

# Apuntes sobre el Proceso de Mercantilización del Agua: un Examen de la Privatización en Perspectiva Histórica<sup>1</sup>

José Esteban Castro\*

## Introducción

El proceso de mercantilización de los elementos de la naturaleza y de las relaciones sociales es la característica central de la expansión y consolidación de formas capitalistas de organización social, un proceso de muy largo plazo y que a pesar de su avance arrollador a nivel global también tiene tropiezos e incluso retrocesos. El caso del agua presenta un ejemplo muy interesante, bastante claro también, de esta complejidad que caracteriza al proceso de mercantilización, en perspectiva histórica. Una pequeña aclaración: hablamos de mercantilización, lo cual no debe confundirse con la aplicación de principios económicos, como la asignación de precios a la gestión del agua, algo que muchas veces no se distingue en estas discusiones. Mercantilización, en este contexto, hace referencia a la circulación del agua como un bien privado cuyo valor de cambio incluye una ganancia que es apropiada por un agente privado quien detenta el derecho de propiedad. El ejemplo más notable contemporáneamente lo constituye el agua embotellada o envasada, que con muy pocas excepciones (como puede ser el caso de una empresa pública que produzca agua envasada pero no con un objetivo mercantil), circula precisamente como una mercancía “producida” por empresas privadas.

Por una parte, y particularmente a partir de fines del siglo XVIII, algunos usos del agua, como por ejemplo el agua distribuida para uso doméstico en los barrios pudientes de ciudades europeas como Londres, toman crecientemente la forma de un bien suministrado por un agente privado que presta el servicio de recolección y distribución del agua en base a principios mercantiles: el agua distribuida por estas empresas es sólo para quien puede pagar el servicio, que en consecuencia asume el carácter de bien privado. Por supuesto, uno puede encontrar en la historia muchos ejemplos previos en los que ciertos usos del agua estaban sujetos a un tratamiento similar, pero a partir de fines del siglo XVIII tenemos un salto de carácter cualitativo y cuantitativo en relación a la mercantilización del agua, y no sólo en relación al uso doméstico que he dado aquí solamente como ejemplo. Un autor que ha registrado este proceso con bastante claridad es Jean-Pierre Goubert (*The Conquest of Water. The Advent of Health in the Industrial Age*, Cambridge y Oxford: Polity Press y Basil Blackwell, 1986). Sin embargo, y por otra parte, este proceso de mercantilización ha enfrentado obstáculos poderosos de tal modo que, incluso a comienzos del siglo XXI, una proporción substancial de los usos del agua a nivel global continúa siendo no mercantil, al menos no directamente. Es decir, aunque el agua entre como componente en un gran número de procesos de mercantilización, por ejemplo en los productos de agricultura de exportación o en otros productos de alto consumo de agua, la organización de la gestión de este elemento y su transformación en un recurso productivo sigue siendo en gran medida un proceso no mercantil, no sujeto, o sujeto muy parcialmente, a las leyes del mercado. De hecho, en muchos lugares las empresas productoras ni siquiera pagan por extraer el agua de las fuentes o pagan precios que no reflejan su valor y en muchos casos la propia extracción del agua no está controlada ni regulada. Este problema es objeto de un largo debate a nivel internacional, y algunos sectores proponen que la solución a este problema se lograría mediante gestionar el agua como un bien económico, a través del mercado, por ejemplo creando mercados fundados en derechos privados de extracción de agua que puedan ser intercambiados como cualquier otra mercancía. Sin embargo, en la mayor parte de los casos estos intentos de mercantilizar la gestión de las fuentes de agua sigue tropezando con enormes obstáculos y en general han fracasado, como lo demostró elocuentemente Carl Bauer para el caso chileno, un caso que se ha presentado a nivel internacional como un supuesto ejemplo exitoso de mercantilización eficiente de las fuentes de agua (Bauer, C., 2004, *Siren Song: Chilean Water Law as a Model for International Reform*. Washington DC: Resources for the Future Press).

Si bien es verdad que en ciertos usos del agua, claramente en la mayor parte de los casos de agua envasada, el proceso de mercantilización se ha extendido notablemente y ha alcanzado incluso cierto grado de sofisticación, en muchos otros aspectos el agua sigue presentando enormes obstáculos al avance del proceso de mercantilización. Un ejemplo concreto son los servicios de agua y saneamiento, particularmente en zonas urbanas, los cuales históricamente han presentado obstáculos formidables al avance de las formas mercantiles de organización y provisión. Por ejemplo, en países como Estados Unidos, indudablemente uno de los centros mundiales de irradiación del capitalismo, cerca del 85 por ciento de la población recibe sus servicios esenciales de agua y saneamiento a través de empresas públicas, y estudios recientes señalan que las probabilidades de que estos servicios sean privatizados en el futuro cercano son mínimas. En realidad, a escala global se estima que sólo un 10-15 por ciento de la población mundial recibe sus servicios esenciales de agua de empresas privadas, aunque este dato

---

<sup>1</sup> Artículo adaptado de una entrevista con el autor publicada con el mismo título en: *Veracidade* (ISSN: 1981 545X), Vol. 3, #3, Municipalidad de Salvador, Bahía, Brasil, mayo de 2008. Publicado también en: J. Delclos Ayats (ed), *Agua, un Derecho y no una Mercancía. Propuestas de la Sociedad Civil para un Modelo Público del Agua*, Barcelona: Ingenieros sin Fronteras e and Icaria, 2008, pp. 35-55.

