

Capítulo en: Jaume 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 Icaria, 2009, pp. 179-217.

“La experiencia de Inglaterra y Gales en la organización de la regulación de los servicios de agua y saneamiento”¹

Introducción

Este capítulo ofrece una breve introducción al desarrollo de la regulación en el sector de los servicios de agua y saneamiento² en Inglaterra y Gales.³ La primera sección explora los precedentes históricos de la regulación en el país, con una referencia en paralelo a algunos aspectos de la evolución de los principios e instituciones regulatorios en los Estados Unidos, ya que los procesos en ambos países tienen importantes puntos en común y se han influenciado mutuamente a lo largo del tiempo. La importancia de la visión histórica de estos procesos difícilmente puede exagerarse, y uno de los presupuestos principales del capítulo es que es necesario recuperar la memoria histórica sobre el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento, prestando especial atención al caso de los países que tuvieron éxito en alcanzar la universalización de los mismos durante el siglo veinte, ya que con frecuencia los debates sobre políticas públicas y regulación tienden adoptar una visión estrictamente técnica que tiende a ignorar las lecciones históricas y no consideran adecuadamente la relevancia de los aspectos socio-económicos y políticos en dicho desarrollo. La segunda sección examina más en detalle la estructura y el desarrollo de la regulación de los servicios de agua y saneamiento desde la privatización de las empresas implementada en 1989, y ofrece una breve síntesis del estado actual del debate y de los principales problemas que enfrenta el sector. Las reflexiones se basan

¹ Autor: Dr. José Esteban Castro, Catedrático en Sociología, Universidad de Newcastle, Reino Unido. Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires, 1988), Master en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1992), Doctor en Ciencia Política (Universidad de Oxford, Reino Unido, 1998).

² En general he traducido “water services” e “water and sanitation services” como “servicios de agua y saneamiento”, mientras que en algunos casos he utilizado simplemente “agua y saneamiento”. Por ejemplo, he traducido “Office for Water Services (OFWAT)” como “Oficina de los Servicios de Agua y Saneamiento (OFWAT)”.

³ Aunque algunos aspectos genéricos de la actividad regulatoria corresponden al Reino Unido de la Gran Bretaña (Inglaterra, Gales, Escocia, Irlanda del Norte y territorios de ultramar) en su conjunto, la mayor parte de la reflexión en este capítulo se basa en la experiencia de Inglaterra y, en el período más reciente (desde la privatización de las empresas de agua y saneamiento en 1989) Inglaterra y Gales. En muchos aspectos los casos de Escocia e Irlanda del Norte siguen características diferentes (por ejemplo, las empresas de agua y saneamiento no fueron privatizadas).

principalmente en los resultados del proyecto de investigación PRINWASS (www.prinwass.org), coordinado por el autor, que entre otros casos analizó las reformas introducidas en los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales particularmente a partir de 1989.

1. El desarrollo de la regulación en perspectiva histórica

En Inglaterra y los Estados Unidos la regulación se desarrolló a partir de la necesidad de establecer controles sobre la provisión de bienes y servicios como la distribución de agua y gas para uso doméstico por parte de empresas privadas durante la segunda mitad del siglo diecinueve (Foreman-Peck y Millward, 1994; Newbery, 1999). Estas empresas eran pequeños monopolios que operaban sin regulación y que servían en general los barrios más ricos en las ciudades importantes. La necesidad de establecer controles estrictos sobre la actividad de estos monopolios privados no regulados se debió en gran medida al creciente desasosiego del público usuario por el carácter insatisfactorio (en calidad, en precios, en cobertura, etc.) de los servicios prestados y por la necesidad de extender los servicios al conjunto de la población, una tarea que no era asumida por las empresas privadas y que exigió la acción decisiva del estado (un breve análisis de la literatura existente sobre este tema puede consultarse en Castro, 2005 y Castro et. al., 2003).

Aunque algunos sectores liberales interpretaron el movimiento hacia una mayor regulación de la vida económica y social que comenzó en el siglo diecinueve como una conspiración antiliberal y como un ataque a la democracia, el hecho es que las fuerzas sociales y políticas que pugnaban por la introducción de una regulación estricta eran muy heterogéneas e incorporaban a prominentes representantes del pensamiento liberal e, inclusive, a convencidos defensores del *laissez faire* que sin embargo apoyaban una mayor regulación e intervención estatal como medios para garantizar la preservación del mercado y de la propiedad privada. Naturalmente, las luchas de los trabajadores por mejorar sus condiciones de trabajo y de vida y por la ampliación de los derechos de ciudadanía tuvieron un rol decisivo en este proceso (Marshall, 1963). No sorprende entonces que la introducción de una política regulatoria crecientemente estricta contara con un amplio consenso y abarcara prácticamente todos los aspectos de la vida social y económica, con llamados a la imposición de estándares mínimos de calidad, el control de los precios de los

alimentos, la vacunación obligatoria de los niños, la aplicación de impuestos para extender las redes de suministro de agua y gas en las ciudades, o la prohibición del trabajo infantil y de la tortura de los trabajadores por parte de los patrones, entre muchos otros temas (Polanyi, 1957: 144-150).

En Inglaterra, el proceso de creciente regulación de los servicios públicos se desarrolló a partir de mediados del siglo diecinueve mediante la celebración de contratos entre municipalidades y proveedores privados a quienes se les otorgaban derechos de explotación de servicios monopólicos tales como la distribución de gas y de agua con la condición del cumplimiento de estándares de calidad previamente acordados y sujetos a un control de precios (Millward, 1991). Sin embargo, hacia fines del siglo diecinueve se había hecho evidente que la regulación de monopolios privados resultaba insuficiente para garantizar la calidad de los servicios y, particularmente, para incentivar la expansión de la cobertura en un contexto de rápido crecimiento urbano y poblacional y amenazas permanentes de epidemias. Eventualmente la solución que se adoptó fue la municipalización de los servicios, y por ejemplo la Ciudad de Londres en 1902 decidió amalgamar los ocho monopolios privados de agua que servían la metrópolis y reemplazarlos con una empresa bajo control público, mientras que en otras regiones del país se daban procesos similares (MWB, 1949; ver también Laski et. al., 1935; Hassan, 1998). Cabe destacar asimismo que los monopolios privados se habían concentrado en la captación y distribución de agua “limpia”, pero prácticamente no tuvieron parte en el desarrollo de los servicios de recolección y evacuación de aguas residuales y en la protección de cuencas, actividades que fueron desarrolladas a partir de la iniciativa del sector público a veces secundada, como en el caso de la protección ambiental, por organizaciones sin fines de lucro (Antonelli, 1992; Finer, 1952; Luckin, 1986).

Ahora bien, las razones por las cuales los monopolios privados de agua fueron paulatinamente reemplazados por empresas municipales no se limitaban a la necesidad de elevar la calidad de los servicios y extenderlos al conjunto de la población, sino que además existían lo que podemos denominar factores y condicionantes sistémicos externos al sector del saneamiento, por ejemplo consideraciones de carácter financiero y político, que en gran medida determinaban el curso de acción que inexorablemente conducía a niveles crecientes de regulación e intervención pública

directa. Como lo indicara recientemente un analista del proceso de municipalización de fines del siglo diecinueve en Inglaterra, la propiedad municipal

proveía apoyo político local al mantener los precios en niveles razonables mientras generaba ganancias para financiar los bienes públicos locales y reducir la carga de los impuestos locales. Este equilibrio político-económico les otorgó voz política a los consumidores, y a los políticos poder económico, mientras que las ganancias beneficiaban a los dos. [...] Con el poder creciente de la clase trabajadora emergente, con o sin democracia, llegaron demandas para acceder a estos servicios a precios “justos” –precios que la mayoría de la población pudiera pagar. Las preocupaciones políticas se desplazaron de la salud y la seguridad hacia la equidad y la eficiencia [...]. El proceso político, ya sea local o central, estaba inevitablemente involucrado en la regulación de estos servicios públicos. Los verdaderos problemas surgieron cuando el proceso político fue capturado por aquellos que vieron que la necesidad de regular los servicios públicos en red ofrecía la oportunidad de redistribuir los ingresos y adquirir poder de patronazgo (Newbery, 1999: 19-22).

De este modo, podemos decir que en Inglaterra el proceso de desarrollo de la regulación y, crecientemente, de la intervención estatal directa en la provisión de los servicios de agua en red y de recolección y evacuación de aguas residuales (así como otros servicios públicos esenciales) desde fines del siglo diecinueve fue el resultado de la convergencia de un número de factores tanto internos como externos al sector saneamiento propiamente dicho. Como enfatizaremos nuevamente más adelante, este es un elemento analítico importante para comprender el desarrollo de la regulación, no sólo en el pasado sino también en la coyuntura actual.

1.1. El caso de los Estados Unidos

En paralelo al desarrollo de la regulación de los servicios públicos esenciales en Inglaterra es importante considerar también el caso de los Estados Unidos, entre otras razones porque los procesos en ambos países comparten una base jurídica común y se han influenciado mutuamente a lo largo del tiempo. Convencionalmente se divide el desarrollo de la regulación en los Estados Unidos en tres etapas principales. La primera etapa que tuvo lugar aproximadamente entre 1870 y 1930 y que incluye la creación de la primera institución regulatoria en 1887, La Comisión Interestatal de Comercio, la cual fue seguida más tarde por una serie de entidades similares creadas en las décadas de 1910 y 1920. Una segunda etapa se desarrolló dentro del marco de las

políticas del New Deal implementadas por el Presidente Franklin Roosevelt en los años 1930 como respuesta a la Gran Depresión de 1929, un período durante el cual el sector privado apoyó consistentemente la aplicación de políticas regulatorias con el objeto de proteger las condiciones del mercado y la propiedad privada en momentos de gran turbulencia social y económica. Una tercera etapa, más reciente, estaría caracterizada por lo que algunos han denominado la “regulación social”, haciendo referencia a la extensión del brazo regulatorio para cubrir nuevas áreas tales como los estándares de salud, de seguridad y de calidad ambiental, aspectos que han ido ganando importancia desde la década de 1970 (Peters, 1998: 55-60). Más ampliamente, los procesos desde la década de 1980, y en gran medida bajo la influencia de los Estados Unidos y Gran Bretaña, se han caracterizado por un agresivo retorno de las políticas ultraliberales que consideran a la regulación como un obstáculo a las libertades privadas y al espíritu empresarial y propugnan la desregulación y liberalización de las actividades económicas a partir del argumento que la regulación es ineficiente y que el mercado puede autorregularse efectivamente sin necesidad de intervenciones burocráticas.

