticos para seguir teniendo acceso a los programas informáticos esenciales para el mantenimiento de las actividades (por ejemplo, agencia de atención al cliente en línea, facturación, recursos humanos, finanzas, etc.). El operador de Niort, por ejemplo, ha alojado su software empresarial en un servidor específico y ha establecido un sistema seguro que permite el acceso restringido a un determinado número de empleados.

Cuanto más se adelantó un operador en el paso al trabajo virtual, mejor pudo gestionar la crisis y garantizar la continuidad de la actividad. Por ejemplo, la firma electrónica ha resultado ser una baza especialmente valiosa. Los directivos también se han visto obligados a innovar para mantener las relaciones con sus equipos y reforzar la cohesión empresarial a distancia. Para ello, los gerentes de las empresas públicas han empleado diversas iniciativas, como:

- Distribución de entrevistas filmadas con los directivos para explicar el plan de crisis;
- organización de sesiones de preguntas y respuestas en directo entre los directivos y los empleados;
- organización de viajes semanales para que los directivos se reúnan con los funcionarios y les presten apoyo;
- Control telefónico sistemático, sobre todo para los equipos de guardia, que reciben una llamada de un directivo cada mañana y cada tarde;
- Difusión periódica de boletines internos;
- Organización de reuniones interfuncionales en las que los empleados pueden presentar sus actividades e informar de cómo se están adaptando a la crisis (por ejemplo, el ciclo de conferencias en línea *Radio Café Sources*, organizado por Eau de Paris).

Sin embargo, la incertidumbre también ha provocado tensiones entre los empleados, que a veces tenían dificultades para entender y aceptar las decisiones tomadas por los responsables de recursos humanos en materia de permisos, contratos temporales, etc. Para responder al importante estrés que experimentaban los trabajadores, los directivos han probado diferentes iniciativas para reforzar la motivación y el compromiso de los empleados. Algunos hicieron un llamamiento a la solidaridad interna, animando a los empleados a que se ofrecieran como voluntarios para tomar las licencias. Otros optaron por rotar los permisos para poner a todos en igualdad de condiciones. Algunos directivos también ofrecieron primas para recompensar a los funcionario más comprometidos.

Varios operadores crearon unidades psicológicas para acompañar a los empleados y ofrecerles apoyo personal (por ejemplo, Eaux de Vienne). Sin embargo, no fueron muchos los empleados que utilizaron estos servicios durante el periodo de reclusión, al menos no para los fines previstos. Solían llamar con cuestiones relacionadas con la reanudación de las actividades, como las relacionadas con el derecho laboral.

Este periodo ha dado lugar a soluciones innovadoras para elaborar nuevas herramientas de comunicación interna y crear vínculos sociales a pesar de la distancia. Paradójicamente, mientras los empleados estaban más alejados, el confinamiento permitió reinventar las relaciones interpersonales. Todas las empresas han registrado un mayor espíritu de solidaridad, con empleados que se cuidan unos a otros, incluso fuera del círculo de allegados. La evolución de la comunicación interna ha contribuido a este cambio de mentalidad, dando mayor importancia a las redes sociales, como la creación de grupos de WhatsApp. La fluidez entre la vida privada y la profesional también ha contribuido a cambiar las percepciones y ha ayudado a humanizar las relaciones al interior de las empresas. Las relaciones con los directivos también han evolucionado: se han vuelto más directas, con contactos regulares y más horizontales, fomentando las iniciativas intraempresariales de solidaridad.

### **Proximidad: la fuerza de la red territorial**

Por naturaleza, los actores públicos derivan su identidad del territorio al que pertenecen. La integración en una red de actores locales, ya sean proveedores o contratistas, ha demostrado ser una baza importante en términos de eficacia y capacidad de respuesta. Gracias a sus relaciones privilegiadas en el seno de las cadenas regionales de compras, las empresas públicas han podido beneficiarse del intercambio de contactos de proveedores disponibles que permiten superar las limitaciones de suministro, como la de los equipos de protección individual, y comparar precios. Al recurrir a las redes de proveedores locales, los operadores públicos han contribuido así a mantener la economía local y el empleo en las regiones.

Sin embargo, la dispersión de los operadores públicos en el territorio ha limitado a veces su eficacia. En comparación con las empresas privadas que disponen de departamentos de compras centralizados a escala nacional o incluso internacional, los operadores públicos han tenido dificultades para poner en común sus peticiones y compartir los contactos con los proveedores. El relativo aisla-

miento de algunos actores públicos en una misma región también ha frenado la cooperación.

A pesar de ello, los operadores públicos han mantenido (o incluso reforzado) una relación especial con los usuarios. Gracias a la tecnología digital, se han creado soportes de información específicos para mantener el vínculo con los usuarios: sesiones especiales de preguntas y respuestas en los sitios web de los operadores, campañas de comunicación multimedia, envíos de correo electrónico y mensajes de texto personalizados. Más allá de lo digital, el teléfono ha permitido mantener el contacto y reforzar las relaciones humanas.

Algunos operadores, como Eau de Grenoble Alpes, han creado números de guardia especialmente activos durante el confinamiento. Aunque el número de guardia se reserva normalmente para las emergencias, Eau de Grenoble Alpes desplegó un tratamiento excepcional de *back office* y *front office*, llamando a todos los abonados durante el día para responder a sus peticiones. También se han fortalecido las relaciones con las empresas; el servicio de agua y aguas residuales de Grand Poitiers, por ejemplo, llamó a todas las empresas de la zona una por una para evaluar si podían acogerse al sistema de suspensión del pago de facturas.

### **Solidaridad: el surgimiento de nuevas formas de cooperación**

A lo largo de la crisis, las autoridades locales y sus operadores públicos pudieron contar con el apoyo de la red France Eau Publique. En contacto casi diario con los ministerios que representan a los entes locales y sus servicios, la Federación Nacional de Concesionarios y Entes Públicos del Agua (FNCCR, por sus siglas en francés) y la red France Eau Publique se comprometieron especialmente a apoyar a sus miembros durante las turbulencias. A lo largo de la crisis se desplegaron una serie de nuevas herramientas de apoyo a las autoridades locales: un *feed* de noticias de libre acceso, conferencias virtuales semanales dedicadas a la covid-19 y la creación de grupos de trabajo *ad hoc* que promueven el intercambio de experiencias



entre los operadores públicos de la red France Eau Publique. Todos estos intercambios virtuales han permitido romper el aislamiento y crear un frente común para compartir mejores prácticas.

La FNCCR ha realizado grandes inversiones para garantizar una calidad de servicio óptima en todo el país, independientemente del tamaño del operador y de su pertenencia a la red. Para remediar urgentemente la falta de equipamiento, ha emprendido una operación excepcional de distribución de mascarillas a todos los operadores públicos de saneamiento de Francia, incluidos los territorios de ultramar. Esta acción a gran escala, que no es exclusiva de sus miembros, garantiza la seguridad de los trabajadores más expuestos al riesgo de transmisión. Entre el 2 de abril y el 20 de mayo de 2020 se distribuyeron unas 243.000 mascarillas a más de 1.300 servicios públicos de agua y saneamiento gracias a una asignación gubernamental de mascarillas FFP3 a finales de marzo y a una compra masiva de mascarillas FFP2 a finales de abril. El éxito colectivo de esta operación, dirigida en un momento dado por la FNCCR con el compromiso excepcional de sus empleados y afiliados, ejemplifica los valores de solidaridad de los actores públicos locales.

Paralelamente a esta operación de distribución de mascarillas, los operadores públicos respondieron al llamamiento de la FNCCR, de la red France Eau Publique y de la Asociación de Alcaldes de Francia para poner en marcha una cadena de solidaridad operativa en las regiones. En menos de 48 horas, más de 50 departamentos pudieron contar con servicios públicos de agua y saneamiento voluntarios dispuestos a ofrecer ayuda material o humana de emergencia en sus zonas de cobertura.

## LECCIONES APRENDIDAS PARA UN FUTURO INCIERTO

La crisis ha puesto de manifiesto el papel esencial de los servicios públicos locales, al tiempo que ha subrayado la fragilidad de una excesiva dependencia económica de estructuras y suministros globalizados. Sin embargo, los trastornos del año 2020 no son aconteci-

mientos puntuales. Desde hace varios años, las crisis se suceden, ya sean de origen social, cibernético, climático o sanitario, colocando a los cargos electos en la tesitura de tener que pensar de forma diferente y encontrar soluciones para hacer frente a este contexto tan cambiante.

La preparación previa de las estructuras de gestión ha influido en el éxito de la gestión de crisis: cuanto más integrada estaba la gestión en la estrategia general de los operadores, mejor podían adaptarse y responder eficazmente. No obstante, aunque algunas empresas públicas ya contaban con equipos de gestión de riesgos y llevaban mucho tiempo trabajando en la preparación y anticipación de las crisis, la covid-19 puso de manifiesto la necesidad de anticiparse más y planificar escenarios de crisis adaptables a todas las actividades. El objetivo es aprovechar esta experiencia y crear herramientas de gestión de crisis, sean del tipo que sean (sanitarias, medioambientales o digitales). En particular, la gestión predictiva de los recursos es un punto clave que debe reforzarse para permitir una mejor comprensión de los cambios en los niveles de consumo de agua y el impacto en los modelos financieros de los operadores. Por último, la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre los enfoques de calidad y certificación. Mientras que algunas organizaciones, como el Sindicato de Trabajadores del Agua de Alsacia-Mosela, trabajan actualmente para integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, otras consideran que los criterios de certificación son demasiado restrictivos y no permiten la flexibilidad necesaria para adaptarse a un periodo de crisis.

Algunos operadores establecieron evaluaciones “sobre el terreno” a medida que se desarrollaba la crisis, tratando de evaluar las acciones en curso a mediados de abril de 2020, mediante el envío de cuestionarios a los funcionarios y empleados, con el fin de hacer un balance de la situación y adaptarse rápidamente a todo lo que pudiera hacerse de inmediato. Para aprovechar más ampliamente las acciones llevadas a cabo durante la crisis e integrarlas en su es-

trategia general, varias organizaciones han contratado a empresas consultoras para que les ayuden a estructurar su metodología de evaluación.

## CONCLUSIÓN

Más que nunca, la pandemia de covid-19 ha puesto de manifiesto la importancia de la gestión local de los bienes comunes, ya sea el agua, el saneamiento, la energía, la alimentación, la agricultura, el bienestar local o la educación. Son temas y dinámicas a los que las empresas públicas contribuyen plenamente, cada una a su manera y teniendo en cuenta las especificidades locales.

La gestión de crisis es una parte inherente al trabajo diario de los operadores que suministran servicios de agua y saneamiento y que se enfrentan constantemente a las averías de la red, pero también se encuadran en su visión a más largo plazo, como por ejemplo la forma de afrontar el impacto del cambio climático en los recursos hídricos. El reto ahora es aprender a adaptarse a las crisis a todos los niveles, y desarrollar una visión verdaderamente prospectiva y audaz para la gestión de este recurso esencial.

A diferencia de los operadores privados, las empresas públicas son garantes de esta visión a largo plazo. A diferencia de un contrato de concesión, que restringe la inversión dentro de un marco temporal y espacial, el modelo de gestión pública proporciona los medios para tomar decisiones basadas en sus consecuencias a largo plazo. Los operadores públicos se comprometen a defender y preservar el agua como bien común. Cuando el agua se privatiza, las autoridades locales deben tratar con operadores privados que se niegan a salir de los mandatos definidos en el contrato. Los operadores públicos, por el contrario, sienten que tienen una auténtica misión de servir al bien público. Los trabajadores están en el centro de este movimiento, dispuestos a comprometer su tiempo y energía para garantizar la calidad del servicio.

Gracias al esfuerzo de los empleados y de los cargos electos, la

crisis se superó gracias a un compromiso colectivo con una misión prioritaria: la de prestar un servicio público esencial que desempeñó un papel crucial en la lucha contra la pandemia (por ejemplo para el lavado de manos). La crisis ha roto fronteras y muros jerárquicos, fomentando una mayor proximidad dentro de las comunidades de cada empresa y cambiando la forma de ver las cosas.

Gracias a la perspectiva a largo plazo de la gestión pública, los operadores públicos dan prioridad a la creación de relaciones internas sólidas -un proceso que lleva tiempo- sobre las consideraciones de rentabilidad a corto plazo. En concreto, esta orientación permite una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta, y un estilo de gestión ágil que prioriza el diálogo social y la búsqueda de calidad de vida y sentido en el trabajo.

La integración en una red territorial flexible permite a las empresas públicas formar parte de una red viva y cambiante, que sabe adaptarse y modificar su forma a medida que se producen las crisis. En función de sus necesidades, los operadores públicos pueden poner en común sus competencias y reinventar las escalas de acción territorial. De esta manera se desarrollan sinergias entre varios niveles de gobernanza para aumentar la coherencia de diferentes políticas públicas.

En un momento en el que Francia está redescubriendo el importante papel de la escala local en la resiliencia de los territorios, y en el que los urbanistas y promotores están repensando la ciudad y el desarrollo a través de enfoques integrados y basados en los ecosistemas, los actores públicos del agua ya están contribuyendo plenamente a la transformación territorial. El modelo de gestión pública del agua, ampliamente probado en Francia, en Europa y en el mundo, es portador de una visión innovadora de los servicios públicos como bien común. Con el potencial de generar nuevas formas de gobernanza local, contribuye a la renovación de una economía local basada en la cooperación de mayor alcance, adaptada a los retos climáticos, económicos, de salud pública y sociales del siglo XXI.

## Capítulo 25

Tatiana Acevedo Guerrero

### **“¡EL PUEBLO NO SE RINDE, CARAJO!”: LA LUCHA POR EL AGUA PÚBLICA EN BUENAVENTURA, COLOMBIA**

**E**ste capítulo ofrece una breve historia del suministro de agua en Buenaventura, con el fin de demostrar cómo estos antecedentes afectan la forma en que la ciudad ha respondido a la covid-19. En primer lugar, se analizan las deficiencias de la empresa pública regional de agua en la década de 1970 y el proceso de privatización que se inició en la década de 1990 con un contrato de concesión. En segundo lugar, se revisa el desempeño de la empresa privada Hidropacífico entre los años 2002 y 2014. A continuación, el capítulo se focaliza en el surgimiento de un movimiento social en torno al acceso a los servicios públicos y el paro cívico de Buenaventura del año 2017. La última sección está dedicada a las estrategias con las que las comunidades enfrentan la emergencia de la covid-19 en un contexto de escasez de agua y colapso de la infraestructura. El capítulo destaca como las comunidades procuran recuperar el control sobre la distribución del agua.

## INTRODUCCIÓN

“¡El pueblo no se rinde, carajo!” fue el lema del paro cívico de Buenaventura de 2017, que paralizó la ciudad y amenazó con bloquear la mayor parte del comercio internacional de Colombia durante más de tres semanas. La decisión de salir a la calle se tomó tras varios años de espera por un mejor acceso a servicios como la salud, la educación y el agua. El impacto de una sequía en el río Escalarete, principal fuente de agua de la ciudad, catalizó la protesta, dejando al descubierto el deterioro de las infraestructuras y la falta de mantenimiento que habían dificultado el suministro de agua durante años, y provocando prolongados cortes del servicio. En el contexto del paro cívico, las demandas a los Gobiernos central y regional se centraron no sólo en la obtención de un presupuesto para nuevas infraestructuras, sino sobre todo en la aplicación de cambios profundos en la gestión municipal del agua.

Buenaventura, una palabra que alude a “buena fortuna”, es una ciudad de la costa pacífica colombiana poblada principalmente por afrocolombianos. Desde su concepción como terminal marítima a finales del siglo XIX, la importancia de su puerto en el comercio exterior del país creció rápidamente. Las primeras comunidades se asentaron junto al agua, recuperando terrenos del mar mediante la construcción de casas sobre pilotes. La ciudad se fundó en la isla del Cascajal, que sigue albergando a gran parte de la población de la ciudad, así como su centro comercial y político (Gärtner 2005). Además de estar rodeada por el mar, Buenaventura está rodeada por varios arroyos y ríos.

A mediados del siglo XX la migración desde las zonas rurales cercanas contribuyó a la rápida urbanización de la ciudad. El puerto adquirió mayor relevancia durante las décadas de 1970 y 1980 y, gestionado por la empresa estatal Puertos de Colombia, representó una importante fuente de trabajo para las comunidades. Sin embargo, tras la privatización de los puertos colombianos mediante con-



tratos de concesión a principios de la década de 1990, los sindicatos fueron abolidos y el empleo formal se volvió casi inexistente en Buenaventura (Castillo 2017). En las últimas tres décadas, actores estatales e internacionales han invertido en megaproyectos de infraestructura para ampliar la capacidad portuaria. Paralelamente, el narcotráfico se ha afianzado en el puerto y se han agudizado los enfrentamientos entre grupos armados privados y la población civil desplazada (Memoria Histórica 2015).

Buenaventura tiene una población de 432.417 personas, de las cuales el 66% está por debajo de la línea de pobreza. La esperanza de vida es de 51 años, 11 menos que el promedio nacional (Revista Semana 2017). A principios de 2020, la ciudad tenía una tasa de desempleo del 34% (Redacción Cali 2020b). Diferentes informes destacan la relación desigual y a veces conflictiva entre la ciudad y el puerto, ya que pese a su buen desempeño y las numerosas inversiones que atrae, la terminal portuaria genera una cantidad limitada de empleos, en su mayoría para trabajadores traídos de otros lugares, mientras que la ciudad sigue siendo una de las más pobres y menos desarrolladas del país (Castillo 2017, Nicholls y Sánchez-Garzoli 2011, Zeiderman 2016). Aproximadamente el 80% de la población tiene acceso al suministro de agua, pero limitado a menos de cinco horas continuas de agua al día. Muchos dependen de la recogida de agua de lluvia, y solo el 50% tiene acceso a saneamiento mejorado (Silva 2017a, Suárez 2017).

## DE LO PÚBLICO A LO PRIVADO

A pesar del rápido crecimiento de Buenaventura, la provisión de agua siguió dependiendo de un acueducto concebido para una pequeña ciudad hasta bien entrado el siglo XX. Asimismo, los servicios de agua siguieron siendo prestados por una empresa pública departamental, Acuavalle, que se centraba principalmente en municipios y poblaciones rurales de menor tamaño. En la década de 1970 se realizaron algunas obras con financiación regional para am-

pliar el suministro de agua y actualizar la planta de tratamiento. Sin embargo, a medida que la ciudad se expandía, las infraestructuras existentes se volvieron insuficientes y las operaciones de Acuavalle empezaron a ser más criticadas. La población siguió accediendo al agua de forma intermitente, complementando sus necesidades con agua de lluvia (Hurtado 2017).

A principios de la década de 1990, el gobierno municipal, entonces dirigido por el Partido Liberal,<sup>1</sup> emprendió algunas obras de reparación de infraestructuras para arreglar varios tramos de la red, contratando a una empresa de ingeniería para que diseñara el llamado Plan Director de Agua y Alcantarillado. Muchas de estas obras no se completaron por falta de fondos (Suárez 2017). En 1994, la Ley 142 introdujo reformas a nivel nacional que impulsaban la neoliberalización de la prestación de servicios públicos. La Constitución de 1991 había abierto la puerta a la participación del sector privado al someter los servicios públicos a la libre competencia del mercado con base en el principio de “libertad económica.” La Ley 60, de 1993, ya había autorizado a los municipios a privatizar el suministro de agua, pero fue la Ley 142 de 1994 la que exigió a las ciudades que deseaban mantener la propiedad pública que justificaran su elección. En los casos en los que se podía “justificar” la titularidad pública, se exigía que los prestadores de servicios se organizaran como sociedades anónimas: totalmente públicas, de titularidad mixta (con un máximo del 50% de titularidad pública), o totalmente privadas (Acevedo Guerrero et al. 2015).<sup>2</sup>

Estos cambios a nivel nacional allanaron el camino para las reformas en Buenaventura. En 1996, un documento emitido por la

<sup>1</sup> Los dos partidos políticos tradicionales de Colombia, el Liberal y el Conservador, fueron fundados en 1849 y gobernaron el país durante todo el siglo XX, hasta el año 2002. Estas agrupaciones eran al mismo tiempo partidos de masas y coaliciones multclasistas muy laxas. Mientras los liberales impulsaban una agenda de reforma agraria, electoral y educativa, el discurso conservador giraba en torno a la defensa de la iglesia católica, el orden y la propiedad privada (Arias Trujillo 2011, Palacios 2003).

<sup>2</sup> Las ciudades más grandes (Bogotá, Medellín y Cali) resistieron la presión de la privatización, pero se corporativizaron aún más (Acevedo Guerrero et al. 2015).

máxima autoridad de planificación nacional de Colombia, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), autorizó al Estado a contratar préstamos por 17 millones de dólares para financiar el Plan Maestro de Agua y Saneamiento de la ciudad. El documento CONPES 2861 estipulaba que, para acceder a los recursos, la ciudad debía crear su propia corporación autónoma de agua (CONPES 1996). Así, en julio de 2001 el gobierno municipal creó la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura (SAAB) con capital del municipio. Los miembros del sector de la construcción de la ciudad también contribuyeron con pequeñas sumas y se convirtieron en accionistas. Como la recién creada SAAB no tenía experiencia previa en el suministro de agua, el plan era externalizar el servicio mediante un contrato de concesión (H. Cárdenas 2017). Sin embargo, la licitación fue irregular ya que sólo se presentó un candidato y la selección se realizó de forma precipitada y a nivel ministerial (Redacción 2014). Al final, la recién creada empresa mixta Hidropacífico firmó un contrato de concesión de operación y mantenimiento por 20 años.

Hidropacífico estaba constituido por Conhydra, un operador de agua de la ciudad de Medellín que se especializaba en la prestación de servicios a pequeñas poblaciones, e Hidroservicios, un pequeño operador de agua de Bogotá (Redacción 2014). Según un editorial de 2002 del principal periódico nacional *El Tiempo*, las perspectivas eran muy buenas. No sólo se esperaba que el nuevo operador —que gozaba de buena reputación en el departamento de Antioquia— prestara un servicio más consistente y mejorara la calidad del agua, sino que también gestionara los nuevos recursos para ampliar y mejorar la infraestructura en cuestión de pocos años (Editorial 2002). Los fondos conseguidos para el Plan Maestro de Agua y Saneamiento garantizarían la mejora de la planta de tratamiento y la reparación de fugas a lo largo de la red.

En general, se creía que la empresa pública departamental Acuavalle era la responsable del deterioro del servicio, y se confiaba en el prestigio de los empresarios de la ciudad de Medellín,

que habían cultivado una imagen popular de buenos empresarios (Editorial 1999, Editorial 2002). También se pensaba que el sector privado encarnaba cierta disciplina y tecnocracia que evitaría las prácticas corruptas.

## **HIDROPACÍFICO COMO OPERADOR DE AGUA: 2002-2014**

Este optimismo duró poco. Los fondos prometidos en el CONPES se desembolsaron parcialmente en 2004, y al final no fueron gestionados únicamente por Hidropacífico, sino con intervención de la entidad pública de la ciudad, SAAB. Con los años, el servicio no mejoró. Mientras las administraciones locales culpaban al operador privado del mal mantenimiento de la red, el operador culpaba al gobierno por la falta de inversión en nuevas plantas de tratamiento y en la ampliación de la red (H. Cárdenas 2017).

En 2007 el gobierno local obtuvo un préstamo para realizar mejoras en la infraestructura con el fin de solucionar las fugas de agua, garantizar la micro y macro medición, mejorar la presión del agua y proporcionar un servicio diario de 16 horas, así como mejorar la cobertura de saneamiento y abordar los problemas de inundación. A pesar del desembolso de los fondos, ninguno de estos problemas se resolvió (Comité por el Agua y por la Vida 2018). La empresa constructora contratada para realizar las obras se declaró en quiebra y los fondos se terminaron agotando (H. Cárdenas 2017).

Se abrieron investigaciones por corrupción contra funcionarios municipales y el alcalde. Y a medida que el suministro de agua en la ciudad se volvía cada vez más imprevisible, también se empezó a cuestionar la actuación del operador privado. Hidropacífico declaró que el contrato de concesión en Buenaventura no era rentable debido a las fugas y las conexiones fraudulentas. A su vez, la alcaldía argumentó que el operador no mantenía adecuadamente las redes debido a su propia mala gestión y no a la falta de ingresos (Redacción 2014).

Este ciclo de financiación estatal de obras de infraestructura que

nunca se completaron continuó durante años. También hubo desacuerdos sobre la idoneidad y adecuación de las infraestructuras. La regularidad del servicio no mejoró (Hurtado 2017). En 2011, la fiscalía general abrió investigaciones por corrupción. Los alcaldes en ejercicio entre 2004 y 2019 fueron finalmente investigados y acusados de delitos relacionados con la corrupción (H. Cárdenas 2017, Redacción Cali 2018).

También es importante mencionar que durante este período, la dinámica política en la ciudad (y en el país en general) había cambiado considerablemente, debido a la intrusión de grupos paramilitares en la política electoral (Romero y Ávila 2011). La colaboración de los políticos con los paramilitares incluía el acoso a los votantes y donaciones para la campaña electoral. Una vez elegidos, los políticos devolvían los favores mediante la apropiación de fondos y cargos públicos (Verdad Abierta 2011).

Mientras el gerente de Hidropacífico argumentaba que la empresa había “cumplido con su obligación de gestionar y mantener en buen estado las redes existentes”, añadiendo que “la empresa nunca había sido rentable”, un grupo de manifestantes se dirigió a la alcaldía y quemó sus facturas de agua (Editorial 2011). Los manifestantes se quejaban de los cortes de agua que dejaban a barrios enteros sin agua durante varios días. Mientras las comunidades pasaban semanas esperando el agua, los grandes buques de carga accedían a este elemento sin problema y lo pagaban en dólares, dejando “un mal sabor en la comunidad”, como lo dijera Andrés Santamaría, defensor del pueblo regional (Editorial 2011). Mientras tanto, el suministro a la ciudad era cada vez más complicado debido a las múltiples fugas y a la baja presión (Redacción 2012).

En 2013, una investigación federal informó de que solo el 16% de los abonados de Hidropacífico tenían servicio continuo durante al menos 15 horas al día. Durante la temporada de lluvias, el servicio se interrumpía con todavía más frecuencia (Suárez 2017). En 2014, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público declaró que 13 años después de la firma del contrato de concesión para la operación y

mantenimiento de la red, Hidropacífico no había podido garantizar la adecuada y eficiente prestación de los servicios en términos de continuidad y cobertura. Además de las irregularidades observadas en instituciones públicas como la SAAB, las administraciones locales y las instituciones federales de supervisión, el operador privado no había invertido en el mantenimiento (Redacción 2014).

## EL PARO CÍVICO DE 2017

La posibilidad de rescindir el contrato de concesión se discutió por primera vez en 2012 (Redacción 2012). En 2014 la situación era tensa. No solo empeoraba el acceso al agua y a otros servicios esenciales, sino que la ciudad se encontraba en medio de un enfrentamiento armado con grupos paramilitares que forzaban el desplazamiento de comunidades locales y ofrecían apoyo armado a inversores privados (véase Memoria Histórica 2015, Zeiderman 2016).

Así, en julio de ese año, más de 30.000 personas salieron a las calles en una movilización masiva que terminó con una sentada en la alcaldía para exigir que el gobierno interviniera para poner fin a la violencia. También exigían una mejor inversión pública en infraestructuras de agua, salud y educación (Silva 2017a). Después de las protestas callejeras, los líderes del movimiento social viajaron a Bogotá para reunirse con el gobierno federal. El entonces presidente, Juan Manuel Santos, se puso del lado de la comunidad. Describió el sistema de agua como uno diseñado hace 80 años, con un rastro de obras inconclusas y con costosos equipos sin uso que en su mayoría han sido desmantelados, al tiempo que anunciaba que la Superintendencia federal de servicios públicos iba a auditar a Hidropacífico (Redacción 2014).

Tras una movilización de ocho días, el gobierno acordó con los líderes del movimiento crear el fondo Todos Somos PAZcífico, un fondo fiduciario de 400 millones de dólares para construir infraestructura de agua y saneamiento en Buenaventura e invertir en salud y educación (CONPES 2015). Pero poco después, los fondos



prometidos inicialmente solo para Buenaventura se repartieron entre 178 municipios de la costa del Pacífico (Arenas 2017a). Además, las promesas de auditar Hidropacífico no se cumplieron. Se habló continuamente de terminar el contrato, pero no se pudo llegar a un acuerdo con el operador. Paradójicamente, mientras sostenía que las operaciones en la ciudad le dejaban pérdidas económicas, la empresa se negaba a rescindir el contrato de forma prematura (Redacción 2014).

La tensión volvió a aumentar en 2017, desencadenada por un prolongado corte de agua en medio de una sequía que dejó a 5.000 miembros de la comunidad sin agua durante semanas (Redacción 2017c). Según el gerente de Hidropacífico, los niveles de agua disminuyeron hasta un punto que no permitió “una producción óptima de agua”. El gerente señaló que la empresa seguiría atendiendo a la ciudad con camiones cisterna (Redacción 2017a). A pesar de ello, la escasez de agua continuó y la calidad del agua empeoró.

Ante las protestas, el gobierno regional prometió más inversiones (Ramírez 2017b). El gobernador también inició conversaciones con el operador, a través de la mediación del alcalde de la ciudad, para llegar a un acuerdo sobre la finalización de la concesión antes de su fecha formal. Los directivos de Hidropacífico declararon que estaban dispuestos a dar un paso al costado si el gobierno los compensaba (Silva 2017b).

En mayo de 2017, la crisis de la ciudad no mejoraba. Así, se organizó una huelga general (Silva 2017a). Quince asociaciones comunitarias trabajaron en la movilización con el apoyo de 11 sindicatos, incluidos los que representaban a los transportistas, los maestros y todos los demás trabajadores públicos. El propósito general era obligar al gobierno nacional a declarar la “emergencia económica, social y ecológica” en Buenaventura, con un rápido desembolso de fondos a la ciudad, la vigilancia y el control ciudadano de estos fondos para la prestación de los servicios públicos (Silva 2017a). Más de 150.000 personas salieron a las calles a protestar y se bloquearon carreteras para detener el comercio nacional.

Los motivos de la huelga iban más allá del acceso a los servicios públicos y cuestionaban problemas como la desigualdad y el racismo estructural. Buenaventura es una ciudad con una población mayoritariamente afrocolombiana (88,7% según el último censo nacional). Dos tercios de la población vivía bajo el umbral de la pobreza y el 62% estaba desempleado (N. Cárdenas 2017). Históricamente, los colombianos han mapeado la jerarquía racial en las diferentes regiones del país desarrollando un discurso racializado que asocia ciertas regiones con el progreso y la “blancura”, mientras que otras regiones caracterizadas como “negras” o “indígenas” se asocian a las ideas de desorden y peligro. Ubicados principalmente en las costas del Caribe y del Pacífico, los afrodescendientes han sido históricamente marginados en términos de inversión en infraestructura, desarrollo socioeconómico y poder político (Wade 2009, 2012).

El paro cívico de Buenaventura paralizó la ciudad durante 23 días. En el acuerdo final firmado por el gobierno nacional, el comité organizador y algunos garantes internacionales, Buenaventura recibió fondos (en parte de los impuestos derivados del puerto y en parte de préstamos estatales) (Silva y Arenas 2017). Se introdujo un nuevo Plan Maestro de Agua para ampliar las tuberías y garantizar el suministro 16 horas al día sin interrupciones. También se financió la primera fase de un Plan Maestro de Saneamiento (Hurtado 2017).

El panorama político cambió tras la huelga. No sólo la población se había organizado en asambleas, sino que la clase política tradicional estaba debilitada. Con el alcalde Eliecer Arboleda en la cárcel y muchos de los políticos vinculados a los paramilitares inhabilitados legalmente para la vida pública, el camino estaba despejado para que otras fuerzas entraran en la arena electoral (Soto 2018). Con una coalición popular, independiente de los partidos políticos, uno de los líderes del paro, Víctor Hugo Vidal, fue elegido alcalde y comenzó su mandato en octubre de 2019. Tras la elección de Vidal, el comité organizador del paro cívico cortó lazos con él para man-

tener su independencia del gobierno y continuar con su labor de control ciudadano.

El contrato de operación y mantenimiento firmado con Hidropacífico finaliza en diciembre de 2021, y el gobierno local aspira a presentar un esquema institucional para prestar el servicio a partir de enero de 2022.

## PANDEMIA Y PRECARIEDAD

En enero de 2020, Víctor Vidal se hizo cargo de una ciudad endeudada. A diferencia de su predecesor, Vidal creó un gabinete casi sin vínculos con los partidos políticos (Soto y Ávila 2020). Vidal también representaba una amenaza para los intereses ilegales y privados relacionados con el narcotráfico y el control del puerto, lo que creaba posibles obstáculos para hacer las cosas. Otro obstáculo provendría de un gobierno nacional de derecha recién elegido (Carranza 2020).

El plan de gobierno del alcalde Vidal incluía abrir nuevos caminos y alternativas para el suministro de agua. En lugar de pagarle a Hidropacífico para que termine anticipadamente el contrato, el gobierno local explora la posibilidad de crear una empresa pública ubicada en Buenaventura, de propiedad municipal, para que preste el servicio a partir de diciembre de 2021, cuando termine la concesión con Hidropacífico. Este proceso, que comenzó en agosto de 2020, tendrá tres fases. La primera fase, que se extendería hasta octubre de 2020, es un análisis de alternativas. La segunda fase, que se extendería hasta febrero de 2021, se dedicaría a desarrollar la constitución jurídica, técnica y financiera de la empresa de servicios públicos. Por último, la tercera fase, que se extendería hasta mediados de 2021, consistiría en preparar la utilidad para comenzar a prestar el servicio en enero de 2022 (N. Rosero, líder de la MAV, comunicación personal, 14 de agosto de 2020).

Todas estas iniciativas, sin embargo, se vieron afectadas por la llegada de la covid 19. Ante la precaria situación de pérdida masiva de empleos y la amenaza a la seguridad alimentaria, el gobierno

local tuvo que organizar la entrega de ayuda monetaria y asistencia alimentaria. Durante la primera semana de mayo de 2020, el alcalde Vidal pidió al gobierno nacional que tuviera especial consideración con Buenaventura, debido a la vulnerabilidad económica de sus habitantes.

Pero la pandemia de covid-19 también ha servido para poner de manifiesto la paradoja que caracteriza a la ciudad: el puerto tiene fondos, pero la ciudad no. El puerto de Buenaventura no paró ni un solo día durante la pandemia y siguió funcionando sin muchos cambios (Redacción 2020b). En sintonía con los sueños de una Alianza del Pacífico, que implicaría la vinculación más profunda de las economías de Colombia, Chile, México y Perú (Eder 2017), el Estado central protege la inversión pública y privada en el puerto, que a su vez deja poco para la población urbana (Comisión de la Verdad 2019).

El Instituto Nacional de Salud, por su parte, advirtió sobre la vulnerabilidad de Buenaventura frente a la covid-19, no solo por albergar un puerto, con entrada y salida de personas de la ciudad, sino por la intermitencia del servicio de agua que complica las medidas de lavado de manos (Redacción Cali 2020a). Ante los cuestionamientos sobre el estado de la infraestructura hídrica de la ciudad, el viceministro de Agua, José Luis Acero, argumentó que a pesar de las inversiones las mejoras se verán poco a poco y que “antes de 2024 será difícil que los habitantes de Buenaventura tengan un servicio continuo de agua y saneamiento.” Acero también explicó que a pesar de los acuerdos alcanzados por el gobierno anterior con el comité de huelga, el gobierno actual debe realizar las inversiones de acuerdo a su propio presupuesto (Espinosa 2020).

Entre las medidas federales adoptadas para hacer frente a la pandemia, algunas estaban relacionadas con el suministro de agua. Las primeras, tomadas en marzo, fueron: la reconexión del agua a los hogares cuyo servicio había sido suspendido por falta de pago; la congelación de las tarifas del agua; y la limpieza y desinfección de los lugares públicos con gran volumen de actividad. Otras me-

didadas de alcance nacional incluyeron planes de pago para los residentes de bajos ingresos que podían diferir sus facturas de servicios públicos para pagarlas en 36 cuotas sin penalización ni intereses, y para los residentes de ingresos medios que podían diferir su pago en 24 cuotas (Gobierno de Colombia 2020). Sin embargo, estas medidas no ayudaron a la mayoría de los habitantes de Buenaventura, quienes reciben agua a baja presión cada dos días durante sólo unas horas y dependen en gran medida del agua de lluvia.

La situación empeoró significativamente durante los últimos días de junio, cuando los daños en las infraestructuras provocaron un prolongado corte de agua en la ciudad. Como explicó el alcalde Vidal a la prensa: “Casi 66 metros de tubería cayeron al río y tenemos una situación muy complicada dado que el 70% del agua que se suministra a la ciudad se conduce a través de esta tubería” (Redacción 2020a). No fue, como lo describieron algunos medios nacionales, un “desastre natural”. Por el contrario, el colapso se había anticipado por la falta de mantenimiento de Hidropacífico (Arenas 2017b).

Tanto el gobierno local como Hidropacífico organizaron la distribución de agua en camiones cisterna para hacer frente a la situación, pero surgieron conflictos entre y dentro de las comunidades mientras hacían cola para recibir uno o dos baldes de agua (Yamile, habitante del barrio El Capricho, comunicación personal, 5 de julio de 2020); situación que se agravó aún más por el hecho de que en ese momento había 1.282 casos de coronavirus en la ciudad (Redacción 2020a).

El suministro se restableció finalmente, pero la ruptura debilitó otras infraestructuras frágiles. Durante el mes de agosto, los hogares de algunos barrios recibieron agua cada tres días en lugar de cada dos, lo que les obligó a recoger agua de lluvia (Alicia, residente del barrio de El Capricho, comunicación personal, 20 de agosto de 2020). Esta situación dificultó la principal medida de prevención de la covid-19, lavarse las manos cada tres horas. Así, una población que ya tenía problemas se hizo aún más vulnerable. A principios

de julio, cuando se reparó la tubería, Buenaventura tenía la tasa de mortalidad por covid-19 más alta de la región del Valle del Cauca (Bravo 2020).

## CONCLUSIÓN

El paro cívico de 2017 demostró ser un punto de inflexión para Buenaventura, contribuyendo a la elección de un alcalde que no proviene de la política tradicional, se compromete a hacer cumplir los acuerdos que se alcanzaron con el gobierno nacional y se propone combatir la corrupción (Duque 2020). Y aunque los gobiernos de la ciudad y del país estén regidos por partidos de derechas, el alcalde Vidal insiste en que impulsará una agenda progresista:

El gobierno nacional obviamente no está en nuestra línea ideológica, pero entiende que en este gobierno distrital hay seriedad, que es la ausencia que tenían de los últimos años... O sea, no vamos a discutir con ellos si se hace o no se hace la Ciudad Hospitalaria, eso ya está acordado. Vamos a discutir los tiempos, la forma, la ruta, pero eso ya está acordado. El gobierno nacional tiene que cumplir los acuerdos del paro, el gobierno distrital hace parte de los acuerdos del paro, el movimiento cívico está para defender los acuerdos del paro (Vidal, citado en Duque 2020).

Entre los propósitos del nuevo gobierno local está la elaboración de alternativas para la prestación del servicio de agua tras la salida de Hidropacífico en diciembre de 2021. Mientras tanto, el gobierno de Vidal pretende controlar todas las inversiones en infraestructura de agua, drenaje y saneamiento. Estos planes, sin embargo, tendrán que superar muchos obstáculos. Entre ellos, la crisis económica nacional, que puede retrasar algunas inversiones en infraestructuras. Además, el desempleo en la ciudad dificultará el pago de los servicios por parte de los hogares si no existe un sistema sólido de



subsidios. También cabe destacar que el gobierno nacional electo ha incumplido sistemáticamente algunos de los acuerdos de paz firmados en 2017 (Redacción Política 2020), lo que se suma a la situación de desempleo y contribuye al agravamiento de la violencia en la ciudad. En este contexto, es difícil para el gobierno local trabajar en algunos barrios donde hay enfrentamientos armados (Carranza 2020).

También existe una paradoja en torno al regreso del agua a manos públicas. Mientras la ciudad espera un nuevo operador público de agua en 2022, Hidropacífico tiene pocos incentivos para hacer un buen trabajo durante el tiempo que le queda, agravado por el hecho de que no ha enfrentado ninguna sanción de los reguladores nacionales y tiene un ingreso fijo por la venta de agua a la administración del puerto y a los barcos. Así, la ciudad tendrá que afrontar otro año de mal servicio de agua, a pesar de que a finales de 2020 Buenaventura tenía la tasa de mortalidad por covid-19 más alta de toda Colombia (Redacción Cali 2020a).

