

Nota del Editor.

Frederik Segerfeldt es un estratega de la comunicación y un consejero de la Confederation of Swedish Enterprise. Antes trabajó como consejero en la Europa del Oeste y del Este para la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores, una organización de negocios con sede en Bruselas. También fue Consejero para Asuntos Internacionales de la Confederación Sueca de Empleadores. Los libros y artículos de Segerfeldt han sido publicitados ampliamente por los medios de comunicación en Suecia y en el mundo, incluyendo por el Financial Times, el Wall Street Journal Europe, European Voice, Le Monde y Tech Central Station.

El agua

Por Fredrik Segerfeldt

¿Cómo pueden las empresas y el mercado resolver la crisis mundial del agua?

[Nota: El propósito de este resumen ejecutivo del libro El agua a la venta, Cómo pueden las empresas y el mercado resolver la crisis mundial del agua -, es dar a conocer los principales argumentos de Segerfeldt, mientras Cato Institute publica la versión castellana del mismo. F. Segerfeldt organiza su libro en una secuencia lógica: después de resaltar la importancia del tema para los habitantes del mundo entero, incluye una serie de estadísticas alarmantes sobre la falta de acceso a este recurso por millones de personas, y pone de relieve problemas y enfermedades que de ello se derivan. Acto seguido, plantea su hipótesis: la crisis mundial que vivimos al respecto es el resultado de las malas políticas públicas, no de la escasez del vital líquido. En el resto del libro se sugiere como doble solución el establecimiento de derechos particulares y mercados de agua, al tiempo que se exploran las experiencias y los problemas inherentes a los procesos de privatización].

Aqua vitae:

El agua es un recurso vital:

- Del 60 al 70 por ciento de nuestros cuerpos son agua.
- Debemos consumir entre 3 y 4 litros diarios.
- Mil millones de personas no tienen acceso al agua limpia y segura.
- 2.4 mil millones de personas no tienen acceso a servicios de desagües efectivos.
- En un momento dado, cerca de la mitad de la población urbana de África, Asia y América Latina sufren una o más de las enfermedades asociadas con un mal suministro de agua o deficientes servicios sanitarios.
- Doce millones de personas mueren anualmente por falta de agua.

La falta de acceso al agua impide a las personas superar la pobreza. En gran medida, son las mismas las personas que no tienen acceso al agua limpia las que viven en pobreza extrema:

- El agua es necesaria para aumentar la producción agraria.
- También lo es para prevenir, evitar o superar problemas de salud: si enferman, las personas pobres tienen mayor dificultad que las que no lo son para acceder a los correspondientes servicios.
- Las personas pobres pasan muchas horas diarias (hasta seis, en algunos casos) acarreado agua, a un alto costo de oportunidad.

Carestía de buenas políticas públicas, no de agua

La falta de acceso al agua no quiere decir que falte el agua como tal. Es cierto que se trata de un recurso finito, pero, en principio, la oferta de agua es suficiente para satisfacer todas las necesidades humanas que se relacionan con ella. Descontando el agua salada del océano y la de los polos, congelada, contamos con 13,500 kilómetros cuadrados o 2,300,000 litros de agua per cápita. El agua es un recurso renovable.

Existe una conexión innegable entre los países no desarrollados y aquellos en los que la población no tiene acceso suficiente al agua. El Consejo Mundial del Agua, las Naciones Unidas y otras instituciones opinan que la crisis referente al agua es una crisis de "gobernación", o de mal uso del recurso, aunque no todos están de acuerdo sobre cuáles sean los problemas políticos concretos.

Mucha de la escasez de agua limpia y segura, y de servicios sanitarios, en el Tercer Mundo puede atribuirse a una escasa inversión en infraestructura o a una falta de mantenimiento de la misma. El 97% de toda la distribución del agua en los países pobres es administrada por proveedores gubernamentales: el agua potable no llega o solo llega a ratos; es de mala calidad; no se puede medir el consumo de la misma, porque no hay contadores o los que hay son defectuosos, y por tanto se cobran precios irreales por disponer de ella; las tuberías están dañadas y el agua se fuga; etcétera.