A pesar de la existencia de puntos de contacto fundamentales en el desarrollo de la regulación en Estados Unidos e Inglaterra, la evolución de los principios e instituciones regulatorios en el primero siguió un camino bastante diferente al caso inglés, y en particular se destaca el rol central del poder judicial en dicho proceso. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia estableció una serie de principios regulatorios fundamentales siguiendo la Ley Común anglosajona (Common Law), por la cual se afirmaba que la regulación es necesaria para proteger el interés público y para corregir problemas de competencia imperfecta como los derivados de la existencia de monopolios naturales en la provisión de servicios en red como el agua. Uno de estos principios introducidos para justificar la regulación estatal es que las compañías que suministran servicios públicos están legalmente dentro del dominio público, desempeñando una función pública, y por lo tanto están sujetas a la regulación. Por ejemplo, una reglamentación de la Corte Suprema en 1877, relacionada con una disputa sobre los ferrocarriles, sentaba este principio de la siguiente forma:

Cuando el dueño de la propiedad la vuelca hacia un uso en el cual el público tiene cierto interés, él en efecto le otorga o cede al público un interés en dicho uso, y debe hasta el punto de ese interés, someterse a ser controlado por el público, para el bien común, siempre y cuando él mantenga el uso (U. S. Supreme Court, 1877).

Otro ejemplo tiene que ver con el principio de equilibrio entre el respeto constitucional a la propiedad privada y la protección del interés público, por el cual se supone que las compañías privadas no deben recibir tasas de retorno desproporcionadas para beneficiar a sus accionistas en perjuicio de los usuarios. Por ejemplo, en 1904 la Corte Suprema justificaba la fijación de un límite a la tasa de retorno de una compañía de agua privada en California de la siguiente manera:

“El hecho de fijar las tarifas de agua de modo tal que den una ganancia del seis por ciento sobre el valor de la propiedad que es usada con el propósito de suministrar agua según lo prevé la ley, no es confiscación, ni tomar la propiedad sin el debido proceso por ley, ni la negación de la protección equitativa de las leyes, aún cuando a la compañía, con anterioridad a esto, se le haya permitido fijar tarifas que le asegurarían entre uno, y uno y medio por ciento de ingreso mensual sobre el capital invertido en el emprendimiento. Si esto no es obstaculizado por un contrato inalterable, siempre y cuando se reciba cierta compensación, pensamos que una ley que reduce la compensación hasta aquí permitida al seis por ciento del presente valor de la propiedad utilizada por el público, no es inconstitucional. No hay nada de confiscatorio en esto.

El costo original puede haber sido demasiado grande, se pueden haber cometido errores de construcción, aunque sin intencionalidad, aumentando el costo; puede ser que se haya adquirido mayor propiedad que la necesaria para el propósito original. Otras circunstancias pueden existir que demuestren que las tarifas originales son demasiado altas para una compensación justa o razonable en el presente. No obstante estos hechos, ¿quiere decirse que los accionistas de la compañía van a tener derecho al dieciocho por ciento sobre este costo para siempre o que la reducción de esta suma, como está prevista en el acta de 1885, los despoja de la propiedad, violando las previsiones de la Constitución Federal? Nosotros creemos que no (U.S. Supreme Court, 1904; véase también: U.S. Supreme Court, 1912).

Otro caso que involucró a la Knoxville Water Company en 1909 pronosticaba que habría una creciente necesidad de regulación en años futuros y discutía los problemas intrínsecos que enfrentan los reguladores que necesitan preservar el equilibrio entre los intereses privados y públicos. Al mismo tiempo que defendía la “santidad de la propiedad privada” como fundamento del sistema social, el veredicto de la Corte Suprema en este caso confirmaba el derecho de los ciudadanos a tener acceso abierto a la información sobre la operatoria de las compañías privadas que suministran servicios públicos:

La regulación de las corporaciones de servicio público que desempeñan sus tareas bajo condiciones de monopolio necesario, se ejercerá con mayor frecuencia con el correr del tiempo. Es una función delicada y peligrosa, y debería ser ejercida con un agudo sentido de justicia por parte del cuerpo regulatorio, en conjunto con una apertura por parte de la compañía a ser regulada. [...] Nuestro sistema social descansa en gran parte en la santidad de la propiedad privada, y aquel estado o comunidad que busque invadirla pronto descubrirá el error en el desastre que se suceda. La más leve ganancia que el consumidor obtendría de la reducción de las tarifas cobradas por las corporaciones de servicios públicos no es nada comparada con su parte en la ruina que se desatará al negarle a la propiedad privada su justa recompensa, desestabilizando valores y destruyendo la confianza. Por otra parte, las compañías a ser reguladas encontrarán útil para su interés perdurable facilitar libremente la información sobre la que puede estar basada una regulación justa (U. S. Supreme Court, 1909).

Al margen de las implicaciones políticas e ideológicas que pueden identificarse en este y otros veredictos de la Corte Suprema, los mismos contribuyeron en el largo plazo al establecimiento de una sólida tradición regulatoria en los Estados Unidos, muchos de cuyos principios siguen teniendo clara relevancia contemporánea y han influenciado el desarrollo de la regulación en muchos otros países. Un aspecto importante que cabe destacar es que la regulación era claramente percibida como un instrumento necesario para preservar el funcionamiento del sistema capitalista y, en particular, la propiedad privada, a pesar de que algunos sectores empresariales e intelectuales liberales tendían a criticar el avance de la regulación de las actividades privadas como un ataque a las libertades individuales y, en última instancia, al sistema democrático. Este es un aspecto importante porque las tensiones generadas al interior del sistema capitalista en relación a la regulación persisten hasta nuestros días y permean en gran medida los debates contemporáneos sobre las formas institucionales y alcance que deben adoptarse en la regulación de los servicios públicos esenciales.

Finalmente, otro punto que conviene enfatizar nuevamente es que aunque los procesos de desarrollo de la regulación de servicios públicos básicos en Inglaterra y los Estados Unidos se han influenciado mutuamente a lo largo de la historia, al mismo tiempo existen diferencias significativas entre ambos. En particular, el poder judicial no ha jugado un papel tan preponderante en Inglaterra como lo hizo en los Estados Unidos y algunos autores han argumentado que en Inglaterra la negociación y el entendimiento mutuo entre el gobierno y el sector privado han sustentado el desarrollo de un modelo regulatorio “negociado”, que contrasta

con el carácter litigioso que caracteriza al caso de los Estados Unidos (Wilks, 1998). Este es un aspecto importante para lograr una mejor comprensión del diseño y funcionamiento del sistema regulatorio existente en el sector de los servicios de agua y saneamiento en la Inglaterra contemporánea.

1. 2. Racionalismo administrativo vs. Racionalismo económico-mercantil

El desarrollo de la regulación y la creciente intervención estatal directa en la economía se acentuaron después de la Primera Guerra Mundial y, particularmente, luego de la Gran Depresión de 1929, cuando se expandió el consenso respecto de que el estado debía desempeñar un papel crucial para asegurar el crecimiento económico y la equidad social. En el sector del agua, el proceso tomó la forma de una creciente centralización de los servicios en manos de los estados nacionales, con la creación de burocracias públicas organizadas jerárquicamente sobre la base de la unión entre conocimiento científico y pericia administrativa, lo cual puede ejemplificarse con el caso de instituciones como el Bureau of Reclamation y el Corps of Engineers en los Estados Unidos (Lee, 1999: 44). Este proceso forma parte del desarrollo de la tradición que John Dryzek denominara el “racionalismo administrativo” (Dryzek, 1997) caracterizado por un rol central del estado en la regulación y/o intervención directa de los servicios públicos esenciales –funciones que los críticos de la intervención estatal tienden a denominar de “comando y control”–, una tradición que en el sector del agua ha sido en gran parte dominada por expertos en ingeniería, en ciencias del medio ambiente, y otras disciplinas relacionadas, quienes han jugado un papel clave en el desarrollo de las estructuras y mecanismos regulatorios así como en los estándares de monitoreo de los servicios.

Este modelo de regulación estatal, basado en la noción de que la intervención gubernamental es necesaria para asegurar el interés público frente a los intereses privados, estuvo fuertemente asociado con las teorías de la economía del bienestar (Welfare Economics) y dio paso al desarrollo de un cuerpo de teoría regulatoria que se conoce generalmente como la teoría normativa de la regulación. La teoría normativa asume que es posible llegar a un resultado

óptimo en un determinado problema, por ejemplo el problema del acceso equitativo a servicios públicos esenciales, a partir de decisiones basadas en un juicio justo y ético acerca de cuáles son las mejores soluciones disponibles para alcanzar el bienestar social independientemente de las preferencias individuales de los actores. Las nociones de bienestar social e interés público, y la presuposición que las instituciones públicas constituyen el instrumento fundamental para garantizar el logro de los objetivos, ocupan un lugar central en la teoría normativa de la regulación, la cual jugó un rol crucial en el desarrollo de los principios e instituciones regulatorias (Newbery, 1999).