seguramente no contempla el caso del agua envasada, especialmente en los países menos desarrollados. Esto por supuesto ha sido explicado hace ya tiempo con el argumento de que la provisión no mercantil de ciertos bienes y servicios esenciales como los de agua y saneamiento en última instancia es instrumental para garantizar la viabilidad de la acumulación capitalista a nivel sistémico, ya que contribuye a la provisión de infraestructura que por su demanda de inversión o su baja tasa de retorno no es viable como actividad rentable para los capitalistas individuales, y porque a su vez contribuye a reducir el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo a nivel general (véase, entre otros, M Decailot, E. Preteceille, y J. P. Terrail (eds.), *Besoins et mode de production*, Paris: Editions Sociales, 1977; M. Castells, *Equipements collectifs et consommation sociale*, *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 1, p.101-23, 1977; J. Lojkin, *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*. México: Siglo XXI, 1979). Es decir, aunque la tendencia general del sistema sea hacia la mercantilización creciente de los elementos de la naturaleza, incluyendo el agua, todavía subsisten enormes obstáculos a dicho proceso, y precisamente el caso del agua es un excelente ejemplo.

Desde otro ángulo, un primer llamado de atención que debemos hacer a partir de los datos anteriores es que, por una parte, no todas las formas privadas de provisión de servicios de agua son mercantiles, es decir orientadas a la acumulación de ganancia en un sentido capitalista. Hay formas privadas, en el sentido de que no son organizadas por el estado, que están orientadas a prestar el servicio sin objeto de lucro, como ocurre con ciertas formas cooperativas u otros modelos no público-estatales. Por otra parte, que estos servicios sean organizados por el estado no garantiza que los mismos sean provistos como un servicio público no mercantilizado, y en realidad existe una tendencia creciente a la mercantilización de las formas público-estatales de organización de estos servicios, por ejemplo mediante distintas formas de privatización parcial de las empresas públicas a través de la venta de acciones en el mercado de capitales, como ocurre por ejemplo en Brasil con las empresas SABESP en Sao Paulo y COPASA en Minas Gerais. Es decir, no existe una relación mecánica entre “público-estatal” y “no mercantil” o viceversa, sino que se trata de un proceso dinámico y en expansión, que va adoptando formas diversas en distintos espacios concretos. Lo que sí es posible decir es que a nivel global, a pesar del avance arrollador de las formas capitalistas, el caso del agua sigue siendo todavía una frontera difícil de conquistar y subordinar a la dinámica directamente mercantil.

### **Mercantilización del agua e identidades sociales en perspectiva histórica**

Es importante revisar el proceso de mercantilización del agua en perspectiva histórica, en particular en relación al desarrollo de nuevas identidades sociales como resultado de dicho proceso, y el caso de Inglaterra ofrece lecciones muy importantes al respecto que tienen gran relevancia para la situación contemporáneas. En este sentido, quiero destacar que en la Inglaterra de mediados del siglo XIX, en plena efervescencia industrial, surge una nueva identidad social, la de los ladrones de agua. Este fue un momento muy interesante en el que precisamente se estaban desarrollando los servicios básicos de agua en red en las grandes ciudades sobre la premisa de que los mismos debían ser prestados por empresas privadas orientadas a la ganancia. En realidad, en general se trataba de empresas pequeñas, que sólo servían a los barrios más pudientes de las ciudades en los que los habitantes podían pagar el costo del servicio. Este desarrollo ha sido bien estudiado por varios autores, entre otros el historiador J Hassan (*A History of Water in Modern England and Wales*. Manchester: Manchester University Press, 1998; ver también A. K. Mukhopadhyay, *The politics of London water*, *The London Journal*, 1(2), pgs. 207–226, 1975).

Ahora bien, este proceso representaba en realidad un experimento, podríamos decir en un lenguaje más contemporáneo, un experimento de ingeniería social, porque la puesta en marcha y expansión de este modelo privatista de organización y provisión de los servicios básicos de agua exigía la creación de una nueva identidad social: el cliente del agua, el comprador de la mercancía agua. Esto no existía, o por lo menos no existía a la escala requerida por el experimento. Esta creación del consumidor privado de agua en Inglaterra también está siendo estudiada en detalle, por ejemplo por F Trentmann y V Taylor (F Trentmann (editor), *The Making of the Consumer*. Knowledge, Power, and Identity in the Modern World, Oxford y Nueva York: Berg, 2006). Ahora bien, dicho experimento social no ocurre en el vacío sino que tiene lugar en un contexto donde previamente el acceso al agua no está mediado por esta nueva relación social que se intenta introducir, la propiedad privada del servicio de agua orientada a la ganancia capitalista. Entonces, juntamente con la introducción de la privatización del acceso al agua para consumo humano se debe introducir también una política, como diría Foucault, de disciplinamiento de los cuerpos para crear un nuevo ordenamiento que propicie el desarrollo de las relaciones sociales mercantiles en relación al acceso al agua. Esto es así porque se requiere crear una situación nueva en la que las personas para consumir agua ahora deben primero firmar un contrato con una empresa privada y pagar por el suministro. Ahora bien, sea por ignorancia de las nuevas reglas de juego por una parte de la población o por un rechazo consciente de la privatización del agua, algunos sectores se resisten e intentan continuar accediendo al agua sin tener que pagar por ella a las empresas privadas. La respuesta en el primer momento fue la creación de un nuevo crimen, el robo de agua y, correspondientemente, una nueva identidad social, el ladrón de agua. Es decir, las personas que deseaban continuar accediendo al

agua a partir de alguna fuente ahora controlada por la empresa privada eran llevadas ante la justicia como ladrones de agua, un hecho que está suficientemente documentado como lo ha estudiado en cierto nivel de detalle el historiador anarquista Colin Ward (*Reflected in Water. A Crisis of Social Responsibility*. Londres y Washington, DC: Cassell, 1997).