El control gubernamental sobre el agua solo ha tenido consecuencias negativas:

- Se tiende a invertir en grandes obras de infraestructura, como gigantescas represas, que propician la corrupción y no generan muchos beneficios para los usuarios.
- La inversión pública en infraestructura del agua ha provocado serios daños al medio ambiente. (Ejemplo de la Unión Soviética en los años cincuenta).
- Las burocracias encargadas de administrar los servicios de agua han sido débiles, incompetentes y sujetas a incentivos perversos. Las burocracias no sobreviven aumentando el número de clientes y manteniéndolos satisfechos, sino que solo dependen de asignaciones presupuestarias.
- Las políticas están excesivamente centralizadas para retener el control del agua en pocas manos, y los tomadores de decisiones viven lejos de la realidad. Además, fácilmente se politizan las decisiones en torno a la administración del agua.

Derechos sobre el agua: la solución a muchos problemas

Un gran problema con las leyes y regulaciones relativas al agua en el mundo es la falta de derechos de propiedad, especialmente la ausencia del derecho a poseerla, así

como la ausencia de títulos de propiedad sobre la tierra en asentamientos informales, en los países en vías de desarrollo.

Cuando planteó la "Tragedia de lo Comunal", Garrett Hardin demostró que nadie asume responsabilidades por lo común: nadie es dueño de lo común. El único incentivo en este caso es la posibilidad de sobreexplotar el recurso en el presente, aunque ello implique agotarlo de cara al futuro, porque lo que no extrae una persona lo extraerán las demás.

Si se asignan derechos sobre el agua, los mismos se podrán intercambiar y ello aumenta el acceso al agua de dos formas: la cantidad de agua disponible aumenta, porque los dueños evitan el desperdicio para producir y repartir lo más posible; y el precio del agua cae, porque se descentraliza la administración de la misma. De hecho, el intercambio espontáneo de agua se produce aun cuando la ley no lo permita, como ha ocurrido en México, Pakistán y Sudáfrica.

Los derechos de propiedad sobre el agua tienen un efecto positivo sobre su uso y sobre su conservación. La posibilidad de intercambiar derechos ayuda a alcanzar el uso óptimo del recurso. Aumenta el número de personas que tienen acceso al agua limpia y segura. El intercambio de derechos también puede contribuir a minimizar los conflictos en torno a este vital recurso.

Los mercados y los conflictos

Los conflictos en torno al agua constituyen una plaga en la historia de la humanidad. Se han documentado 507 conflictos interestatales en el mundo, durante los últimos cincuenta años, entre ellos 21 casos serios. También surgen conflictos entre municipalidades y distintos grupos y actores económicos. Si los derechos sobre el agua no están claramente establecidos, los conflictos resultan inevitables.

Por ejemplo, en Warangal, India, los campesinos roban el agua del canal por el que se distribuye a la ciudad, porque la asignación que les hace el Gobierno es insuficiente y no hay mercados en los cuales puedan adquirirla. No les queda alternativa y las autoridades intentan castigar este comportamiento: he ahí conflicto. En otras partes de la India han surgido mercados de agua y los usuarios pueden acceder a ella legalmente.

El precio del agua

¿Cuánto puede llegar a costar el agua? Este es el asunto más candente en la discusión sobre ella. Es común oír frases como estas: "el agua es un derecho humano básico, no un bien para ser comprado, vendido o intercambiado"; "la gente no toma dinero, sino agua"; "cero lucro con el agua". Durante años el agua ha sido considerada como un bien gratuito o libre, por el cual no tendríamos que pagar. Se juzga que se debe abastecer a todos del vital líquido, con base en la necesidad de cada uno.