Ahora bien, los presupuestos y principios de la teoría normativa han sido criticados desde el comienzo por una tradición de autores que, genéricamente, representan lo que se ha dado en llamar teoría regulatoria positiva, la cual rechaza la validez de conceptos tales como “bienestar social” e “interés público” que son el punto de partida de las teorías normativas (Newbery, 1999: 136-7). Esta tradición tiene fuertes puntos de contacto con lo que Dryzek denominara el “racionalismo económico” (Dryzek, 1997), especialmente en su versión extrema que favorece el desmantelamiento de las funciones de control y regulación públicas y el retorno al modelo ultraliberal del *laissez faire/laissez passer* que preconiza la capacidad autoreguladora del mercado. Estos autores rechazan la noción de que el sector público sea inherentemente un maximizador benevolente del bienestar social, y apoyan su argumento en la evidencia empírica que sugiere que por lo contrario con frecuencia el sector público es un obstáculo más que una ayuda. Por ejemplo, estos críticos argumentan que en el sector del agua tras varias décadas de intervención el estado ha fracasado en el logro de sus metas, especialmente en lo referente a la regulación económica (Lee, 1999: 41-2). Estos autores han desarrollado una serie de argumentos fundados en las nociones de fallas “de gobierno”, “burocráticas” o “regulatorias”, donde la presunción principal es que lejos de ser el guardián del bien público, el estado se encuentra sujeto a principios similares a aquellos prevalecientes en el sector privado. Por ejemplo, el economista William Niskanen, un estudioso del comportamiento burocrático que ha ejercido una gran influencia en los recientes debates académicos y políticos a favor de la desregulación, liberalización y privatización de los servicios públicos, aplica los supuestos de la economía neoclásica acerca de los agentes económicos al análisis de la burocracia: los burócratas según este modelo son actores racionales que actúan en principio por autointerés y buscan maximizar

sus objetivos particulares (Niskanen, 1968; 1971; ver también Jackson, 1982; 1985). En el caso de las burocracias del agua, críticos dentro de esta línea de argumentación han señalado que mientras las teorías normativas del interés público rara vez toman en cuenta que los funcionarios públicos pueden estar persiguiendo sus propios objetivos y no necesariamente busquen maximizar el bienestar social a través de sus acciones, la teoría positiva parte del supuesto que los funcionarios públicos tienen objetivos alternativos, genéricamente definidos como la búsqueda de rentas individuales, lo cual suele tener un impacto negativo en los procesos de administración del agua y sus servicios (Lee, 1999: 43).

Si bien indudablemente la teoría positiva de la regulación cuenta en su favor con una abundante base empírica para fundar su crítica a la burocracia y, correspondientemente, a la teoría normativa, las consecuencias que se derivan de la misma en términos de políticas concretas son el objeto de un debate inacabado y probablemente inacabable. En particular, este abordaje que parte de considerar que la regulación es innecesaria en el mejor de los casos y en el peor un obstáculo al crecimiento y al desarrollo económico ha inspirado reformas radicales en el sector del agua a nivel mundial desde la década de 1980, momento en que en los Estados Unidos y Gran Bretaña comenzaba a promoverse una política radical de desregulación, liberalización y privatización de los servicios públicos, que en teoría se proponía reemplazar la racionalidad administrativa por una racionalidad fundada en la así llamada libre competencia de las fuerzas del mercado autoregulado.⁴ El argumento prevaleciente en este nuevo contexto ha sido resumido por Newbery:

⁴ Este debate no es meramente una disquisición académica y por lo contrario es de gran relevancia para comprender los procesos contemporáneos que tienen lugar en los servicios de agua y saneamiento a nivel internacional. Por una parte, hemos argumentado en otros trabajos (véase por ejemplo Castro, 2005, 2007a,b,c., 2008) que la creciente influencia del racionalismo económico extremo, estrechamente vinculado con algunas posiciones derivadas de la teoría positiva de la regulación, han influenciado las políticas de reforma en el sector del saneamiento en América Latina y otras regiones desde la década de 1980 con llamados al desmantelamiento de la intervención pública y de la regulación y, como lo recomendara una experta en agua y saneamiento del Banco Mundial, el traspaso de los servicios a “monopolios privados no regulados” (Brook Cowen y Cowen, 1998; Brook Cowen, 1997; ver también Richard y Triche, 1994; Foster, 1998, 1999; Zerbe y McCurdy, 2000). Sobre las consecuencias de esta política en relación al proceso regulatorio, véase entre otros Solanes (1999, 2002).

La introducción de la competencia dentro de los servicios públicos en red anteriormente monopolizados y regulados es la clave para alcanzar los beneficios plenos de la privatización. La privatización parece ser necesaria pero no es suficiente. La regulación es inevitablemente ineficiente, lo que sugiere que sea confinada al núcleo del monopolio natural de la red. Siempre que la competencia sea efectiva, puede reemplazar a la regulación de los servicios en red y así aumentar su eficiencia (Newbery, 1999: 386).⁵

Ahora bien, en la práctica, y en perspectiva histórica, este proceso no produjo la transformación radical en el ámbito regulatorio tal como se preconizaba en el papel y, de hecho, en algunos casos los servicios públicos privatizados han sido sujetos a una regulación pública aún más estricta, o re-regulación (Swyngedouw, 2009), como es el caso de los servicios de saneamiento en Inglaterra y Gales desde su privatización en 1989 (Hogwood, 1998; pero véase también Taylor, 1999, 2002; también Schofield y Shaoul, 1997 y Shaoul, 1998), que consideramos a continuación.

2. La regulación de las empresas de agua y saneamiento privatizadas en Inglaterra y Gales⁶

La estructura actual del sector de servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales se estableció en 1989 con la privatización ese año de las diez empresas públicas regionales que prestaban esos servicios, sancionada por el Acta del Agua de 1989⁷ (ver Tabla 1). El sistema implementado entonces contemplaba la propiedad y operación privadas de las empresas (*full divestiture*), y aunque han ocurrido cambios significativos que consideramos en las siguientes

⁵ Dado el breve espacio de este artículo no podemos extendernos en este punto, pero cabe señalar que a partir de este tipo de argumentos se ha desarrollado un extenso debate sobre las distintas formas de “competitividad” que pueden introducirse en la gestión de los servicios de agua y saneamiento y su alcance relativo. Véase, entre otros, Lee (1999) y Beato y Laffont (2002). Para el caso de Inglaterra y Gales véase por ejemplo: OFWAT (2000, 2007, 2008), Vass (2002) y, para una evaluación crítica reciente, Yarrow et. al. (2008).

⁶ Como se anticipó al comienzo, nos concentramos principalmente en el caso de Inglaterra y Gales porque Escocia e Irlanda del Norte han seguido un camino diferente (entre otras cuestiones, las empresas de agua y saneamiento sólo fueron privatizadas en Inglaterra y Gales), aunque en diversos aspectos el sistema regulatorio aplica en general al Reino Unido en su conjunto.

⁷ Adicionalmente a estas diez empresas públicas regionales existían en Inglaterra 29 pequeñas empresas privadas que suplían agua solamente (no prestaban servicios de recolección de aguas residuales) a alrededor del 25 por ciento de la población, algunas de las cuales habían subsistido desde el siglo diecinueve. Estas empresas no fueron afectadas inmediatamente por la privatización de las empresas públicas en 1989 pero con el tiempo la mayoría de ellas fueron absorbidas por las grandes empresas privatizadas.

páginas en términos generales el modelo se ha mantenido hasta el momento de escribirse este capítulo. Uno de los aspectos destacables es la expansión de la actividad e instituciones regulatorias a partir de la privatización, lo cual derivó en un complejo sistema compuesto por entidades de gobierno de distintos nivel y en la creación de un nuevo tipo de organismos híbridos curiosamente denominados “casi no gubernamentales” (que pasaron a conocerse como QUANGOS, sigla en inglés para “quasi non governmental organizations”) o también “entidades públicas no departamentales”.

Tabla 1. Piezas de legislación clave que gobiernan la gestión de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales desde la privatización de 1989

Año	Ley	Asunto	Medidas relevantes
1989	Acta del Agua	Privatización	Transferencia de las funciones relativas a los servicios de agua y saneamiento a los operadores privados; creación del regulador ambiental National Rivers Authority (NRA) y del regulador económico Office of Water Services (OFWAT)
1991	Acta de la Industria del Agua	Organización y regulación	Reemplazó al Acta del Agua de 1989. Asignó poderes y responsabilidades para la regulación de la calidad del agua para consumo humano en Inglaterra a la Secretaría de Estado de Ambiente, Transportes y las Regiones, y en Gales a la Secretaría de Estado para Gales
1991	Acta de Recursos Hídricos	Protección de los recursos hídricos	Otorgamiento de poderes y clarificación de las responsabilidades de la NRA
1991	Acta Estatuyente de las Obligaciones de las Compañías	Organización e regulación	Establece los derechos y obligaciones estatutorias de los operadores privados
1992	Acta de Competitividad en los Servicios Públicos	Marco regulatorio para la competitividad comparativa y de mercado	Establece el rol del regulador económico y las obligaciones de los operadores privados en relación a la competitividad orientada al mejoramiento de la eficiencia del sector
1995	Acta del Ambiente	Protección de recursos hídricos	Creación de la Agencia del Ambiente (Environment Agency, que reemplaza a la NRA)
1998	Acta de Pesticidas	Protección de fuentes de agua para consumo humano	Revisión del Acta de Alimentos y Protección Ambiental de 1985
1998	Acta de Competitividad	Marco regulatorio para la competitividad comparativa y	Introducción de políticas anti-monopólicas; otorga mayores poderes al regulador económico (OFWAT) para aplicar políticas antimonopólicas;

		de mercado	provée incentivos para mejorar la competitividad comparativa y de mercado
1999	Acta de Prevención y Control de la Contaminación	Protección contra la contaminación ambiental	Implementación de la Directiva 96/61/EC de la Unión Europea relativa a la prevención y control integrales de la contaminación
1999	Acta de la Industria del Agua	Organización y regulación del sector	Prohibición de la desconexión por falta de pago; revisión de los métodos de facturación (impulso a la instalación de medidores)
1999	Regulaciones para el Planeamiento Regional (Town and Country Planning en Inglaterra y Gales)	Protección ambiental	Implementación de la Directiva Europea introductoria de Estudios de Impacto Ambiental para proyectos que involucran recursos hídricos
2003	Acta del Agua	Organización y Regulación	Modifica el Acta del Agua de 1991

Además, existen tres códigos estatutarios de conducta que regulan a) las obligaciones en relación a actividades ambientales y recreativas, b) las buenas prácticas en la agricultura, y c) el ejercicio de los poderes de las empresas de agua y saneamiento en el caso de tierras privadas. También, la Licencia de Designación otorgada a las empresas de agua y saneamiento en 1989 requería que las mismas establezcan sus propios códigos de conducta en relación a a) las relaciones con los consumidores, b) los procedimientos para suspender el servicio por falta de paga y otras ofensas, y c) la gestión de pérdidas en la red.