## REFERENCIAS

- Acevedo Guerrero, T., Furlong, K. y Arias, J. 2015. Complicating neoliberalization and decentralization: the non-linear experience of Colombian water supply 1909-2012. *International Journal of Water Resources Development* 32(2): 172–188.
- Alcaldía de Buenaventura. 2020. Información General. <https://www.buenaventura.gov.co/>
- Appelbaum, N. 2003. *Muddied Waters: Race, Region, and Local History in Colombia, 1846–1948*. Durham: Duke University Press.
- Arboleda, S. 2017. Buenaventura: exclusión histórica y represión estatal. Razón Pública. 29 de mayo. <https://razonpublica.com/buenaventura-exclusion-historica-y-represion-estatal/>
- Arenas, N. 2017a. Buenaventura se despide de quien se negó a ser ‘un perro mudo’. *La Silla Vacía*. 2 de julio. <https://lasillavacia.com/historia/buenaventura-se-despide-de-quien-se-nego-ser-un-perro-mudo-61568>

- Arenas, N. 2017b. En vilo las promesas en Buenaventura, a pesar del paro”. *La Silla Vacía*. 17 de mayo. <https://lasillavacia.com/historia/en-vilo-las-promesas-en-buenaventura-pegar-del-paro-60975>
- Arenas, N. 2017c. Lo que hay detrás de los retrasos del fondo para Buenaventura”. *La Silla Vacía*. 12 de setiembre. <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/lo-que-hay-detras-de-los-retrasos-del-fondo-para-buenaventura-62509>
- Arias Trujillo, R. 2011. *Historia de Colombia contemporanea*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bravo, N. 2020. El dilema del Alcalde de Buenaventura: usar mano dura o no. *La Silla Vacía*. 6 de julio. <https://lasillavacia.com/dilema-del-alcalde-buenaventura-usar-mano-dura-o-no-77445>
- Cárdenas, H. 2017. ¿Por qué ninguna plata alcanzó para llevar agua a Buenaventura? *El País*. 5 de marzo. <https://www.elpais.com.co/valle/por-que-ninguna-plata-alcanzo-para-llevar-agua-a-buenaventura.html>
- Cárdenas, N. 2017. ¿Y qué del empleo en Buenaventura?” *La Silla Vacía*. 29 de junio. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-social/historia/y-que-del-empleo-en-buenaventura-61541>
- Carranza, D. 2020. La constante mutación de la violencia en Buenaventura. *El Espectador*. 14 de agosto. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/violencia-en-buenaventura-entrevista-al-alcalde-victor-hugo-vidal/>
- Castillo, Y. 2017. Buenaventura, un puerto sin comunidad. *La Silla Vacía*. July 18. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-las-mujeres/historia/buenaventura-un-puerto-sin-comunidad-61764>
- Comisión de la Verdad. 2019. Buenaventura, un territorio lleno de contrastes. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/buenaventura-los-contrastes-del-puerto-pobreza>
- Comité por el Agua y por la Vida. 2018. Falta de agua en Buenaventura y bonos Carrasquilla. *Las dos orillas*. 18 de setiembre. <https://www.las2orillas.co/falta-de-agua-en-buenaventura-y-bonos-carrasquilla/>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, C. 1996. Autorización a la nación para contratar créditos externos hasta por US\$ 17 millones,

- o su equivalente en otras monedas, para financiar el plan de alcantarillado y saneamiento de Buenaventura. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, C. 2015. Plan todos somos pazcífico. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2005. Censo de Población y Vivienda. Bogotá: DANE.
- Duque, T. 2020. Muchos se acostumbraron a que tienen que buscar al Alcalde para favores. *La Silla Vacía*. 2 de enero. <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/muchos-se-acostumbraron-tienen-buscar-al-alcalde-favores-75088>
- Eder, A. 2017. Alianza del Pacífico: una puerta abierta que el sector privado colombiano debe cruzar. *La Silla Vacía*. 28 de junio. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-pacifico/historia/alianza-del-pacifico-una-puerta-abierta-que-el-sector-privado>
- Editorial. 1999. ¿Y los municipios? *Revista Dinero*. 5 de noviembre. <https://www.dinero.com/edicion-impres/negocios/recuadro/y-municipios/12447>
- Editorial. 2002. Hidropacífico dará agua al puerto. *El Tiempo*. 10 de enero. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1328958>
- Editorial. 2011. Buenaventura: 35% de la población no tiene acceso al servicio de acueducto. *Semana*. 18 de marzo. <https://www.semana.com/nacion/articulo/buenaventura-35-poblacion-no-tiene-acceso-servicio-acueducto/236977-3>
- Espinosa, J. 2020. El agua en Buenaventura, solo hasta 2024. *Caracol*. 6 de junio. [https://caracol.com.co/programa/2020/06/04/6am\\_hoy\\_por\\_hoy/1591277565\\_038850.html](https://caracol.com.co/programa/2020/06/04/6am_hoy_por_hoy/1591277565_038850.html)
- Gärtner, A. 2005. Un puerto contra la voluntad del destino. In SPRB (Ed), *Buenaventura Ciudad-Puerto*. Cali: Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura.
- Gobierno de Colombia. 2020. Acciones tomadas por el gobierno. Servicios p'ublicos. <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/acciones/acciones-de-servicios-publicos.html>
- Hurtado, C. 2017. ¿Por qué no llega el agua a Buenaventura? *Las dos orillas*.

7 de marzo. <https://www.las2orillas.co/no-llega-agua-buenaventura/> Memoria Histórica. 2015. *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. Bogotá: CNMH.

Morrison, J. 2012. Social movements in Latin America: The power of regional and national networks. En Dixon, K. y Burdick, J. (Eds.) *Comparative Perspectives on Afro-Latin America*. Gainesville: University Press of Florida.

Nicholls, K. y Sánchez-Garzoli, G. 2011. Buenaventura: Where free trade meets mass graves. *NACLA Report on the Americas*, julio-agosto.

Palacios, M. 2003. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Ramírez, H. 2017a. Demoras en llegada de carrotanques a zonas sin agua en Buenaventura. *El País*. 28 de febrero. <https://www.elpais.com.co/valle/demoras-en-llegada-de-carrotanques-a-zonas-sin-agua-en-buenaventura.html>

Ramírez, H. 2017b. Falta de agua mantiene en crisis a Buenaventura. *El País*. 26 de febrero. <https://www.elpais.com.co/valle/falta-de-agua-mantiene-en-crisis-a-buenaventura.html>

Redacción. 2009. Por parapolítica, capturado el congresista Juan Carlos Martínez. *Semana*. 23 de abril. <https://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/por-parapolitica-capturado-congresista-juan-carlos-martinez/102349-3>

Redacción. 2012. Municipio de Buenaventura le cancelará el contrato a Hidropacífico. *El País*. 2 de julio. <https://www.elpais.com.co/valle/municipio-de-buenaventura-le-cancelara-el-contrato-a-hidropacifico.html>

Redacción. 2014. La corrupción y el desgreño tienen seco a Buenaventura. *El País*. 26 de abril. <https://www.elpais.com.co/valle/la-corrupcion-y-el-desgreno-tienen-seco-a-buenaventura.html>

Redacción. 2017a. Así sortean los habitantes de varios sectores de Buenaventura la falta de agua. *El País*. 27 de febrero. <https://www.elpais.com.co/valle/asi-sortean-los-habitantes-de-varios-sectores-de-buenaventura-la-falta-de-agua.html>

Redacción. 2017b. El escándalo de corrupción que salpica al Alcalde de

- Buenaventura. *La Silla Vacía*. 7 de abril. <https://lasillavacia.com/historia/el-escandalo-de-corrupcion-que-salpica-al-alcalde-de-buenaventura-60513>
- Redacción. 2017c. Liquidan contrato de Hidropacífico en Buenaventura por crisis de agua. *El País*. 1 de marzo. <https://www.elpais.com.co/valle/ante-la-crisis-liquidan-contrato-de-hidropacifico-en-buenaventura.html>
- Redacción. 2020a. Calamidad pública en Buenaventura: el 70 % de la población no tiene agua por colapso de tubo. *El Espectador*. 24 de junio. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/en-buenaventura-colapasa-un-tubo-que-deja-al-70-de-la-poblacion-sin-agua/>
- Redacción. 2020b. Puerto de Buenaventura no se ha paralizado pese a pandemia. *Diario Occidente*. 24 de agosto. <https://occidente.co/regionales/valle-del-cauca/puerto-de-buenaventura-no-se-ha-paralizado-pese-a-pandemia/>
- Redacción. 2020c. Todo listo para la reconexión del servicio de agua en Buenaventura. *El País*. 5 de julio. <https://www.elpais.com.co/valle/todo-listo-para-la-reconexion-del-servicio-de-agua-en-buenaventura.html>
- Redacción Cali. 2018. Buenaventura, ahora enredado por deuda de bonos para acueducto. *El Tiempo*. 12 de setiembre. <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/buenaventura-ahora-enredado-por-deuda-de-bonos-carrasquilla-para-acueducto-267370>
- Redacción Cali. 2020a. Buenaventura: carrera contrarreloj contra alta tasa de covid del país. *El Tiempo*. August 18. <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/coronavirus-en-buenaventura-toma-de-pruebas-y-numero-de-casos-de-covid-19-530298>
- Redacción Cali. 2020b. La mala hora de Buenaventura por los efectos de la pandemia. *El Tiempo*. 9 de julio. <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/desempleo-y-contraccion-de-demanda-efectos-de-la-pandemia-en-buenaventura-515950>
- Redacción Política. 2020. Dos años del gobierno Duque: un balance crudo y crítico. *El Espectador*. 9 de setiembre. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/dos-anos-del-gobierno-duque-un-balance-cru>

do-y-critico/

- Revista Semana. 2017. Las seis deudas históricas por las que protestan en Buenaventura. *Revista Semana*. 30 de noviembre. <https://www.semana.com/nacion/articulo/buenaventura-cifras-de-pobreza-desempleo-inseguridad/526149>
- Romero, M. y Ávila, A. 2011. *La economía de los paramilitares*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris, Random House Mondadori S.A.
- Sánchez, K. 2020. Se nos puede salir de control: advertencia de alcalde de Buenaventura sobre la pandemia. *El País*. 7 de mayo. <https://www.elpais.com.co/valle/se-nos-puede-salir-de-control-advertencia-de-alcalde-de-buenaventura-sobre-la-pandemia.html>
- Silva, L. 2017a. Buenaventura se va a paro a pesar de las promesas. *La Silla Vacía*. 10 de mayo. <https://lasillavacia.com/historia/buenaventura-se-va-paro-pegar-de-las-promesas-60869>
- Silva, L. 2017b. Lo que se sabe del futuro de Hidropacífico (y lo que no). *La Silla Vacía*. 15 de marzo. <https://lasillavacia.com/historia/lo-que-se-sabe-del-futuro-de-hidropacifico-y-lo-que-no-60174>
- Silva, L. and Arenas, N. 2017. Más que obras, Buenaventura ganó conciencia. *La Silla Vacía*. 5 de junio. <https://lasillavacia.com/historia/mas-que-obras-buenaventura-gano-conciencia-61264>
- Soto, L. 2018. Con elección en el Fondo, el paro de Buenaventura ratifica su poder. *La Silla Vacía*. 6 de junio. <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/con-eleccion-en-el-fondo-el-paro-de-buenaventura-ratifica-su-poder-66437>
- Soto, L. y Ávila, A. 2020. Arrancó la apuesta por cambiar la política en Buenaventura. *La Silla Vacía*. 16 de enero. <https://lasillavacia.com/arranco-apuesta-cambiar-politica-buenaventura-75210>
- Suárez, A. 2017. Acueductos contaminados por la corrupción. *El Espectador*. 11 de enero. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/acueductos-contaminados-corrupcion-articulo-674279/>
- Valenzuela, S. 2019. Víctor Vidal: el líder social que llegó a la alcaldía de Buenaventura. *Pacifista*. 5 de noviembre. <https://pacifista.tv/notas/victor-vidal-alcalde-buenaventura-entrevista-lider-social-paro-civico/>



- Verdad Abierta. 2008. La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006). *Verdad Abierta*. 11 de febrero. <https://verdadabierta.com>.
- Verdad Abierta. 2011. La condena a Juan Carlos Martínez por ‘parapolítica’. *Verdad Abierta*. 8 de junio. <https://verdadabierta.com/la-condena-a-juan-carlos-martinez-por-parapolitica/>
- Víctimas, U. d. 2016. Víctimas del conflicto armado: desplazamiento de personas. En D.-. *Personas* (Ed.). Bogotá: Red Nacional de información.
- Wade, P. 2009. Defining Blackness in Colombia. *Journal de la Société des Américanistes* 95(1): 165-184.
- Wade, P. 2012. Afro-Colombian social movements. En Dixon, K. y Burdick, J. (Eds). *Comparative perspectives on Afro-Latin America*. Gainesville: University Press of Florida.
- Zeiderman, A. 2016. Submergence: Precarious Politics in Colombia’s Future Port-City. *Antipode* 48(3).



## Capítulo 26

Petri S. Juuti  
Riikka P. Rajala

# EL ÉXITO DEL AGUA PÚBLICA EN LA LUCHA CONTRA LA COVID-19 EN FINLANDIA

**E**l suministro de agua y el saneamiento en Finlandia ha pasado por muchas crisis. Es el caso, sobre todo, de Tampere, la primera ciudad industrializada del país, donde ha habido crisis relacionadas con el saneamiento, la fiebre tifoidea, incendios urbanos y las altas tasas de mortalidad infantil. Tampere es la tercera ciudad más grande de Finlandia y la mayor urbe insular de los países nórdicos. La empresa Aguas de Tampere funciona como una corporación municipal, con operaciones gestionadas y dirigidas por un grupo de gestión formado por los jefes de las unidades, además de un director general. Una organización de 150 personas es responsable de sus actividades operativas. Los costes de la empresa se cubren con la recaudación de las tarifas de los usuarios. Más de 250.000 personas viven en la zona de operaciones de Aguas de Tampere. Este capítulo analiza cómo la crisis de la covid-19 ha afectado a los servicios de agua en Finlandia, con énfasis en Tampere.

## INTRODUCCIÓN

El 16 de marzo de 2020, el gobierno finlandés anunció el estado de emergencia en respuesta a la pandemia de covid-19. El objetivo de

esta medida era proteger a la población y salvaguardar la economía. Se ordenó a los adultos mayores de 70 años que evitaran el contacto con otras personas. Se cerraron las escuelas, los centros educativos y las universidades, y se suspendió la enseñanza presencial y se sustituyó por métodos alternativos, como la enseñanza a distancia. Sólo se permitió el funcionamiento de la educación infantil, las unidades de atención y la educación preescolar. Las reuniones públicas se limitaron a un máximo de 10 personas. También se prohibieron los viajes hacia y desde la región de Uusimaa (el área metropolitana de Helsinki), con pocas excepciones. A principios de mayo, el gobierno decidió poner en marcha una estrategia híbrida para gestionar la crisis del coronavirus y empezar a levantar las restricciones.

Para redactar este capítulo, solicitamos a las empresas finlandesas de suministro de agua que nos explicaran cómo ha afectado la pandemia a sus operaciones. Entrevistamos a representantes de siete empresas de agua en reuniones por Zoom, en junio de 2020, y enviamos un cuestionario de Webropol por correo electrónico a 90 empresas de agua (de las cuales respondieron 20). Tuvimos una segunda serie de reuniones por Zoom con representantes de las mismas siete empresas de agua en setiembre de 2020.

## UNA CRISIS MANEJABLE

En general, la covid-19 no ha provocado una crisis para las empresas de agua de Finlandia, aunque las experiencias han sido diversas. Un indicio de ello fue cómo la pandemia ha afectado a las relaciones con los clientes y a la comunicación, ya que la mayoría de los encuestados experimentaron algunas interrupciones, pero nada que no pudieran gestionar (véase el cuadro 26.1).

