

Proposiciones para el Examen Teórico y Empírico de la Privatización: El Caso de los Servicios de Agua y Saneamiento en América Latina *

José Esteban Castro

Resumo Este artículo examina el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina desde la década de 1990. Estas políticas fueron más el producto de decisiones políticas orientadas por la ideología neoliberal que el resultado de una búsqueda de solución efectiva a la crisis que afecta a estos servicios. Dichas políticas han ignorado la evidencia histórica que demuestra que los países que lograron universalizar estos servicios lo hicieron mediante la acción decisiva del Estado y no mediante su privatización. Aunque la privatización de estos servicios en América Latina ha fracasado en el logro de sus objetivos, las transformaciones institucionales y políticas que se pusieron en marcha para promover dichas políticas continuarán afectando la capacidad de los gobiernos de la región para superar la crisis de estos servicios esenciales.

Palavras-chave Servicios de agua y saneamiento. Privatización. América Latina.

Abstract This article examines the process of privatization of water services and sanitation in Latin America since the 1990s. These policies were more the result of policy decisions guided by neoliberal ideology than the result of a search for effective solution to the crisis affecting these services. These policies have ignored the historical evidence shows that countries that managed to universalize these services grew by swift action by the State and not through privatization. Although privatization of these services in Latin America has failed in achieving its goals, institutional change and policies that were implemented to promote these policies continue to affect the ability of governments in the region to overcome the crisis of these essential services.

Keywords Water supply and sanitation services. Privatization. America Latina

‘Siempre la mayor parte de las inversiones en materia de agua debe ser del sector público’, declaró a La Jornada Katherine Sierra, vicepresidenta de infraestructura y desarrollo del BM [Banco Mundial], quien encabeza la delegación del organismo en el cuarto Foro Mundial [del Agua] que inició ayer [en la Ciudad de México]. [...]

La Jornada, Ciudad de México, 17 de marzo de 2006.

INTRODUCCIÓN

Los argumentos presentados en este artículo se basan en los resultados de una serie de trabajos de investigación recientes, en particular el Proyecto PRINWASS (CASTRO, 2004a). Este proyecto examinó en perspectiva comparativa una serie de casos de privatización¹ de servicios de agua y saneamiento en África, América Latina y Europa, incluyendo ejemplos de Argentina, Bolivia, Brasil y México (el Cuadro A-1 del Apéndice ofrece una descripción sintética de los casos de estudio)². El artículo está estructurado en función de cuatro proposiciones elaboradas a partir de los resultados de investigación:

Proposición 1: Las políticas de privatización implementadas desde la década de 1990 para reorganizar los servicios de agua y saneamiento en América Latina han tenido poca relación con los problemas específicos de dichos servicios. En los argumentos utilizados para promover estas políticas, frecuentemente, se presentó la privatización como solución a la crisis de dichos servicios, caracterizados entre otros problemas por: la falta de cobertura a amplios sectores de la población; la calidad inadecuada de la prestación; la corrupción; y/o la falta de inversión pública en la expansión y renovación de la infraestructura. Sin embargo, nuestro argumento es que la razón principal para la implementación de dichas políticas no fue la búsqueda de soluciones a dichos problemas, sino más bien la aceptación acrítica de una política fundada en los principios y argumentos característicos de la ideología privatista, que resurgió durante la década de 1980 y pasó a influir el diseño y la implementación de políticas públicas a nivel global, incluyendo las políticas para los servicios de agua y saneamiento. En nuestra perspectiva, la crisis real de los servicios fue utilizada – y en algunos casos provocada – para promover la política privatista en este sector de actividad.

Proposición 2: Los argumentos utilizados para promover las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento ignoran la evidencia histórica existente sobre la interrelación entre los sectores público y privado en la organización de los servicios de agua y saneamiento. En particular, dichas políticas han desconocido el registro histórico que demuestra que la universalización del acceso a estos servicios esenciales en los países desarrollados requirió la desprivatización de las empresas que gestionaban estos servicios y la creación de empresas públicas, con inversión pública. Los argumentos privatistas han reemplazado estas lecciones provenientes de la evidencia histórica con prescripciones derivadas del marco ideológico neoliberal que no tienen fundamento empírico.

Proposición 3: Las políticas de privatización implementadas para reorganizar los servicios

de agua y saneamiento en América Latina han fracasado en el logro de sus objetivos explícitos, entre los cuales se destacaba: la atracción de capitales privados para financiar la expansión y la renovación de infraestructura: la extensión de los servicios a la población no atendida; el incremento de la eficiencia en la gestión de los servicios; el alivio de la responsabilidad financiera del sector público; y la reducción de la pobreza y la desigualdad, entre los más importantes.

Proposición 4: Aunque las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina han fracasado en sus objetivos declarados, la implementación de dichas políticas puso en marcha una serie de procesos cuya fuerza inercial continuará ejerciendo influencia en la organización y gestión de estos servicios por un largo tiempo. No solamente las reformas privatizadoras han dejado irresueltos a la mayor parte de los problemas pre-existentes, con frecuencia agudizándolos, sino que además han generado la emergencia de nuevos problemas y obstáculos para la gestión sustentable y democrática de dichos servicios.

IDEOLOGÍA PRIVATISTA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas de privatización implementadas en los servicios de agua y saneamiento en América Latina desde la década de 1990 han sido presentadas frecuentemente como una solución técnica, desprovista de contenido político a los problemas crónicos que caracterizan a estos servicios en muchas ciudades y regiones del continente. Por ejemplo, Terence Lee y Andrei Jouravlev de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) afirman que existe amplio apoyo para el argumento de que la transferencia de empresas de agua y saneamiento públicas a manos de “monopolios de propiedad y administración privada podría incrementar la eficiencia económica” (LEE; JOURAVLEV, 1997, p.8-9). Ellos enumeran una lista de ventajas que podrían resultar de la privatización de los servicios, incluyendo: reducción de la “interferencia política”; restauración de los “incentivos para minimizar los costos”; cancelación de la “captura regulatoria” que ocurre cuando el estado es a la vez prestador y regulador del servicio, “administración financiera más efectiva”; y capacidad de planeamiento a largo plazo que supuestamente no existe en las empresas públicas (LEE; JOURAVLEV, 1997).

Otro ejemplo es el de Paulina Beato, Economista en Jefe de la División de Infraestructura y Mercados Financieros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien presenta argumentos muy similares a los de Lee y Jouravlev citados anteriormente y añade que:

[...] la experiencia demuestra que los sistemas administrados en forma privada alcanzan más alta calidad con menor inversión [...] al incorporarse al sector privado la administración de la empresa se vuelve independiente de las decisiones políticas. [...] la participación privada aumenta la capacidad financiera de los servicios. Por un lado, la participación privada mejora el cobro de tarifas y reduce los costos, aumentando de esta forma el flujo de fondos internos a través del capital o de deuda [...] De este modo, la participación del sector privado permite romper con el círculo de ineficiencia creciente (BEATO, 1997, p. 11-2).

Estos ejemplos podrían multiplicarse fácilmente, ya que desde fines de la década de 1980 la promoción de las políticas de privatización se constituyó en una actividad floreciente a nivel global y particularmente en América Latina, lo cual queda reflejado en la literatura relevante. Ahora bien, a pesar del esfuerzo consistente de estos autores por presentar la privatización como un instrumento técnico neutral, apolítico, no logran ocultar el carácter esencialmente político e ideológico del modelo. En este sentido, el análisis de esta literatura permite destilar lo que podemos denominar los principios clave de la política neoliberal para la gestión del agua y sus servicios, que se ilustran en el Cuadro 1.