Al tiempo de la privatización en 1989 la responsabilidad por el diseño de políticas y legislación en el sector del saneamiento y por la designación⁸ de las compañías privadas para actuar como proveedoras de los servicios de agua y saneamiento pasó a ser responsabilidad de la Secretaría de Estado para el Ambiente y de la Secretaría de Estado para Gales (la cual fue reemplazada posteriormente por la Asamblea Nacional de Gales⁹). Por otra parte, el Ministerio de Agricultura,

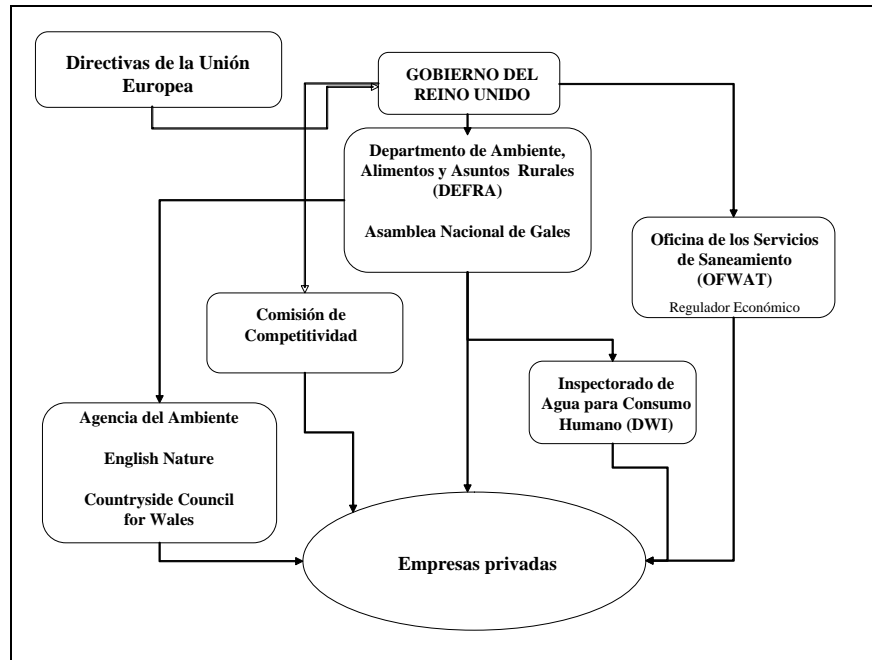
⁸ Este es un concepto importante, ya que en Inglaterra y Gales la privatización no se implementó mediante una competencia abierta entre las empresas, como ha ocurrido normalmente a nivel internacional. Más bien, el gobierno inglés creó 10 empresas privadas para reemplazar a las 10 empresas públicas regionales que existían, y designó a las mismas para prestar los servicios (en muchos casos, como el de la empresa Thames Water que sirve a Londres y a la región de la cuenca del Río Támesis, una buena parte de los directivos de la empresa privada creada en 1989 habían sido directivos en la empresa pública que existía anteriormente). La posibilidad de adquirir las empresas creadas en 1989 estaba vetada por ley, lo cual se modificó en 1994, momento a partir del cual comienza una etapa de adquisiciones de las empresas especialmente por parte de inversores extranjeros (ver Apéndice A2 para una síntesis de la evolución del proceso). Adicionalmente, la designación de las empresas privadas para actuar como prestadoras del servicio fue protegida por una cláusula que obligaba al gobierno a dar 15 años de aviso anticipado en el caso de quererse modificar el estatus de las mismas (ej. en caso de intentarse devolver las mismas al sector público), una cláusula modificada posteriormente durante el gobierno del Primer Ministro Tony Blair, cuando se extendió el período obligatorio de aviso a 25 años.

⁹ Gales recuperó un cierto grado de autonomía con respecto al gobierno central a partir de las elecciones generales de 1997 que ganó el Partido Laborista con una plataforma que incluía la devolución de ciertos poderes a Escocia, Gales y las regiones de Inglaterra. Entre otros poderes “devueltos” a Gales se incluyó la gestión de los servicios públicos como los de agua y saneamiento. Sobre el caso específico de estos servicios en Gales véase Drakeford (2002).

Pesca y Alimentación (MAFF) retuvo responsabilidades con relación a las defensas contra inundaciones y pesquerías, así como también sobre el licenciamiento, monitoreo y control de efluentes y otras descargas al mar. Las Secretarías tenían también a su cargo la elaboración y actualización del marco regulatorio que establece entre otras cosas los estándares de performance de servicios, parámetros de calidad del agua, criterios para monitorear el estado de los ríos o medidas para prevenir la contaminación de las fuentes de agua. Las Secretarías también tenían poderes para la aprobación de códigos de práctica para las empresas y para imponer sanciones en caso de incumplimiento de sus deberes estatuidos en el contrato de su designación. Desde 1998, con la llegada del gobierno laborista al poder el año anterior, estos poderes fueron transferidos en el caso de Inglaterra a la Secretaría de Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA), y en caso de Gales, como ya se dijo, a la Asamblea Nacional de Gales.

Pero la mayor innovación fue la creación de un ente regulador específico para el sector: la Oficina de Servicios del Agua (OFWAT), complementado con otras agencias gubernamentales o quasi gubernamentales, tales como el Inspectorado del Agua Potable (Drinking Water Inspectorate, DWI) y la Autoridad Nacional de Ríos (National Rivers Authority, NRA), reemplazada en 1995 por la Agencia del Ambiente (Environment Agency). Adicionalmente, otras entidades ejercen un rol regulatorio sobre aspectos específicos del funcionamiento de las empresas, como ser la Comisión de Monopolios y Fusiones (Monopolies and Mergers Commission MCC, luego reemplazada por la Comisión de Competitividad), el Inspectorado de Contaminación (HM Inspectorate of Pollution, luego absorbido por la Agencia del Ambiente), las Autoridades Distritales de Salud (District Health Authorities) y las autoridades locales que mantuvieron cierto rol de control sobre algunos aspectos particulares (ver síntesis en la Figura 1). Por otra parte, existen otros entes reguladores que tienen también una injerencia importante en el sector del saneamiento, en particular el Departamento de Asuntos Constitucionales, a cargo de implementar la legislación sobre Libertad en el Acceso a la Información (Freedom of Information), y la Oficina de Comercio Justo (Office of Fair Trading, OFT), que tiene a su cargo distintos aspectos relativos a la protección de los usuarios.

Figura 1 Instituciones clave en el sistema regulatorio de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales



El regulador económico OFWAT, creado en 1989, tiene como obligación primaria el asegurar el funcionamiento adecuado de los servicios, en particular el de garantizar la viabilidad financiera de las empresas privadas. Adicionalmente a esta obligación primaria, OFWAT tiene también responsabilidad por la protección de los intereses de los usuarios en relación a la equidad en el costo de los servicios, promover la eficiencia económica por parte de las empresas, y facilitar la competitividad entre las mismas. El sistema de regulación económica de OFWAT está orientado al control de precios (*price cap*) más que al control de ganancias (*return rate regulation*) como ocurre en los Estados Unidos. El principio del sistema es que la regulación de precios suministra incentivos más potentes para las mejoras en eficiencia e innovación. OFWAT utiliza la denominada fórmula “RPI – X” que toma en cuenta un complejo conjunto de variables incluyendo los requerimientos de inversión individuales para cada una de las diez empresas y el índice de precios minoristas para proteger el ingreso de las compañías de la inflación más o menos un valor (X) determinado por el propio regulador a partir del análisis de las condiciones

específicas de cada empresa. Los precios son fijados por períodos quinquenales con el objetivo de otorgar incentivos a las compañías para mejorar la eficiencia.

Adicionalmente, una de las responsabilidades de OFWAT es la de dirimir las disputas entre las compañías y los usuarios. En relación a esto, originalmente OFWAT designó diez Comités de Servicio a los Clientes (CSCs) para cada región atendida por cada una de las diez empresas regionales, y los presidentes de cada comité formaban juntamente con el Director de OFWAT el Consejo Nacional de Clientes. Este sistema de representación de los consumidores fue reestructurado en 2002, entre otras razones en respuesta a las críticas recibidas por el grado de extrema dependencia de los CSCs con respecto al Director de OFWAT, que de hecho designaba personalmente a sus miembros, con la creación de WaterVoice, una entidad también organizada con diez comités regionales y un Consejo Nacional de WaterVoice. En 2005, a su vez, WaterVoice fue reemplazada por el Consejo de Consumidores del Agua (Consumer Council for Water), con una estructura similar.

2. 2. Regulación del impacto ambiental de los servicios de agua y saneamiento

Como ya se mencionó, al tiempo de la privatización en 1989 la regulación ambiental de las empresas de saneamiento se confió a la Autoridad Nacional de Ríos (NRA), la cual fue reemplazada en 1995 por la Agencia del Ambiente. La Agencia del Ambiente se creó a partir de la fusión de la NRA, del Inspectorado de Contaminación, de 83 Autoridades de Regulación de los Residuos Sólidos (Waste Regulation Authorities), y de algunas oficinas del Departamento del Ambiente. El marco legal de la acción de la Agencia estaba compuesto por el Acta de Recursos Hídricos de 1991 y el Acta del Ambiente de 1995 (ver Tabla 1). Las funciones principales asignadas a la Agencia fueron la prevención y control de la contaminación mediante la fijación de límites a las descargas de substancias peligrosas al ambiente, el establecimiento de permisos para la descarga de efluentes por parte de estaciones de tratamiento de aguas residuales, el control del uso de barros cloacales (*sewage sludge*) en la agricultura, la fijación de flujos mínimos para la corriente de los ríos, el otorgamiento de licencias de abstracción de agua, el control de pesquerías, espacios de recreación acuática, y la conservación y navegación de algunos ríos. La

Agencia también se encarga de promover iniciativas orientadas a la gestión de la demanda a través de su Centro Nacional para la Gestión de la Demanda del Agua, incluyendo entre otras cuestiones la promoción de la conservación del agua y medidas relacionadas como el diseño y difusión de mecanismos para el ahorro de agua en los usos domésticos, industriales y públicos, programas de reducción de pérdidas y expansión del uso de medidores de consumo de agua.¹⁰ A partir de la llegada del gobierno laborista al poder en 1997 los poderes y obligaciones de la Agencia fueron extendidos para cubrir también el planeamiento de la gestión de recursos hídricos a largo plazo y la prevención y control de sequías, incluyendo la capacidad de monitorear regularmente los planes de las empresas privadas de agua y saneamiento en relación a dichos aspectos.¹¹

2.3. Regulación de la calidad del agua para consumo humano

En 1990 se creó un regulador específico para controlar la calidad del agua para consumo humano suministrada por las empresas de agua y saneamiento, el Inspectorado de Calidad del Agua para Consumo Humano (Drinking Water Inspectorate, DWI). El Inspectorado está cargo de monitorear el cumplimiento de las empresas con las directivas emanadas del Gobierno Británico y de la Comisión Europea¹² en relación a los parámetros físico-químicos y biológicos del agua distribuida para consumo humano (ingesta, higiene y preparación de alimentos). El Inspectorado realiza auditorías técnicas e inspecciones regulares de las empresas de agua y saneamiento, investiga los incidentes que afectan la calidad del agua para consumo humano, provee apoyo técnico en la preparación de la legislación correspondiente y representa al gobierno británico en

¹⁰ Pese a lo cual, entre el momento de la privatización en 1989 y 2008 el porcentaje de usuarios domésticos con consumo de agua medido en Inglaterra y Gales creció solamente de 14 a 30 por ciento.