Hoy se reconoce que el agua es un bien económico y escaso. A principios de los noventa, una conferencia mundial sobre el agua en Dublín estableció que el agua tiene no sólo un valor social (como derecho humano), sino un valor económico. La crisis

mundial del agua surgió porque los Gobiernos obviaron la dimensión económica de la misma, según los participantes en la conferencia.

En las áreas pobres del mundo, el problema real es que el precio del agua es demasiado bajo, debido a los subsidios, y por tanto el incentivo es el desperdicio por parte del usuario. No se cuenta con fondos para hacer inversiones o reparaciones en el sistema de distribución. Los precios suelen fijarse políticamente, sin tener en cuenta el verdadero beneficio de los usuarios.

A la larga, no hay agua más cara que la que no se tiene. Y los pobres más pobres pagan altos precios por el agua que compran a surtidores en camiones privados. En Port-au-Prince, Haití, por ejemplo, las personas conectadas a servicios de agua potable pagan \$1.00 por metro cúbico, mientras que los que no tienen acceso a la red pagan \$10.00 por la misma cantidad. Hay que agregar a ello el costo en que incurren los pobres para acarrear el agua diariamente. No sabemos si, al liberalizar los mercados, los pobres tendrán que pagar más o menos, pero hay indicios claros de que los pobres del mundo estarían mejor de lo que están ahora, si el precio del agua reflejara su valor real en un momento dado.

Las posibilidades de la privatización

Con el fin de mejorar la distribución nacional del agua, muchos Gobiernos de países subdesarrollados han buscado la ayuda de empresas privadas para ayudar con la distribución del recurso. Estas medidas se popularizaron en los noventa, pero hoy sólo el 3% de la gente pobre del Tercer Mundo reciben su agua de surtidores privados. La oposición a privatizarla es fuerte.

La experiencia obtenida en Cambodia, Guinea, Gabón y Casablanca revela que se pueden obtener buenos resultados de la participación privada en la provisión del agua, debido a que las empresas tienen mayor acceso a capital de inversión, son más eficientes y competentes, acceden a mejoras tecnológicas, y gozan de incentivos adecuados, debido a la motivación de las ganancias.

Gabón, es un buen ejemplo de que la privatización beneficia no sólo a las ciudades, sino también a poblaciones rurales. En 1997, el gobierno firmó un contrato con una empresa francesa para que ésta suministrara tanto el servicio del agua como de electricidad en todo el país. El contrato definió metas respecto al porcentaje de habitantes que deberían tener acceso a los servicios por una red nacional de agua y además estipulaba que los precios debían bajar en un 17.25 por ciento. En el momento de la privatización, la compañía estatal proveía agua a 32 comunidades, pero grandes áreas del campo no tenían acceso ni a electricidad ni a agua.

La privatización fue un gran éxito. En tan sólo cinco años, la compañía había invertido el 40 por ciento del monto total requerido por el contrato en un plazo de veinte años. Estas inversiones tuvieron el efecto de elevar la calidad del agua y reducir los precios. El distribuidor privado también ha logrado todas las metas de ampliación de cobertura que se definían, y en algunos casos los excedió. Hoy, catorce por ciento más hogares tienen acceso al sistema de suministro de agua.

Esto demuestra que las poblaciones rurales y pobres también son un mercado importante que los actores comerciales, no pueden ignorar. Adicionalmente, la compañía ha demostrado tal grado de creatividad que es difícil ver cómo podría competir con ella una empresa pública. Entre otras cosas, así como han hecho los operadores privados en numerosos casos, idearon métodos innovadores para llevar el agua a los hogares a un bajo costo. La prueba más convincente de lo bien que funciona la distribución del agua hoy día en comparación con el pasado son las opiniones de las personas. La clientela, es decir, la población de Gabón está más satisfecha con la distribución del agua ahora de lo que estaba cuando el manejo de la misma estaba en manos del gobierno.