Cuadro 1 - Principios clave de la política neoliberal para la gestión del agua y de los servicios de agua y saneamiento

- a) los recursos hídricos deben ser asignados a través del mercado; para esto deben crearse derechos privados de agua para reemplazar las formas de derechos colectivos o públicos que puedan preexistir. Los derechos privados deben ser libremente comercializables;
- b) los servicios de agua deben ser considerados un bien económico, en el sentido de ser un bien privado que debe ser adquirido en el mercado; por definición, una vez que los servicios del agua pasan a ser considerados bienes privados es posible excluir de su uso a quienes no pagan; la noción de que los servicios del agua son un bien público o social debe ser abandonada;
- c) los servicios del agua deben ser provistos por operadores privados, que son inherentemente más eficientes que los públicos; de ser posible, los servicios del agua deben ser autoregulados mediante mecanismos de mercado y la intervención estatal debe ser minimizada y, de ser posible, totalmente anulada;
- d) los servicios del agua no son un monopolio natural, como argumentan quienes defienden la intervención estatal; la mayor parte de las operaciones pueden abrirse a la competencia, quizás con la excepción de algunas operaciones básicas; sin embargo, la existencia de altos costos de transacción pueden dificultar la competencia, en cuyo caso es preferible tener un monopolio privado antes que un monopolio público; en este caso también es mejor mantener la regulación al mínimo o de ser posible, anularla por completo;
- e) los usuarios del agua deben ser convertidos en consumidores, y los tenedores de derechos en clientes.

Estos principios han sido derivados de la literatura especializada que promueve la privatización de las empresas públicas y en particular los servicios de agua y saneamiento. Entre otros ejemplos fueron consultados: ROTH, 1988; NELLIS; KIKERI, 1989; SÁNCHEZ; CORONA, 1993; ROGOZINSKI, 1993; RICHARD; TRICHE, 1994; WINPENNY, 1994; RIVERA, 1996; BEATO, 1997; BROOK COWEN, 1997a, 1997b; FARLEY, 1997; LEE; JOURAVLEV, 1997; NICKSON, 1997; PIERCY, 1997; ROEMER, 1997; BANCO MUNDIAL, 1998; BROOK COWEN; COWEN, 1998; LEE; JOURAVLEV, 1998; ROGOZINSKI, 1998; LEE, 1999; NEWBERY, 1999; WSP-PPIAF, 2002; NELLIS, 2003; BALEN, 2006; BANCO MUNDIAL, 2006b.

Fuente: CASTRO, 2006, p. 176-177.

Desde otro ángulo, la promoción de la privatización de los servicios de agua y saneamiento, estructurada sobre la base de estos principios, está articulada con las directivas provenientes de los organismos financieros internacionales y otros agentes como las agencias de cooperación de algunos países europeos y los Estados Unidos. Por ejemplo, el Banco Mundial (BM) a través de su Grupo para la Participación del Sector Privado en Infraestructura se abocó a la tarea de promover la “participación privada en infraestructura dentro del contexto de sus objetivos generales de apoyar la reducción de la pobreza y el desarrollo sustentable” (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 1). El Programa de Acción del Grupo declaraba que:

La participación privada ofrece un enorme potencial para mejorar la eficiencia de los servicios de infraestructura, extender su distribución hacia los pobres, y aliviar la presión sobre los presupuestos públicos que, por mucho tiempo, fueron la única fuente de financiamiento. Incentivar un mayor involucramiento privado requiere que los gobiernos cambien su papel donde ya no proveen servicios de infraestructura en forma directa sino que más bien se encargan de fomentar la competencia entre proveedores privados, regulando en aquellos lugares donde la competencia es débil, y apoyando al sector privado en general (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 1).

En la misma dirección, pero abogando por un curso de acción radical para privatizar los servicios de agua y saneamiento en los países menos desarrollados, la especialista en Sector Privado del BM, Penelope Brook Cowen, argumentaba a favor de la “privatización desregulada”, “monopolios privados desregulados”, y “*laissez faire*” en que “la provisión de servicios sea regulada por las fuerzas del mercado y por incentivos económicos” para resolver la crisis de estos servicios (BROOK COWEN; COWEN, 1998, p. 22-28). La prescripción era:

La completa privatización de los activos del agua y un monopolio natural desregulado [...] La razón principal de la privatización desregulada es clara. Un monopolio privado desregulado podría tener un incentivo para atraer al sistema tantos compradores potenciales como resulte posible, para maximizar la ganancia. De este modo, los monopolios privados desregulados aumentarían en forma significativa el número de conexiones de agua en los países en desarrollo. Si la privatización desregulada pudiera producir conexiones para los consumidores de bajos ingresos, ahora abandonados, los pobres terminarían con mayores ingresos, mejor servicio sanitario, mayor tiempo para otros emprendimientos y una mayor probabilidad de una larga expectativa de vida (BROOK COWEN; COWEN, 1998, p. 22-3).

Sin bien los argumentos de Brook Cowen representan en alguna medida la versión más extrema del argumento privatista, ya que pocos autores proponen tan abiertamente la idea de crear monopolios privados no regulados, el hecho de que la autora ocupara un puesto de importancia estratégica en el BM muestra que este modelo privatista radical cuenta con el apoyo de sectores importantes dentro de las instituciones financieras internacionales, como lo sugiere la notable crítica de Stiglitz, Premio Nobel de Economía y ex Economista en Jefe del BM:

Al establecer las reglas del juego, los intereses y modos de pensar comerciales y financieros parecen haber prevalecido al interior de las instituciones económicas internacionales. Lo que ahora prevalece es una visión particular del rol del gobierno y de los mercados –una visión que no es compartida universalmente en los países desarrollados, pero que está siendo forzada sobre los países en vías de desarrollo y las economías en transición (STIGLITZ, 2002, p. 224-225).

Esta expansión de las reglas de juego privatistas a escala global se convirtió en una cuestión

de militancia, particularmente debido a las resistencias encontradas por las políticas de privatización en muchos países. Como lo señalara un analista favorable a estas políticas:

Es un hecho que la privatización de empresas del estado en la región del Africa sub-Sahariana, en Asia y en América Latina no tendrá éxito a menos que los países occidentales industrializados y desarrollados, las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial y el FMI, y otros donantes continúen ejerciendo presión sobre estos gobiernos para privatizar el sector público [...]. Una vez que el espíritu de libre empresa reine en estos países en desarrollo a través de la privatización, emergerán la economía de libre mercado y la democracia (DINAVO, 1995, p. 133).

En este sentido, “el Consenso de Washington” - entendido como el conjunto de iniciativas políticas orientadas a transformar el régimen de política económica de los países en desarrollo a través de la desregulación, la liberalización del comercio, la disciplina fiscal y la privatización - se constituyó en una cultura compartida ampliamente en el espectro político, siendo adoptado en Europa tanto por gobiernos social demócratas como conservadores, y en América Latina hasta por ex defensores del estructuralismo económico como la CEPAL. Esta amplia aceptación de las reglas de juego prevalecientes ha sido explicada como el resultado de un complejo conjunto de factores, entre los que se incluyen: presiones externas, emulación de políticas, la expansión de las ideologías neoconservadoras, pragmatismo político en tiempos de profunda crisis económica, estrategias políticas dirigidas a cambiar el equilibrio de poder entre actores socioeconómicos nacionales (MANZETTI, 1999) y también, muy notoriamente, “*briberization*” (“bribe” puede traducirse como “coima”), el término inglés utilizado sarcásticamente por Stiglitz para denunciar la corrupción asociada con la promoción de la privatización por parte del BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) durante la década de 1990 (STIGLITZ, 2002, p. 58).