¹¹ Esta extensión de los poderes y obligaciones de la Agencia del Ambiente fue el resultado directo de la acción del gobierno del Primer Ministro Tony Blair fundada en las promesas de la campaña electoral asumidas en la Cumbre del Agua (Water Summit) en 1997 de revisar radicalmente la gestión del sector del agua y de los servicios de agua y saneamiento ante el descontento creciente de la población con la performance de las empresas privatizadas. Dicho descontento se había profundizado durante una sequía que tuvo lugar en 1995 y que expuso la falta de planeamiento estratégico de las empresas privadas en relación a la gestión de los recursos hídricos en condiciones de creciente inseguridad climática (sobre este debate, véase por ejemplo: OFWAT, 1998; Haughton, 1998; Bakker, 2000; Environment Agency, 2000; Walker y Smithers, 2007).

¹² La Comisión Europea establece “directivas” sobre la gestión del agua y sus servicios que luego deben ser incorporadas en la legislación de los estados miembros (véase Figuras 1 y 2 y Apéndice A1).

el proceso de estandarización de criterios en relación a la incorporación de las directivas del agua europeas en la legislación del país. El Inspectorado también posee poderes para iniciar acciones en nombre de la Secretaría de Estado y de la Agencia Nacional de Gales en casos extremos de violación de las regulaciones de calidad del agua (DWI, 2001; ver la información actualizada anualmente en el sitio de Internet del Inspectorado: www.dwi.gov.uk).

2. 4. Regulación de la conducta empresarial y otros aspectos

Finalmente existen otras entidades regulatorias que también tienen poderes y obligaciones en relación a los servicios de agua y saneamiento, en particular la Comisión de Monopolios y Fusiones, luego reemplazada por la Comisión de Competitividad, y la Oficina de Comercio Justo. La primera juega un rol similar a una corte de apelación a la que pueden acudir tanto OFWAT como las empresas privadas en relación, por ejemplo, a disputas sobre los controles de precios establecidos por el regulador económico. Este regulador también tiene a su cargo monitorear las propuestas de fusiones entre empresas. Por su parte, la Oficina de Comercio Justo tiene el rol de supervisar las actividades de las empresas que puedan afectar a los usuarios.

Aunque significativamente menor en importancia, las autoridades de planificación y municipales también tienen cierto rol regulatorio en relación a la gestión del agua y sus servicios, y la tendencia reciente ha sido hacia la de una intencionalidad creciente a la devolución de algunas funciones regulatorias a estos poderes locales y regionales (Environment Agency, 2001), aunque no es claro el grado de progreso logrado en ese intento.

2. 5. Resumen y perspectivas futuras del sistema regulatorio en Inglaterra y Gales

Como lo sugieren los párrafos anteriores, a pesar de la imagen que puede obtenerse a partir de algunos debates ideológicos que se han suscitado en torno a la privatización de 1989, especialmente la noción de que la misma era parte de un proceso de achicamiento del sector público, se corrobora una expansión substancial de las actividades públicas de control y

regulación de los servicios de agua y saneamiento. Este desarrollo obedece a una serie de factores internos y externos al sector, en parte un resultado no planeado ya que ciertamente uno de los objetivos declarados de la privatización implementada por el gobierno de Margaret Thatcher había sido precisamente el de liberar a las empresas de los controles estatales y reducir el sector público. Sin embargo, en la práctica el desarrollo del proceso ha sido hacia una multiplicación de los organismos reguladores y una ampliación de las áreas sujetas al control regulatorio (Hoogwood, 1998). Se adicionaron nuevas instancias regulatorias para controlar a las empresas privatizadas, a la vez que la influencia de las directivas europeas sobre los estados miembros se ha ido incrementando a punto tal que es necesario considerarlas como parte constitutiva del proceso y de la institucionalidad regulatorias del país. La Figura 2 presenta una síntesis de la estructura de regulación de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales que permite distinguir la existencia de distintos niveles e interrelaciones entre instancias de regulación, particularmente las escalas internacional, nacional, horizontal (transectorial) y sectorial (específica del sector saneamiento).

Figura 2. Estructura de regulación de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales

Sectorial	Horizontal	Nacional	Internacional
OFWAT (regulador económico)	Agencia del Ambiente	Departamento de Medio Ambiente, Alimentos, y Asuntos Rurales	UNION EUROPEA Directivas
Inspectorado de Calidad de Agua para Consumo Humano (DWI)	Comisión de Competitividad	Asamblea Nacional de Gales	
	Oficina de Comercio Justo		

Fuente: Adaptado de Doern y Wilks (1998) y actualizado.

Continúa existiendo un profundo debate sobre las razones que llevaron a la privatización de las empresas de saneamiento así como de los resultados logrados por el sistema regulatorio en esta nueva etapa, que no podemos reflejar con justicia en este trabajo por razones de espacio (véase, entre otros, Green, 1997, 1999; Greene, 2002; DEFRA-OFWAT, 2003; Bakker, 2004; Hall y Lobina, 2007). En particular, el esquema regulatorio de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales es objeto de un debate continuo, principalmente en referencia a su efectividad y replicabilidad. Adicionalmente, se han construido ciertos mitos en torno al sistema, que suelen aceptarse acríticamente en otros países que se encuentran desarrollando sus propios sistemas de regulación de estos servicios, en particular lo que denomino el mito del regulador independiente y neutral. Es fundamental efectuar una crítica objetiva que permita desterrar ese mito.

En este sentido, los críticos de la privatización han indicado reiteradamente la existencia de fallas severas en el sistema y el hecho de que los organismos reguladores, y en particular el regulador económico OFWAT, han tendido a favorecer los intereses de las empresas privadas antes que defender los derechos de los ciudadanos y usuarios de las empresas (entre otros véase Schofield y Shaoul, 1997 y Shaoul, 1998; Taylor, 1999, 2002; Bakker, 2004; Hall y Lobina, 2007; Castro, 2007). Durante la década de 1990 el debate sobre el rol del regulador OFWAT se hizo cada vez más agudo por una serie de razones que incluyeron la percepción de que las empresas privadas gozaron de una extrema flexibilidad en la aplicación de la ley y de las normas regulatorias, lo que les permitió acumular ganancias extraordinarias y pagar sueldos millonarios a sus directivos al mismo tiempo que se hacía evidente la falta de inversión en la renovación de la infraestructura (la necesidad de inversiones masivas había sido una de las razones esgrimidas para justificar la privatización) y de planificación estratégica (ver nota al pie número 11), en un contexto de alto incremento de los precios para los usuarios acompañado de un grave proceso de exclusión del acceso a los servicios mediante la desconexión por falta de pago que alcanzó porcentajes elevados a comienzos de la década de 1990.¹³ Estos problemas se constituyeron en uno de los

¹³ Entre 1990 e 1995 el número de notificaciones de aviso de desconexión por falta de pago enviadas por las empresas privadas a las familias aumentó en 900%, y en 1994 casi 2 millones de familias (cerca del 9% del total) dejaron de pagar sus facturas de servicios de agua y saneamiento (Herbert y Kempson, 1995; Ward, 1997). Según información obtenida en entrevistas realizadas por el autor con personas que habían ocupado puestos directivos en las empresas de agua y saneamiento antes de la privatización, históricamente la tasa de no pago de los usuarios siempre se mantenía en un nivel muy bajo, de 2-3% del total de usuarios.

temas importantes de la campaña del partido laborista, que finalmente accedió al poder en 1997, y como consecuencia a partir de la llegada del laborismo el ambiente regulatorio sufrió cambios significativos, que demuestran el mito de la supuesta independencia del regulador. Entre otras decisiones fundamentales, el gobierno prohibió la desconexión por falta de pago y en la fijación de los niveles de precios para el período 1999-2004 el regulador OFWAT obligó a las empresas a reducir la tarifa en un 12% promedio para compensar por las ganancias excesivas acumuladas en el período previo y por el incumplimiento con los planes de inversión, lo cual constituyó un cambio radical en la conducta del regulador y que sugiere una adaptación de OFWAT al nuevo ambiente político derivado de la llegada del Partido Laborista al poder. Adicionalmente, también en 1997 el gobierno laborista aplicó un impuesto extraordinario a las empresas (*windfall tax*) de alrededor de 1650 millones (1.65 billion) de libras esterlinas, también en compensación por las ganancias excesivas del período previo.