En realidad, esta política fracasa en el mediano plazo porque las condiciones para convertir a los servicios básicos de agua en una mercancía no estaban dadas, y aún hacia fines del siglo diecinueve incluso en Londres las empresas privadas de agua sólo servían a ciertos barrios de la ciudad y no podían responder a la demanda creciente de servicios que imponía el crecimiento urbano del momento y la elevación de los estándares de vida que requerían un consumo de agua per cápita cada vez más elevado y de mayor calidad. Es decir, podemos argumentar que la expansión de formas mercantiles de circulación del agua para consumo doméstico urbano no pudo avanzar porque las formas sociales requeridas, particularmente la del consumidor privado de agua, estaban limitadas a una pequeña elite urbana que podía pagar por dichos servicios mercantilizados. La gran mayoría de la población quedaba afuera del modelo. En el caso de otros bienes o servicios esto no habría sido un obstáculo, pero en el contexto de las ciudades europeas del siglo XIX, afectadas rutinariamente por epidemias relacionadas con el agua, y particularmente el cólera, la provisión de estos servicios se convirtió en una cuestión estratégica y política central. En consecuencia, hacia fines del siglo diecinueve la experiencia acumulada había llevado a un debate político que tras varias décadas terminó por generar un consenso muy abarcador, que atraviesa a las clases sociales y a los distintos partidos y fuerzas políticas y que incluye a destacados sectores empresariales, de que servicios esenciales como el agua y el saneamiento no podían dejarse en manos del mercado ni organizarse como mercancías, y que se requería una intervención estatal directa para garantizar su suministro. En la ciudad de Londres, por ejemplo, esto lleva en 1902 a la decisión de terminar con las ocho empresas privadas de agua que servían la ciudad y crear una empresa pública controlada por las autoridades metropolitanas (*Metropolitan Water Board, The Water Supply of London*, Londres: Staples Press, 1949).

#### Mercantilización versus acceso universal al agua para usos humanos esenciales

El caso del agua, particularmente en relación a los usos humanos esenciales, constituye un caso excelente para explorar las formas sociales desarrolladas para gestionar los bienes comunes universales. Podemos decir que el principio de que el acceso al agua para usos esenciales no puede ser coartado, limitado, constituye una herencia universal de la humanidad. Por ejemplo, en la tradición islámica estaba permitido vender agua, y aún hoy en las calles de los barrios islámicos de ciudades como El Cairo es posible ver vendedores de agua, sin embargo no se podía negar agua a quien la necesitaba y no la podía pagar. Más aún, en la cultura universal tenemos diferentes formas en las que el acceso a volúmenes esenciales de agua para beber es parte de las reglas de cortesía y sociabilidad, como lo ilustra el caso del *zir* (ver foto No 1), que consiste precisamente en un recipiente de agua que los vecinos en los barrios islámicos de El Cairo dejan afuera de sus casas como una atención al caminante sediento. En la tradición iberoamericana estos principios están reflejados en el dicho popular de que “un vaso de agua no se le puede negar a nadie”. Esto también se refleja en la legislación, donde los usos humanos esenciales y la provisión de agua para los animales constituyen usos “prioritarios”, particularmente en temporadas de sequía. Podríamos desde ya dar otros ejemplos. No se trata de romantizar la gestión del agua en la historia, la cual también ha sido objeto de matanzas y crueldades, pero estamos aquí destacando esos principios éticos desarrollados de una forma u otra en las diversas civilizaciones y que confluyen en esta noción de que el agua para usos esenciales es un bien de acceso universal.

Ahora bien, como dijimos previamente, el avance de formas capitalistas de apropiación y gestión del agua implica la introducción de un universo diferente de relaciones sociales (de propiedad, de producción, etc.) fundadas en una lógica orientada a la acumulación privada de ganancia y consecuentemente a la mercantilización de la gestión y circulación del agua. Como ya dijimos antes, este es un proceso lento, incompleto, con fuertes retrocesos como el que ilustramos previamente para el caso de Inglaterra en el siglo XIX, pero además cabe agregar que la persistencia de formas de propiedad y gestión común del agua no es necesariamente incompatible con el desarrollo de relaciones capitalistas a nivel sistémico. Es decir, el mantenimiento de formas comunes, no privadas, de propiedad y gestión del agua no solo puede coexistir con el capitalismo sino que además puede ser instrumental para su desarrollo, por ejemplo abaratando los costos de la fuerza de trabajo o de la infraestructura en general para los intereses capitalistas a nivel sistémico. Por supuesto, en algún momento estas formas entran en contradicción, y las formas capitalistas tienden a avanzar sobre estas formas pre-existentes. Para algunos, sólo es cuestión de tiempo antes de que las formas pre-capitalistas sean superadas. Por ejemplo, el Premio Nobel de economía Douglas North, uno de los clásicos de la economía institucionalista, arguyó que si todavía existen bienes comunes como el agua, los bosques y otros elementos de la naturaleza, es porque aún no se han desarrollado las tecnologías que permitan reducir los costos involucrados en gestionar esos bienes como propiedad privada (North, D. C., y R. P. Thomas, *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973).

Sin embargo, podemos ver que la política neoliberal del agua, en gran medida inspirada en los principios de la economía neoclásica de la cual North forma parte, ha fracasado notablemente en su intento de completar este proceso de privatización de los bienes comunes en un breve plazo. En realidad, podemos decir que las formas sociales de apropiación y gestión del agua no capitalistas están muy arraigadas, en diferentes formas en las diferentes culturas, y esto aunado a una constelación de otros procesos sigue constituyendo uno de los obstáculos que continúa frenando el avance de las relaciones capitalistas en la propiedad y gestión del agua.

