

Invitado de Anales

La liberalización de la energía y la privatización del agua. Un análisis de las políticas gubernamentales del Banco Mundial

REINALDO FIGUEREDO
Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo

Resumen

Para el Banco Mundial, la privatización de la energía y los sistemas urbanos de purificación y distribución de agua es un asunto político de cada país. Aunque muchos países en vías de desarrollo se han plegado a los criterios de la institución, es evidente la ausencia de diálogo entre gobiernos, ciudadanos e instituciones donantes al respecto.

Dada esta situación, la máxima preocupación ciudadana es la relacionada con la equidad social del acceso al agua. El primer efecto de la privatización es el alza de las tarifas. En muchos países en vías de desarrollo entre 35 y 50 por ciento de la población no tiene acceso al agua potable, y muchos temen que las privatizaciones ensanchen las desigualdades en lugar de aminorarlas.

Estas observaciones conducen a concluir que la administración privada del agua, sin explorar otras opciones, como la gestión municipal o una participación privada parcial, es inadmisibles.

Sin embargo, muchos países de América Latina y África parecen convencidos de que la privatización sólo tendría efectos positivos para la población por diversas razones. En todo caso, en vista de que el agua, más que una mercancía, debe ser considerado un bien común esencial para la vida humana, las decisiones sobre su administración debería contar con el consenso de las comunidades.

Palabras clave: administración pública del agua, privatización, agua potable, tarifas de servicio de agua, equidad social.

Abstract

The World Bank views the privatization of energy and the urban systems of water purification and distribution as a political choice of each country. While many developing nations have adopted the organization's parameters, the lack of discussion between governments, citizens and donors is evident.

Under this circumstances, the greatest concern of the population is related to social equality in the access to water. The first effect of privatization is the rise in fares. In many developing countries, between 35 and 50 percent have no access to drinking water, and many fear that privatization will further open the social gap rather than narrowing it.

The conclusion is that a private administration of water service that does not include other options, such as municipal management or a partial private participation, should not be admissible.

However, many Latin American and African countries, for a number of reasons, seem to be convinced that privatization is the only positive option. Whatever the case, considering that water is a vital common good, decisions on its administration should be supported by the community.

Keywords: Public administration of the water distribution, privatization, drinking water, water service fares, social equality.

Introducción

El largo combate histórico en el dominio de lo social se sigue desarrollando siempre en un número importante de países, alrededor de una sociedad equitativa, de la responsabilidad, de la legitimidad y de la transparencia de los gobiernos y de los acreedores internacionales.

Es dentro de ese contexto que sería recomendable colocar el debate actual sobre una globalización que hipoteca desde ahora los recursos necesarios para la supervivencia de la humanidad. Mis observaciones se basan en la idea de un acceso a una fuente de energía eficaz y duradera, así como a una agua potable y alcanzable a un costo razonable.

El elemento subyacente de la dificultad conflictiva es sin lugar a dudas el antagonismo entre los dos términos de la ecuación: el acceso para todos, incluyendo a los más desposeídos, o bien el acceso para un número limitado de privilegiados.

Hay un hecho que nos parece claro en la actualidad: cada vez más, la electricidad y el agua dulce como productos de primera necesidad, dejan de ser accesibles en forma regular para mucha gente, tanto en zona urbana como en los espacios rurales.

Para el Banco Mundial, inmerso en la privatización de la energía y el sistema urbano de purificación y distribución del agua, se trata, para los países en vía de

desarrollo, de la mejor -si no la única- opción política. Lo que sigue es bien conocido: muchos países en vía de desarrollo se han plegado a sus criterios.

En primer lugar, lo que hay que aflorar es la ausencia de diálogos entre gobiernos, ciudadanos y donantes, la ausencia de discusiones, abiertas, públicas y profundizadas, sobre otras opciones de gestión posibles en esos dos sectores clave de la energía y el suministro de agua dulce.

¿Qué está en juego en los procesos de privatización del suministro de agua?

Para empezar, hay muy poca «transparencia» o «participación ciudadana» con respecto a todo lo relativo al proceso de privatización del agua, a las decisiones tomadas «a puerta cerrada» entre los gobiernos y el Banco Mundial.

Lo que más preocupa a los ciudadanos en las decisiones de gestión, es sencillamente que la motivación primordial se basa en consideraciones de gestión

económica más que de otras que tienen que ver con la «equidad social», con la salud pública y la conservación del ambiente.

El impacto negativo de las privatizaciones que en algunos otros países se ha observado en ese campo ha venido a reforzar la inquietud creciente de la sociedad civil. Los grandes conglomerados económicos⁽¹⁾ con frecuencia muestran cifras de negocio bastante más importantes que el PNB de muchos países en vía de desarrollo donde operan las multinacionales. La capacidad que tienen los gobiernos de influenciar a las corporaciones es muy modesta por no decir insignificante cuando ellas llegaron a establecerse con un apoyo casi sistemático de los Organismos Financieros Internacionales.

Hay que tener presente que esas grandes empresas asumen muy poca responsabilidad en cuanto a las preocupaciones de los consumidores en los países en vía de desarrollo.

Además, los ciudadanos sienten una aprensión comprensible cuando observan que un «servicio público», de utilidad pública le es dado en gestión a una empresa multinacional extranjera. Esa privatización con frecuencia tiende, si no a olvidar, por los menos a marginar, el acceso de las mujeres y de las comunidades pobres.

El primer efecto que se percibe en las privatizaciones es el alza de las tarifas. ¿Cómo conciliar esa lógica del mercado con la realidad de que en la mayoría de los países en vía de desarrollo cerca del 35% al 50% de la población no tiene acceso al agua potable y 75% a 85% no percibe el beneficio ni de instalaciones -incluso rudimentarias- ni de servicios sanitarios?

Muchos ciudadanos temen que las privatizaciones exacerbén las desigualdades en lugar de atemperarlas, de reducirlas. Muchas familias pobres se ven reducidas a opciones vitales de prioridad entre alimentación, agua potable, escuela y cuidados de salud. Para medir la amplitud cotidiana del problema, basta con pensar en las dificultades que se les presentan a los habitantes de los países industrializados cuando se ven privados de electricidad y de agua potable como consecuencia de simples catástrofes naturales.

Ciertamente, esas observaciones no conducen a concluir que la gestión del agua en los países esté orientada prioritariamente sobre las necesidades de los desposeídos y en particular las de los más pobres. Se trata simplemente de una argumentación para cuestionar a la privatización como la opción única y exclusiva.

La privatización de un «servicio público», de utilidad pública para que su gestión se le confíe la gestión pública a multinacionales sin explorar cuidadosamente y en profundidad otras opciones, como por ejemplo una «gestión» local o municipal, incluso cooperativa, no es admisible.

¿Qué influencia ejerce el Banco Mundial sobre las políticas de agua de los gobiernos?

Si bien es cierto que muchos países de América Latina y de África parecen estar convencidos de que la privatización del agua y una participación creciente del sector privado en su gestión no tendrán sino efectos positivos para la población al mejorar los rendimientos del sector sobre varios planos:

1. asegurando la permanencia a través del sesgo de la recuperación de los costos;
2. mejorando la eficacia de la producción y de la distribución como consecuencia de una mejoría de la operación y del mantenimiento;
3. aumentando la razón «costo/eficacia» y estableciendo los precios guiados por simples principios comerciales;
4. haciendo crecer la distribución y la oferta de agua potable en las zonas urbanas; y
5. asegurando que las familias pobres puedan tener acceso al agua.

Es importante e interesante analizar cada uno de los argumentos expuestos:

1. El sector privado está mejor colocado para servir a una red urbana por el sesgo de una creciente recuperación de los costos.

Es difícil distinguir y apreciar las políticas sobre el agua de los gobiernos que optan por la opción de la privatización entre las iniciativas del Banco Mundial. El argumento de que es indispensable recuperar los costos del consumo de agua y eliminar los subsidios de esos servicios de utilidad pública.

Un gobierno que esté endeudado y que además tenga un déficit presupuestario significativo difícilmente puede otorgar subsidios para el agua y los servicios sanitarios. Por lo tanto, se hace necesario justificar la recuperación de los costos, así como fijar una tarifa más elevada sobre el consumo con el fin de reemplazar los subsidios públicos al agua.

2. El sector privado asegura de mejor manera una producción eficaz, así como una mejor relación costo/eficacia.

Esos gobiernos y el Banco Mundial comparten la misma opinión: es deseable abandonar las empresas del Estado y reemplazarlas por empresas privadas que por lo general se administran mejor. Esa política contribuye a reducir los gastos del Estado, a aliviar el peso de la deuda pública y a mejorar la gestión del presupuesto nacional

Para el Banco Mundial, no hay sombra de duda de que el sector privado es mejor colocado en la relación «costo/eficacia» que el sector público en las industrias de bienes y servicios esenciales en muchos campos, incluyendo en e; de la producción y de la distribución del agua potable que implica la construcción de una red de infraestructura y su mantenimiento.

Hay que notar en ese análisis que casi no se toman en cuenta los costos inducidos que atañen a y minan en conjunto del sistema de salud, sobre las enfermedades puntuales y endémicas, incluyendo a las epidemias provenientes del consumo de agua contaminada, ni del efecto negativo sobre la productividad de la economía.

El Banco opina que los países con ingresos débiles no deben conceder subsidios sobre la gestión del agua.(2)

3. El sector privado está mejor colocado que el Estado para extender las redes de distribución y el acceso al agua a las familias pobres.

(2) Muchos países del G- 7, y en particular los Estados Unidos siguen concediendo un subsidio sobre el agua. El Estado Federal de los Estados Unidos opina que los entes públicos y locales del ambiente tienen el 10% de las necesidades sanitarias en el país. La «American Water Works Association» estima las necesidades de subsidio para los próximos 20 años en \$23 mil millones al año a fin de renovar el sistema de distribución.

La recuperación de los costos estimula las inversiones privadas necesarias para permitir una cobertura más allá del suministro de agua y de la red de los servicios sanitarios para los pobres es el argumento que comparten el Banco Mundial y los gobiernos que privatizan ese servicio público.

Desgraciadamente, lo bien fundado de tal argumento queda por demostrarse, a falta de ejemplo concreto.

¿Hay soluciones de alternativa a la privatización del agua?

Ya sea a nivel nacional, local o regional, las decisiones relativas a la gestión de ese servicio público deberían tomarse conjuntamente con los ciudadanos y las comunidades interesadas y, en todo caso, en consulta y concertación con ellos.

Los debates sobre la opción de privatización que proponen el Banco Mundial y los gobiernos si no son algo que se pueda dejar de lado, por lo menos

son deseables. En todo caso, el proceso gana al ser «transparente», «participativo» y las decisiones deberían «pertener» a los países, en su conjunto.

Pero aun si tal no fuere el caso, la privatización como tal no debería ser la única opción objeto de un análisis a fondo.

¿Por qué no se podría concebir una gestión municipal o local tanto a nivel rural como urbano?

Ciertamente, los poderes públicos deberían buscar no sólo un apoyo sino que deberían fomentar igualmente la presencia de pequeñas empresas y no excluir asociaciones estratégicas con la participación de una multinacional.

La gestión pura y simple de las instalaciones de ese servicio público por parte de multinacionales hace que surja toda una serie de preguntas en lo que tiene que ver con los compromisos asumidos por los gobiernos y el sector privado frente a las consideraciones sobre la equidad social y la salud pública:

Por ejemplo:

- v ¿Cuáles pueden ser las condiciones del «arrendamiento financiero» en lo que concierne a la estructura de la tarifa o el estimado de recuperación de los costos?
- v ¿Son acaso las instituciones reguladoras del Estado suficientemente sólidas y responsables frente al interés público?
- v ¿Puede concebirse la fijación de un límite a las tarifas a fin de prever que las comunidades pobres puedan tener acceso al servicio?
- v ¿Puede preverse que el gobierno garantice un suministro libre mínimo, «un umbral de vida» a fin de que se cubran las necesidades esenciales en agua?
- v ¿Puede fomentarse en el arrendamiento financiero un acuerdo de expansión que pueda satisfacer las necesidades de comunidades que no tengan acceso, con mínimo de costo para que puedan acometer las conexiones necesarias?
- v ¿Cómo asegurar la calidad normalizada del agua?
- v ¿Las condiciones señaladas ahuyentan acaso el interés de los inversionistas extranjeros?

El Banco Mundial y sus condiciones

Las condiciones fijadas por el Banco se instrumentan a través de varios instrumentos:

1. La «Country Assessment Strategy»
2. La «Interim Poverty Reduction Strategy Paper (IPRSP) Policy Matrix»
3. Las «Project Appraisal Document (PAD) Policies»

¿Por qué provocan ellas tantas inquietudes en el mundo?

- 1. *Porque el agua es un recurso esencial para la supervivencia de la humanidad; algunos llegan incluso a sostener que ella forma parte de los derechos humanos.***

Ninguna decisión en cuanto al agua debería tomarse sobre la sola lógica económica. Su aprovisionamiento y su distribución tocan campos sensibles y críticos como la salud pública, la equidad social, el ambiente, el papel de las mujeres y sus responsabilidades, así como la gestión de los recursos renovables.

- 2. *El agua es considerada con frecuencia como una propiedad común o como un bien común y no como una mercancía.***

El hecho de que muchos gobiernos no hayan estado en condiciones de suministrar agua a un costo razonable a segmentos de su población, no podría justificar de por sí que se trate al agua como una mercancía, o bien simplemente como bien económico similar a cualquier otro.

La razón de ser de las corporaciones es la de generar utilidades para sus accionistas y, en cualquiera que fuere el caso, no luce que sean las instituciones apropiadas para administrar los intereses variados de todos aquellos afectados por el acceso al precioso líquido.

- 3. *La participación comunitaria en la gestión parece ser esencial***

El BM, así como también el PMI no deberían tener que ocuparse de «la gestión» del agua en cada país en vía de desarrollo. Ni tampoco podrían ser partes que decidan el seguimiento de una vía única para asegurar el acceso de las grandes mayorías a ese elemento vital para la supervivencia de la humanidad.

Los propios gobiernos deberían responder esencialmente por sus decisiones frente a sus pueblos y no frente a instituciones financieras internacionales. En todo caso, recordar que en toda democracia la fuente de «legitimidad» es el pueblo.

Reinaldo Figueredo, Lyon, 22 de febrero de 2002