Estas transformaciones en el ambiente regulatorio a partir del reemplazo del Partido Conservador, que había llevado a cabo las privatizaciones, por el Partido Laborista son evidencia suficiente para indicar la fragilidad del concepto de “independencia” o “neutralidad” del sistema regulatorio, que evidentemente se encuentra fuertemente determinado por el proceso político. Sin embargo, desde otra perspectiva los cambios introducidos no fueron suficientes para restablecer un equilibrio más favorable a los usuarios de las empresas privadas. Como resultado, la proporción de familias con deudas impagas acumuladas con las empresas de saneamiento continuó creciendo hasta alcanzar cifras que en 2008 rondan entre 15 y 20% del total de usuarios, mientras que según datos del propio gobierno entre 2 y 4 millones de familias viven actualmente en “pobreza del agua” (que ocurre según el gobierno, cuando el costo de la factura de los servicios de agua y saneamiento supera el 3% del ingreso familiar).¹⁴

Por otra parte, uno de los objetivos centrales de la privatización había sido el de introducir competitividad en el sistema mediante la exposición de las empresas de agua y saneamiento a las fuerzas del mercado, un aspecto que el regulador OFWAT consistentemente tiende a defender como un logro del modelo regulatorio introducido en 1989. Un ejemplo típico de la postura del

¹⁴ Ver por ejemplo, Klein, 2003; Fitch y Price, 2002; Greene, 2002; UKP, 2003; OFWAT, 2004, pgs. 14–19; NCC, 2005. La situación ha empeorado en los últimos años y es una de las preocupaciones actuales del gobierno en relación al futuro de los servicios de agua y saneamiento en el país.

regulador económico se encuentra en un informe sobre el “estado de la competitividad” en los servicios de agua y saneamiento, en el que puede leerse que “la competitividad comparativa ha tenido éxito en estimular eficiencia en las compañías. La competitividad del mercado está estimulando mayor eficiencia” (OFWAT, 2000: 1). Sin embargo, las empresas de agua y saneamiento han sido el objeto de críticas permanentes por su falta de eficiencia e, inclusive, por el empeoramiento de su performance por ejemplo en relación al impacto ambiental.¹⁵ Este es un aspecto claramente controvertido y los fervientes defensores de la privatización y de su sistema de regulación defienden lo que consideran un ejemplo exitoso de políticas públicas y gestión en los servicios de agua y saneamiento a nivel internacional (Rouse, 2009).

Sin embargo, a pesar de que los defensores del sistema, incluyendo el regulador económico OFWAT, señalan diversos elementos para fundamentar su posición optimista sobre los resultados de la privatización, las voces disidentes con esta postura oficial son cada vez más numerosas y audibles, y no solamente entre quienes son escépticos de la privatización de los servicios públicos esenciales. Por ejemplo, en claro reconocimiento de la inexistencia de una competitividad real en los servicios de agua y saneamiento, un reporte reciente publicado por un periódico británico que claramente apoya al sector privado desde una perspectiva favorable a la libertad de mercado anunciaba:

Ofwat, el regulador del agua, ha dado los primeros pasos tentativos hacia la liberalización de la industria de [los servicios de] agua en Inglaterra y Gales, y publicó un menú de opciones que podría conducir a la división de los monopolios regionales que se han hecho infames por su abuso del mercado y su deficiente servicio (Fortson, 2008).

El artículo no requiere de mayores explicaciones dada su elocuencia: desde el punto de vista de los defensores de la libertad del mercado y de la competitividad empresarial el sistema regulatorio del sector saneamiento en Inglaterra y Gales ha fracasado y ha contribuido a mantener los privilegios de un mercado monopólico controlado por un grupo reducido de empresas

¹⁵ Mientras que en sus informes anuales el regulador económico OFWAT consistentemente informa mejoras constantes en la infraestructura de los servicios por parte de las empresas privadas, el regulador ambiental (Agencia del Ambiente) publica anualmente la lista de las diez empresas más contaminantes del país entre las cuales figuran varias de las empresas de agua y saneamiento privatizadas y una de ellas, Thames Water, consistentemente encabeza la lista de los “peores culpables”. Véase, por ejemplo, Beard, 2002; BBC, 2006.

privadas (el artículo sugiere que el regulador OFWAT tardó 20 años en dar los “primeros pasos tentativos” para introducir competitividad en el sector). Este reporte periodístico es solamente un indicador del debate profundo que se está produciendo en el país en este momento. En un informe también reciente fundado en un estudio detallado del sector los autores concluyen que existen enormes dificultades para evaluar la performance de las empresas de agua y saneamiento y del proceso regulatorio en Inglaterra y Gales porque “la información relevante [para efectuar una evaluación] es limitada, en gran medida por el rol restringido de la competitividad en el sector [del saneamiento] hasta la fecha” (Yarrow et. al., 2008: 4). El informe es concluyentemente escéptico sobre los resultados del modelo implementado desde la privatización:

“las perspectivas para el desarrollo de la competitividad en la industria de [los servicios de] agua deberían ser buenas, pero la realidad es que muy probablemente no lo sean. Han existido un buen número de falsos arranques en este tema durante el período desde la privatización de los servicios de agua en Inglaterra y Gales hace ya veinte años, y el último intento de avanzar, que se dio en la forma del Acta del Agua de 2003 que trataba el tema de la apertura al mercado y el acceso a las redes de servicio, es ampliamente considerado un fracaso. [...] Aquellos que son escépticos sobre las contribuciones de los mercados competitivos pueden ciertamente señalar el hecho de que la evidencia de éxitos logrados es limitada” (Yarrow et. al. 2008: 86)

Estos y otros balances críticos de la privatización de los servicios de saneamiento en Inglaterra y Gales y del sistema regulatorio implementado para su monitoreo se suman a una consistente series de críticas que se habían venido formulando en las últimas dos décadas por una serie de autores que hemos mencionado a lo largo del trabajo. El sistema de regulación de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales que pronto cumplirá dos décadas de existencia será seguramente sujeto a un severo escrutinio y muy probablemente deben esperarse cambios substantivos en el mismo en los próximos años, no debiéndose descartar inclusive la desprivatización de las empresas (véase, por ejemplo, Hall e Lobina, 2007).¹⁶

¹⁶ En 2001, poco después de la devolución de poderes a Gales, la empresa privada que servía a esta región fue desprivatizada, lo cual constituyó el primer caso de modificación radical del sistema privatizado en 1989 (Drakeford, 2002).

Conclusiones

Ciertamente, el examen del modelo de organización y regulación de los servicios de agua y saneamiento de Inglaterra y Gales encierra lecciones substantivas para otros países. Podemos sintetizar algunas de estas lecciones en una serie de temas cada uno de los cuales ameritaría probablemente un estudio por separado: a) el rol histórico del sector público en la organización, regulación y universalización de los servicios, b) la existencia de factores internos y externos a los servicios de agua y saneamiento, verdaderos condicionantes sistémicos, estructurales, que constituyen elementos claves en el desarrollo de estos procesos y que son en gran medida independientes de la acción racional de los actores involucrados (gobiernos, empresarios, grupos sociales organizados, usuarios individuales, etc.), c) la necesidad de promover estudios críticos, no complacientes, sobre los procesos de regulación y organización de los servicios de agua y saneamiento en general, y especialmente desnudar ciertos mitos frecuentemente aceptados acríticamente, como por ejemplo el mito del regulador “independiente” o “técnicamente neutro” que puede ser muy atractivo por un número comprensible de razones pero que no sobrevive al análisis riguroso de la evidencia empírica sobre el funcionamiento de la regulación en la práctica.

Con respecto al primer aspecto, cabe decir que en gran parte del debate contemporáneo a nivel internacional se ha dejado de lado consistentemente el análisis histórico de cómo se logró organizar efectivamente los servicios de agua y saneamiento en los países que lograron universalizar el acceso a los mismos durante el siglo veinte. Este “olvido” no es casual, en nuestra opinión, y responde principalmente a la predominancia de enfoques analíticos que tienden a excluir la consideración de los procesos de largo plazo que permiten explicar la génesis de un determinado fenómeno. En el caso de los servicios de agua y saneamiento, por ejemplo, en la literatura contemporánea especializada pocas veces se hace la pregunta “¿cómo se alcanzó el éxito en universalizar los servicios en los países que lo lograron, como Inglaterra, los Estados Unidos, o los países de Europa occidental?” La respuesta es muy clara cuando se examina el registro histórico, como hemos argumentado brevemente en este capítulo: la universalización y efectividad logradas en estos países, con todos sus problemas y limitaciones, sólo fue posible a partir de un rol decisivo del estado desde fines del siglo diecinueve y fue una tarea que demandó varias décadas de esfuerzos. El retorno de una participación directa del sector privado en la

gestión de estos servicios, como es el caso en Inglaterra desde 1989, sólo fue posible por las condiciones creadas por décadas de inversión y control públicos en el sector, y como hemos visto la política de privatizaciones está lejos de ser un éxito incluso desde la perspectiva de quienes defienden una política de libre mercado en el Reino Unido. Considero que estas lecciones fundamentales de la historia del saneamiento en Inglaterra y los Estados Unidos son lamentablemente ignoradas en forma sistemática en gran parte del debate que tiene lugar a nivel internacional, una tendencia que debería revertirse urgentemente para evitar la repetición de errores y para obtener el máximo beneficio de las experiencias realmente positivas que pueden extraerse de dichos ejemplos.

En relación al segundo punto, es también muy importante recuperar un equilibrio entre el rol que les cabe a los agentes y a las condiciones sistémicas, estructurales, en el análisis de los procesos que tienen lugar en relación a los procesos de regulación y otros aspectos de los servicios de agua y saneamiento. En este sentido, una lección fundamental que puede extraerse del caso de Inglaterra es que la crítica aguda que puede hacerse al sistema de privatización y su modelo regulatorio sólo es posible debido a la existencia de condiciones comparativamente abiertas y comprensivas de información sobre el funcionamiento de las empresas, del gobierno y del sistema regulatorio. Digo “comparativamente” porque como hemos visto en el capítulo, los críticos del sistema en Inglaterra, desde distintos ámbitos del arco político que van desde los escépticos del mercado y de la privatización hasta ardientes defensores del mercado autoregulado sin controles burocráticos, tienen severas reservas sobre la calidad de la información disponible y sobre los mecanismos de producción y acceso a la misma. Sin embargo, en comparación con la situación en muchos otros países especialmente en el Sur Global pero también en Europa, la existencia de información sobre el funcionamiento de los sistemas tal como existe por ejemplo en Inglaterra sigue siendo poco menos que ilusorio. Este es en realidad un excelente ejemplo de condiciones sistémicas, estructurales, ya que la posibilidad de contar con información y mecanismos de acceso a la misma que permiten a los distintos agentes sociales el análisis y la toma de posiciones con respecto a un determinado fenómeno o proceso como es el caso del funcionamiento de los servicios de agua y saneamiento forma parte del contexto socio-político y cultural del país, que se expresa también en sus instituciones. No es necesario estar de acuerdo con ese modelo ni pretender replicarlo, que no es lo que estoy sugiriendo, pero el punto principal

aquí es que la consideración de las condiciones sistémicas constituye un factor fundamental para entender y explicar el funcionamiento concreto de, por ejemplo, el sistema regulatorio de los servicios de agua y saneamiento, algo que con frecuencia se deja de lado en la literatura especializada en el tema y en los debates correspondientes. Por supuesto este es sólo un ejemplo, ya que existen diversos condicionantes sistémicos, mayoritariamente externos a los servicios de agua y saneamiento, que deben incorporarse al análisis, desde el impacto de las condiciones del sistema financiero internacional hasta los desafíos a la gestión del agua causados por el proceso de cambio climático, para dar sólo dos ejemplos.