### **La lucha por la democratización de la “governabilidad” del agua**

Aquí ya pasamos a otro tema y también a una dimensión temporal más circunscrita al momento actual. En realidad, las formas actuales de regulación del agua que se promueven a nivel internacional reflejan la intensidad de la confrontación entre formas capitalistas y no capitalistas, así como también la contradicción al interior de las formas capitalistas. Por lo tanto, debemos distinguir entre la retórica de la participación democrática en la gobernabilidad del agua, tal como se refleja en documentos de las agencias de desarrollo internacional o de los gobiernos, y las formas concretas de construcción de una participación democrática en relación al agua. Si nos mantenemos en el plano de las estrategias discursivas de las políticas oficiales, podemos decir que por una parte el cambio retórico es bienvenido ya que al menos refleja un reconocimiento formal de la necesidad de democratizar la gobernabilidad del agua, que históricamente ha sido objeto de procesos verticales, muchas veces francamente autoritarios, otras veces cuando menos no democráticos. Por otra parte, es claro que las estrategias discursivas en muchos casos simplemente constituyen un mecanismo para desactivar la resistencia a las políticas oficiales (por ejemplo la resistencia a la construcción de grandes obras hidráulicas o a la privatización) y posibilitar la cooptación de los agentes de esa resistencia. En ese sentido, no se trata de ningún proceso original. Sin embargo, sería un error reducir el debate sobre la participación y la gobernabilidad democrática del agua a la capacidad estratégica del sistema para desmontar y cooptar resistencias. Hoy asistimos a una enorme variedad de luchas sociales en relación al agua a nivel internacional, una gran parte de las cuales tiene que ver directamente con la resistencia contra el avance de formas de injusticia social que incrementan la desigualdad y la pobreza. Los movimientos de resistencia distinguen bastante bien la diferencia entre la retórica discursiva de la participación y la práctica democrática, aunque desde luego muchos de ellos sean finalmente desactivados, cooptados o directamente vencidos. Pero a nivel sistémico la resistencia es muy fuerte y sostenida. Para dar un ejemplo, en el último Foro Mundial del Agua que tuvo lugar en México en marzo de 2006, un evento que en teoría constituía el bastión de las multinacionales del agua en contubernio con el Banco Mundial y otros actores que promueven la privatización del agua a nivel global, la formas de resistencia contra dichas políticas e instituciones desbordaron ampliamente el proceso a pesar de los intentos (muchos de ellos exitosos) de manipulación, desactivación y cooptación de la resistencia. De hecho, además del foro “oficial” se organizaron también cinco foros “alternativos” simultáneos, al mismo tiempo que dentro del propio foro oficial se abrieron amplios espacios para el debate y la profundización de la lucha contra la privatización y a favor de la gestión pública y comunitaria del agua.

Ahora bien, volviendo al tema de la política oficial y de la diferencia entre las formas actuales y las formas clásicas de “comando y control”. Yo creo que es posible identificar avances positivos. Tradicionalmente, la gestión de bienes y servicios como los relacionados con el agua era considerada una cosa de expertos, “déjelo a los expertos”, como bien lo decía John Dryzek (Dryzek, J. *The Politics of the Earth*. Environmental Discourses. Oxford: Oxford University Press, 1997). Este modelo jerárquico y en gran medida autoritario, comienza a ser muy cuestionado, especialmente a partir de fines de la década de 1970, crecientemente. Uno puede seguir el debate y constatar especialmente dos frentes de ataque al modelo vertical, jerárquico, de gestión del agua (pero también de la provisión de bienes y servicios públicos en general). Estos dos frentes no son mutuamente excluyentes, y en realidad tienen algunos puntos importantes de contacto y convergencia, pero en principio tienen puntos de partida distintos.

El primer frente de ataque proviene del modelo que gruesamente denominamos “neoliberal”, es decir, que promueve el desmantelamiento de la gestión pública de bienes y servicios y su transferencia a empresas privadas, que bien conocemos y no necesitamos detenernos a desarrollar aquí. En realidad, como lo sugieren las diversas investigaciones realizadas sobre el concepto de participación que promueven estos sectores, representados por ejemplo en la política oficial del Banco Mundial (ver entre otros los resultados del Proyecto PRINWASS, <http://www.prinwass.org/>), “participación” en la práctica significa obediencia a decisiones tomadas por los expertos, en particular expertos técnico-financieros, que en gran medida han desplazado a los expertos que clásicamente detentaban el poder en el sector del agua, los ingenieros. En última instancia, puede decirse que el modelo neoliberal promueve sí una mayor participación de los actores no estatales en la gobernabilidad y gestión del agua, pero lo hace privilegiando la participación de los actores que representan los intereses capitalistas monopólicos, como queda abiertamente claro en el caso de la privatización de los servicios de agua y saneamiento, un espacio en el que los principales actores a nivel global se reducen a un puñado de monopolios de agua privados transnacionales. En el modelo neoliberal la participación para los usuarios comunes del agua y para los ciudadanos en general

es meramente retórica. Un dato que nos permite fundamentar esta aseveración es el hecho de que durante la década de 1990, en el momento de expansión agresiva de la política neoliberal del agua mediante el intento de privatización masiva de empresas públicas, el rol destinado ya no a los usuarios si no inclusive a los organismos reguladores era meramente retórico. Muy claramente, se intentó establecer una política del agua centrada en la apropiación privada de la ganancia en forma no regulada o muy débilmente regulada, sin posibilidad de control social democrático del proceso. Los ejemplos más claros de este proceso son probablemente las privatizaciones de empresas públicas de agua en Argentina y en Bolivia, pero no son las únicas y los ejemplos se multiplican a medida que se van realizando más investigaciones.

Por otra parte, y pasando a lo que denominamos el segundo frente de ataque al modelo autoritario y vertical de gobernabilidad del agua, podemos decir que se ha ido conformando a nivel internacional un movimiento de lucha que a pesar de su gran heterogeneidad tiene claramente una direccionalidad: se trata de una participación concreta de sectores diversos de la sociedad en confrontación con las formas excluyentes que han caracterizado la gestión del agua. Por una parte, este frente de ataque tiene una corriente más de tipo ecologista, que a su vez tiene distintas subcorrientes tal como ya lo analizara Martínez-Alier en relación al movimiento ambientalista en general (Martínez-Alier, J., *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar, 2002). Dentro de esta vertiente ecologista existen posiciones que convergen y se refuerzan mutuamente con el frente de ataque neoliberal, como son aquellas que propugnan la privatización del agua como solución a las deficiencias en la gestión de este elemento, o las corrientes de la modernización ecológica que promueven la ecologización del capitalismo. Por otra parte, otras corrientes dentro de este movimiento internacional convergen en posiciones críticas y se oponen al avance de formas capitalistas de gestión del agua, en particular la privatización de las fuentes y de los servicios de agua. Entre otros temas fundamentales de estas corrientes se encuentra la defensa del agua como bien común universal y de los servicios esenciales de agua como un derecho humano inalienable, que no puede transformarse en mercancía. Estas corrientes tienden a entrar en confrontación tanto con las formas autoritarias clásicas de gobernabilidad del agua, encarnadas en la gestión pública tecnocrática, así como también con las corrientes neoliberales y del reformismo ecologista que intentan dismantelar la capacidad pública de gestión del agua y establecer un modelo de gobernabilidad del agua fundado en relaciones sociales capitalistas (de propiedad, producción, circulación, etc.).

### **Una breve evaluación de la privatización de los servicios de agua y saneamiento desde la década de 1990**

En relación con lo anterior, uno de los procesos recientes que ha tenido mayor impacto en relación a la transformación de las reglas de juego de la gobernabilidad de los servicios esenciales de agua y saneamiento es el de la "privatización". En términos generales el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento que tuvo su mayor impulso en la década de 1990 puede considerarse un fracaso, tanto desde el punto de vista de las políticas oficiales que promovieron este proceso como de los intereses de las grandes multinacionales del agua que participaron en el mismo. Antes que nada podemos hacer una aclaración conceptual: aunque a nivel genérico hablamos de "privatización", en un sentido más riguroso preferimos hablar de "participación privada", una de cuyas formas es la privatización. Esto es importante y se relaciona con algunos puntos que discutimos antes. Reservamos en principio, siempre en este sentido más restringido, el concepto de privatización para esos casos en los cuales se da la creación de derechos privados de propiedad sobre el agua o sobre los servicios de agua y saneamiento. Esto en principio sólo se ha dado en pocos casos a nivel internacional: en Inglaterra y Gales y en Chile, donde las empresas de agua y saneamiento, incluyendo la infraestructura, fue transferida enteramente a manos privadas, lo que en inglés se conoce como *full divestiture*. O en casos como el de Cochabamba en Bolivia, donde la empresa privada obtuvo derechos sobre el agua, lo cual constituía en gran medida la parte más interesante del negocio. En general, en la mayoría de los casos que hemos estudiado, la propiedad tanto del agua como de las empresas no pasó a manos privadas, si no que fue mantenida en la esfera pública. Lo que se dieron fueron concesiones o contratos para explotar las empresas de agua y saneamiento por períodos determinados, normalmente 20 o 30 años. No vamos a entrar en detalle aquí por la falta de espacio, pero creemos que es importante la distinción al menos en el debate más académico, en la investigación del proceso, para alcanzar mayor precisión en el análisis.

Decíamos que la política de privatización fracasó. ¿Por qué decimos esto? Bueno, nos atenemos a verificar los objetivos que se habían planteado con esta política. Cuando uno analiza los documentos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, así como también de los gobiernos de turno, uno encuentra que los objetivos que se mencionan como justificativo de la privatización durante la década de 1990 son básicamente: 1) que las empresas públicas son por naturaleza ineficientes mientras que el sector privado es inherentemente eficiente, 2) que el sector público no tiene la capacidad financiera para realizar las inversiones requeridas para el mantenimiento y expansión de la infraestructura, y que la privatización es la solución a ese problema ya que las empresas privadas pueden reemplazar al estado en esa función, 3) que, consecuentemente, la privatización permitiría reducir el déficit público y terminar con el subsidio de estos servicios por parte del estado. Adicionalmente hubo otros argumentos, como que la

privatización sería el mejor método para extender los servicios a la población aún no atendida, e inclusive que la privatización permitiría reducir la desigualdad social. Hoy hasta el propio Banco Mundial ha reconocido que estos objetivos no se lograron. Por ejemplo, altos funcionarios del banco han reconocido públicamente que aún durante el momento más agresivo de la privatización la mayor parte de las inversiones para implementar esta política (alrededor del 90 por ciento) provino del estado, ya que las empresas privadas aportaron una proporción muy pequeña del capital involucrado. Por otra parte, si pensamos en términos de la escala de la expansión, incluso hoy después de 20 años de políticas privatistas sólo un 10-15 por ciento de la población del planeta es atendida por empresas privadas. En este sentido, Argentina que se había convertido en el alumno modelo del programa privatista, donde entre 1990 y 1999 se había pasado a un 70 por ciento de la población del país atendida por empresas privadas, ha comenzado un proceso acelerado de desprivatización a partir sobre todo de la crisis del año 2001. En Brasil el porcentaje de población directamente atendida por empresas privadas no ha pasado de alrededor del 4 por ciento. En México el porcentaje es similar.

Ahora bien, como dijimos anteriormente, no debemos asociar mecánicamente “gestión pública” con “gestión no mercantil” de los servicios de agua y saneamiento. Esto es muy importante, por que si tomáramos en cuenta la proporción de la población del país, por ejemplo en Brasil, que es atendida por empresas públicas que operan bajo un sistema mercantil o cuasi-mercantil, entonces el panorama cambia. Yo no he visto estudios al respecto, pero por ejemplo, si asumimos que la flotación en el mercado de capitales de empresas públicas como SABESP y COPASA implica una privatización parcial de la gestión, ya que una parte probablemente significativa de los excedentes obtenidos en la cobranza del servicio es destinado a la remuneración de capitales privados invertidos mediante la compra de acciones de dichas empresas, entonces podemos tener un cuadro bien diferente. Haría falta conducir estudios detallados al respecto.

En cualquier caso, aunque no tengamos una información precisa en relación al impacto concreto de la privatización en todas sus formas, podemos decir que a nivel hipotético, en países como Brasil el proceso de mercantilización de la gestión de empresas públicas es probablemente más significativo en este momento que lo que fue el propio proceso de privatización durante la década de 1990. En nuestra perspectiva, aunque la política de privatizaciones de la década de 1990 fracasó, y muchas de las empresas privatizadas han retornado a manos públicas, como ocurrió en Argentina, Bolivia, e incluso Brasil, las fuerzas inerciales puestas en marcha por dichas políticas siguen y seguirán ejerciendo una influencia sustantiva en la gestión de estos servicios. Precisamente, la mercantilización de la gestión de las empresas públicas sería una de las manifestaciones de estas fuerzas inerciales: el abandono del concepto de que los servicios de agua y saneamiento son un derecho ciudadano y de que el objetivo de las empresas de agua y saneamiento públicas no es la producción de ganancia sino la gestión sustentable de un servicio público bajo el control democrático de los ciudadanos.

Si ampliamos ahora nuestra visión para abarcar los casos de los países más desarrollados, pues nos encontramos con una situación no muy diferente. Ya mencioné antes el caso de Estados Unidos, donde la mayor parte de la población es atendida por empresas públicas. Esto no es así por falta de tentativas por parte de los sectores privatizadores, si no más bien por que se ha dado también una combinación de factores que frenaron el proceso privatizador. Por ejemplo, en 1999 la ciudad de Atlanta había concesionado el servicio de agua y saneamiento a una subsidiaria del monopolio francés Suez, pero en el año 2002, como resultado de una movilización generalizada de los ciudadanos en contra de la privatización del servicio, la alcaldesa de la ciudad anunció la cancelación del contrato y la municipalidad retomó el control de la empresa. En otros casos como en Washington, la municipalidad discutió la posibilidad de privatizar parcialmente estos servicios durante la década de 1990, pero finalmente decidió que las tareas necesarias podían ser perfectamente realizadas por la empresa pública. Del otro lado del Atlántico, en Inglaterra y Gales la privatización de las diez empresas de agua y saneamiento en 1989 por parte del gobierno conservador de Margaret Thatcher fue cuestionada desde el comienzo, y a partir de la llegada al poder del gobierno laborista en 1997 se introdujeron cambios significativos en la regulación del servicio que modificaron sustancialmente el funcionamiento de las empresas. Actualmente incluso algunos de los que promovieron la privatización de las empresas públicas a fines de la década de 1980 reconocen que el futuro de las mismas es incierto. En particular, las empresas privadas enfrentan una tasa de no pago elevadísima, ya que entre 15 y 20 por ciento de los usuarios no pagan la factura del servicio y esto se ha convertido en un problema estructural desde 1998, cuando el gobierno prohibió a las empresas privadas cortar el agua por falta de pago. Cuando las empresas estaban en manos públicas, dicha tasa, según algunos funcionarios entrevistados, no pasaba del 3-4 por ciento. Por otra parte, la necesidad de cumplir con las regulaciones de calidad y protección ambiental cada vez más estrictas en el ámbito de la Comunidad Europea implica que las empresas enfrentan requerimientos de inversión muy elevados, en un contexto en el que no es posible incrementar significativamente las tarifas ya muy elevadas que pagan los usuarios (y dado el porcentaje tan elevado de falta de pago), y en el marco de un endeudamiento extraordinario de las empresas privadas. En este sentido, cuando las empresas fueron privatizadas en 1989 el gobierno británico asumió las deudas de las empresas públicas y las entregó libres de compromisos. Sin embargo, hacia 2004 las empresas privadas había vuelto a acumular una deuda conjunta de unos 19 mil millones de libras esterlinas. Durante nuestras entrevistas en el proceso de investigación, algunos gerentes de las empresas privadas nos decían que a ellos no los sorprendería si en

cinco o diez años las empresas pasaran nuevamente a manos públicas. De hecho, esto ocurrió parcialmente en el año 2001 con una de las diez empresas, la empresa de agua y saneamiento de Gales, que decidió desprivatizar el servicio e intentar un modelo de gestión alternativo bajo control público.