La mayoría de las empresas de agua cambiaron su servicio de atención al cliente para operar en línea y por teléfono, por lo que sus oficinas no estaban abiertas al público. Aguas de Tampere, por ejemplo, anunció: “Nuestro servicio de atención al cliente está cerrado por el momento. Atendemos por correo electrónico y telé-

fono, así como a través del servicio en línea. A través del servicio online se puede consultar la información sobre la propia conexión, el uso del agua y la facturación en tiempo real”.

Todo el personal que pudo hacerlo empezó a trabajar desde sus casas. En algunas ciudades, los fontaneros trabajaron en parejas designadas, evitando el contacto con los demás: “Los fontaneros salen a sus destinos directamente desde sus casas. Se evita y minimiza todo contacto con clientes y compañeros de trabajo. No se pospone ningún trabajo urgente para el futuro”. Las salas de café y de descanso se cerraban, o sólo se permitía la entrada de unas pocas personas al mismo tiempo. Los objetivos de los gerentes de la empresa de agua eran asegurarse de que los miembros del personal no se expusieran al virus (y acabaran potencialmente en cuarentena) y garantizar que los servicios siguieran funcionando.

#### Cuadro 26.1

#### *Cómo la covid-19 ha afectado a las relaciones con los clientes y a las comunicaciones (número de empresas de agua que mencionaron cada acción)*

Oficina de atención al cliente cerrada (6) o limitada (1). Prohibidas las visitas a las oficinas de los servicios de agua. Servicios disponibles en Internet o por teléfono.

Información e instrucciones disponibles a través de la página web y otros medios (10)

Se posponen las tareas no urgentes. No visitar a los clientes salvo en caso de urgencia (8)

Más servicios en línea (5)

Todas las reuniones reprogramadas u organizadas mediante Microsoft Teams o Skype (2)

Se cancelan los eventos del museo del agua (1)

Trabajo a distancia siempre que sea posible (1)

Sólo un trabajador por vehículo (1)

*Fuente:* Encuesta vía Webropol aplicada por los autores.

Aunque las empresas de agua finlandesas tienen planes de contingencia para diferentes situaciones y emergencias, no había planes directos sobre cómo hacer frente a una pandemia como ésta. Como lo señaló uno de los encuestados, “la instrucción de los su-

periores de seguir las orientaciones de emergencia fue frustrante, porque las empresas de agua no tenían instrucciones para una emergencia de este tipo. Así que utilizamos el sentido común y aplicamos directrices generales a la hora de decidir qué hacer”.

Las empresas de agua también colaboraron para intercambiar información una vez iniciada la crisis. Hubo diálogo entre las empresas de agua urbanas vecinas y, sobre todo, entre las que ya contaban con mecanismos de cooperación. Una empresa de agua nos dijo que inmediatamente acordaron que si alguna de las empresas vecinas tenía problemas le prestarían personal para tareas esenciales. El director de una pequeña planta de tratamiento de aguas residuales nos dijo que habían considerado la posibilidad de traer personal adicional de otros lugares, pero que al final no fue necesario porque el personal se mantuvo sano.

En todo el país, la Asociación Finlandesa de Servicios de Agua (FIWA, por sus siglas en finés) desempeñó un papel importante como recopilador de datos y mediador entre las distintas empresas de agua. En un seminario en línea que organizó la asociación nacional, 220 empresas de agua compartieron sus experiencias. Además, una reunión semanal en línea organizada por FIWA reunió a las autoridades y a las empresas de suministro de agua. En los alrededores de Tampere, por ejemplo, las autoridades ambientales y sanitarias convocaron a los servicios de agua de la región de Pirkanmaa. Hubo muchos debates extraoficiales entre los distintos agentes. Además de FIWA, otros dos actores desempeñaron un papel importante como fuentes de información sobre la covid-19: el Instituto Finlandés de Salud y Bienestar (THL, por sus siglas en finés) y el Instituto Finlandés de Salud Laboral (FIOH, por sus siglas en finés). Las empresas finlandesas de suministro de agua también se interesaron por las experiencias a escala europea, aunque en nuestras entrevistas no recibimos información sobre esa cooperación (sobre este tema de la cooperación paneuropea, véase el capítulo sobre Aqua Publica Europea en este volumen).

Dado que las empresas de suministro de agua en Finlandia son



propiedad de los municipios (principalmente sociedades anónimas o empresas municipales), las ciudades cooperaron estrechamente al principio de la crisis, y el intercambio de información entre la empresa de suministro de agua y la ciudad fue eficaz. En un caso, se nos informó que una empresa de agua reaccionó al virus más rápido que la propia ciudad y cambió sus operaciones y servicios a los usuarios mientras la ciudad aún estaba considerando las acciones a impulsar.

Una de las decisiones de Aguas de Tampere fue suspender las visitas a sus oficinas. Parte de su personal empezó a trabajar desde casa. No obstante, la calidad del agua siguió siendo la máxima prioridad en todo momento, y se controlaron las aguas residuales en la planta de saneamiento (sin rastros de covid-19, aunque en Helsinki se encontraron segmentos del virus en las aguas residuales de la planta de tratamiento de aguas residuales de Viikinmäki). Aguas de Tampere aumentó la comunicación en su sitio web. Cooperó con las autoridades en la recogida de datos y cerró su punto de atención al cliente. La empresa también priorizó y aumentó las comunicaciones dirigidas a los miembros del personal.

## CONCLUSIÓN

Finlandia canceló su estado de emergencia el 15 de junio de 2020. El 25 de junio, el número de víctimas mortales de covid-19 en el país era de 327, con 59 muertes por millón de habitantes. Finlandia comenzó a eliminar las restricciones, y la ciudad de Tampere también empezó a abrir algunos servicios (por ejemplo, piscinas públicas y parques infantiles). Sin embargo, Aguas de Tampere ha abordado su vuelta a la actividad normal de forma gradual. La empresa ha anunciado que mantendrá las precauciones al menos hasta finales de 2020. La mayor parte del personal de las oficinas sigue trabajando a distancia. Sólo un pequeño número de trabajadores ha indicado que quiere volver a la oficina. Algunas empresas de suministro de agua han considerado la posibilidad de permitir más teletrabajo

en el futuro, cuando la crisis haya pasado.

Sin embargo, otra empresa de suministro de agua nos informó que en junio y julio parecía que el personal ya había olvidado las precauciones porque casi no había infecciones fuera de las áreas metropolitanas de Finlandia. Se abordó esta cuestión y se recuperó la disciplina para restablecer las medidas de precaución. Una vez más, las precauciones debían seguirse estrictamente.

La covid-19 no provocó una crisis en las empresas de suministro de agua de Finlandia. La existencia de una empresa de agua de propiedad municipal ha demostrado ser la elección histórica correcta, ya que permite una cooperación sin fisuras con las demás organizaciones públicas hasta el día de hoy. Las empresas de suministro de agua que entrevistamos intercambian activamente experiencias con otras empresas de agua y están dispuestas a ayudar a otras empresas durante emergencias que podrían surgir en el futuro.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo se basa en una investigación realizada por el equipo de investigación CADWES de la Facultad de Ambiente Construido de la Universidad de Tampere. Agradecemos el apoyo del grupo de investigación VEPATUKI. También nos gustaría dar las gracias a los representantes de los siguientes operadores y asociaciones de empresas de agua que proporcionaron información adicional para este estudio a través de comunicaciones personales:

- Huittisten Puhdistamo Oy
- Hämeenlinnan Seudun Vesi Oy
- Kurikan Vesihuolto Oy
- Kymen Vesi Oy
- Finnish Water Utilities Association (FIWA)
- Riihimäen Vesi
- Tampereen Vesi
- Ylöjärven Vesi Oy
- Äänekosken Energia

## Capítulo 27

Isabelle Delainey

# LAS COMUNIDADES AZULES DE QUEBEC: NORMAS MÁS Estrictas SOBRE EL AGUA EN TIEMPOS INCIERTOS

**E**n la provincia de Quebec, en Canadá, hay 23 *Comunidades Azules* certificadas, todas ellas comprometidas con la defensa del agua como bien común. Eau Secours, una organización sin ánimo de lucro que trabaja en la protección del agua pública en Quebec, realizó un estudio con el 60% de estas comunidades para poner de manifiesto los retos a los que se han enfrentado desde el inicio de la pandemia de covid-19. Este capítulo revela que sus equipos de trabajo han adaptado sus procedimientos y métodos en función de las directrices de salud pública y de sus respectivas situaciones. Las Comunidades Azules han tenido un buen desempeño y han logrado llevar a cabo sus tareas diarias para servir a sus poblaciones y al mismo tiempo proteger a sus empleados.

### INTRODUCCIÓN

En Quebec funcionan 23 Comunidades Azules certificadas, todas ellas comprometidas con la defensa del agua como bien común. Eau Secours, una organización sin ánimo de lucro que trabaja en la protección del agua pública en Quebec, realizó un estudio con

el 60% de estas Comunidades Azules para poner de manifiesto los retos a los que se han enfrentado desde el inicio de la pandemia.

Este capítulo revela como estas comunidades han adaptado sus procedimientos y métodos de trabajo en función de las directrices de salud pública y de sus respectivas situaciones. Las Comunidades Azules han tenido un buen desempeño y han logrado llevar a cabo sus actividades para servir a sus poblaciones y al mismo tiempo proteger a sus empleados.

Las Comunidades Azules también han asimilado valiosas lecciones durante la primera ola de la pandemia que deberían facilitar la gestión de una posible segunda ola.

#### Cuadro 1

##### *Definición de Comunidad Azul*

Una Comunidad Azul es una comunidad que gestiona el agua como un bien común compartido por todos y responsabilidad de todos. Los municipios, las comunidades indígenas, las instituciones educativas, las comunidades religiosas y otras colectividades pueden inscribirse para convertirse en una Comunidad Azul (Eau Secours 2019). Para convertirse en una Comunidad Azul, hay que llevar a cabo tres acciones: reconocer el derecho humano a los servicios de agua y saneamiento; promover servicios de agua potable y saneamiento de propiedad, financiación y funcionamiento públicos; y prohibir la venta de agua embotellada en edificios y eventos públicos.

A principios de 2020 había aproximadamente 85 Comunidades Azules en todo el mundo, incluidas 44 en Canadá y 23 en Quebec.

En las entrevistas, los responsables de Comunidades Azules identificaron varios temas prioritarios: la gestión de los recursos humanos, la producción de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales, la toma de muestras y los análisis, y la colaboración científica con las universidades.

Este capítulo procura explicar los ajustes que los operadores de servicios de las Comunidades Azules han realizado en su funcionamiento diario, incluidas las medidas que han adoptado para proteger la salud y la seguridad de sus trabajadores, para preservar la calidad y la cantidad del agua potable y para seguir tratando las aguas residuales en aras del interés público.

## LAS COMUNIDADES AZULES DURANTE LA PANDEMIA

Todas las Comunidades Azules comparten el objetivo de defender el agua como bien común, pero varían mucho en cuanto al tamaño de su población y los recursos de que disponen. Las estructuras de gestión son diversas, y los municipios más grandes tienen estructuras de gestión mucho más complejas que los más pequeños. Por lo tanto, los municipios con una gran plantilla, múltiples centros que gestionar y una población considerable a la que atender informaron de que la gestión durante la pandemia ha sido mucho más complicada de lo normal. Los municipios más pequeños, por otro lado, dijeron que aunque tuvieron que hacer algunos ajustes, todo iba relativamente bien.

Los municipios señalaron que aplicaron un enfoque de gestión integrada de la crisis, teniendo en cuenta los intereses de las distintas partes interesadas, los recursos necesarios y las limitaciones para la producción de agua potable y el tratamiento de las aguas residuales. Además, algunas ciudades se están ayudando mutuamente mediante intercambios esporádicos sobre las diferentes formas de llevar a cabo sus tareas.

Aunque las Comunidades Azules son muy conscientes de la importancia de ofrecer un servicio de alta calidad en todo momento, la crisis de la covid-19 ha supuesto un gran reto en el funcionamiento diario de los operadores de agua, que deben seguir prestando servicios esenciales sin comprometer la salud y la seguridad de sus empleados.

En los siguientes apartados se destacan algunas de las dificultades a las que se han enfrentado las Comunidades Azules, pero también sus éxitos, como la buena toma de decisiones y el duro trabajo que los operadores de agua siguen realizando a diario para garantizar el suministro de agua y saneamiento de alta calidad.

### **Gestión de los recursos humanos**

Aunque los servicios de agua son esenciales durante una pandemia, la salud y la seguridad de los trabajadores también es una prioridad para garantizar la continuidad del servicio. Los trabajadores municipales de agua y saneamiento se enfrentan a un mayor riesgo de contraer la covid-19 en el desempeño de sus funciones. En la encuesta, los responsables de los servicios de agua informaron de que los empleados se enfrentaban a mayores niveles de ansiedad y que la gestión se había vuelto más compleja.

Según varios gerentes, la gestión de los recursos humanos ha sido el mayor reto diario desde el comienzo de la pandemia. Una gran mayoría se ha replanteado completamente los horarios y planes de trabajo del personal para reducir el estrés de los operarios y dar prioridad a la salud. Los gerentes informaron de niveles de ansiedad más altos de lo normal entre los trabajadores, relacionados con el temor al contacto con los compañeros, el uso de salas comunes y ordenadores compartidos, y el manejo de instrumentos de trabajo colectivos. El tratamiento de las aguas residuales fue una fuente adicional de estrés, dado que cuando se declaró la pandemia por primera vez, se sabía poco sobre la presencia de fragmentos residuales del virus en las aguas residuales.

Los gerentes respondieron reorganizando y cambiando los horarios de los equipos de trabajo para reducir el número de personal que trabajaba al mismo tiempo en el mismo sitio para disminuir los riesgos de contaminación. A pesar de estas medidas, la incertidumbre sobre los vectores de transmisión del virus contribuyó a generar altos niveles de ansiedad entre los empleados.