En estrecha relación con lo anterior, el tercer punto que queríamos enfatizar en la conclusión es la necesidad de promover estudios críticos, no complacientes, y especialmente la desmitificación de ciertos presupuestos como la muy celebrada “independencia” o “neutralidad” del regulador, que frecuentemente en los debates que tienen lugar actualmente en muchos países suele ilustrarse precisamente con el caso del regulador económico de los servicios de saneamiento en Inglaterra, OFWAT. Creo que el capítulo ha dado suficientes elementos para que el lector cuando menos se plantee revisar esta noción de independencia o neutralidad, que en la práctica no resiste el análisis crítico basado en la evidencia empírica. El problema no es la intencionalidad o posición moral de los actores involucrados (aunque obviamente no debe descartarse este aspecto, como nos lo recuerdan los teóricos positivos de la regulación), una aclaración necesaria para evitar confusiones, ya que precisamente consideramos que la independencia y la neutralidad son en efecto impedidas por las condiciones sistémicas, estructurales, que determinan en gran medida la configuración y funcionamiento de los sistemas regulatorios y sus relaciones con otras esferas de actividad como la economía o los sistemas político y legal. Probablemente la distinción clave que debería explorarse en mayor profundidad es entre autonomía e independencia, asumiendo que mientras un grado de autonomía del regulador es ciertamente posible a partir de la creación de condiciones adecuadas (financieras, institucionales, etc.), la independencia en términos estrictos implicaría un estatus del regulador por encima de las propias autoridades nacionales del país, una situación que ciertamente no existe en Inglaterra o en otros lugares con una tradición regulatoria sólida. Finalmente, el segundo mito que debe ser examinado en detalle y expuesto como tal es el de la “neutralidad” del regulador, que supuestamente ejerce un rol técnico completamente liberado de implicaciones políticas, ideológicas, valorativas, etc. Este es obviamente un viejo

debate y continuará siendo un tema controvertido, pero desde nuestra posición y en función de los ejemplos considerados previamente, es claro que quienes intentan defender el argumento de la neutralidad del regulador se colocan en una posición de extrema fragilidad. Cuando la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos emitía sus veredictos históricos fundantes de principios regulatorios hoy aceptados universalmente lo hacía inequívocamente a partir de claros supuestos ideológicos y de una posición política específica: la defensa de la propiedad privada y del mercado capitalista. Cuando el regulador OFWAT, o cualquiera de los reguladores del sistema de saneamiento inglés, ejerce sus funciones con autonomía y profesionalidad, lo hace dentro de un determinado marco institucional, siguiendo ciertas reglas y lineamientos, que presuponen un determinado entendimiento de cómo debe organizarse dicho sistema (por ejemplo, con empresas privadas prestando los servicios y donde el acceso a los mismos no constituye un derecho social ni un bien público, y por lo tanto no está sujeto a ningún tipo de subsidios para cubrir a la población que no puede pagar el costo de los mismos), que no es necesariamente compartido por todos los ciudadanos (las encuestas de opinión y otros estudios en Inglaterra consistentemente han señalado que una proporción importante de la ciudadanía no está de acuerdo con el modelo existente). En ese y otros sentidos que no podemos desarrollar en profundidad aquí, la supuesta neutralidad del regulador es indefendible, lo cual por supuesto no implica que el regulador no pueda ejercer su rol profesional eficientemente.

Referencias bibliográficas

Antonelli, C. F. (1992), “Acque sporche. Londra e il ‘Metropolitan Board of Works’, 1855–1865”, Storia Urbana, no. 61, pgs. 61–81.

Bakker, Karen J. (2004), An Uncooperative Commodity Privatizing Water in England and Wales, Oxford: Oxford University Press.

Bakker, Karen (2000), “Privatising water, producing scarcity: The Yorkshire drought of 1995”, Economic Geography, Vol. 76, no. 1, pgs. 4 -27.

BBC Online News (2006), “Thames Water heads pollution list”, Londres, 26 de julio de 2006 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/5215504.stm).

Beard, Matthew (2002), “Water companies and farms singled out as Britain’s worst polluters”, The Independent, Londres, 25 de julio de 2002 (http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4158/is_20020725/ai_n12636045?tag=artBody;coll).

Beato, Paulina y Jean-Jacques Laffont (2002), “Competition in public utilities in developing countries”, Washington DC: Sustainable Development Department, Inter American Development Bank (<http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-127Competition-in-Public-Utilities-E.pdf>).

Brook Cowen, Penelope J. (1997), “Getting the private sector involved in water —What to do in the poorest of countries”, en Klaus Tilmes (Coord.) The Private Sector in Infrastructure. Strategy, Regulation and Risk, The International Forum for Utility Regulation, Washington D.C.: The World Bank (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/09/01/000009265_3980804143615/Rendered/PDF/multi0page.pdf), pgs. 93-96.

Brook Cowen, Penelope J., y Tyler Cowen (1998), “Deregulated private water supply: a policy option for developing countries”, Cato Journal, Vol. 18, no. 1, pgs. 21-41 (<http://www.cato.org/research/natur-st.html>).

Castro, José Esteban (2008), “Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries”, Progress in Development Studies, Vol. 8, no. 1, pgs. 63-83.

Castro, José Esteban (2007a), “Systemic conditions affecting the universalisation of water and sanitation services: a sociological exploration”, Journal of Comparative Social Welfare, Vol. 23, no. 2, pgs. 105-119.

Castro, José Esteban (2007b), “Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private participation”, Geoforum, Vol. 38, no. 5, pgs. 756-771.

Castro, José Esteban (2007c), “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina”, Nueva Sociedad, no. 207, Buenos Aires: Friedrich Ebert Foundation, pgs. 93-112.

Castro, José Esteban (2005), “Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica”, Cuadernos del CENDES no. 59, Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, pgs. 1-22 (<http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/59%201-22.pdf>).

Castro, José Esteban, Erik Swyngedouw y María Kaika (2003), “London: structural continuities and institutional change in water management”, European Planning Studies, Special issue on “Water for the city: trends, policy issues and the challenge of sustainability”, Vol. 11, no. 3, pgs. 283-298.

Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2008), Future Water, Londres: DEFRA (<http://www.defra.gov.uk/environment/water/strategy/pdf/future-water.pdf>).

Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) and the Office of Water Services (OFWAT) (2003), Structure of the Water Industry in England: does it Remain fit for Purpose?, (<http://www.defra.gov.uk/environment/water/industry/structure-report/finalreport.pdf>).

Doern, G. Bruce, y Stephen Wilks (eds.) (1998), Changing Regulatory Institutions in Britain and North America, Toronto, Buffalo, y Londres: Toronto University Press.

Drakeford, Mark (2002), “Providing Water in Wales: is there a Third Way? The Welsh experience with public and private utilities and the emergence of the not-for-profit model”, en J. E. Castro (Coord.), Proyecto PRINWASS, Oxford: University of Oxford, (<http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/Drakeford.PDF>).

Drinking Water Inspectorate (DWI) (2001), Drinking Water 2001. A Report by the Chief Inspector, Londres: DWI (<http://www.dwi.gov.uk/pdf/index01.htm>).

Dryzek, J. (1997), The Politics of the Earth. Environmental Discourses, Oxford: Oxford University Press.

Environment Agency (2000), “The Environment Agency’s review of water company drought plans. A submission to Central Government and the National Assembly for Wales”, Bristol: Environment Agency (http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/acrobat/drought_00.pdf?lang=e).

Environment Agency (2001), Water Resources for the Future. A Strategy for England and Wales, Bristol: Environment Agency.

Fitch, M., y H. Price (2002), Water Poverty in England and Wales, Londres: Centre for Utility Consumer Law and Chartered Institute of Environmental Health.

- Finer, Samuel E. (1952), The Life and Times of Sir Edwin Chadwick, Londres: Methuen.
- Foreman-Peck, James, y B. Millward (1994) (Eds.), Public and Private Ownership of British Industry, 1820-1990, Oxford: Clarendon Press.
- Fortson, Danny (2008), "Ofwat calls for water industry to be opened up to competition", in: The Independent, 17 May 2008 (<http://www.independent.co.uk/news/business/news/ofwat-calls-for-water-industry-to-be-opened-up-to-competition-830001.html>).
- Foster, Vivien (1999) "Ten years of water service reform in Latin America: towards an Anglo-French model", Washington D.C.: World Bank, Information and Communications Technology Division (<http://go.worldbank.org/78WEEF91K1>).
- Foster, Vivien (1998), "Considerations for regulating water services while reinforcing social interests", UNDP-World Bank Water and Sanitation Programme Working Papers, (<http://go.worldbank.org/E62R3OC0E2>).
- Green, Richard (1999), "Checks and balances in utility regulation: The UK experience", the World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 185, Washington, D.C.: World Bank (<http://go.worldbank.org/I8DC1ZBSD1>).
- Green, Richard (1997), "Has price cap regulation of UK utilities been a success?", World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 132, Washington, D.C.: World Bank (<http://go.worldbank.org/9OU9C8D0G0>).
- Greene, Joanne (2002), "The England and Wales water industry privatisation. A desk study", Londres: WaterAid.
- Guash, J. Luis y Robert W. Hahn (1997), "The costs and benefits of regulation: Some implications for developing countries", World Bank Infrastructure Working Paper No. 1773, Washington, D.C.: World Bank. (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/06/01/000009265_3971126124256/Rendered/PDF/multi_page.pdf).
- Hall, David, y Emanuele Lobina (2007), "From a private past to a public future? The problems of water in England and Wales", Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich (<http://www.psiru.org/reports/2008-02-W-UK.doc>).
- Hassan, John (1998), A History of Water in Modern England and Wales, Manchester: Manchester University Press.
- Haughton, Graham (1998), "Private profits - public drought: the creation of a crisis in water management for West Yorkshire", Transactions of the Institute of British Geographers, Vol. 23, No. 4, pgs. 419-433.
- Herbert, A., y E. Kempson (1995), "Water debt and disconnection", Londres: Policy Studies Institute.