Los riesgos de la privatización

El rol del sector privado en la posesión, manejo y distribución del agua es un asunto delicado. ¿Por qué? Otros sectores, como la energía eléctrica, las telecomunicaciones y los servicios postales han sido abiertos de diversas formas a la competencia o se han privatizado, con resultados muy positivos en términos de calidad, productividad y ganancias. El agua se estima de manera distinta, porque se ve literalmente como una cuestión de vida o muerte.

Las principales críticas que se le hacen a esta posibilidad son:

1. Los precios subirán y los pobres no podrán pagar por el agua que necesitan. (Ya se discutió arriba).
2. La privatización significa el reemplazo del monopolio público por un monopolio privado. Si el agua es un monopolio natural, estamos mejor con un monopolio privado que con uno público. Además, en el contrato para una concesión se pueden poner al oferente condiciones de precio, calidad, cobertura u otras.

Los verdaderos problemas de la privatización se ocurren cuando los Gobiernos firman un contrato deficiente, cuando se retiene el control político sobre el recurso, o cuando se producen otros problemas similares en torno a la concesión o a la privatización.

Este es el caso de Cochabamba, en Bolivia, donde Aguas de Tunari, una subsidiaria de una empresa estadounidense obtuvo un contrato de 40 años para distribuir el agua. El precio anterior había sido tan bajo, debido a los subsidios, que, cuando Aguas de Tunari fijó unos precios congruentes con sus costos, hubo protestas y hasta muertes. En abril del 2000 se revocó el contrato y el agua es nuevamente administrada por el sector público. Se dijo que un aumento de 43% en el precio obligó a las personas a gastar hasta un cuarto de sus ingresos en agua, pero eso no es cierto. Antes de la privatización, el agua era racionada y el consumo era menor. La empresa privada reparó la tubería, para evitar fugas, y no interrumpió el servicio, con lo cual el consumo y las cuentas aumentaron. Mientras el Gobierno administró el sistema, la cobertura cayó de 70 a 60% de la población, entre 1989 y 1999; en algunos suburbios, menos del 4% de los hogares tenían acceso al agua. Entre la oposición a la operación de Aguas de Tunari había sectores cuyos intereses fueron afectados con la privatización.

El caso de Cochabamba es más complicado de lo que se ha dicho y no sirve para ilustrar todos los procesos de privatización.

Mientras algunos procesos de privatización han tenido poco éxito, no se puede rechazar la privatización per se, pues gracias a este mecanismo muchas personas gozan hoy de acceso al agua. La participación privada puede ir desde un involucramiento leve en la distribución del recurso, para la provisión del servicio, hasta una venta total del recurso, o inversiones privadas en agua o infraestructura.

¿Qué modelo se ha de preferir?

Si se considera el agua como una materia prima, un mercado completamente libre, con derechos transferibles, todo resultará en un mayor acceso a ella, precios más bajos y el uso de la misma con destinos más provechosos para la sociedad.

En cualquier proceso de privatización se debe:

- Evitar excesivas regulaciones.
- Asegurar un traspaso transparente.
- Asegurar la neutralidad, para inspirar confianza.
- Lograr que los procedimientos y términos del contrato sean sencillos y claros.
- Despolitizar el proceso completamente.
- Establecer un ente regulatorio totalmente nuevo.
- Dar cabida a la creatividad empresarial y a la competencia, evitando la excesiva regulación del nuevo mercado.
- Evitar aumentos demasiado drásticos en el precio del agua.
- Tomar en cuenta las condiciones locales.

Los pobres necesitan agua, no ideología:

A pesar de sus limitaciones y de las complicaciones que se han suscitado, las privatizaciones prudentes han generado beneficios, especialmente para los más pobres. Las personas que hoy no la tienen no necesitan dogmas y manifestaciones callejeras, sino simplemente agua. Las soluciones están a la vista, y es absolutamente condenable que se las descarten por motivos ideológicos.

Water for Sale, How business and the market can resolve the world's water crisis. (Traducido del sueco al inglés por Roger Tanner y publicado por Cato Institute, Washington; D.C., 2005).