### **Los casos de Buenos Aires, Tucumán y Cochabamba**

Estos son casos diferentes entre sí pero que al mismo tiempo comparten algunos aspectos muy parecidos (para los lectores interesados podemos disponibilizar los informes detallados de estos y otros casos estudiados en nuestro proyecto PRINWASS, <http://www.prinwass.org/>). Por una parte, Tucumán fue una de las primeras concesiones privadas en ser canceladas y duró apenas unos dos años, de 1995 a 1997. Es un ejemplo de resistencia social generalizada a la privatización, ya que en el momento más alto de la movilización que pedía la cancelación de la concesión en queja por los aumentos extraordinarios de la tarifa (la primer acción de la empresa privada fue aumentar la tarifa, la cual incluyendo un impuesto para financiar al regulador alcanzó el 106 por ciento de aumento de un momento para otro) y por las denuncias de corrupción por la forma en que se adjudicó la concesión a una subsidiaria de la empresa francesa Vivendi. En ese momento la movilización de protesta, que incluyó la decisión de dejar de pagar la factura del servicio, fue apoyada por el 86 por ciento de los usuarios, lo cual incluía a empresas privadas, agencias de los gobiernos provincial y municipal y obviamente usuarios domésticos. Finalmente, después de largas negociaciones la concesión fue cancelada en 1997 y la empresa privada inició un juicio al gobierno federal argentino amparándose en un acuerdo existente entre Francia y Argentina en el que el segundo país se compromete a proteger las inversiones francesas en su territorio. El juicio fue presentado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), un organismo que forma parte de la red institucional del Banco Mundial. A pesar de que la empresa privada no alcanzó a realizar inversiones en el breve período de su operación, presentó una demanda por 300 millones de dólares contra el gobierno argentino, que incluía el reclamo de compensación por las ganancias futuras esperadas a lo largo de 30 años de concesión. Después de una larga disputa, en 2007 el CIADI emitió un fallo favorable a la empresa privada ordenando al gobierno argentino pagar 106 millones de dólares en compensación por cancelar la concesión. El gobierno argentino ha pedido la anulación del fallo y el litigio sigue. Este caso ha sido estudiado en detalle por Emilio Crenzel, de la Universidad de Buenos Aires (Crenzel, E. A. 2003, "Tucumán - Argentina Case Study Report", en J. E. Castro (Coord.), PRINWASS Project, Oxford, University of Oxford).

El caso de Cochabamba es bastante diferente en varios aspectos centrales. En primer lugar está la ilegalidad y la ilegitimidad en las que se procede a otorgar la concesión a la empresa privada, una subsidiaria del grupo empresario norteamericano Bechtel. Cuando se otorga la concesión en 1999 no estaba aún aprobada la ley que permitía otorgar concesiones, la cual se aprueba después que la concesión ha sido confirmada. Por otra parte, según la propia ley debía haber por lo menos dos empresas compitiendo por la concesión, pero en la práctica hubo una sola empresa interesada en participar. Finalmente, la empresa que se arma para participar en el concurso, Aguas del Tunari, se crea en la Islas Caimán, un paraíso fiscal, para eludir las leyes bolivianas. Aguas del Tunari se crea con un capital ficticio, 2 mil dólares, y se le entrega una empresa pública cuyo valor estaba estimado en unos 100 millones de dólares. La serie de ilegalidades e ilegitimidades es larga y éstos son sólo los aspectos más centrales. Este caso ha sido bien estudiado por Carlos Crespo de la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba en colaboración con Nina Laurie de la Universidad de Newcastle (Crespo, C., N. Laurie, y C. Ledo. 2003, "Cochabamba - Bolivia Case Study Report", en J. E. Castro (Coord.), PRINWASS Project, Oxford, University of Oxford), entre otros. Finalmente, como bien se sabe, la concesión es cancelada en el año 2000 por una serie de problemas que incluyen como en Tucumán un alto incremento en la tarifa lo que provoca una movilización popular masiva que termina obligando a la renuncia del entero gabinete del gobierno federal, con la sola excepción del Presidente de la Nación. Aguas del Tunari presentó una demanda contra el gobierno boliviano ante el CIADI para reclamar compensación, en forma similar al caso de Tucumán.

El tercer caso que ustedes mencionan, Buenos Aires, en realidad es una historia doble, ya que se privatizan los servicios de agua y saneamiento en dos partes. En 1993 se otorga la concesión por los servicios en la Capital Federal y algunos sectores de la Provincia de Buenos Aires en la zona metropolitana a la empresa Aguas Argentinas, un consorcio encabezado por el grupo Suez. Esta concesión pasó a ser utilizada por el Banco Mundial y otros actores como un modelo piloto, un caso exitoso que se recomendaba como ejemplo a imitar en otros países. La otra parte de la historia, menos conocida, es la concesión otorgada en 1999 a la empresa Azurix, subsidiaria del grupo norteamericano Enron, para prestar los servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires, incluyendo parte del área metropolitana y la capital provincial, La Plata. Esta concesión colapsa en el año 2001, entre otras cuestiones por la ineficiencia del operador privado, que ni siquiera tenía experiencia en la gestión del agua y el saneamiento ya que se trataba de una empresa del sector energético que intenta extenderse al sector agua y saneamiento con resultados desastrosos. Sin embargo, el caso más interesante es sin duda el de Aguas Argentinas, que ha sido estudiado en gran detalle por Daniel Azpiazu y su equipo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), juntamente con Juan Carlos Marín y su equipo