Hogwood, B.W. (1998), "Regulatory institutions in the United Kingdom: increasing regulation in the 'shrinking state'", en: G. Bruce Doern y Stephen Wilks (Eds.), Changing Regulatory Institutions in Britain and North America, Toronto, Buffalo, y Londres: University of Toronto Press.

Jackson, Peter M. (1982), The Political Economy of Bureaucracy, Oxford: Phillip Allan.

Jackson, Peter M. (1985), "Economy, democracy, bureaucracy", en R. Matthews (ed.), Economy and Democracy, Londres, Macmillan, pgs. 168-203.

Klein, Michael (1996), "Economic regulation of water companies", World Bank Policy Research Working Paper No. 1649, Washington, D.C.: World Bank (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/09/01/000009265_3961214162451/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

Klein, Michael y Timothy Irwin (1996), "Regulating water companies", World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 30, Washington, D.C.: World Bank (<http://go.worldbank.org/3IQM34D800>).

Klein, Georgia (2003), "Life Lines: the NCC's agenda for affordable energy, water, and telephone services", Londres: National Consumer Council.

Laski, Harold J., William I. Jennings, y William A. Robson (eds.) (1935), A Century of Municipal Progress 1835-1935, Londres: George Allen & Unwin.

Lee, Terence R. (1999), Water Management in the 21st Century. The Allocation Imperative, Cheltenham: Edward Elgar.

Luckin, Bill (1986), Pollution and Control: a Social History of the Thames in the Nineteenth Century, Bristol: Adam Hilger.

Marshall, Thomas H. (1963), "Citizenship and social class", en: Sociology at the Crossroads and other Essays, Londres, Heinemann, pgs. 67-127.

Metropolitan Water Board - MWB (1949), The Water Supply of London, Londres: Staples Press.

Millward, B. (1991), "Emergence of gas and water monopolies in nineteenth century Britain: contested markets and public control", en James Foreman-Peck (Ed.), New Perspectives in Late Victorian Economy: Essays in Quantitative Economic History 1860-1914, London: Cambridge University Press.

National Consumer Council – NCC (2005), "Affordability problems in the privatised WSS sector in England and Wales", Londres, NCC.

Newbery, David M. (1999), Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities. The Walras-Pareto Lectures, Cambridge, Mass. y Londres: The MIT Press.

Niskanen, William A. (1968), “The peculiar economics of bureaucracy”, American Economic Review, Vol. 58, No. 2., pgs. 293-305.

Niskanen, William A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine.

OFWAT – Office of Water Services (2008), “Ofwat’s review of competition in the water and sewerage industries: Part II”, Birmingham: OFWAT
(http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/pap_rsh_reviewmrktcomp).

OFWAT – Office of Water Services (2007), “Outcomes of Ofwat’s internal review of market competition in the water sector”, Birmingham: OFWAT
([http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/competitionreview_070404.pdf/\\$FILE/competitionreview_070404.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/competitionreview_070404.pdf/$FILE/competitionreview_070404.pdf)).

OFWAT – Office of Water Services (2004), “Annual Report 2003–2004”, Birmingham: OFWAT:

OFWAT – Office of Water Services (2000), “The current state of market competition”, Birmingham: OFWAT
([http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/currentstateofmarketcomp.pdf/\\$FILE/currentstateofmarketcomp.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/currentstateofmarketcomp.pdf/$FILE/currentstateofmarketcomp.pdf)).

OFWAT – Office of Water Services (1998), “Ofwat Work Plan 1998-99. Protecting customers’ interests”, Birmingham: OFWAT
(<http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/ofwatworkplan1998-1999>).

Paredes, Ricardo M. (2001), “Redistributive impact of privatisation and the regulation of utilities in Chile”, Discussion Paper No. 2001/19, World Institute for Development Economics Research (WIDER) (http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-19/).

Peters, B. Guy (1998), “Institutionalization and deinstitutionalization: regulatory institutions in American government”, en: G. Bruce Doern y Stephen Wilks (eds.) (1998), Changing Regulatory Institutions in Britain and North America, Toronto, Buffalo, y Londres: Toronto University Press, pgs. 51-79.

Rees Judith. A. (1998), “Regulation and private participation in the water and sanitation sector”, TAC Background papers, No 1, Sweden: Global Water Partnership, Technical Advisory Committee.
http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80636/IWRM4_TEC01-RegnAndPPInWatsan.pdf).

Richard, Barbara, y Thelma A. Triche (1994), “Reducing regulatory barriers to private-sector participation in Latin America’s water and sanitation services”, Policy Research Working Papers #1322, Water, and Urban Development Department, The World Bank, Washington DC: World Bank (<http://go.worldbank.org/8PM5GPDNJ2>).

Rouse, Michael (2009), “The market-centred paradigm”, en: Castro, José Esteban e Léo Heller (eds.), Water and Sanitation Services: Public Policy and Management, Londres: Earthscan (no prelo).

Schofield, R., y J. Shaoul (1997), “Regulating the water industry: by any standards?”, en Utilities Law Review 8 (2), pgs. 56–70.

Shaoul, J. (1998), “Water clean up and transparency: the accountability of the regulatory processes in the water industry. A public interest report”, Manchester: University of Manchester.

Solanes, Miguel (1999), “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura #2, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/4464/LCL1252-E.pdf>).

Solanes, Miguel (2002), “América Latina: ¿sin regulación ni competencia? Impactos sobre la gobernabilidad del agua y sus servicios”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (disponible en: <http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/Solanes.PDF>).

Swyngedouw, Erik (2009), “The political economy of essential public services”, in: Castro, José Esteban, and Heller, Léo (eds.), Water and Sanitation Services: Public Policy and Management, Londres: Earthscan (no prelo).

Taylor, Graham (2002), “Regulating change in the water industry: The role of OFWAT in the redefinition of public service”, en The Economics of Private Sector Participation in Water and Sanitation, First Research Workshop – PRINWASS Project. Oxford: University of Oxford (http://www.prinwass.org/jan02_workshop.shtml).

Taylor, Graham (1999), State Regulation & the Politics of Public Service. The Case of the Water Industry, Londres y Nueva York: Mansell.

UKP – United Kingdom Parliament, Select Committee on Environment, Food and Rural Affairs (2003), “Memorandum submitted by the Public Utilities Access Forum, Londres: UKP.

U. S. Supreme Court (1877), “Munn v. Illinois”, 94 U.S. 113, (<http://www.uscplus.com/online/index.asp?case=0940113>).

_____ (1904), “Sanislaus County v. San Joaquin and Kings River Canal and Irrigation Company”, No. 80,192 U.S. 201 (<http://www.uscplus.com/online/index.asp?case=1920201>).

_____ (1909), “City of Knoxville v. Knoxville Water Company”, No. 17, 212 U.S. 1, (<http://www.uscplus.com/online/index.asp?case=2120001>).

_____ (1912), “Cedar Rapids Gas Light Co. v. City of Cedar Rapids”, No. 163, 223 U.S. 655, (<http://www.uscplus.com/online/index.asp?case=2230655>).

Vass, Peter (2002), “Competition and restructuring in the UK water industry”, in Journal for Network Industries, Vol. 3, # 1, pgs. 77-98.

Walker, S, y H. A. Smithers (2007), “A review of the 1995–96 drought in the North West”, in: Water and Environment Journal, Vol. 12, no. 4, pgs. 273 -279.

Ward, Colin (1997), Reflected in Water. A Crisis of Social Responsibility, Londres y Washington: Cassell.

Wilks, Stephen (1998), “Utility regulation, corporate governance, and the amoral corporation”, en: G. Bruce Doern y Stephen Wilks (eds.) (1998), Changing Regulatory Institutions in Britain and North America, Toronto, Buffalo, and London: Toronto University Press, pgs. 133-161.

Yarrow, George, Tony Appleyard, Christopher Decker, y Timothy Keyworth (2008), “Competition in the provision of water services”, Oxford: Regulatory Policy Institute (<http://www.rpieurope.org/Research/Report%20on%20Competition%20in%20Water%20Services.pdf>).

Zerbe Jr., Richard O., y Howard McCurdy (2000), “The end of market failure”, Regulation, Vol. 23, #2, no. 10-14 (<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv23n2/zerbe.pdf>).

Apéndice A1. Directivas de la Unión Europea que intervienen en el sector de los servicios de agua y saneamiento

Directiva	Objeto de la Directiva
Directiva de Nitratos	reducir la contaminación por nitratos en la agricultura y prevenirla en el futuro
Directiva de Hábitats	proteger y restaurar hábitats para la flora y fauna silvestres. Revisión de licencias existentes de abstracción de agua y descargas de efluentes.
Directiva de Peces de Agua Dulce	requiere que los Estados Miembros protejan las aguas designadas por la Directiva de contaminación potencialmente peligrosa para los peces
Directiva de Mariscos	estipula niveles máximos de contaminación para sustancias que pueden ser tóxicas para los mariscos
Directiva de Substancias Peligrosas	prohíbe arrojar al ambiente ciertas sustancias peligrosas sin autorización previa
Directiva de Aguas Subterráneas	requiere la prevención de ciertas sustancias que no deben entrar en contacto con las aguas subterráneas. Requiere la puesta en acción de un sistema de investigación, autorización y vigilancia
Directiva de Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas	establece requisitos para la provisión de sistemas de recolección y tratamiento de esgotos que tomen en cuenta el volumen de la descarga y la sensibilidad del cuerpo acuático receptor
Directiva de Agua Potable	protección de la salud pública y mantenimiento de la calidad estética del agua para consumo humano
Directiva de Playas	establece estándares para la protección de la salud de los bañistas y mantener la calidad estética de las aguas costeras utilizadas a ese fin
Directiva de Abstracción de Aguas de Superficie	establece parámetros de calidad para las fuentes de agua superficial utilizadas para consumo humano
Directiva Marco del Agua	provee un marco integral para la gestión del agua en Europa (incorpora y reemplaza las directivas anteriores)

Fuente: Adaptado de DEFRA (2002d).

Apéndice A-2. Momentos clave en la evolución reciente de la estructura de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales

