

Las implicaciones sociales de la privatización del agua

Abril Casas Cervantes

Maestrante en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, con énfasis en AL-UE,

Universidad de Guadalajara

Fecha de recepción: 03/03/2014

Fecha de aceptación: 20/03/2014

Resumen

Entre las soluciones más controversiales para combatir la escasez de agua en algunas regiones se encuentra la privatización del servicio. Tal controversia se basa en las implicaciones sociales que esta solución trae consigo y que pocas veces son consideradas por los tomadores de decisiones. Aquellos que defienden el servicio público del agua, mencionan que existen poderosos argumentos en contra de la privatización, entre ellos la disolución del derecho humano al agua; la omisión de valores democráticos fundamentales, como la participación; y la disolución del papel del ciudadano bajo una lógica de cliente.

Palabras clave: Privatización, servicio público, derecho humano al agua.

Abstract

Among the most controversial solutions for fighting the water shortage suffered in some regions is the privatization of this service. The controversy is based on the social implications that this solution brings along which is not very often taken into account by those who make the decisions. Those who defend the public service of water say that there are powerful arguments against privatization, being among them the dissolution of the human right to water; the omission of fundamental democratic values such as participation; and the dissolution of the role of the citizen following a client rationality.

Key words: Privatization, public service, human right to water.

Introducción

El agua, dada su importancia vital y la escasez por la que atraviesan numerosas comunidades e individuos alrededor del mundo, es un tema de discusión que ha captado actualmente la atención de los gobiernos a todos los niveles. Cómo combatir la escasez y

cuál es la mejor forma de gestionar el recurso, son ahora temas centrales que han sido el eje de numerosos estudios.

El presente texto busca ofrecer una visión social de la privatización. En la primera parte se discute el tema de la escasez, ya que es a partir de esta situación que la discusión de la privatización y la búsqueda de mejores formas de gestión del agua toman importancia a nivel mundial. Se hace una aclaración puntual de los diferentes tipos de escasez que en el discurso académico y político se señalan: la escasez social y la escasez física. La segunda parte intenta dar una definición de lo que es la privatización y muestra dos casos actuales emblemáticos: el caso de Cochabamba, Bolivia y el caso de Aguascalientes, México, los cuales son útiles para extrapolar con la teoría acerca del tema. La última parte se centra en analizar algunas de las implicaciones sociales de la privatización, utilizando los mismos casos que la segunda parte.

La situación de escasez

Para entender el debate acerca de los procesos de privatización es necesario revisar el origen del mismo, el cual se basa en la situación de escasez. Esta situación actúa como argumento principal para los defensores de la privatización y es razón suficiente para considerar que es la mala administración pública del agua la que ha provocado la escasez que actualmente disminuye la calidad de vida de millones de personas alrededor del mundo. Por otro lado, hay quienes aseguran que es precisamente la escasez la que justifica que el Estado intervenga para procurar el acceso igualitario y evitar que el recurso sea sobreexplotado por grupos de poder perjudicando el acceso al agua por los usuarios domésticos.

Escasez física

Actualmente, es prácticamente innegable el hecho de que nos encontramos ante una crisis ecológica de magnitudes abrumadoras. Los recursos naturales alrededor del mundo agonizan ante la sobreexplotación que impone una economía neoliberal que se sirve de ellos, casi siempre, sin establecerse límites o plantearse un uso racional y sustentable de los mismos. El agua como recurso natural no renovable no queda exento de esta lógica. Hoy,

millones de personas en el planeta no cuentan con acceso al agua, y si lo tienen, en ocasiones las condiciones de ésta no son las adecuadas para usarla sin correr altos riesgos para la salud. El discurso de “la crisis del agua” es utilizado por organizaciones internacionales y autoridades gubernamentales para explicar el porqué de estas marcadas disparidades.

El Informe sobre Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas 2006, *Más allá de la escasez*, es puntual en describir que, efectivamente, el uso del agua ha crecido más que la población durante menos de un siglo. Mientras que la población se cuadruplicó, el uso del agua se multiplicó por siete (PNUD, 2006:137). En la actualidad una parte importante de la población mundial vive en cuencas hidrológicas en las que se extrae más agua y de manera más rápida de la que el ciclo hidrológico puede soportar o de la que es capaz de recuperarse. Es decir, la demanda humana se ha colocado por encima de la oferta natural (Soares y Vargas, 2008:90). Este comportamiento está relacionado con el cambio en los procesos productivos de los últimos años y la cantidad cada vez mayor que requiere la industria. Para el año de 1900 la industria utilizaba 6% de agua en el mundo; actualmente utiliza cuatro veces más. Sin embargo, a pesar del aumento en el consumo en el ámbito industrial, la agricultura sigue encabezando la lista como el sector que más agua requiere para su desarrollo, ya que 70 por ciento del agua dulce se utiliza para regar (Banerjee y Duflo, 2012:142).

La utilización directa del agua es sólo una cara del problema de la escasez. La complejidad del fenómeno en varias regiones del mundo se explica también a través de la degradación de los sistemas acuáticos, la deforestación, la contaminación del agua, entre otras. Estos factores alteran el ciclo hidrológico provocando sequías y/o degradando la calidad del agua haciéndola inutilizable para el consumo humano. Pedro Arrojo señala que en el mundo hay más de 1 200 millones de personas que no tienen acceso garantizado al agua potable, y como consecuencia de esto más de 10 000 personas mueren, en su mayoría niños. El problema, según el propio autor, no es tanto la escasez sino la calidad del agua, es decir, la degradación de los ecosistemas acuáticos. Por otro lado, ríos, lagos y humedales se encuentran en crisis severas de biodiversidad. “Tal como señala la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua [...] ambas realidades son cara de una misma crisis: la crisis

de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y del ciclo hídrico continental” (Arrojo, 2008:26).

Por lo anterior, el argumento de la “crisis del agua” ha llegado a establecerse fuertemente en el imaginario social por las razones antes descritas y parece explicar de una vez por todas que la escasez en ciertas regiones es porque “nos estamos quedando sin agua”. La crisis ambiental ha permeado el discurso internacional encontrando una explicación que parece ser inapelable y evidente. Los números y las estadísticas apuntan a esta crisis como la culpable de la escasez, la cual aumenta a pasos acelerados. Ante esta situación parece ser que la única opción es administrar lo mejor posible lo poco que queda del recurso.

La escasez física del agua, de acuerdo con estándares internacionales, se puede describir como la situación en la que no se cuenta con agua suficiente para satisfacer las necesidades domésticas. En términos numéricos y según los hidrólogos, la escasez de un país, región o ciudad se determina mediante la observación de la ecuación población-agua disponible. Una medida estándar es que una persona necesita 1 700 metros cúbicos para realizar actividades domésticas y de aseo personal. Una disponibilidad por debajo de 1 000 representa un estado de *estrés por falta de agua*, y por debajo de los 500 metros cúbicos se habla de *escasez absoluta*. (PNUD, 2006:135). De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) el consumo mínimo de agua debe ser igual a 20 litros al día de una fuente segura que se encuentre a máximo un kilómetro de distancia del hogar (PNUD, 2006: 35).

Actualmente diversos sectores como el gubernamental, el social, y el privado debaten acerca de cuál es la manera más eficiente de llevar a cabo la gestión del agua para asegurar la disponibilidad de acuerdo a éstos estándares internacionales. Para muchos, es la mala gestión que se ha realizado desde el sector público la que ha provocado la escasez. El despilfarro de los usuarios, la sobreexplotación del recurso común en la agricultura, y las laxas políticas para regular la contaminación son sólo algunos de los errores que, para el sector privado, el sector público ha cometido. Para otros, la gestión desde el Estado sigue siendo la respuesta y se deben centrar esfuerzos en elaborar políticas públicas que permitan un acceso igualitario.

Escasez social

La escasez del agua tiene varias aristas. Por un lado, hemos visto que la escasez física es una realidad en muchas regiones del mundo. Sin embargo, en diversos contextos la escasez tiene orígenes que van más allá de procesos naturales y se explica también a través de relaciones sociales y políticas entre individuos o grupos.

La escasez, de acuerdo con Patricia Ávila, tiene que ver con “las relaciones que establecen los asentamientos humanos con el medio ambiente y sus mediaciones existentes. Esto es porque las tecnologías y conocimientos asociados con el uso y manejo del agua, así como las relaciones sociales y de poder, determinan su aprovechamiento, acceso y apropiación. Igualmente los elementos y procesos biofísicos determinan la disponibilidad y la calidad del agua” (Ávila, 1996:32). Para comprender, entonces, cómo se ha llegado a una situación de escasez se debe de estudiar la problemática desde una perspectiva más amplia que contemple no sólo la escasez física sino también la escasez social.⁹

Desde este enfoque, la situación de escasez es un fenómeno complejo. Ávila, atendiendo a dicha complejidad ofrece un panorama de las diferentes disciplinas desde las que se puede abordar (Ávila, 1992:36):

- a) El agua y la cuestión cultural: se refiere al estudio de aquellos aspectos relacionados con la cosmovisión y mitos indígenas sobre la naturaleza.
- b) El agua y la cuestión urbana: se refiere al estudio de la gestión y dotación del servicio de agua a las ciudades.
- c) El agua y la cuestión sociopolítica: se refiere a los conflictos sociales y políticos por el agua y el acceso diferencial al agua entre la población.

La escasez derivada de la organización social o la relacionada con la cuestión sociopolítica, es más común de lo que se imagina, e incluso entra en conflicto con la abundancia natural del recurso. Existen regiones en las que los habitantes padecen dificultades para acceder al agua mientras que, paradójicamente, se construyen obras hidráulicas de dimensiones asombrosas en su territorio con el objetivo de trasvasar el agua en bloque de una cuenca a

⁹El término escasez social no cuenta con una conceptualización específica, para efectos de este trabajo se utiliza el término para hacer una distinción puntual entre éste, y el término de escasez física. La escasez social es entonces una situación en la que, habiendo recurso hídrico suficiente, ciertos grupos sociales no pueden acceder a él.

otra. Escenarios como estos conducen a situaciones de escasez y hacen parecer irrelevante la abundancia de agua en la zona, ya que finalmente los medios para acceder a ella son bloqueados por grupos de poder o imposibilitados por una mala gestión. Prueba de ello son los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, los cuales muestran los niveles de disponibilidad de agua más elevados en México gracias a la lluvia, e irónicamente tienen las tasas más bajas de acceso a agua potable (PNUD, 2006:55).

Es importante reconocer que la gestión de los gobiernos locales no siempre es eficiente¹⁰. En ocasiones las autoridades públicas obedecen a intereses económicos que terminan menguando el acceso de los usuarios domésticos, por ejemplo, existen casos donde grupos económicos requieren grandes cantidades de agua para desarrollar actividades productivas y la autoridad facilita las condiciones para que sea posible otorgar las concesiones del recurso hídrico, aunque esto signifique una disminución o incluso la cancelación del servicio de agua para ciertos sectores de la sociedad provocando escasez social. En este contexto, la escasez viene como resultado del acceso diferenciado al recurso.