En este marco, la influencia del gobierno de los Estados Unidos parece haber ejercido un rol fundamental, ya sea a través de la acción directa de los departamentos del gobierno, a través de las políticas de préstamo de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID), o a través de programas diseñados e implementados por instituciones bilaterales y multilaterales (COMMANDER; KILLICK, 1988, p. 314). Las formas en que se ejerce esta influencia fueron descritas por un simpatizante de las políticas privatizadoras:

Se ha ejercido presión “sobre los países en desarrollo por parte de organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional, para seguir la política de privatización como parte de un paquete de reformas económicas [cita]”. *Para que los líderes de los países en desarrollo vean a la privatización como la mejor alternativa, ellos tienen que ser entrenados y educados en este campo a través de seminarios dictados por académicos y profesionales activos que tienen el conocimiento (know-how) en este campo* (DINAVO, 1995, p. 51). [Letra cursiva como destaque de los autores]

Ostensiblemente, esta agenda privatizadora encontró fuerte oposición por parte de diferentes sectores, una reacción que a menudo ha sido explicada por los promotores de dichas políticas como el resultado del prejuicio ideológico y de la ignorancia que existiría en los países en desarrollo en relación a los beneficios que podrían esperarse de la política privatista. Tal como lo declaró un representante de USAID comentando acerca del papel preponderante que la agencia trata de asumir en la promoción de la privatización en el siglo XXI:

La Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional está definiendo direcciones futuras para la asistencia a las privatizaciones basada en la experiencia de los últimos 15 años, desde un comienzo modesto en Latinoamérica hasta el reciente aumento dominado por la asistencia a estados previamente comunistas. En los países del centro y este de Europa y en la ex Unión Soviética, la privatización de empresas administradas por el estado y el desmantelamiento de los monopolios estatales son críticos para la transición de estas naciones a mercados libres [...] *los países más pobres y los gobiernos ideológicamente opuestos a la apertura de los mercados –en gran parte de la región del Africa Subsahariana, el Cercano Oriente, y el sur de Asia –necesitarán un continuo soporte técnico y de políticas, así como también de intervenciones nuevas y creativas* (FARLEY, 1997, p. 10). [Letra cursiva como destaque de los autores]

No cabe duda de que esta cruzada a favor de la privatización ha ejercido una influencia significativa en las últimas dos décadas, y es en el contexto de dicha política global que debemos examinar la situación de América Latina. En este sentido, afirmamos que las políticas privatistas en los servicios de agua y saneamiento han sido la consecuencia de una determinación política a escala internacional, que constituyó uno de sus campos experimentales en la América Latina durante la década de 1990 (Tabla 1).

Tabla 1 – Proyectos de Privatización de Servicios de Agua y Saneamiento por Región (1990-2005)

| Región | Número de contratos | % | Valor (US\$ en millones) | % |
|-------------------------------|---------------------|------------|--------------------------|------------|
| Asia Oriental y Area Pacífico | 139 | 36,5 | 19,207 | 42,6 |
| América Latina y el Caribe | 147 | 38,6 | 20,971 | 46,5 |
| Resto del Mundo | 95 | 24,9 | 4,956 | 10,9 |
| Total | 381 | 100 | 45,134 | 100 |

Fuente: Elaborado por el Banco Mundial (2006a).

Nota: Según el Banco Mundial, estos datos cubren proyectos en países con bajos y medios ingresos. Es importante tomar nota que estos datos incluyen diferentes fuentes de inversión y que las fuentes privadas no tienen un rol significativo en este contexto.

Dichas políticas no tuvieron como objetivo principal la resolución de la crisis real que afecta a estos servicios básicos. Por lo contrario, en el diseño e implementación de dichas políticas se ha ignorado consistentemente un hecho fundamental: la evidencia histórica disponible

muestra que la organización socialmente eficaz y la universalización de los servicios básicos de agua y saneamiento en aquellos países, que lograron alcanzar estos objetivos, requirió la desprivatización de dichos servicios y la implementación de una política pública centrada en el principio de que los mismos constituyen un bien público y un derecho ciudadano. Este es el objeto de la Proposición N° 2, que desarrollamos en la siguiente sección.

EL CARÁCTER AHISTÓRICO DE LA POLÍTICA PRIVATISTA

Los argumentos utilizados para promover las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento son de carácter ahistórico ya que ignoran la evidencia histórica existente sobre la interrelación entre los sectores público y privado en la organización de los servicios de agua y saneamiento. Dichas políticas han desconocido el registro histórico de la participación privada en los servicios de agua y saneamiento, y han reemplazado las lecciones provenientes de la evidencia histórica con prescripciones derivadas del marco ideológico neoliberal, que no tienen fundamento empírico. En particular, en la literatura privatista se excluye sistemáticamente la referencia al proceso histórico por el cual los países desarrollados lograron universalizar sus servicios esenciales de agua y saneamiento. Este proceso, que tuvo lugar desde fines del Siglo XIX en Europa y en los Estados Unidos, envolvió la creciente regulación de las empresas privadas de servicios de agua y, posteriormente, la desprivatización de las empresas y su reemplazo por empresas públicas, primero a nivel municipal y posteriormente, como tendencia, a nivel regional y nacional.

Entre otras razones para estas reformas se encontraba el hecho de que las empresas privadas no eran eficientes, tendían a servir solamente ciertas áreas de las ciudades más importantes porque no tenían incentivos para extender los servicios a los sectores más pobres, y además no estaban interesadas en desarrollar los servicios de recolección y tratamiento de aguas sucias (se concentraban en los servicios de agua limpia). Existe una amplia literatura que documenta este proceso histórico en Europa y en los Estados Unidos (LASKI *et al.*, 1935; MUKHOPADHYAY, 1975; SCHULTZ; MCSHANE, 1978; GOUBERT, 1986; LUCKIN, 1986; WARNER, 1987; MILLWARD, 1991; FINER, 1997; WARD, 1997; HASSAN, 1998; OGLE, 1999; MELOSI, 2000; PEZON, 2000; NRC, 2002; HUKKA; KATKO, 2003). El proceso fue similar en América Latina, como lo demuestra una serie de trabajos recientes y en vía de expansión, véase, para citar algunos ejemplos: Catenazzi y Kullock (1997) para Argentina; Connolly (1997) y Aboites Aguilar (1998) para México; Pérez-Rincón (2002) para Colombia; Swyngedouw (1999, 2004) para Ecuador; Rezende y Heller (2008) para Brasil. En resumen, la evidencia histórica es concluyente: la organización socialmente eficaz de los servicios esenciales de agua y saneamiento, y la consecuente universalización de los mismos durante el Siglo XX en Europa y en los Estados Unidos requirió:

- primero la regulación y posteriormente la desprivatización de los monopolios privados que gestionaban los servicios de agua corriente desde los Siglos XVIII (en Inglaterra) y XIX (en el resto de Europa, Estados Unidos, y América Latina);
- el abandono de la noción de que estos servicios eran solamente para quienes podían

pagar por ellos, y la aceptación de que los mismos constituyen un bien público y un derecho social de ciudadanía, cuya provisión y satisfacción universal, respectivamente, debe recaer en manos del Estado; y

- como consecuencia de lo anterior, la aceptación de que estos servicios deben estar a cargo de empresas públicas o bajo control público, ser de propiedad pública, y que la mayor parte del financiamiento requerido debe estar a cargo del Estado³.