en la Universidad de Buenos Aires y colegas de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Azpiazu, D., A. Catenazzi, E. A. Crenzel, N. Da Representação, G. Forte, K. Forcinito, y J. C. Marín, 2003, "Buenos Aires - Argentina Case Study Report", en J. E. Castro (Coord.), PRINWASS Project. Oxford, University of Oxford). Entre varios otros asuntos, el caso de esta empresa refleja varios de los temas que hemos comentado anteriormente. En primer lugar, lo que denominamos el mito de la inversión privada que se había prometido con las privatizaciones. En el período 1992-2001, cuando se da la crisis financiera en la Argentina, del total de inversiones realizadas por la empresa solamente el 2.6 por ciento provino de capitales propios, es decir, inversión privada propia de la empresa. El resto provino de los ingresos de la empresa por facturación y una parte sustantiva del endeudamiento en mercados internacionales cuando el peso estaba igualado uno a uno con el dólar. Tras la debacle financiera del país en 2001 la empresa se volvió insolvente y finalmente, tras largas negociaciones, el gobierno argentino canceló la concesión en marzo de 2006. Tanto Azurix como Aguas Argentinas han presentado juicios contra el gobierno argentino ante el CIADI para reclamar compensación por la cancelación de sus concesiones.

De los casos considerados, solamente el de Aguas Argentinas registró una expansión de las conexiones, ya que en los otros casos las inversiones en infraestructura fueron prácticamente nulas. Sin embargo, incluso en el caso de Aguas Argentinas, además del hecho que el financiamiento para la expansión registrada provino casi totalmente del cobro de la tarifa a los usuarios y de endeudamiento en mercados financieros internacionales, es decir, la inversión propia fue prácticamente nula; según el regulador ETOSS entre 1993 y 1998 el nivel de incumplimiento de la empresa con las inversiones comprometidas en el contrato alcanzó el 42 por ciento, y entre 1999 y 2002 el incumplimiento fue del 33 por ciento. Mientras tanto, la empresa obtuvo una tasa de retorno en dólares de entre el 12 y el 20 por ciento anual, dependiendo de cómo se efectúe el cálculo.

Ahora bien, el impacto real de estas privatizaciones no se ha medido aún en toda su intensidad y probablemente va a extenderse por muchos años. Por ejemplo, en relación a los juicios entablados por las empresas privadas, es probable que en el caso de países como Argentina o Brasil, dejando a un lado el problema de la legitimidad de los juicios, el impacto sea menor y tarde o temprano los juicios se arreglarán. Pero en casos como el de Bolivia, uno de los países más empobrecidos de la región, el impacto es mucho más significativo. Imagínese que Bolivia sea obligada por el CIADI a compensar a la empresa privada por las ganancias que esta ya no podrá tener por la cancelación de la concesión. Bolivia necesita urgentemente inversiones para mejorar su infraestructura y extender los servicios a la población no atendida, y sin embargo se ve amenazada con demandas por decenas de millones de dólares presentadas por las compañías privadas cuyas concesiones han sido canceladas por el gobierno. Por otra parte, otro aspecto muy importante es que durante el proceso de privatización en nuestros países se procedió a dismantelar la capacidad de las empresas públicas, que en muchos casos perdieron inclusive gran parte de su plantilla de expertos. En el caso de Buenos Aires, por ejemplo, nos encontramos que en un momento el ente regulador no contaba con expertos que pudieran efectuar la tarea, ya que la mayor parte del personal técnico se había pasado a la empresa privada. La capacidad del estado para supervisar y regular había sido reducida significativamente, un proceso que se ha registrado también en muchos otros casos. La reconstrucción de esas capacidades puede tomar un largo tiempo, lo cual implica que durante el proceso pos-privatización, en el que las empresas públicas deben hacerse cargo nuevamente de la gestión, se presentan enormes obstáculos derivados de la política de vaciamiento y reducción del rol del estado.

Finalmente, un último punto importante que deseo resaltar aquí es que la política privatista sí tuvo éxito en un aspecto central: poner en marcha, y en algunos casos consolidar, una transformación en el enfoque de la gestión del agua y sus servicios esenciales. A mi modo de ver, esta transformación tiene dos componentes importantes: a) eliminar el concepto de que los servicios de agua son un bien social, un bien público o un derecho ciudadano; los únicos derechos que se reconocen a los usuarios son los derechos del consumidor, b) introducir y fortalecer la noción de que estos servicios son un bien privado, cuya organización y provisión debe centrarse en principios mercantiles. Entonces, aunque haya fracasado la política de privatización que se promovió desde la década de 1990 en América Latina y aunque las grandes empresas transnacionales se retiren de la región en busca de territorios más favorables, en realidad la dinámica privatista fue puesta en marcha con éxito y actualmente muchas empresas públicas están siendo gestionadas a partir del nuevo marco de gestión que abandona la noción de que estos servicios son un derecho y pone el énfasis más bien en la eficiencia económica y financiera de las empresas. En resumen, lo que hemos ilustrado en estos últimos comentarios es que el proceso de privatizaciones dio gran impulso a lo que denominamos fuerzas inerciales, como la dinámica mercantilizadora del agua y de los servicios, las cuales continuarán ejerciendo una enorme influencia sobre la gobernabilidad y gestión del agua en los próximos años.

\*José Esteban Castro es Catedrático en Sociología en la Universidad de Newcastle, Reino Unido. Entre otros trabajos ha publicado: *Water, Power, and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico* (Palgrave-Macmillan, 2006), "Water struggles, citizenship and governance in Latin America", *Development* (ISSN: 1011-6370), 2008 Vol 51, #1, pp. 72-76, y "Agua y Desarrollo en América Latina", una edición



especial de Cuadernos del CENDES (ISSN 1012-2508), #59, Caracas: Centro de Estudios para el Desarrollo, University Central de Venezuela (2005) (<http://www.cendes-ucv.edu.ve/>).

Foto No 1



El "zir", foto del autor, El Cairo, abril de 2004