Un caso emblemático en México es el conflicto que hubo en el municipio Villa de Allende en el Estado de México en 2004. En esta región, indígenas mazahuas, sobre todo mujeres, se movilizaron para exigir su derecho al agua, el cual históricamente les había sido negado. Esto a pesar de que en su territorio se habían construido grandes obras hidráulicas como el sistema hidroeléctrico Miguel Alemán, el cual más tarde sería incorporado al Sistema Cutzamala pensado para abastecer a la sedienta ciudad de México. El problema de fondo era que mientras las autoridades centraban sus esfuerzos en la ciudad, las comunidades mazahuas de Villa de Allende vieron mermado su acceso y disponibilidad al agua. “La paradoja era que teniendo la potabilizadora más grande de América Latina en su territorio, las comunidades indígenas y campesinas aledañas al Sistema Cutzamala no [habían] tenido agua entubada en sus hogares por muchos años” (Gómez, 2010:14).

Una situación común, sobre todo en municipios pequeños, es que los ayuntamientos no cuenten con los recursos suficientes para prestar un servicio eficiente a la población. En estas condiciones la escasez no se debe precisamente a la negación deliberada del servicio, sino a la imposibilidad económica para prestarlo. Los gobiernos locales enfrentan retos

¹⁰ En México son los gobiernos locales, específicamente los gobiernos municipales los que son responsables legalmente de prestar los servicios de agua potable.

importantes para cumplir con la prestación de servicios públicos y deben buscar los mecanismos que les permitan gestionar la escasez para poder cumplir lo que por ley les corresponde (Landaverde, 2006:97). Algunos ayuntamientos con problemas de liquidez están optando rápidamente por la privatización como solución a sus problemas financieros (Barlow y Clarke, 2004:149) y como solución al problema de escasez. Sin embargo, la privatización de los servicios de agua potable puede provocar escasez social. Aunque de forma explícita no se impida el acceso al servicio, las tarifas pueden excluir a cierta parte de la población que no pueden pagarlas. En este caso, la privatización lejos de garantizar el acceso al agua potable a la población deteriora la situación de los más pobres animando procesos de corrupción (Arrojo, 2005: 362). En este caso el acceso diferenciado viene como consecuencia de la imposición de una tarifa al servicio.

De esta manera, diversos factores desembocan en escasez social; factores que encuentran su origen en la mala gestión por parte de las autoridades locales, en la incapacidad de los gobiernos locales para hacerlos eficientes, en el surgimiento de grupos de poder que encarecen el acceso al resto de la población y en los procesos de privatización que provocan acceso diferenciado al servicio. En este contexto los debates acerca de quién debe administrar el recurso y cuál es la mejor forma de hacerlo son aún inacabados. En la práctica ha habido razones para pensar que la privatización es la respuesta a la escasez, pero también ha tenido fracasos aplastantes. Por otro lado, la gestión pública del agua, ha dado muestras de ser ineficiente, pero también ha tenido éxitos en muchas partes del mundo que vale la pena revisar.

La privatización

Según algunos autores provenientes de las ciencias sociales el término de privatización tiene una amplia gama de significados, sin embargo concuerdan que, en la generalidad, el concepto del *Diccionario de la Real Academia* recoge los elementos básicos de las múltiples definiciones: “Transferir una empresa o actividad pública al sector privado” (Ortega y Sanz, 2005:122). La definición, como se observa, abarca no sólo empresas sino también actividades que antes estaban en manos del sector público. En el caso del agua no es ésta la que se transfiere sino la prestación del servicio, que en sí corresponde a una actividad.

En el discurso político, generalmente, la terminología suele ser ambigua. Algunos autores como Campero Arena argumentan que en este ámbito la utilización del término *privatización* es sustituida por el de *participación privada* porque se considera que la privatización se refiere sólo al caso de privatización total. Por otro lado, algunos académicos y estudiosos de la gestión del agua son claros en el concepto y utilizan el término privatización “cuando empresas privadas adquieren control parcial o total sobre el agua o sobre alguna parte de su ciclo natural o de su aprovechamiento humano” (Campero, 2011:6). La autora es puntual en señalar que estas discrepancias argumentativas se derivan de condiciones y decisiones políticas. La utilización del término participación privada tiene el propósito de matizar el discurso y evitar la alarma de la población por la pérdida de un bien público convirtiéndolo en un bien privado. La mercantilización del agua como un bien privado constituye un cambio en las relaciones prestador-usuario ya que la ganancia es apropiada por un agente privado quien detenta el derecho de propiedad (Castro,2009: 35). En general, la privatización puede producirse de tres maneras, basadas en tres modelos de acuerdo con Barlow y Clarke (2004:147):

- 1) El primer modelo implica la venta pura y simple de parte de los gobiernos a empresas privadas de los servicios de tratamiento y suministro del agua pública.
- 2) El segundo modelo consiste en otorgar una concesión por parte del gobierno que dé licencia para la explotación del suministro público del agua. En este caso el mantenimiento del sistema está a cargo de las empresas concesionarias, las cuales también se encargan del cobro del servicio más un suplemento como beneficio de explotación.
- 3) En el tercer modelo, los gobiernos contratan a una empresa para que gestione el servicio del agua a cambio de un precio administrativo; en este caso la empresa no se encarga del cobro del servicio, sino sólo de cobrar el suplemento como beneficio de explotación.

A pesar de la eficiencia que pueda significar el permitir que una empresa privada participe de cualquiera de estas formas en el suministro de agua, existen una serie de factores sociales que no se consideran en estas transacciones y que serán abordados más adelante. Lo que es indispensable destacar ahora es que una empresa, a diferencia del Estado –en un sentido normativo–, no tiene como objetivo asegurar el acceso equitativo al agua, sino la

obtención del máximo beneficio, y esta premisa económica por sí sola ya da pie a una amplia discusión acerca de la viabilidad social de la privatización.

Los procesos de privatización de los servicios públicos se implementan alrededor del mundo a partir de ajustes estructurales impulsados por agencias internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo la lógica del Consenso de Washington, el cual promovió la inversión privada en el marco de la crisis de los años ochenta (Campero, 2011:5). Como consecuencia, la globalización económica y la desregulación de los mercados financieros han ido incitando a que los gobiernos intervengan cada vez menos en política económica. Pedro Arrojo señala que los espacios de intervención pública en materia de redistribución de rentas y prestación de servicios públicos se han visto restringidos a favor de unas relaciones de mercado globalizadas, bajo la preminencia de los intereses financieros transnacionales (Arrojo, 2005: 358).

Es importante situar la discusión de la privatización en el tiempo, ya que, como se mencionó anteriormente y como lo indica Campero, es hasta hace algunas décadas que el discurso privatizador toma fuerza. Es interesante observar que durante años, en la mayoría de los países, se diera por hecho que los gobiernos proveyeran de agua potable a sus habitantes. La gestión pública del agua era poco cuestionada y en pro de la eficiencia los subsidios eran la respuesta más aceptada. El manejo público del agua era la condición esperada (Camperos, 2011:5). Así que el hecho de que nos encontremos discutiendo el tema, es resultado de un contexto social, político y económico específico, que como ya se dijo, obedece a procesos globalizadores y de mercado.

El discurso privatizador tiene bases bastante consistentes. Por un lado, es la propia gestión pública la que argumenta una ineficiencia en la prestación del servicio. El mercado es visto como un agente que puede mejorar e incluso ampliar el servicio de agua potable. Las múltiples tareas que tiene el sector público le hacen imposible prestar cada uno de los servicios de manera eficiente y en ocasiones el apretado presupuesto con el que cuenta lo limita aún más.

Antes de mencionar algunos de los argumentos más utilizados en pro de la privatización es importante comprender desde qué perspectiva ven el agua. Aguilera Klink observa que los economistas, principalmente, tienen o pueden tener tres tipos de nociones del agua y de su relación con el mercado (Aguilera, 2008: 34-36).

- 1- El agua como factor de producción. Bajo esta perspectiva el agua es considerada como un bien económico o como un factor de producción. Esta perspectiva se basa en la capacidad del agua para generar un valor monetario utilizándola para actividades productivas, por ejemplo el riego de sembradíos.
- 2- El agua como activo financiero. Algunos economistas consideran que los recursos naturales agotables¹¹ como el agua son activos financieros. Consideran que “el agotamiento óptimo desde el punto de vista del propietario-extractor de este tipo de activos, sería aquella que permitiese la obtención de una rentabilidad similar a la de otros activos financieros que soportasen el mismo tipo de riesgo”. Esta perspectiva se basa en la racionalidad económica, que, según el autor, ignora el contexto social y ambiental en el que se encuentra.
- 3- El agua como activo social. Algunos economistas, incluyendo al propio Aguilera Klink, observan el agua como activo social, tienen una perspectiva funcional del agua a partir de su capacidad para satisfacer todo un conjunto de funciones económicas, sociales y ambientales.

Esta última perspectiva reconoce el agua no sólo como una mercancía sino como un elemento necesario para el desarrollo en todos los sentidos, social y económico, “un imperativo central para la supervivencia, sostenimiento, continuidad y vida a la comunidad” (Utton, 1985: 992, citado en Aguilera, 2008:36). Cabe señalar, que no se pretende aquí negar la importancia económica del agua, sino anteponer los aspectos sociales ante cualquier otro ámbito.

Unos de los argumentos principales utilizados por los privatizadores es la tragedia de los comunes, la cual ha sido útil para describir un sin fin de problemas relacionados con los bienes comunes como crisis forestales, problemas de cooperación internacional, hambrunas, conflictos comunales y problemas de distribución y aprovechamiento del agua. Esta explicación presentada por Hardin se refiere a la situación en la que alguien, buscando su interés personal, hace uso de un recurso común (en este caso el agua) de manera irresponsable, esto causa un deterioro en el recurso el cuál terminará por ser inutilizable o escaso tanto para él como por los otros usuarios. Según el autor, el individuo siempre perseguirá su propio beneficio e intentará sacar provecho del recurso, de no ser así el

¹¹ El agua puede ser un recurso agotable sino en cantidad si en calidad para el consumo humano.

individuo es consciente de que alguien más lo hará (Hardin, 1995:3-4). La carga que se le ha puesto a recursos de uso común como el agua ha provocado la escasez, y ha puesto en entredicho, según algunos autores, el modelo de servicio público como forma de gestión ya que se puede decir que el agua es “de todos y de nadie” y todos sacaran el mayor provecho porque el acceso es ilimitado o como diría Elinor Ostrom;

““Parece, entonces, que hay cierta verdad en la máxima conservadora según la cual la propiedad de todos es la propiedad de nadie. Nadie valora la riqueza que es gratuita para todos, porque es lo suficientemente arriesgado para esperar que elige el tiempo propicio para su uso sólo encontrará que ese recurso ya ha sido tomado por otro [...]” (Ostrom, 2011: 38).

Hardin plantea que la solución a la tragedia es una dura intervención del Estado por medio de la centralización de los bienes comunes. Sin embargo, dada la ineficiencia que para algunos especialistas ha demostrado el sector público, la tragedia entonces es entendida como la plantea Hardin pero la solución no. En el contexto actual y desde la perspectiva de la privatización parece que el robusto aparato estatal se ha desgastado y ha terminado por ser ineficiente, la privatización busca aligerar su participación y por lo tanto desahogar su “lista de responsabilidades”. Para algunos estudiosos, la escasez que se plantea al inicio del presente trabajo se atribuye a la forma de gestión pública del agua. El servicio público ha provocado la tragedia y el Estado -al menos en teoría- en su búsqueda por la equidad en el acceso al agua no ha sido capaz de evitar la sobreexplotación.

Bajo esta lógica el argumento privatizador es casi arrasador, ya que el abuso de los recursos de uso común como el agua es visible y la tragedia se hace evidente. La solución entonces: privatizar el servicio de agua para acabar con el incentivo de sobreexplotarla y regular su uso estableciendo un precio al consumo. Evitar la tragedia que viene en forma de escasez del agua, es entonces el objetivo de la privatización. En este sentido, el planteamiento es que el mercado es económicamente eficientemente para distribuir el recurso pero socialmente tiene serias deficiencias.

Como se mencionó anteriormente, la propuesta de privatizar en ocasiones proviene directamente del aparato público. Las bajas tarifas en el servicio de agua que se mantienen en algunos países como México, provocan que los municipios subsidien el servicio, lo que hace que la distribución del agua no sea autofinanciable. Por otro lado, un alza en las tarifas

tendría altos costos políticos para los gobiernos en turno, costo que la mayoría de los gobiernos no están dispuestos a asumir.

La escasez provocada por la deficiencia en el servicio prestado por los municipios, al menos en México, es debido a serios problemas no sólo de presupuesto, sino también de gestión. Esto último se refiere a que los ayuntamientos, para solicitar recursos estatales o federales, se enfrentan a un sinnúmero de trabas de tipo económico o político. En escenarios como estos, los gobiernos locales se ven rebasados por la demanda de servicios públicos y en vez de buscar soluciones, por ejemplo a nivel comunitario, optan por involucrar a empresas privadas en la prestación del servicio de agua potable.

Dos casos de privatización

Si bien, la teoría puede enmarcar y clarificar en gran medida el tema de la privatización, nada como la realidad para que ésta tome sentido. Algunas experiencias pueden ejemplificar cómo han sido algunos procesos de privatización y que resultados han tenido. Se debe decir que se reconoce que algunas experiencias han sido parcialmente exitosas y han llevado a buen puerto la distribución del agua; surgen dos preguntas ¿para quién han sido exitosas?, y ¿todos ganaron con la privatización?

Uno de los casos más sonados de privatización del servicio de agua en los últimos años fue el caso de Cochabamba, Bolivia. En nuestro afán de ser claros en el análisis es importante contextualizar el escenario y observar bajo qué condiciones se dio el proceso de privatización que terminó en un rotundo fracaso.

En la mayor parte de Bolivia la gestión del agua potable se hace por medio de sistemas comunitarios locales y barriales. La organizaciones urbanas y rurales encargadas de la gestión del agua tienen ciertas diferencias entre sí, entre ellas está el hecho de que los cargos en las zonas rurales son tradicionales y se remontan a décadas y siglos atrás. La distribución del agua funciona eficientemente bajo el trabajo comunitario o de usos y costumbres, lo cuales “se mueven al margen de la lógica mercantil de lucro” (García, 2005: 352).

A pesar de lo eficiente que puede parecer esta forma de organización, la lógica de las políticas inspiradas por el Consenso de Washington se hizo presente en 1999 con la emisión de una ley de “Agua Potable y Alcantarillado”, también llamada la “Ley 2029”, la

cual expropiaba a favor de concesionarios privados el conjunto de recursos hídricos, sistemas de riego, pozos y bombas de succión que las comunidades campesinas habían construido para utilizar el agua (García, 2005: 353). Al parecer, dicha ley tenía trasfondos que involucraban al FMI, ya que éste aprobó un préstamo al gobierno boliviano bajo la condición de que éste vendiera las empresas públicas restantes, entre ellas la empresa municipal de agua de Cochabamba (Sanz, 2006:319).

La empresa beneficiaria del proceso de privatización fue Aguas del Turani, un consorcio conformado por una minoría de inversionistas nacionales y una mayoría de extranjeros. La empresa propuso hacer más eficiente el suministro de agua para los usuarios ampliando la disponibilidad para llegar a aquellos que aún no contaban con agua potable y mejorando los sistemas de distribución ya existentes. El contrato de privatización, por supuesto, no reconocía los sistemas alternativos de agua potable: autogestionarios que operaban en los barrios de la ciudad de Cochabamba.

[...]la empresa [Aguas del Turani] se convertía en concesionario monopólico, con derecho a vender agua en bloque a distribuidores secundarios y posibilidad de apropiación, sin indemnización, de aquellas fuentes y sistemas de distribución acuíferos donde ya existían usos múltiples, como los que existían en las zonas rurales desde hacía décadas y siglos atrás (García, 2005: 354).

Las movilizaciones sociales no se hicieron esperar y en marzo de 2000, miles de manifestantes se congregaron en la plaza Murillo en la ciudad de La Paz expresando su descontento frente a la privatización de un bien público como el agua y exigiendo la expulsión del país de Aguas Turani. Los habitantes de estas ciudades exigían su derecho al agua y rechazaban tajantemente la mercantilización de la misma. La manifestación alcanzó tal magnitud que el gobierno tuvo que ceder y expulsar a Aguas Turani del país y conceder el control de la empresa municipal de agua de Cochabamba a un directorio regional (Sanz, 2006: 324-325). A esta serie de movilizaciones se les conoce mejor como “La Guerra del Agua”.

Otro caso emblemático, al menos para México, es el caso de la privatización del servicio de agua de la ciudad de Aguascalientes; su importancia radica en que fue el primer sistema de agua potable que se privatiza de forma integral en el país. Al igual que con el caso de

Cochabamba, se intentará contextualizar el proceso de privatización que se llevó a cabo en dicha ciudad.

En México, a pesar de contar con una legislación que contempla el manejo del agua como un asunto de seguridad nacional y aboga por una gestión integral del recurso, existen marcadas deficiencias en la distribución y por lo tanto en el acceso al agua. La escasez social es un problema recurrente a lo largo del país que si bien es más agudo en algunas zonas alejadas de los centros urbanos, las ciudades no escapan a esta realidad. Los gobiernos locales se enfrentan a problemas de presupuesto que limitan su acción en cuanto a la prestación de servicios, pero desde una visión más crítica, podemos decir que en ocasiones los intereses económicos se colocan por encima de los intereses de la sociedad en general (ya se observó el ejemplo del municipio de Villa de Allende). A diferencia de Cochabamba, en México la autogestión del agua se lleva a cabo sólo en algunas zonas rurales ya que en las ciudades generalmente son los municipios los se encargan de prestar el servicio.

Aguascalientes, ha experimentado en los últimos años un aumento territorial por encima del crecimiento poblacional, sin contar con el hecho de que la actividad económica se ha intensificado en esta zona, Estos cambios han provocado una demanda mayor de agua. Los problemas a los que se enfrentaba la ciudad antes de otorgar la concesión eran: sobreexplotación de acuíferos; degradación ambiental; infraestructura deficiente; baja cobertura en el medio rural, por mencionar algunas. (Saavedra, 2006:6-7). Todo esto producto de una administración municipal deficiente que desembocó en un tremendo endeudamiento por concepto de servicio de agua potable. En 1993, la ciudad de Aguascalientes firmó un contrato para que el grupo CAASA (Concesionario de Aguas de Aguascalientes) se hiciera cargo del suministro de agua potable en el municipio. El contrato de privatización tenía las siguientes características (Saavedra, 2006:7):

- El concesionario debía asumir los pasivos e inversiones para mejorar la infraestructura hidráulica.
- El concesionario debía de trabajar en conjunto con el gobierno estatal, con el municipal y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).
- El concesionario tenía la operación, mantenimiento, construcción, administración, facturación y cobranza por un periodo de 20 años.

Actualmente la ciudad de Aguascalientes cuenta con un servicio a cargo de la empresa privada CAASA, y se encuentra en discusión la privatización del servicio en los municipios restantes de la entidad federativa.

Ambos casos pueden ilustrarnos la forma en que se traslada el servicio público del agua a una empresa privada y bajo qué condiciones ha ocurrido. En el siguiente apartado se analizarán las implicaciones sociales de cada caso. Dicho análisis estará basado en concepto de derecho humano al agua. Con ello no se pretende suponer que dos casos pueden explicar la compleja realidad, más bien se intenta rescatar algunas enseñanzas que puedan ser aplicables a casos futuros y que pueden cotejarse con la teoría alrededor del tema.

¿Quién gana con la privatización?

La importancia del acceso al agua es innegable y más que cualquier otro recurso el agua constituye una parte fundamental para el desarrollo y la permanencia del individuo. Para algunos autores contemporáneos, este argumento es suficiente para asegurar entonces que el agua debe de ser un derecho natural. Según algunos especialistas, su importancia impide que pueda verse desde una perspectiva simplista como activo financiero o como factor de producción. Existen dos visiones diametralmente distintas en torno al agua: la de aquellos que la consideran una mercancía y la de quienes la ven como un derecho humano fundamental que debe ser custodiado por el Estado.

Esta discusión ha alcanzado niveles internacionales. Considerar el agua como un derecho humano fundamental establece una responsabilidad mayúscula para el Estado, responsabilidad que no todos los gobiernos están dispuestos a asumir. En el Foro Mundial del Agua llevado a cabo en La Haya en el año 2000, el tema del derecho humano al agua acaparó la atención de los presentes; representantes de más de 140 gobiernos, empresas privadas y organizaciones sociales. Se discutió acerca de lo que la escasez ha provocado y se consideró que podía combatirse desde dos frentes: desde el mercado o desde el Estado. Entre las empresas presentes se encontraban gigantes del agua como Vivendi y Suez e importantes conglomerados de la industria alimentaria como Nestlé y Unilever. La pregunta central era ¿quién debe responsabilizarse de asegurar que los seres humanos tengan acceso

al agua? (Barlow y Clarke, 2004: 134-135). Esta pregunta sigue siendo fundamental a todos los niveles y en todos los ámbitos y la discusión en torno a ella es aún inacabada.

Es una década después, en el año 2010, que la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al agua y al saneamiento “reafirmando que el agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos” (ONU, 2010: 3). Esta declaración pone entonces el enfoque al desempeño de los gobiernos para otorgar el derecho al agua, sin embargo, no desplaza la actuación de las empresas privadas.

El enfoque del agua como derecho humano no ha quedado en el papel, algunos movimientos sociales han enarbolado esta idea y el caso de Cochabamba antes descrito es un claro ejemplo de esto. Las pérdidas que conllevaba el otorgamiento de la concesión a Aguas del Turani lograron mover, consolidar y articular grupos de oposición que terminaron por dejar al gobierno en desventaja y obligarlo a revertir el proceso de privatización. Estos grupos tenían demandas muy claras: exigían una distribución del agua desde la lógica social y de bien público y no desde la lógica mercantilista. Bajo consignas como “El agua es nuestra ¡carajo!”, y “El agua, un derecho humano”, los habitantes expresaban su rechazo al acuerdo que se había hecho entre la concesionaria y el gobierno, acuerdo del cual habían quedado evidentemente excluidos.

Para hacer palpable la discusión alrededor de este evento podemos hacer la siguiente pregunta ¿qué perdían los habitantes de Cochabamba con la privatización del servicio de agua potable? En palabras de Sanz Galindo, “lo que usualmente era entendido como el espacio privado del individuo y sus derechos estaba siendo reformulado bajo lógicas comerciales” (Sanz, 2006:330). En este sentido Arrojo tiene una idea clara de una pérdida que estos procesos hacen latente y es la sustitución de derechos ciudadanos por los limitados derechos civiles, los cuales son poco efectivos en condiciones de pobreza y marginalidad; es decir, en este caso el ciudadano se convierte en cliente y el servicio se provee en el mercado para quienes pueden pagarlo (Arrojo, 2005: 358-359). A pesar de la complejidad de los sucesos ocurridos en Cochabamba en el año 2000, donde había implicaciones sociales, políticas y definitivamente económicas podemos afirmar que los ciudadanos de Cochabamba perdían, y perdían mucho.

En un escenario donde existen marcadas desigualdades sociales, la privatización viene a aumentar la carga para aquellas personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar. Para el año de 1996, tres años antes de La Guerra del Agua, Bolivia alcanzaba un porcentaje de 41.2% de pobres extremos, esto según el informe de Desarrollo Humano en el Departamento de Cochabamba (UPADE-PNUD, 2010). Está por demás decir que este contexto era totalmente desfavorecedor para la población por una simple razón: lo que antes era provisto por el Estado, ahora sería otorgado por una empresa privada y se tendrá que pagar por él lo que para la empresa constituya un máximo beneficio.

Por otro lado, la participación social en modelos donde una empresa privada ejerce la gestión, en este caso del agua, queda excluida de la dinámica. Esta pérdida se sintió especialmente en los habitantes de Cochabamba, ya que para ellos eliminar la gestión comunitaria significaba renunciar a siglos de tradición y a una eficiente forma de asegurar la distribución y el acceso equitativo. Bajo el lente de Ostrom, los habitantes habían logrado mantener un uso racional del agua a largo plazo bajo instituciones conformadas por acuerdos comunes y auto organización, sin la intervención de un agente externo.

En el caso de Aguascalientes, la privatización del servicio aún continua siendo la forma de gestión del agua. Actualmente se discute acerca de si es viable extender esta gestión a todos los municipios del estado bajo el argumento de la escasez social debido a problemas financieros en los ayuntamientos. Con base en esto y a simple vista parece que el modelo funciona, pero los aspectos sociales de la privatización del servicio de agua potable han sido poco discutidos. Si bien, no se pretende aquí ofrecer una visión negativa de este proceso, si se busca hacer una crítica de carácter social acerca del mismo.

El hecho de ser un país en desarrollo, coloca a México en una situación muy similar a la de Bolivia. El proceso de privatización puede tomar tintes de corrupción y empobrecer aún más a la población. En palabras de Pedro Arrojo:

La imposición de privatizar los servicios de aguas urbanas en las grandes ciudades de países empobrecidos o en desarrollo (los servicios de abastecimiento y saneamiento en áreas rurales no suscita el interés de los grandes operadores transnacionales), lejos de garantizar el acceso a aguas salubres a las poblaciones y comunidades más pobres, ha deteriorado la situación, animando procesos de

corrupción y desencadenando fuertes movimientos de oposición social (Arrojo, 2005:362).

De acuerdo con una auditoría realizada en septiembre de 2012 por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey campus Aguascalientes a la empresa CAASA, ésta aplicaba cobros excesivos a 240 mil usuarios de la ciudad de Aguascalientes y no abastecía de agua las 24 horas del día (Bañuelos, 2012:35). De manera general el estudio arrojó que CAASA había incumplido con 25 puntos establecidos en el contrato otorgado en 1993 (El Sol del Centro, septiembre de 2012).

De acuerdo con Campero Arena, este tipo de comportamientos son los esperados ya que diversos estudios e investigaciones han demostrado que este tipo de empresas incumplen contratos (Castro, 2004, citado en Campero, 2011:6) y promueven aumentos desproporcionados en las tarifas (Public Citizen, 2004, citado en Campero, 2011:6). Cuando un sistema de agua potable y saneamiento se privatiza, los ciudadanos suelen toparse con una realidad que les impone altas tarifas sin los beneficios prometidos por la empresa (Campero, 2011:6).

Ambos casos colocan en la mesa de discusión aspectos que son dejados de lado por los gobiernos cuando deciden poner en manos de una empresa privada el suministro de agua para dar solución a la escasez social. El derecho humano al agua es sin duda una búsqueda que pone en entredicho toda forma de privatización y que utiliza precisamente el mismo discurso de la escasez para colocar la responsabilidad a los gobiernos de asegurar el acceso equitativo al agua. Estas experiencias se suman al discurso que intenta desmitificar el mercado como agente cuya eficiencia es incuestionable.

A manera de conclusión

Es importante reiterar la importancia del contexto para la toma de decisiones en torno a la privatización. Los gobiernos deben ser sensibles a la realidad de sus sociedades y deben agotar todas las posibilidades. Como tomadores de decisiones y representantes es su labor buscar la equidad y la justicia en el acceso al agua. Rescatamos la idea de Arrojo cuando dice que más allá de que existan casos de gestión eficiente e ineficiente por operadores públicos o empresas privadas es importante involucrar a los ciudadanos a profundidad en la discusión sobre la adopción de un modelo u otro, rescatando los derechos de ciudadanía

que deben permear en las democracias. El autor hace alusión a las recomendaciones formuladas por la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua, las cuales creemos pertinente reproducir en este trabajo (Arrojo, 2005:362 y 363):

1. Los servicios urbanos de aguas deben ser reconocidos como servicios públicos de interés general, de forma que se garanticen los derechos humanos y ciudadanos en juego, por encima de criterios de rentabilidad de mercado.
2. De llevarse adelante la liberalización de los servicios de aguas urbanas, debe basarse en un amplio debate bajo activa participación ciudadana en el proceso de decisión.
3. Los Objetivos del Milenio, en materia de aguas, requieren las correspondientes inversiones de Gobiernos e Instituciones Internacionales, como un deber público inexcusable.
4. El trabajo de los operadores, públicos o privados, debe estar sujeto a estricta regulación mediante instituciones públicas que garanticen transparencia y participación ciudadana.
5. Las instituciones financieras internacionales y las agencias de desarrollo de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) no deben seguir condicionando la financiación de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento a la apertura de procesos de liberalización y privatización; sus esfuerzos deben centrarse en exigir la democratización y el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Se coloca en el centro de la discusión el derecho humano al agua. Es indispensable no perder de vista los aspectos sociales que se sacrifican cuando la privatización se plantea como solución a la escasez, es crucial pensar en aquellos grupos vulnerables, como los que se encuentran por debajo de la línea de bienestar, y lo que significa para su sobrevivencia la privatización de un recurso tan vital como el agua. La desigualdad de condiciones impide que la decisión de cobrar por el agua sea justa para todos.

No se pretende polarizar la discusión en torno a la privatización, ni al discurso del derecho humano al agua, los derechos justifican su existencia en permitir las condiciones para el

desarrollo del ser humano, lo que difícilmente puede ocurrir sin suplir una necesidad tan básica como ésta. Se intenta hacer conciencia de las implicaciones que van más allá de del discurso económico.

Bibliografía

Aguilera Klink, F. (2008). Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales.

En Aguilera Klink, F., *La nueva economía del agua*, (pp. 29-53). Madrid: Catarata

Arrojo, P. (2005). Epílogo. En P. Arrojo Agudo, B. Barraqué, J. Bau, A. Caballero

Quintana, F. Cubillo, P. Cunha Serra, A. García Linera et. al., *Lo público y lo privado en la gestión del agua. Experiencias y reflexiones para el siglo XXI*, (pp.

357-364). Unión Europea: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.

Arrojo, P. (2008). *La nueva cultura del agua del siglo XXI*. Zaragoza: Expoagua Zaragoza.

Ávila, P. (1996). *Escasez de agua en una región indígena. El caso de la Meseta Purépecha*.

México: El Colegio de Michoacán.

Banerjee, A. V & Duflo, E. (2012). La gran familia de Park Sudarno. En Banerjee, A. V.

& Duflo, E., *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global* (pp.139-169). México: Taurus.

Bañuelos, C. (2012, 5 de noviembre). Lista, privatización del servicio de agua en todo

Aguascalientes. *La Jornada*. Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2012/11/05/estados/035n1est>.

Barlow, M. & Clarke, T. (2004). Todo está en venta. En Barlow, M. & Clarke, T., *Oro*

azul. Las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo. (pp. 133-164).

España: Paidós

Campero Arena, C. (2011). Introducción: Crisis, privatización y luchas del agua. *Las*

turbias aguas de la privatización en México. Junio 2011, pp. 4-8.

Castro, J. E. (2009). Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de

la privatización en perspectiva histórica. En Delclós, J. (coord.) *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público del*

agua. España: Ingeniería sin fronteras e Icaria.

- El Sol del Centro (2012, 27 de septiembre). Presentan los resultados de Auditoría Técnica a CAASA. *El Sol del Centro*. Recuperado de <http://www.oem.com.mx/elsoldelcentro/notas/n2710285.htm>.
- García Linera, A. (2005), Lógica empresarial y lógica comunitaria: La privatización del agua en Cochabamba-Bolivia. En Arrojo Agudo, P., Barraqué, B., Bau, J., Caballero Quintana, A., Cubillo, F., Cunha Serra, P., García Linera, A., et. al., *Lo público y lo privado en la gestión del agua. Experiencias y reflexiones para el siglo XXI*, (pp. 351-356). Unión Europea: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- Gómez Fuentes, A. C. (2010). Introducción. En Gómez Fuentes, A. C., *Agua y desigualdad social. El caso de las indígenas mazahuas en México* (pp. 13-16). Madrid: Catarata.
- Hardin, G. (1995). La tragedia de los comunes. *Gaceta ecológica* (37). Recuperada de <http://www.ine.gob.mx/>.
- Landaverde, M. (2006). Formas alternativas de articulación sociedad-gobierno en la gestión del agua: el caso de la Delegación Iztapalapa. En Sosa, J. (edit.), *Políticas públicas y participación social: visiones alternativas* (pp.93-124). México: DIVIP, CEGAP y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (Julio de 2010).Resolución A/RES/64/292. Observación General No. 15. El derecho al agua. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002.
- Ostrom, E. (2011). Reflexiones sobre los bienes comunes. En E. Ostrom *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*. (pp. 35-75). México: FCE, UNAM.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). Poder, pobreza y la crisis mundial del agua (descripción general). En *Informe de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006*, (pp. 1-21). Recuperado de http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2006_ES_Complete.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). Escasez de agua, riesgo y vulnerabilidad. En *Informe de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006* (pp. 131-169). Recuperado de http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2006_ES_Complete.pdf

- Sanz Galindo, C. (2006). Una fallida privatización del agua en Bolivia: el estado, la corrupción y el efecto neoliberal. *Revista Colombiana de Antropología*, 42 (enero-diciembre), pp. 317-346.
- Soares, D. & Vargas, S. (2008). El debate actual del agua: entre la economía, el derecho humano y la sustentabilidad. En Soares, D, Vargas, S. & Nuño, M. R. *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas* (pp. 87-117). México: Semanat, IMTA, U de G.
- UPADE-PNUD, (2010). Desarrollo humano en el departamento de Cochabamba, http://www.pnud.bo/webportal/Portals/0/Bol_03_Cbb.pdf