Volviendo a nuestro punto principal, la literatura privatista, consistentemente, ignora o inclusive tergiversa la evidencia histórica sobre el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento. Por ejemplo, el Informe del Desarrollo Mundial 2004 del BM tiene un recuadro sobre “la participación privada en la historia” de los servicios de agua y saneamiento en el cual se describe como exitosos a los monopolios privados no regulados que servían la ciudad de Londres en el Siglo XIX, y se sugiere que dichos monopolios privados habrían contribuido a la universalización de los servicios en esa ciudad (BANCO MUNDIAL, 2003, p.167). Aparte de cometer varios errores históricos, el texto de ese recuadro omite información crucial para entender el proceso de universalización de estos servicios en Londres y en Inglaterra en general.

En particular, ese texto no dice nada de las batallas políticas que tuvieron lugar desde mediados del siglo diecinueve para obligar a los ocho monopolios privados que proveían agua a la ciudad de Londres a adoptar estándares de calidad, extender los servicios a las zonas periféricas y proveer el servicio a precios accesibles, un largo y difícil proceso que culminó en 1902 con la desprivatización de los monopolios privados y la creación de una empresa única controlada por las autoridades de la ciudad, para el caso de Londres y de Inglaterra en general, véase, por ejemplo, Laski *et al.* (1935); Mukhopadhyay (1975); Millward (1991); Finer (1997); Ward (1997); Hassan (1998). Un dato fundamental en este proceso fue el hecho de que la desprivatización de los monopolios privados contó con el apoyo mayoritario de representantes de todo el espectro político, ya que inclusive los defensores del liberalismo económico admitían que servicios esenciales como el agua y el saneamiento no podían organizarse en base a principios mercantiles y debían ser provistos y controlados por el Estado. Todavía llevó varias décadas más hasta que finalmente se aceptó que la universalización de estos servicios requería la acción del Estado a través del financiamiento de la infraestructura y el control general del proceso, un objetivo que recién se logró después de la Segunda Guerra Mundial. Pero el texto del BM va más allá y además de presentar una versión distorsionada que ignora la evidencia histórica hace referencia a la re-privatización de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales que llevó a cabo la Primera Ministra, Margaret Thatcher, en 1989, sugiriendo que con dicha decisión el orden de cosas habría retornado a la normalidad, presumiblemente la normalidad del orden privatista (BANCO MUNDIAL, 2003, p.167). Cabe decir adicionalmente que el informe del Banco hace extensivo el argumento “histórico” al caso de otros países, incluyendo los Estados Unidos, con lo cual extiende también la distorsión histórica a otros casos.

El anterior es un breve ejemplo, pero un análisis de la literatura privatista demuestra que la evidencia histórica acerca de cómo se logró efectivamente la universalización de los

servicios de agua y saneamiento en los países desarrollados es sistemáticamente ignorada o en el mejor de los casos distorsionada para fortalecer el caso de la privatización. La historia suele ser convocada para señalar el fracaso del Estado en la mayoría de los países de América Latina en desarrollar servicios públicos eficientes y de acceso universal, pero el debate crucial acerca de cómo se logró la universalización en los países que alcanzaron dicho objetivo es simplemente ignorado o manipulado. De este modo, el debate necesario sobre cómo deben organizarse los servicios esenciales de agua y saneamiento en los países menos desarrollados ha sido reemplazado por prescripciones simplistas, derivadas de la ideología privatista disfrazada de teoría económica rigurosa, ignorando la evidencia histórica.

En este sentido, y en perspectiva histórica, los resultados de la reforma privatista de los servicios de agua y saneamiento en América Latina podrían haberse anticipado con cierta certeza: dichas políticas han fracasado en el logro de sus objetivos declarados. Este es el tema de la Proposición N° 3, que discutimos a continuación.

EL FRACASO DE LA PRIVATIZACIÓN

A pesar de que los expertos privatistas se resisten a reconocer el fracaso de la privatización (LEE, 1999; NELLIS, 2003), el caso de los servicios de agua y saneamiento deja poco lugar a dudas acerca de los resultados negativos de las políticas privatistas en América Latina. No podemos analizar este tema en detalle dada la brevedad de este artículo, pero hemos examinado algunos aspectos en mayor profundidad en otros trabajos que pueden consultarse (CASTRO, 2004c, 2005, 2007, 2008; CASTRO; LAURIE, 2004). Aquí nos concentraremos principalmente en el fracaso de la política privatista en dos temas cruciales: la promesa de la inversión privada y la promesa de reducir la pobreza y la desigualdad.

Uno de los argumentos centrales que se utilizan para promover la reforma privatista en los servicios de agua y saneamiento es que la privatización contribuiría en “aliviar la presión sobre los presupuestos públicos mediante la provisión de inversión privada fresca” (BANCO MUNDIAL, 1998, p.1) y la atracción de “nuevas fuentes [privadas] de capital” (WSP-PPIAF, 2002, p.8-10). La evidencia obtenida por nuestro equipo de investigación, la cual resulta congruente con resultados similares obtenidos por otros equipos, revela que las políticas privatistas han fallado en el logro de dicho objetivo. No solamente el volumen de la inversión privada asociada con la privatización de servicios de agua y saneamiento ha sido muy modesta, sino que el grueso de los recursos financieros captados por las empresas privatizadas han provenido de la recaudación, de subsidios públicos o del endeudamiento (AZPIAZU; SCHORR, 2004).

Por ejemplo, la Tabla 2 presenta el caso de la empresa Aguas Argentinas en Buenos Aires, que ha sido recomendada con frecuencia por el BM como un modelo de privatización exitosa (véase por ejemplo Banco Mundial, 2003, p.168). Como muestra la Tabla 2, el capital privado solamente aportó el 2.6 por ciento de los capitales invertidos en la empresa entre el período 1993 y 2001. Por otra parte, la empresa adoptó una estructura financiera basada fuertemente en el endeudamiento, que en algunos momentos de la década de 1990 superó

el 15 por ciento del total de recursos financieros disponibles. La mayor parte de esta deuda se tomó en mercados internacionales y llegó a representar cerca de un tercio de las ganancias de la empresa calculadas sobre el patrimonio neto (ASPIAZU *et al.*, 2003).

Tabla 2 - Fuentes de Financiamiento – Aguas Argentinas (mayo de 1993 - diciembre de 2001) (en US\$ y porcentajes)

| Fuente | US\$ (millones) | Porcentaje (%) |
|------------------------------------|-----------------|----------------|
| Total | 4.660,0 | 100,0 |
| Recaudación | 3.640,2 | 78,1 |
| Incremento neto de la deuda | 706,1 | 15,2 |
| Capital privado (socios) | 120,0 | 2,6 |
| Otros ingresos financieros | 140,0 | 3,0 |
| Otras | 54,0 | 1,1 |

Fuente: Azpiazu y Sschorr (2004, p. 9).

El caso de Aguas Argentinas no es un caso aislado y más bien es consistente con el patrón observado en otros casos de nuestro estudio (AZPIAZU; SCHORR, 2004) y con los resultados de investigación de otros equipos (HALL, 2002, 2004, 2006; HUKKA; KATKO, 2003). En perspectiva, inclusive el informe Camdessus sobre formas de financiamiento de los servicios de agua y saneamiento presentado durante el Tercer Foro Mundial del Agua en Japón en 2003, un documento claramente enmarcado dentro de la agenda privatista, reconoció que existen ciertos factores que “limitan la contribución de los operadores privados en términos estrictamente financieros” (CAMDESSUS, 2003, p.2). De todas formas, como lo ilustra la cita de Katherine Sierra que encabeza este artículo (LA JORNADA, 2006), existe un creciente reconocimiento incluso por parte del BM de que este objetivo de la privatización ha fracasado y que el mismo se fundaba en la presuposición errónea de que el sector privado se convertiría en el principal proveedor de los recursos financieros necesarios para expandir y renovar la infraestructura de estos servicios (BANCO MUNDIAL, 2003, p.10-11; KLEIN, 2003; HALL *et al.*, 2003, p. 5-7).

El segundo aspecto que consideraremos brevemente aquí es el del fracaso de la reforma privatista de los servicios de agua y saneamiento en reducir la pobreza y la desigualdad (para una elaboración más detallada de este argumento consultar Laurie, 2006). Este objetivo fue explicitado claramente en los documentos privatistas a partir de mediados de la década de 1990. Por ejemplo, el BM afirmaba que “la participación privada ofrece un enorme potencial para mejorar la eficiencia de los servicios de infraestructura [y] extender su distribución hacia los pobres” (BANCO MUNDIAL, 1998, p.1; SAVEDOFF; SPILLER, 1999; BID, 1998). Igualmente, como ya señalamos, oficiales de alta jerarquía en el sector de agua y saneamiento del BM propusieron formas radicales de privatización como la creación de monopolios privados sin regulación (autorregulados) como la mejor solución para extender el acceso a los servicios a los sectores pobres y mejorar sus condiciones de vida en general (BROOK COWEN; COWEN, 1998).

La evidencia empírica también demuestra que la privatización fracasó en lograr estos objetivos. Por ejemplo, examinemos brevemente el caso de Cochabamba en Bolivia, donde los servicios de agua y saneamiento de la ciudad fueron privatizados en 1999 mediante una concesión a la empresa Aguas del Tunari. Una de las primeras decisiones de la empresa fue elevar las tarifas del servicio en un promedio de 35% y, a pesar de que el incremento estaba orientado teóricamente a los usuarios de mayores ingresos, en la práctica los más afectados fueron los sectores pobres ya que la tarifa básica pasó a representar el 22% del salario mínimo (CRESPO *et al.*, 2003, p.140). Este fue uno de los elementos detonantes de la movilización de protesta social que, en marzo del año 2000, resultaría en la renuncia del entero gabinete del gobierno nacional y en la cancelación del contrato de privatización. La empresa ha demandado una indemnización al Estado boliviano y el caso se sigue discutiendo en un tribunal internacional aun en la fase de elaboración de este artículo.

Los casos de estudio en Argentina también ejemplifican el fracaso de este objetivo de la política privatista. En Buenos Aires, la empresa Aguas Argentinas incrementó las tarifas en un 88,2% entre 1993 y 2002, un período durante el cual el índice general de precios al consumidor aumentó solamente el 7,3%. El impacto del incremento en la tarifa del servicio de agua y saneamiento afectó particularmente a los sectores más pobres: en el Gran Buenos Aires la tarifa pasó a representar el 9% del ingreso familiar para el decil de menores ingresos, mientras que para el usuario promedio constituía solamente el 1,9% (AZPIAZU *et al.*, 2004, p.14). El otro caso estudiado en Argentina fue Tucumán, donde se privatizaron los servicios de agua y saneamiento en 1993 mediante una concesión a la empresa Aguas del Aconquija. Aquí también una de las primeras medidas de la empresa privada fue aumentar la tarifa, la cual, si se suma un nuevo cargo introducido para financiar al organismo regulador, representó un aumento inmediato del 106%. Además, la empresa introdujo un “cargo de infraestructura”, que efectivamente trasladaba a los usuarios la responsabilidad de financiar la expansión de la red. El impacto de dichas medidas no se hizo esperar y desencadenó un movimiento de desobediencia civil que incluyó una campaña de no pago de las facturas del servicio a la cual adhirió el 86% de los usuarios, incluyendo a las pequeñas empresas locales y a los organismos públicos. Finalmente, tras varios meses de conflicto, la concesión fue cancelada en 1997 pero al igual que la situación de Cochabamba-Bolivia, el caso continúa siendo debatido en un foro internacional ya que la empresa privada demanda una indemnización de 300 millones de dólares al Estado argentino (CRENZEL, 2003).

Finalmente, el caso de estudio en México fue el estado de Aguascalientes, donde los servicios de agua y saneamiento fueron privatizados en 1993 con la concesión otorgada a la Concesionaria de Aguas de Aguascalientes. A pesar de que este estado mexicano experimentó un *boom* económico durante la década de 1990, de acuerdo a la propia empresa privada cerca del 70% de sus usuarios domésticos estaban catalogados como “de bajos ingresos” (período 2001-2004), lo cual resulta significativo ya que estos usuarios representan el 91% del total de usuarios de la empresa. Según el plan financiero de la concesión, la viabilidad de la empresa requería un aumento en la tarifa del 170%, el cual comenzó a aplicarse en 1993 mediante incrementos parciales bimensuales. Sin embargo, la crisis financiera que afectó a México en 1994 interrumpió la aplicación del plan, lo que condujo a la empresa al borde

del colapso financiero, siendo rescatada por el gobierno mexicano mediante un paquete de medidas que incluyeron la renegociación del contrato para transferir de vuelta al Estado toda responsabilidad por inversión en infraestructura. El paquete de medidas también incluyó un Fondo de Subsidio para los usuarios pobres y fue complementado por una Ley de Aguas aprobada en el año 2002 que prohibió la desconexión de los usuarios por falta de pago debido a su negativo impacto social (TORREGROSA *et al.*, 2003).

Como ejemplo complementario, es aleccionador referirse al caso de Inglaterra y Gales, que como dijimos suele ser mencionado como un ejemplo de privatización exitosa digno de réplica. En este caso, el impacto de la privatización de los servicios de agua y saneamiento sobre las condiciones de pobreza y desigualdad es también significativo, lo cual provee un excelente punto de referencia para el análisis de estas políticas en América Latina. Entre el comienzo de la privatización en 1989 y 1999 las empresas aumentaron las tarifas de agua y saneamiento en un 95%, y en los primeros 5 años el número de intimaciones de pago enviadas a los usuarios morosos aumentó en un 900%, mientras que casi 2 millones de usuarios (alrededor de 9% del total) dejaron de pagar su factura en 1994 (HERBERT; KEMPSON, 1995; BAKKER, 2001; DRAKEFORD, 2002). La situación continuó empeorando, y según estimaciones recientes entre el 15 y el 20% de los usuarios no paga actualmente su factura de agua y saneamiento en el país, mientras que según datos del gobierno entre 2 y 4 millones de familias están viviendo en “pobreza del agua” dado que la factura de agua y saneamiento excede el 3% de su ingreso familiar (KLEIN [G], 2003; FITCH; PRICE, 2002; GREENE, 2002; UKP, 2003; OFWAT, 2004; NCC, 2005).

Volviendo al caso de América Latina, el análisis del impacto de la privatización sobre la pobreza y la desigualdad debe ponerse en el contexto de las condiciones generalizadas de aumento de las desigualdades socio-económicas que han afectado a la región durante la década de 1990, precisamente cuando la reforma privatista comenzaba a implementarse. En particular nos referimos a los patrones regresivos de distribución del ingreso, el incremento del desempleo y el subempleo, la profundización de la segregación espacial en las ciudades, y el empeoramiento de los indicadores de pobreza (BAYLISS; KESSLER, 2006; CRENZEL; FORTE, 2004; PNUD, 2004; UN-HABITAT, 2003; PERRY *et al.*, 2003; BID, 1998). Fue en este contexto que se implementó la política privatista, que se funda en el principio de que los servicios de agua y saneamiento deben convertirse en bienes privados cuya provisión debe estar en manos de empresas privadas orientadas a la obtención de ganancias. No sorprende que la evidencia empírica indique que dichas políticas han fracasado en su objetivo de reducir la desigualdad y la pobreza (UN-HABITAT, 2003). Tampoco sorprende que recientemente instituciones como el propio BM hayan comenzado a reconocer que las empresas privatizadas “no carecen de problemas, especialmente cuando se trata de servir a los más pobres” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.10-11). Por otra parte, tras la serie de conflictos que derivaron en la cancelación de contratos de concesión en diversos países, y particularmente después de la debacle de la economía argentina en 2001 y la subsiguiente crisis de la empresa Aguas Argentinas, que constituía el caso modelo empleado por los promotores privatistas, las empresas transnacionales que han sido el actor principal de la privatización de los servicios de agua y saneamiento anunciaron su retirada

de América Latina y de otras regiones menos desarrolladas para concentrar su actividad en expandir su influencia en Europa y en los Estados Unidos, regiones que consideran más favorables en términos de estabilidad política y económica (HALL, 2002, 2006; HALL *et al.*, 2003). Como lo sintetizó un comentarista ligado a estas empresas: “quién puede seguir imaginándose invertir divisas fuertes en proyectos de agua en países como las Filipinas, Argentina o Bolivia?” (GWI, 2004, p. 5).

En perspectiva, hay algo de verdad en el argumento de algunos autores según los cuales cuando se observa lo limitado de la experiencia concreta de la privatización y lo modesto de su alcance en términos de logros concretos, los debates y las controversias surgidos sobre este tema parecen estar un tanto sobredimensionados (BUDDS; MCGRANAHAN, 2003). De hecho, a pesar de la campaña privatizadora lanzada a escala global durante la década de 1990 hoy menos del 10% de la población mundial recibe sus servicios de agua y saneamiento de empresas privadas (HALL *et al.*, 2004; UN-HABITAT, 2003)⁴. Por lo tanto, teniendo en cuenta estos resultados y dado el creciente reconocimiento del fracaso de la reforma privatista por parte de sus propios promotores, sería de esperar que se introdujeran cambios profundos en las políticas del sector. Sin embargo, la evidencia indica que las reformas introducidas han puesto en marcha mecanismos y procesos cuyas fuerzas inerciales continuarán determinando y restringiendo la capacidad de acción de los países en relación a los servicios de agua y saneamiento. Este es el tema de la cuarta y última proposición, que elaboramos a continuación.

CONCLUSIÓN: LAS FUERZAS INERCIALES DE LAS REFORMAS PRIVATISTAS

Aunque las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina han fracasado en sus objetivos declarados, la implementación de dichas políticas puso en marcha una serie de procesos cuya fuerza inercial continuará ejerciendo influencia en la organización y gestión de estos servicios por un largo tiempo. No solamente las reformas privatizadoras han dejado irresueltos a la mayor parte de los problemas pre-existentes, con frecuencia agudizándolos, sino que además han generado la emergencia de nuevos problemas y obstáculos para la gestión sustentable y democrática de dichos servicios.

En primer lugar, cabe señalar que a pesar del reconocimiento del fracaso de los objetivos de la privatización por parte de funcionarios del Banco Mundial y de otras instituciones, la campaña privatizadora sigue vigente, como lo demuestran documentos recientes del propio BM (BANCO MUNDIAL, 2006b), de otras entidades con influencia global como la UNESCO⁵ y las agencias de desarrollo de los países desarrollados (HALL, 2004) así como también de consultores y académicos afines al modelo (BALEN, 2006). En segundo lugar, el adoctrinamiento realizado desde fines de la década de 1980 ha dado resultado y, por lo tanto, los argumentos privatistas están muy enraizados en ciertos sectores académicos y políticos de los países menos desarrollados, ciertamente en América Latina. Por ejemplo, aunque el propio BM ha reconocido el error del argumento de que la solución para resolver la crisis

de los servicios de agua y saneamiento reside en la inversión privada, este argumento tiene gran vitalidad en los debates actuales de la región, no solamente en países que continúan aplicando el modelo neoliberal⁶ sino también en países con gobiernos de centroizquierda⁷.

En relación a lo anterior, debe enfatizarse el hecho que inclusive en aquellos casos en los cuales las concesiones privadas fueron canceladas o abandonadas, como ocurrió en Buenos Aires, Tucumán y Cochabamba, entre los casos mencionados anteriormente, los problemas causados a los países por las políticas privatistas no han terminado sino que por el contrario han empeorado ya que por una parte queda la promesa incumplida de renovación y expansión de la infraestructura que debe ser asumida por el sector público, pero al mismo tiempo los países confrontan nuevos desafíos en la forma de demandas judiciales emprendidas por las empresas privadas que buscan una indemnización por el lucro cesante no obtenidos debido a la cancelación de contratos que se extendían por 20 o 30 años. Argentina solamente enfrenta en este momento unos 30 juicios de empresas transnacionales, incluyendo juicios por centenares de millones de dólares por parte de Aguas del Aconquija en Tucumán y de Aguas Argentinas en Buenos Aires. En este sentido, es posible que países como Argentina, Brasil o México sean capaces de diseñar sus propias estrategias financieras y políticas para resolver la crisis de los servicios de agua y saneamiento, pero países más pobres como Bolivia, que son extremadamente dependientes de la ayuda externa, tienen mucho menos margen de maniobra para decidir e implementar políticas autónomas. Bolivia también enfrenta en este momento varios juicios millonarios en dólares emprendidos por multinacionales que buscan indemnizaciones por las cancelaciones de los contratos de privatización, incluyendo los casos de Cochabamba y, más recientemente, La Paz-El Alto. Este también es uno de los resultados de la privatización de los servicios de agua y saneamiento, cuyo costo real para los países de América Latina todavía espera ser estimado en su real magnitud.

Sin embargo, probablemente la dimensión más importante de lo que llamamos aquí las fuerzas inerciales de la reforma privatista reside en las transformaciones introducidas mediante las reformas legales e institucionales que se introdujeron en los distintos países con el objetivo de promover la privatización, en particular las medidas dirigidas a convertir a los servicios esenciales de agua y saneamiento en bienes privados, mercancías, y cancelar la noción de estos servicios constituyen un bien público y que existe un derecho ciudadano al acceso universal a los mismos que debe ser independiente de la capacidad de pago de los usuarios. Este último punto es crucial, pues implica la reducción del ciudadano a la dimensión de un consumidor de mercancías, lo cual entra en confrontación con el consenso creciente a nivel internacional en defensa del derecho humano a los servicios esenciales de agua y saneamiento. Esta transformación ocurre con independencia del carácter público o privado de las empresas que prestan los servicios, de tal modo, que en muchos países las empresas públicas ya están operando sobre principios mercantiles, con el peligro de que servicios esenciales para la reproducción vital de las personas como los servicios de agua y saneamiento sean reorganizados sobre el principio de exclusión dictado por la mera eficiencia económica (sólo recibe el servicio quien lo puede pagar) y no sobre el principio de inclusión social que permitió la universalización de estos servicios en Europa y en los Estados Unidos.

Desde otra perspectiva, este es un proceso muy dinámico, con cambios frecuentes de dirección y con un futuro incierto. Un desarrollo muy importante, desde el punto de vista socio-político, ha sido la creciente insatisfacción pública y la oposición abierta hacia las políticas privatistas que se han venido registrando en muchos países de la región latinoamericana en el período bajo consideración. Es un error intentar explicar esta oposición meramente como un rechazo de las políticas de libre mercado o un ataque al sector privado, como algunos autores suelen sugerir, ya que de hecho existió bastante apoyo —o al menos tolerancia— a la reforma privatista en algunos países a comienzos de la década de 1990, como ser en Argentina. Sin embargo, la combinación de procesos autoritarios en la toma de decisión e implementación de dichas políticas (como las privatizaciones por decreto introducidas sistemáticamente por el Presidente Menem en Argentina); la ausencia de participación ciudadana que las ha caracterizado; la amplia percepción (y frecuente confirmación) de la existencia de corrupción pública y privada asociada con las privatizaciones; y la creciente evidencia de que tales políticas han favorecido los intereses de las empresas privadas, particularmente transnacionales, antes que los intereses de las comunidades locales, han contribuido a la proliferación de acciones de protesta, desobediencia civil, e incluso violencia abierta contra el modelo privatista y sus representantes.

La evidencia sugiere que la reforma privatista de los servicios de agua y saneamiento pasó por alto los desafíos que presenta la transformación de relaciones y estructuras sociales requerida para su implementación. Dichas políticas presuponen la existencia de ciertas identidades y relaciones sociales, tales como el consumidor con estatus de sujeto de crédito y solvente que puede comprar bienes y servicios a precios que permiten la viabilidad de la ganancia privada y, en general, la generalización de relaciones sociales mercantiles en la organización de los servicios públicos esenciales. Sin embargo, dichas identidades y relaciones sociales sólo tienen un desarrollo parcial y fragmentario en los países menos desarrollados, y con frecuencia ni siquiera existen en amplias áreas del planeta donde se concentra la población pobre e indigente, incluyendo ciertamente América Latina. Por otra parte, el desarrollo de las identidades y relaciones sociales mercantiles entra en contradicción con identidades y relaciones sociales alternativas, algunas pre-existentes, otras en plena emergencia, las cuales constituyen primeramente un obstáculo para las políticas privatistas y al mismo tiempo prefiguran la posibilidad de formas de sociabilidad más avanzadas en el desarrollo histórico. De este modo, puede argumentarse que el intento neoliberal de impulsar el proceso de mercantilización de los servicios públicos de agua y saneamiento confronta simultáneamente la resistencia de una amplia abanico de formas sociales que parecen converger, desde espacios muy diferentes, en una oposición común al modelo privatista. Por otro lado, la iniciativa neoliberal confronta también una trama de relaciones y estructuras sociales bien atrincheradas, como aquellas enraizadas en las tradiciones de propiedad y gestión del agua indígenas que pueden identificarse, por ejemplo, en Cochabamba, o aquellas representadas en los movimientos muy bien organizados que defienden la tradición de un sector público eficiente en la gestión del agua y el saneamiento, que puede observarse por ejemplo en América Latina y en Europa — como lo revelan los resultados de nuestro trabajo de investigación. También, el avance neoliberal confronta el desafío de nuevas identidades y relaciones sociales que rechazan el reduccionismo mercantilista y el dominio capitalista en

su busca de formas superiores de organización social. Una de las expresiones que asumen estas formas sociales en pleno desarrollo puede identificarse en las luchas sociales que tienen lugar a nivel global por la democratización de la gobernabilidad y la gestión del agua y de sus servicios, como por ejemplo aquellas que buscan el reconocimiento del derecho humano al agua para usos esenciales.

Finalmente, cabe enfatizar que el desarrollo de alternativas factibles a la reforma privatista de los servicios de agua y saneamiento en América Latina requiere la comprensión de los factores que permitieron el logro de los objetivos de universalización de estos servicios en los países más desarrollados. La evidencia histórica demuestra que ese logro fue posible porque como resultado de largas confrontaciones sociales y políticas que tuvieron lugar desde el siglo diecinueve las políticas del sector pasaron a fundarse en el principio de que el acceso a dichos servicios debe ser considerado un derecho social universal, un bien común que debe recibir prioridad sobre los intereses particulares y los principios y mecanismos de la eficiencia mercantil. Los principios y políticas que inspiraron la universalización de estos servicios en Europa y Estados Unidos fueron aceptados y apoyados por un amplio rango de fuerzas sociales y políticas, que incluyó a sectores que en otros aspectos defendían los principios del libre mercado pero que llegaron a aceptar que la organización de los servicios públicos esenciales requería arreglos diferentes a los del mercado. En nuestra perspectiva, el éxito en el diseño e implementación de políticas de agua y saneamiento orientadas a la universalización de estos servicios sólo será posible si logra articular una combinación similar de fuerzas sociales amplias y de carácter universalista. El aspecto positivo es que estos procesos están ya en marcha, a pesar de que siguen siendo todavía incompletos y fragmentarios. El apoyo crítico a dichos procesos con el objeto de contribuir a su multiplicación y expansión debe constituirse en una prioridad para las fuerzas progresistas en América Latina.

NOTAS

* Una versão prévia deste trabalho foi publicada como José Esteban Castro, “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina”, Nueva Sociedad (ISSN 0251-3552), Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, #207, 2007, pp. 93-112.

1 Utilizaremos en este artículo el concepto de “privatización” en forma genérica para denominar ciertas formas de participación privada que caracterizan a las políticas impulsadas por los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países desarrollados desde la década de 1980. En términos rigurosos, preferimos utilizar el término “privatización” para referirnos a una de las formas que asume la participación privada: la transferencia completa de la propiedad y la gestión de empresas públicas al sector privado (comúnmente referida en inglés como *full divestiture*), pero a los fines de este artículo utilizaremos el término en forma genérica. Véase el Cuadro A-2 en el Apéndice para una síntesis de las formas principales que puede adoptar la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento. También, utilizaremos en forma intercambiable los términos “privatización”, “política privatista”, “política neoliberal” y formas similares.