La reorganización de los equipos supuso un reto, ya que debían tener en cuenta varios factores, como la seguridad de los operarios del agua, las medidas de higiene establecidas por el gobierno, las necesidades de los ciudadanos, la preservación de la calidad del agua potable y la cantidad a producir, y el servicio de tratamiento de aguas residuales a realizar, todo ello en el contexto de gran incertidumbre creado por la pandemia. Siempre que fue posible, y



en función del puesto que ocupaban, algunos miembros del equipo también trabajaron desde casa. Algunos municipios sufrieron escasez de mano de obra por enfermedad. Otros crearon equipos de empleados en espera para sustituir a trabajadores cuando fuera necesario. Por último, algunos municipios dedicaron un puesto de vigilancia permanente en cada uno de sus centros para aumentar la seguridad y la continuidad de las operaciones.

### **Medidas de higiene**

Para proteger a sus operarios, las direcciones municipales de las Comunidades Azules adoptaron mayores y adecuadas medidas de higiene de acuerdo con las recomendaciones del gobierno y del Instituto Nacional de Salud Pública de Quebec. Se ha realizado una limpieza más frecuente de todos los equipos y locales para reducir el riesgo de contaminación. Desde el inicio de la pandemia se ha establecido un distanciamiento físico en todos los lugares de trabajo. Los responsables también han reorganizado los equipos de trabajo para que cubran diferentes lugares y así reducir la contaminación cruzada. El uso de mascarillas o cubiertas faciales se ha convertido en una práctica obligatoria en todas las Comunidades Azules para proteger aún más a los operarios del agua. A menudo se exige el uso de guantes de protección. Por último, lavarse las manos con frecuencia después de realizar todas las tareas es la medida preferida para reducir el riesgo de propagación del virus.

### **Gestión de la producción y el consumo de agua potable**

En las entrevistas con responsables de las Comunidades Azules, algunas informaron de que habían tenido problemas con la gestión del agua potable, mientras que otras no informaron de ninguno. En general, la producción real de agua potable no ha sido un problema planteado por las Comunidades Azules. Hasta ahora, los tratamientos necesarios para producir agua potable han ido bien. Sin embargo, se ha manifestado la preocupación por el aumento de los niveles de consumo en comparación con años anteriores, ya que la

gran mayoría de las Comunidades Azules han experimentado niveles más altos de consumo de agua potable, sobre todo en los sectores residencial y agrícola, mientras que la demanda ha disminuido en la industria. Los residentes consumen más agua de lo habitual porque se quedaron en casa, cancelaron sus viajes al extranjero, fueron con menos frecuencia a restaurantes, compraron más piscinas e hicieron más proyectos de renovación de viviendas. Además, los ciudadanos se dedicaron más a la jardinería, que requiere un riego frecuente y sostenido. El aumento del lavado de artículos de exterior e interior, como los automóviles, los artículos de jardín, los muebles y los alimentos, contribuyó a un aumento significativo del consumo de agua potable. Además de estos usos no esenciales del agua, las medidas de higiene recomendadas para combatir la covid-19, como la limpieza de superficies y el lavado frecuente de manos, también han aumentado la demanda de agua potable.

Con el confinamiento, la gente también trasladó sus actividades laborales y comerciales habituales de sus oficinas a sus hogares. El agua que habitualmente se consume en el lugar de trabajo, que suele estar situado en un distrito comercial o industrial, se consume ahora en el hogar. Así, para los municipios con una o más zonas residenciales, la cantidad de agua potable que había que producir aumentó considerablemente.

Los patrones climáticos inusuales también son culpables del aumento de los niveles de consumo de agua. Las olas de calor en Quebec suelen empezar en el mes de julio, pero en 2020 la primera ola de calor llegó en mayo. Durante las olas de calor los ciudadanos consumen más agua para su hidratación y cuidado personal. Además, debido al clima más cálido, las piscinas privadas y públicas se abren antes, y hay más personas que se dedican a la jardinería y a regar el césped. Todas estas actividades han aumentado aún más el consumo de agua en los contadores municipales.

En algunas comunidades, estos niveles de consumo superiores a los normales sólo se produjeron durante las olas de calor, y cuando la temperatura bajó los niveles de consumo volvieron a la norma-

lidad. Otros municipios han sufrido niveles de consumo más altos desde el comienzo de la pandemia. El intenso calor y la reducción de las lluvias en los meses de mayo y junio de 2020 redujeron el nivel de agua de los ríos, lo que supuso una mayor presión para los operadores. Algunas comunidades tuvieron que duplicar la producción de agua, acercándose a su capacidad máxima de producción. Esta situación alarmó a los funcionarios de algunos municipios, que expresaron su temor de que la demanda de agua de los ciudadanos pudiera superar el suministro.

A pesar del aumento de los niveles de consumo en la mayoría de las Comunidades Azules y del descenso de los niveles de agua en los ríos, la calidad del agua ha cumplido sistemáticamente las normas desde el comienzo de la pandemia. Aunque el aumento de la demanda hizo que algunos municipios temieran lo peor, y algunos contemplaron la posibilidad de emitir avisos de hervir el agua, ninguno tuvo que ponerlos en práctica. Están vigilando de cerca la situación y participan en campañas de educación pública en torno al uso sostenible del agua a través de las redes sociales y sus sitios web. Es importante señalar que en Quebec las tarifas de los servicios de agua se pagan por edificio en forma de impuesto anual sobre el agua, que no tiene en cuenta el consumo individual. Sin un incentivo financiero inmediato que incite a un uso responsable del agua, este tipo de concienciación era esencial.

Algunos municipios estuvieron a punto de emitir avisos de hervir el agua durante la pandemia, pero las restricciones del uso del agua lo impidieron, al disuadir a la gente de lavar sus coches, regar el césped o rellenar sus piscinas privadas. Sin embargo, la mayoría de las Comunidades Azules optaron por no restringir el riego de los huertos, por considerar que esta actividad fomentaba el bienestar y era muy necesaria durante un periodo de confinamiento.

Entre las medidas responsables con el ambiente utilizadas por las Comunidades Azules, una de ellas era utilizar el agua del río para lavar las calles en primavera con el fin de ahorrar agua potable. El vertido se dirigía a las alcantarillas pluviales, y estas aguas

residuales se trataban posteriormente en la planta. Esta iniciativa merece ser destacada, ya que sin duda beneficiaría a varios otros municipios que se enfrentan al estrés hídrico.

Algunas Comunidades Azules habían previsto instalar más fuentes públicas de agua potable en 2020 como parte de un esfuerzo para promover el consumo de agua del grifo en lugar de agua embotellada, y para facilitar la hidratación de los residentes durante las actividades al aire libre en la ciudad. Algunos tuvieron la suerte de poder continuar con estos planes, pero otros tuvieron que pausarlos debido a la pandemia. Todos los municipios llevaron a cabo una mayor limpieza de las fuentes de agua para hacer accesible el agua potable a los residentes en el contexto de la pandemia.

### **Gestión del tratamiento de aguas residuales**

Ninguno de los responsables de las Comunidades Azules informó de problemas para tratar sus aguas residuales. Sin embargo, la pandemia ha introducido nuevas fuentes de residuos sólidos que han llegado a los sistemas de alcantarillado. Varios municipios han encontrado toallitas de limpieza en las rejillas del alcantarillado, lo que ha provocado atascos y la rotura de las bombas. Por ello, varias comunidades azules han emitido avisos a través de las redes sociales y de sus páginas web pidiendo a los ciudadanos que tiren las toallitas de limpieza a la basura doméstica en lugar de al inodoro. En el momento de las entrevistas, la situación había mejorado considerablemente. Además, algunas Comunidades Azules informaron de la presencia de toallitas de limpieza industriales en las rejillas del alcantarillado, pero esa situación también se rectificó después de que emitieran avisos. Por último, también se han encontrado ocasionalmente en las aguas residuales de algunos municipios guantes de protección transportados por el agua de lluvia a los colectores de aguas pluviales. Al igual que con las toallitas, los avisos a los ciudadanos han contribuido a reducir este problema. A pesar de la gestión de los residuos, el tratamiento de las aguas residuales ha funcionado bien en todos los municipios, y los resultados de los

análisis de aguas residuales han cumplido las normas de protección del ambiente.

### **Tratamiento y análisis**

Aunque la cantidad de agua utilizada en las Comunidades Azules ha aumentado desde el comienzo de la pandemia, no ha sido necesario ningún tratamiento adicional para producir agua potable y tratar las aguas residuales. Todas las Comunidades Azules han informado que todo va bien en este frente. Los resultados de los análisis del agua estaban dentro de las normas ambientales para todos los municipios contactados desde el inicio de la pandemia, tanto para la producción de agua potable como para el tratamiento de las aguas residuales. No obstante, algunos municipios informaron de que realizaban algunos tratamientos de cloración preventiva. Se mantiene un control regular de la calidad y la cantidad de agua producida y tratada para prevenir cualquier problema.

Unos pocos municipios informaron de que habían tenido dificultades para enviar las muestras de agua y los resultados de las pruebas a las autoridades competentes debido al aumento del volumen de tráfico para el envío de paquetes por parte de los transportistas comerciales. Sin embargo, no se registraron sanciones y todos los muestreos se completaron dentro del plazo reglamentario.

### **Investigación**

Para prepararse mejor ante una posible segunda oleada de la pandemia de covid-19 en Quebec, algunas Comunidades Azules se han unido a un equipo de investigadores universitarios en un estudio científico que procura rastrear la presencia del coronavirus en las aguas residuales municipales. Los investigadores esperan que el seguimiento de la presencia del virus en el saneamiento pueda proporcionar una señal de alerta temprana de un posible brote de la enfermedad en la población, como complemento a las pruebas individuales. En el estudio se recogen muestras de aguas residuales y se analizan dos veces por semana. Otro objetivo del estudio

es ayudar a los municipios a detectar mejor el virus en las aguas residuales y garantizar un tratamiento adecuado.

## CONCLUSIÓN

Algunos ayuntamientos miran al futuro con un rayo de esperanza sin dejar de estar muy atentos. Sostienen que las siguientes oleadas debería ser más fácil de gestionar. Ahora sabemos más sobre el virus y sus vectores de transmisión que cuando se declaró la pandemia por primera vez, y los operadores de agua han aprendido valiosas lecciones que les ayudarán a gestionar la situación aún mejor en el futuro. Además, se espera que la siguiente ola se produzca en un momento en el que habrá menos demanda de agua. Las piscinas y otras instalaciones acuáticas habrán cerrado al final de la temporada de verano, las fuentes públicas de agua potable se cierran en otoño y los ciudadanos utilizan menos agua para actividades al aire libre como la jardinería en los meses más fríos. Se espera que el consumo de agua disminuya gradualmente en los próximos meses, y los municipios tendrán menos que temer por un consumo superior al normal y podrán empezar a gestionar el agua y el personal con más “normalidad”.

Dada la situación de pandemia reinante, los municipios de las Comunidades Azules han hecho un buen trabajo de gestión del agua potable y del tratamiento de las aguas residuales. La calidad y la cantidad del agua potable y el tratamiento de las aguas residuales han cumplido sistemáticamente las normas establecidas. Los ciudadanos han disfrutado de un acceso continuo a agua potable de buena calidad y en cantidad suficiente. Los municipios de las Comunidades Azules han demostrado que son capaces de adaptarse a una situación sin precedentes. A pesar de que algunos se han enfrentado a dificultades, especialmente los municipios y ciudades más grandes, han mostrado iniciativa en la gestión de sus recursos humanos y materiales, al tiempo que han puesto en marcha las medidas de higiene y seguridad recomendadas por las autoridades



de salud pública. Algunos han innovado en sus prácticas y han colaborado para desarrollar mejores estrategias y aprender de lo que hacen otros municipios.

## REFERENCIAS

- Eau Secours. 2019. *Communautés bleues*. <https://bit.ly/32t0S7g> (consultado el 20 de julio de 2020).
- Eau Secours. (s.f.). *3 étapes pour devenir une Communauté bleue*. <https://bit.ly/3lgTnb2> (consultado el 20 de julio de 2020).
- Conseil des Canadiens. 2020. *Projet Communautés bleues*. <https://bit.ly/3n0v7KA> (consultado el 20 de julio de 2020).
- Conseil des Canadiens y SCFP-CUPE. 2016. *Guide pour le projet Communautés bleues. Faites de votre communauté une communauté bleue!* Ottawa: Conseil des Canadiens and SCFP-CUPE.
- The Blue Planet Project. 2019. *The Blue Communities Project*. <https://bit.ly/38sWDfR> (consultado el 20 de julio de 2020).



## Capítulo 28

Denisse Roca-Servat

Erika Meneses

# LA CAPACIDAD DE PAGO FRENTE AL DERECHO AL AGUA: IMPERATIVOS COMERCIALES Y ALTERNATIVAS SOCIO-PÚBLICAS EN MEDELLÍN

**E**ste capítulo describe la prestación de servicios de agua en Medellín, Colombia, en el contexto de la pandemia. Se analiza la introducción de medidas de emergencia nacionales y locales en relación con los servicios públicos de agua y saneamiento y la reacción de los movimientos sociales y las comunidades vulnerables ante estas medidas. Siguiendo los mandatos nacionales, la empresa local de servicios públicos Empresas Públicas de Medellín (EPM) ofreció un descuento en la tarifa para los usuarios más pobres y unas condiciones de pago más favorables para el resto. Sin embargo, ninguna de estas medidas fue “gratuita”. Por el contrario, aumentaron la deuda de los pobres y no contribuyeron a solucionar la falta de servicios esenciales en los barrios más marginados. En respuesta, las organizaciones populares propusieron estrategias alternativas para garantizar el derecho constitucional al agua, incluyendo la condonación de la deuda para los usuarios más vulnerables, así como el fortalecimiento de los acueductos comunitarios.

## INTRODUCCIÓN

Medellín es considerada una de las ciudades más desiguales de Colombia y de América Latina, con marcados contrastes socioeconómicos.

micos entre barrios (Medellín Como Vamos 2019). La empresa de servicios públicos, Empresas Públicas de Medellín (EPM), afirma que proporciona agua y saneamiento a la gran mayoría de los residentes, con una tasa de cobertura de agua del 97% y de alcantarillado del 95% (EPM 2019). Sin embargo, estas estadísticas no tienen en cuenta que los barrios más pobres y vulnerables están fuera del área de cobertura.

Con el objetivo de examinar críticamente el impacto de las medidas de emergencia introducidas por EPM durante la pandemia de covid-19 para el suministro del servicio de agua, este capítulo tiene en cuenta las perspectivas de los movimientos sociales y de las comunidades más vulnerables de la ciudad. La investigación se llevó a cabo mediante el método de la etnografía virtual. Este método incluyó la revisión de fuentes secundarias, páginas web institucionales y redes sociales, además de 12 entrevistas en profundidad realizadas por teléfono o plataformas virtuales a funcionarios de EPM, la Alcaldía de Medellín, concejales del municipio, líderes de movimientos sociales urbanos, abogados, activistas y residentes locales.

## **LAS MEDIDAS DE EPM CONTRA LA PANDEMIA**

Antes de la pandemia, EPM había estimado que alrededor de 19.000 hogares tenían sus servicios de agua suspendidos o desconectados, y unos 8.000 más estaban en riesgo de perder el servicio (EPM 2020a). Además, unos 16.644 clientes tenían servicios de agua prepagada y, por lo tanto, corrían el riesgo de quedarse sin agua debido a las limitaciones económicas. Los servicios de agua de prepago se ofrecen a los usuarios que no han pagado sus facturas de agua durante seis meses y se les ha cortado el servicio. Con los contadores de prepago, el 10% de lo que se les cobra se destina a pagar la deuda anterior, y el resto al consumo.

Siguiendo los mandatos nacionales de prestación de servicios públicos, EPM suspendió la parte de la deuda de reembolso de las tarifas de agua para los usuarios de agua y energía de prepago (De-

creto 2280 de EPM, 2020; funcionario de EPM, comunicación personal, 26 de junio de 2020). Además, creó un programa que permite a los usuarios acceder a una determinada cantidad de servicio de agua y electricidad durante el confinamiento, y pagar por este consumo adicional posteriormente (EPM 2020c). Bajo el programa Precargas por la Vida, EPM introdujo “recargas financiadas” (EPM 2020e) para los usuarios de agua prepagada. Si el consumo de agua prepagada de un usuario estaba normalmente entre 8 y 9 metros cúbicos al mes, bajo este programa se le daban dos cargas de 15 metros cúbicos mensuales para que no necesitara acudir a una tienda a recargar la tarjeta de prepago (funcionario de EPM, comunicación personal, 26 de junio de 2020).

Al presentar estas iniciativas, EPM dejó claro que simplemente estaba reprogramando los pagos, no ofreciendo servicios públicos “gratuitos”. Los usuarios del programa de prepago podían inscribirse en este programa desde el 27 de marzo de 2020 hasta el 15 de julio de 2020. A partir del 22 de julio, estas precargas especiales del servicio de agua se sumarían a las deudas anteriores (EPM 2020d) sin cobrar intereses durante 36 meses. Según EPM, el objetivo de las “Precargas por la Vida” -en virtud de las cuales a los hogares se les asignarían 30 metros cúbicos durante un mes (lo que equivale a unos tres meses de consumo regular)- era dar tranquilidad a las familias durante el cierre (EPM 2020e). Hasta el 31 de marzo se habían cobrado 3.000 precargas en el Valle de Aburrá, de las cuales 2.500 corresponden a la ciudad de Medellín (EPM 2020f).

Entre el 23 de marzo y el 31 de julio de 2020, EPM también suspendió todos los cortes de agua durante la emergencia sanitaria nacional y ordenó la reconexión y reinstalación del servicio de agua potable en las viviendas o locales en los que fue necesario suspenderlo. Bajo este programa se evitaron cortes a 7.650 familias en el área metropolitana (EPM 2020a, 2020c). Al 29 de abril de 2020, cerca del 96% de los 11.400 usuarios que no habían pagado por más de nueve meses consecutivos pudieron tener sus servicios reinstalados (EPM 2020c).

Para cumplir con los decretos del gobierno nacional, EPM suspendió el cobro de los intereses de las facturas de agua impagadas del 23 de marzo al 31 de julio (Decreto EPM 2310, 2020). También creó nuevas condiciones flexibles para la financiación, estableciendo plazos y tarifas que variaban según el nivel socioeconómico. EPM ofreció a los usuarios residenciales de los estratos más bajos (1 y 2) y de los estratos medios (3 y 4) una tasa de interés preferencial durante 24 meses. A los niveles de ingresos más altos (5 y 6) y a los usuarios no residenciales también se les ofrecieron condiciones especiales y tarifas reducidas. Además, la empresa ofrecía un descuento del 10% para los tramos 1 y 2, que era válido hasta un máximo de tres facturas pagadas a tiempo (Decreto EPM 2310, 2020; EPM 2020g).

En la ciudad de Medellín, la imposibilidad de pagar no es el único problema que limita el acceso al agua. La red formal de agua y saneamiento no llega a algunos barrios porque los asentamientos están situados más allá del perímetro urbano, en las partes altas de las montañas. Para dar servicio a estas poblaciones, EPM estudió la posibilidad de repartir agua en camiones cisterna durante la pandemia. Sin embargo, llegó a la conclusión de que los usuarios estaban demasiado dispersos por el Valle de Aburrá y que no contaban con los equipos adecuados. EPM también temía que la distribución de agua de esta manera fomentara las grandes concentraciones de personas, lo que no permitiría respetar las medidas de distanciamiento físico (EPM, comunicación personal, 13 de abril de 2020).

## **LAS REIVINDICACIONES DEL MOVIMIENTO SOCIAL**

Desde la perspectiva de los movimientos sociales, la covid-19 expuso los problemas de los barrios más pobres de la ciudad que ya existían mucho antes de esta crisis. Estos barrios están formados por personas de diferentes partes del país, muchas de ellas víctimas del conflicto armado colombiano (Granada 2008, Zibechi 2015, CNMH 2017). Para los residentes de estas comunidades el agua es



un “elemento vital necesario para la supervivencia” (líder social de la Comuna 8, comunicación personal, 23 de julio de 2020). Sin embargo, consideran que en este momento, al no tener acceso al agua, también se les impide ejercer su derecho a la ciudad. Así, para ellos, el agua constituye la vida, pero también revela las posibilidades que tienen todos los habitantes de un territorio de acceder a derechos que sean respetados y garantizados por igual. En este orden de ideas, según un miembro del movimiento social de la Mesa Interbarrial de Desconectados, el agua ha sido uno de los referentes físicos en torno a los cuales se ha planificado y organizado la ciudad (comunicación personal, 9 de julio de 2020).

Las redes de agua y alcantarillado de EPM no llegan a estas comunidades porque son asentamientos informales no reconocidos legalmente por la administración municipal (miembro de la Corporación Jurídica Libertad (CJL), comunicación personal, 13 de julio de 2020). Por lo tanto, los hogares han desarrollado diferentes formas de acceso al agua que continúan durante la pandemia. En algunos casos, los residentes de las laderas han construido sus propios acueductos formales e informales, extrayendo agua de los manantiales que bajan por las montañas (Botero-Mesa y Roca-Servat 2019). Otros solicitan donaciones de agua a los vecinos que tienen una conexión formal con EPM, o dependen de la solidaridad de amigos, familiares y conocidos (residente de la Comuna 1, comunicación personal, 1 de agosto de 2020). Cuando las finanzas lo permiten, algunos hogares también compran agua embotellada. En ciertos barrios, hay fuentes de agua no tratada que son controladas por grupos clandestinos. Esta agua suele llegar a última hora de la noche y cuando llega, la gente lava la ropa o la almacena para su uso posterior. La tarifa por este servicio es de 5.000 pesos (a una cotización de 3844 pesos por dólar) por semana (residente de la Comuna 1, comunicación personal, 1 de agosto de 2020). Otros obtienen agua de los tanques de agua a través de mangueras “informales”, aunque esta agua no sea apta para el consumo humano.

Algunos de estos mecanismos implican el contacto físico con

otras personas, creando temor, estrés, ansiedad e incluso depresión ante la posibilidad de contagios (Stoler et al. 2020). Las mujeres son las más afectadas por la amenaza adicional de la violencia doméstica (Stoler et al. 2020) y porque suelen ser las cabezas de familia. Como lo planteaba un residente: “¿Trabajamos y nos infectamos? ¿O dejar de trabajar y carecer de medios para comer y pagar los servicios?” (residente de la Comuna 1, comunicación personal, 1 de agosto de 2020).

Muchos hogares de los asentamientos ubicados en las zonas altas de la montaña no pueden pagar sus facturas ni siquiera en épocas regulares. La crisis económica de estas familias se ha visto agravada por la pandemia (Observatorio de Seguridad Humana de Medellín 2020), con una creciente preocupación por las desconexiones del servicio de agua. La desconexión se produce de dos maneras: los usuarios no prepagados del servicio, y Aguas Prepago. Ambas están sujetas a la capacidad de pago. Como nos lo informara un miembro del CJL: “Entendemos el agua de prepago como otra forma de desconexión. Un usuario con servicios de prepago puede ser desconectado de un momento a otro porque depende de la capacidad de compra del usuario. Si tiene dinero, puede recargar; si no lo tiene, se le desconecta” (comunicación personal, 13 de julio de 2020).

Los residentes también se han quejado de que la información difundida sobre el programa Precargas por la Vida ha sido confusa. Un residente dijo lo siguiente: “Con la pandemia, cuando estaba leyendo sobre Precargas por la Vida, tanto para el servicio de energía como el de agua, decía que sólo se puede recibir una carga de agua una vez durante los primeros meses, pero después no estaba muy claro” (miembro del CJL, comunicación personal, 13 de julio de 2020). Muchos residentes no estaban seguros de cuántas veces podían adquirir las precargas y de cómo pagarían la deuda adicional en el futuro.

Las organizaciones del movimiento social han presentado varias demandas relacionadas con el agua en el contexto de la pandemia. Además de proponer que EPM suspenda todas las desconexiones

(Corporación Contracorriente et al. 2020, Zona Nororiental de Medellín 2020) -medida que se implementó-, también exigen el suministro mediante camiones cisterna para los barrios y territorios donde hay acceso limitado a la red formal de agua (Corporación Contracorriente et al. 2020). Los barrios de la Zona Nororiental también proponen formas adicionales de pago de los servicios públicos que tengan en cuenta la capacidad real de pago de las familias de bajos ingresos: condonación de todas las deudas para el estrato 1, condonación del 50% de las cuentas de pago atrasadas para el estrato 2 y eliminación de las multas por mora para el estrato 3 mientras dure la pandemia (Zona Nororiental de Medellín 2020, 4).

Al hacer estas demandas, estas organizaciones hacen un llamado al Estado para que asegure el derecho al Mínimo Vital de Agua Potable o MVAP, el cual es definido por la Corte Constitucional de Colombia como “un derecho fundamental que le permite al individuo vivir de acuerdo con el estilo de vida que lo caracteriza, según su situación económica y todo lo que requiera para vivir con dignidad” (Sentencia T 469/18 citada en Román 2020). Hacen un llamado al Estado para que garantice este derecho en el mediano plazo para todos los hogares, no solo en el contexto de la pandemia, sino también por la constante exposición de los niños a otras enfermedades infecciosas asociadas a la calidad del agua (Corporación Contracorriente et al. 2020, Zona Nororiental de Medellín 2020).

Estas organizaciones han criticado las medidas mínimas de agua potable de EPM, reclamando la continuidad del servicio de agua y la inversión pública para ampliar la cobertura del servicio. Llaman la atención sobre el hecho de que en medio de la mayor amenaza de salud pública del siglo, la lógica empresarial de EPM no ha inspirado más que una innovación comercial: “¡Agua a crédito!” (Penca de Sábila 2020).

Las propuestas de estas organizaciones también piden al alcalde que priorice la recuperación y estabilización de las poblaciones vulnerables en el Plan de Desarrollo 2020-23, implementando medidas para fortalecer la economía informal y garantizando la cobertura

universal de salud y mejores condiciones de salubridad a través de “la prestación de servicios públicos esenciales y de saneamiento básico y el mejoramiento de la vivienda” (Corporación Contracorrente et al. 2020). Para ello, proponen la ejecución de la sentencia de febrero de 2020 en la que el Consejo de Estado ordenó a la ciudad dotar de agua potable al barrio Granizal, lo que implicaría la construcción de una infraestructura que podría beneficiar a más de 30.000 personas que viven entre el barrio Granizal y las comunas 1, 3 y 8 (Zona Nororiental de Medellín 2020, 12).

Además, las organizaciones sociales han pedido al gobierno local y al gobierno nacional que proporcionen una renta básica. La primera fase consistiría en identificar a las familias beneficiarias, y la segunda fase (que se aplicaría entre 2021 y 2023) supondría transferencias a estas familias para cubrir los gastos de salud, educación, seguridad alimentaria, acceso a la cultura, servicios públicos, empleos dignos y reconocimiento del trabajo doméstico. El objetivo de la renta básica es reforzar las capacidades de las personas para acceder a las condiciones mínimas indispensables para la vida.

Estas circunstancias excepcionales están dando lugar a reflexiones sobre las reivindicaciones históricas de los habitantes de los barrios populares. Muchos líderes de movimientos sociales y comunitarios están reconsiderando su estrategia discursiva que ha hecho hincapié en los mínimos básicos. En lugar de mínimos, la idea de máximos vitales ha ido ganando terreno durante la pandemia. Máximos vitales se refiere al desarrollo integral y a la dignidad del ser humano, cuestiones que no se pueden abordar cubriendo las necesidades mínimas, sino que requieren que se erradique toda forma de opresión y vulnerabilidad (líder social de la Comuna 13, comunicación personal, 15 de julio de 2020). Entre los máximos vitales para una vida digna se encuentra una noción expansiva de los derechos socioeconómicos, “incluyendo la alimentación, los servicios públicos esenciales, la vivienda y la educación” (líder social de la Comuna 8, comunicación personal, 23 de julio de 2020).

## “UNIDOS POR EL AGUA”

Aunque el Plan de Desarrollo 2020-23 reconoce la existencia de viviendas en zonas que carecen de la prestación de servicios básicos por su ubicación geográfica e incluye la discusión sobre cómo integrar estas zonas a través de nuevas tecnologías, no hay planes concretos para materializar esta idea. El plan de desarrollo también propone muchas intervenciones dirigidas a aumentar la cobertura de servicios básicos en los barrios periurbanos, “porque es allí donde existe el mayor déficit y donde se hace mucho más complejo el cumplimiento de las medidas sanitarias para frenar el contagio por covid-19 o cualquier otra pandemia” (Alcaldía de Medellín 2020, 11). Más específicamente, menciona la meta de ampliar la cobertura de agua y alcantarillado a través de la continuación del programa Unidos por el Agua y la adecuación de los acueductos comunitarios (Movimiento de Laderas 2020). Este programa está vigente desde 2016 como programa municipal de la anterior administración local en alianza con EPM.

Según la Corporación Jurídica Libertad (CJL), una organización de defensa legal de la ciudad, este programa permitió ampliar los servicios de agua y alcantarillado en algunos sectores de Moravia, La Honda y La Cruz (CJL, comunicación personal, 13 de julio de 2020). Sin embargo, el Plan de Desarrollo de la actual administración no le da suficiente importancia a este proyecto. A la CJL le preocupa que en el Plan de Desarrollo 2020-2023, el programa “Unidos por el Agua”, que ha sido rebautizado como Conexiones por la Vida por el nuevo gobierno municipal, no esté bien definido y no sea clara su continuidad. Los líderes sociales también han criticado este programa por no contemplar la limitada capacidad de pago de las personas, lo que provocará desconexiones y más usuarios de agua prepagada (líder social de la Comuna 13, comunicación personal, 15 de julio de 2020).

## LA IMPORTANCIA DE LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS

Antes de la expansión de EPM a los barrios periféricos, la gestión del agua se realizaba mediante varios acueductos comunitarios. Por ejemplo, el acueducto del barrio El Faro, situado en los límites de la periferia urbana-rural, existe desde hace más de 30 años. El agua que suministra proviene de la quebrada La Castro, y no cuenta con ningún sistema de tratamiento de sus aguas. Entre 2008 y 2016, la comunidad construyó un sistema de acueducto y alcantarillado no convencional que hoy beneficia a más de 2.100 familias. Sin embargo, hay aproximadamente entre 350 y 400 hogares en los barrios más altos de la Comuna 8 que aún no cuentan con los servicios por estar fuera del perímetro urbano (líder social de la Comuna 8, comunicación personal, 23 de julio de 2020).

Durante la pandemia, los habitantes de estos sectores han tenido que enfrentarse a dificultades adicionales en cuanto al uso del agua del acueducto: “Durante las vacaciones los turistas locales vienen a la zona y contaminan el agua. Tenemos que cerrar la válvula los sábados, domingos y lunes, y tenemos que usar el agua que queda en el tanque. Los que no tienen un tanque de almacenamiento tienen que beber barro” (líder social de la Comuna 8, comunicación personal, 23 de julio de 2020). Estas familias han hecho algunas mejoras para limpiar el agua y han estado luchando desde 2016 para que el agua de El Faro sea potable (líder social de la Comuna 8, comunicación personal, 23 de julio de 2020; miembro del MID, comunicación personal, 9 de julio de 2020).

Es importante mencionar que si bien El Faro es el caso más conocido de acueducto periurbano, no es el único (miembro del MID, comunicación personal, 9 de julio de 2020). Los barrios populares de las laderas reclaman el apoyo, la creación y el “fortalecimiento de los acueductos comunitarios para garantizar el acceso a agua apropiada para el consumo humano” (miembro de la CJL, comunicación personal, 13 de julio de 2020). Por otro lado, los líderes co-



munitarios cuestionan el papel de EPM en este tema: “¿Por qué no permite la formalización de los acueductos comunitarios? ¿Por qué no mejora su infraestructura?”. (Miembro del MID, comunicación personal, 9 de julio de 2020). El fortalecimiento de los acueductos comunitarios es crucial para democratizar la gestión del agua y garantizar el acceso como un derecho fundamental.

## CONCLUSIÓN

El caso de EPM ilustra la importancia de democratizar los servicios básicos de agua y saneamiento y defender el agua como un bien común y un derecho fundamental. La pandemia de covid-19 ha profundizado una crisis que los colombianos venían sufriendo a causa de un modelo económico capitalista basado en una ideología neoliberal, tecnocrática, acumulativa e individualista. En este sentido, cuando hablamos de democratizar los servicios básicos de agua y saneamiento no nos referimos a las formas en que el capitalismo ha cooptado o se ha apropiado de la democracia liberal -que se limita a una democracia representativa superficial en la que mandan los intereses privados (Roa 2016)- sino a la necesidad de trascender la democracia representativa y transformar nuestras comunidades para crear formas deliberativas y comunitarias de participación ejercidas a nivel local y nacional (Santos y Avritzer 2007). Esta democratización debe tener en cuenta la interseccionalidad como herramienta que revela la complejidad de las interrelaciones de diferentes estructuras opresivas como la raza, la clase social, el género, la edad, la diversidad funcional o la sexualidad, entre otras (Collins 2017).

En este sentido, la prestación del servicio de agua en la ciudad de Medellín muestra la tensión entre la visión neoliberal del agua y la que entiende el agua como un derecho fundamental. Hay por lo menos tres puntos de discordia: (a) la tensión entre la comprensión del agua como un recurso natural estratégico versus un bien común, (b) la tensión entre el agua como mercancía y como dere-

cho fundamental, y (c) la tensión entre los modelos corporativos de gestión del agua y la gestión comunitaria del agua.

En cuanto a la primera tensión, destacamos que, según la lógica empresarial de EPM, el agua es al mismo tiempo un recurso escaso que debe regirse por el mercado y un bien público que pertenece al Estado. En el cumplimiento de su deber de prestar un servicio, EPM debe cumplir ante todo su función empresarial. En cambio, para movimientos sociales como la Mesa Interbarrial de Desconectados y las organizaciones barriales de la Comuna 8, el acceso al agua brinda la posibilidad de una vida digna (en términos de salud, vivienda y servicios básicos). Como base de la vida, el agua no es una cosa, sino que está presente de múltiples maneras y, por lo tanto, se puede acceder a ella y conocerla también de diversas formas.

En cuanto a la segunda tensión, vemos cómo para la empresa el objetivo de lograr la cobertura universal choca con el problema de la accesibilidad y la asequibilidad. Para EPM, es imposible garantizar el derecho al agua sin integrar los costes y el pago por su uso. En cambio, para los movimientos sociales, la falta de agua potable revela la desigualdad en el acceso a los derechos y a la dignidad humana. Por ello, en el contexto de la pandemia, los movimientos vecinales han reclamado la condonación de la deuda para el pago de los servicios básicos para el estrato más bajo, la ampliación del Mínimo Vital de Agua Potable para la población más vulnerable, y la implementación de una renta básica al aumentar los índices de hambre, pauperización y violencia.

Por último, el tercer punto pone de manifiesto el contraste entre la orientación de EPM y los acueductos comunitarios a la hora de gestionar. Por su parte, la lógica de mercado de EPM limita su capacidad de prestar servicios públicos básicos. Esto lo podemos ver, por ejemplo, en el programa “Unidos por el Agua - Conexiones por la Vida”: si bien brinda acceso al agua a personas vulnerables que viven en zonas de alto riesgo o fuera de los límites del perímetro urbano, no responde adecuadamente a la inequidad del sistema económico ni a la violencia que cruza los temas de clase social con

los de raza, género, edad, sexualidad, etc. Según los movimientos sociales, EPM parece estar más interesada en los pagos que en garantizar los derechos fundamentales.

A la luz de estos resultados, nuestras recomendaciones para las políticas públicas de acceso y financiación de los servicios básicos de agua y saneamiento en Medellín son las siguientes:

- Ampliar los canales de comunicación y la confianza entre EPM y la sociedad civil, especialmente con los movimientos y asociaciones de vecinos.
- Garantizar el Mínimo Vital de Agua Potable como derecho humano fundamental en el marco del Estado Social de Derecho y como mecanismo de reparación para las víctimas del conflicto armado interno. Además, el Mínimo Vital de Agua Potable debe extenderse a toda la población vulnerable durante las crisis.
- Integrar un análisis interseccional, que tenga en cuenta a los sujetos de especial protección, así como en las diferentes formas de opresión en las políticas públicas de agua.
- En un contexto de profundización de la crisis económica, el gobierno municipal de Medellín y EPM deberían integrar esfuerzos para condonar el 100% de las deudas por servicio básico para el estrato 1 y el 50% para el estrato 2, además de ofrecer facilidades de pago más flexibles para el estrato 3. Adicionalmente, se debe prestar más atención a la forma en que se manejan, visualizan y ejecutan los servicios públicos.
- Continuar y reforzar las subvenciones cruzadas y los mecanismos de solidaridad entre grupos sociales, buscando la redistribución y la equidad.
- Reforzar y ampliar el programa “Unidos por el Agua - Conexiones por la Vida” para que llegue a más zonas de la ciudad incluyendo mejoras integrales en los barrios y garantizando el acceso al agua como un derecho fundamental.
- Reconocer la autonomía de los acueductos comunitarios y fortalecer los acuerdos público-comunitarios, permitiendo una

variedad de formas de gestionar el agua como un bien común.

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación forma parte del proyecto “Historizando Urbanismos en el Sur Global. PARTE 2”, número 101C-05/18-12, de la Universidad Pontificia Bolivariana de Colombia, en colaboración con la Universidad de Montreal, Canadá. También recibió apoyos del Proyecto de Servicios Municipales (MSP) y del Instituto Transnacional (TNI).

## REFERENCIAS

- Botero-Mesa, M. y Roca-Servat, D. 2019. Water Rights and Everyday Ch'ixi Practices in the Barrio El Faro in Medellin, Colombia. *Water* (11): 1-20.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2013. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad (BASTA YA! Colombia: *Memories of war and dignity*). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Collins, P.H. 2017. La diferencia que crea el poder: interseccionalidad y profundización democrática. *Investigaciones feministas* 8(1): 19-39. <https://bit.ly/2QEVbNi> (consultado el 30 de julio de 2020).
- Consejo de Medellín. 2020. Plan de Desarrollo de Medellín – Medellín Futuro 2020 - 2023. <https://bit.ly/2EEZGVN> (consultado el 16 de agosto de 2020).
- Corporación Contracorriente, Corporación Jurídica Libertad, La Moradia, Colectivo de Arquitectas, Mesa de vivienda Comuna 8, Mesa Interbarrial de Desconectados, Proyecto Colectivo Tejearaña. 2020. Pronunciamento Contingencia Covid-19. <https://bit.ly/3lvZF7h> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- EPM. 2019. *Informe de Gestión 2016 - 2019*. Medellin, Colombia. <https://bit.ly/3hHK6XN> (consultado el 16 de mayo de 2020).
- EPM. 2020a. EPM habilita esta semana el servicio de acueducto a 9.500 familias que lo tenían suspendido por falta de pago y en las siguientes semanas revisará cerca de 16.400 predios que lo tienen cortado por una

- mora superior a nueve meses. <https://bit.ly/34SlLep> (consultado el 16 de mayo de 2020).
- EPM. 2020b. Programa Conexiones por la Vida de Acueducto y Alcantarillado. <https://bit.ly/2J3HF5j> (consultado el 16 de mayo de 2020)..
- EPM. 2020c. EPM adoptó nuevas medidas propias y del Gobierno Nacional para posibilitar el acceso a los servicios públicos durante la pandemia del coronavirus (COVID-19). <https://bit.ly/2EKIiyL> (consultado el 16 de julio de 2020).
- EPM. 2020d. Precargas por la Vida. <https://bit.ly/3hOzp5W> (consultado el 20 de agosto de 2020).
- EPM. 2020e. Con las medidas especiales adoptadas de reconexión de servicios y la de recargas de Energía y Agua Prepago, EPM beneficia alrededor de 1.240.000 personas. <https://bit.ly/3gLlOuy> (consultado el 30 de julio de 2020).
- EPM. 2020f. Hasta la fecha, EPM ha reconectado los servicios públicos a 28,800 familias. <https://bit.ly/3b8733Z> (consultado el 30 de julio de 2020).
- EPM. 2020g. Queremos que sigas disfrutando de los servicios públicos, por ello implementamos las siguientes medidas de alivio para clientes y usuarios. <https://bit.ly/34O3GOf> (consultado el 30 de mayo de 2020).
- EPM. 2020h. EPM trabaja con compromiso para prestar los servicios de acueducto y alcantarillado a la comunidad <https://bit.ly/3bcNA1P>. (consultado el 18 de mayo de 2020).
- Granada, J.G. 2008. *Forced displacement and collective action on the Medellín displaced population organizations table*. Tesis de maestría. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Medellín Cómo vamos. 2019. *Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2016-2019*. Medellín, Colombia. <https://bit.ly/2EIhtv8> (consultado el 30 de mayo de 2020)..
- Movimiento de Laderas. 2020. Propuesta para el Plan de Desarrollo de Medellín 2020-2023. <https://bit.ly/2Ez2Dr4> (consultado el 6 de julio de 2020).
- Observatorio de Seguridad Humana Medellín. 2020. *Primer Reporte de Monitoreo. La Seguridad Humana de las Comunidades de Medellín en tiempos del COVID-19*. Universidad de Antioquia. <https://bit.ly/2DiZ6fQ> (consultado el 6 de junio de 2020).

- Penca de Sábila. 2020. Agua a crédito hoy, sed y deudas para mañana. <https://bit.ly/3b9AuT2> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Roa, M.C. 2016. Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia. *GIGA Working Papers* (291). <https://bit.ly/3juX2AU> (consultado el 30 de julio de 2020).
- Roman, M.H. 2020. Recuperar lo social, es prever las consecuencias de la contingencia por la pandemia. Sobre el Mínimo Vital en el Plan de Desarrollo de Medellín 2020-23. *Kavilando*. <https://bit.ly/2QRhrUx> (consultado el 30 de julio de 2020).
- Santos, B. de S. y Avritzer, L. 2007. Introduction: Opening Up the Canon of Democracy. In: Santos, B. de S. (ed.) *Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon*. Londres: Verso.
- Stoler, J., Jepson, W.E. y Wutich, A. 2020. Beyond handwashing: Water insecurity undermines COVID-19 response in developing areas. *Journal of Global Health* 19(1):1-4.
- Zibechi, R. 2015. Medellín. La ladera grita, resiste y construye. *Kavilando* 7(1): 39-46. <https://bit.ly/2G4aM70> ((consultado el 25 de julio de 2020).
- Zona Nororiental. 2020. Plan de Recuperación y Reparación Integral Territorial para la Zona Nororiental y Barrios Populares. Propuestas para el Plan de Desarrollo de Medellín 2020-2023. <https://bit.ly/2YK6lVu> (consultado el 30 de julio de 2020).