2 El Proyecto PRINWASS empleó una metodología combinada (métodos cuantitativos

- y cualitativos) para el análisis comparativo de los casos en seis dimensiones analíticas: económico-financiera, ambiental, político-institucional, socio-política y cultural, tecno-infraestructural, y socio-demográfica. Los informes del proyecto están disponibles en forma gratuita y pueden solicitarse en: <<http://www.prinwass.org>>. Los documentos incluyen los informes de los casos de estudio (AZPIAZU *et al.*, 2003; CASTRO, 2003; CRENZEL, 2003; KALLIS; COCCISSIS, 2003; CRESPO *et al.*, 2003; MASHAURI, 2003; NYANGERI, 2003; ROZE, 2003; SEPPALA *et al.*, 2003; TORREGROSA *et al.*, 2003; VARGAS, 2003), los informes comparativos de las seis dimensiones analíticas (AZPIAZU; SCHORR, 2004; CASTRO; LAURIE, 2004; CRENZEL; FORTE, 2004; KALLIS; COCCOSSIS, 2004a; TORREGROSA *et al.*, 2004; VARGAS; SEPPALA, 2004), los informes estratégicos por país (AZPIAZU *et al.*, 2004; CASTRO, 2004b; LAURIE *et al.*, 2004; KALLIS; COCCOSSIS, 2004b; MASHAURI, 2004; NYANGERI, 2004; SEPPALA, 2004; TORREGROSA; KLOSTER, 2004; VARGAS, 2004), y los informes que contienen la revisión bibliográfica y las síntesis de resultados (CASTRO, 2002; 2004c; SEPPALA; HUKKA, 2002).
- 3 Esto no significa desconocer el rol de formas alternativas de organización y provisión de servicios de agua (y en menor medida, también de saneamiento), que en algunos países, particularmente en los menos desarrollados pero también en ciertos países europeos (por ejemplo, en los países nórdicos como Finlandia), han jugado un rol muy importante en la expansión de estos servicios, como son las cooperativas en zonas rurales o las organizaciones comunitarias. Sin embargo, históricamente la tendencia mayoritaria en la universalización de estos servicios se ha fundado centralmente en el rol del Estado dada la magnitud y la escala del esfuerzo requerido.
 - 4 En mayor detalle, la expansión de la privatización en el sector presenta fuertes variaciones entre países y regiones. Por ejemplo, la Argentina pasó de 0 a 70% de la población servida por empresas privadas de agua y saneamiento entre 1993 y 1999 (el dato incluye un 10% atendido por cooperativas; hay que agregar también que desde 2001 se ha reducido significativamente el peso del sector privado debido a los procesos de desprivatización y devolución de empresas al sector público) (AZPIAZU *et al.*, 2004), mientras en Brasil las empresas privadas atienden cerca de 7 millones de personas (ABCON, 2006), menos del 4% de la población.
 - 5 Es sorprendente ver que el último informe de la UNESCO sobre el agua a nivel mundial clasifica a los servicios de agua y saneamiento domésticos como “bienes privados o mercancías” (UNESCO, 2006, p.409), ignorando por completo el hecho de que existe un debate a nivel internacional del cual forma parte la propia Organización de las Naciones Unidas sobre si el agua y sus servicios deben ser considerados un bien público, común, y un derecho humano o un bien económico privado y una mercancía. Para un debate más a fondo de esta controversia actual, véase por ejemplo: ESCH *et al.*, 2006 y Castro, 2010.
 - 6 En México, por ejemplo, el Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRA) tiene como requisito para otorgar apoyo financiero a las empresas públicas de agua y saneamiento que las mismas se asocien con una empresa privada.
 - 7 Por ejemplo, véase el debate sobre el rol del sector privado en los servicios de agua y saneamiento que tiene lugar en Brasil. Puede consultarse los sitios de Internet de ABCON (2006), la organización que representa los intereses de las empresas privadas del sector en Brasil, y de ASSEMAE (2006), la Asociación Nacional de Servicios Municipales de Agua y Saneamiento.

REFERENCIAS

ASOCIACIÓN BRASILEIRA DE CONCESIONARIOS PRIVADOS DE AGUA Y SERVICIOS PÚBLICOS (ABCON), 2006. Disponible en: < <http://www.abcon.com.br>>.

ABOITES AGUILAR, Luis. **El Agua de la Nación**: Una Historia Política de México (1888-1946). México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 1998.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS MUNICIPALES DE AGUA Y SANEAMIENTO (Brasil) – ASSEMAE, 2006. Disponible en: <<http://www.assemae.org.br/ibam.htm>>.

AZPIAZU, Daniel; SCHORR, Martín. Informe Comparativo de la Dimensión Económico-Financiera, 2004. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

AZPIAZU, Daniel. *et al.* Buenos Aires: Informe del Caso de Estudio de Argentina, 2003. In: CASTRO, José E (Coord.). **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

AZPIAZU, Daniel. *et al.* Argentina Country Strategic Report. Buenos Aires – Informe del Caso de Estudio de Argentina. In: CASTRO, José Esteban (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

BAKKER, Karen. Paying for Water: Water Pricing and Equity In England and Wales. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 26, n. 2, p. 143-164, 2001.

BALEN, Mischa. **Water for Life**: The Case for Private Investment and Management in Developing Country Water Systems. Londres: The Globalization Institute, 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). **Facing up to Inequality in Latin America**: Economic and Social Progress in Latin America. Washington D.C.: BID, 1998.

BANCO MUNDIAL (BM). **Private Participation in Infrastructure Database**. Washington D.C.: Banco Mundial, 2006a.

_____. **Privatizing Water and Sanitation Services**. Disponible en: <<http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Privatizing-Water-Sanitation-Services>>. 2006b.

_____. **World Development Report 2004**: Making Services Work for Poor People. Washington D.C.: Banco Mundial, Oxford University Press, 2003.

_____. **Facilitating Private Involvement in Infrastructure: an Action Programme.** Washington D. C.: Banco Mundial, 1998.

BAYLISS, Kate; KESSLER, Tim. **Can Privatization and Commercialisation of Public Services Help Achieve the MDGs?** An assessment. Brasilia: United Nations Development Programme, International Poverty Centre, 2006.

BEATO, Paulina. **Participación del Sector Privado en los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento: Ventajas, Riesgos y Obstáculos.** Washington: Infrastructure and Financial Markets Division, Sustainable Development Department, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

BROOK COWEN, Penelope. J.; COWEN, Tyler. Deregulated Private Water Supply: A Policy Option for Developing Countries. **Cato Journal**, v. 18, n. 1, p. 21-41, 1998.

BROOK COWEN, Penelope. J. The Private Sector in Water and Sanitation: How to Get Started. In TILMES, Klaus (Coord.) **The Private Sector in Infrastructure: Strategy, Regulation and Risk**, Washington D.C.: The World Bank, The International Forum for Utility Regulation, 1997a, p. 89-92.

_____. Getting the Private Sector Involved in Water —What to do in the Poorest of Countries. In K. TILMES (Coord.) **The Private Sector in Infrastructure: Strategy, Regulation and Risk**, Washington D.C.: The World Bank, The International Forum for Utility Regulation, 1997b, p. 93-96.

BUDDS, Jessica; MCGRANAHAN, Gordon. Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. **Environment and Urbanization**, v. 15, n. 2, p. 87-113, 2003.

CAMDESSUS, Michel (Chair). **Financing Water for All. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure.** Kyoto: World Water Council, Global Water Partnership, 2003.

CASTRO, José Esteban. The Interdisciplinary Challenge in Water Policy: The Case of “water governance”. In CABRERA, Enrique; ARREGUI, Francisco (eds.), **Water Engineering and Management Throughout the Times (Learning from History)**, Londres: Taylor & Francis, 2010, p. 259-276.

CASTRO, José E. Neoliberal Water and Sanitation Policies as a Failed Development Strategy: Lessons from Developing Countries. **Progress in Development Studies**, v. 8, n. 1, p. 63-83, 2008.

_____. Poverty and Citizenship: Sociological Perspectives on Water Services and Public-private Participation, **Geoforum**, v. 38, n. 5, p. 756-771, 2007.

_____. **Water, Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico.** Houndmills, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2006.

_____. Agua y Gobernabilidad: Entre la Ideología Neoliberal y la Memoria Histórica. **Cuadernos del CENDES**, n. 59, p. 1-22, 2005.

CASTRO, José Esteban; LAURIE, Nina. Informe Comparativo de la Dimensión Socio-Política y Cultural. In: CASTRO, José Esteban (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

CASTRO, José Esteban (Coord.). **Barriers to and Conditions for the Involvement of Private Capital and Enterprise in Water Supply and Sanitation in Latin America and Africa: Seeking Economic, Social, and Environmental Sustainability (PRINWASS)**, Proyecto de Investigación, Comisión Europea, Quinto Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041. Oxford: Universidad de Oxford, 2004a.

_____. Informe Estratégico de Inglaterra y Gales. In: CASTRO, José E. (Coord.), **PRINWASS Project**. Oxford, University of Oxford, 2004b.

_____. Informe Final. In: CASTRO, José E. (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004c.

_____. Informe del Caso de Estudio de Inglaterra y Gales. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

_____. Argumentos Utilizados para Promover la Participación Privada en los Servicios de Agua y Saneamiento. In: CASTRO, José E. (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2002.

CATENAZZI, Andrea; KULLOCK, David. **Política de Agua y Saneamiento en el Area Metropolitana de Buenos Aires: Estrategias de Acceso de los Sectores de Bajos Recursos, Antes y Después de la Privatización.** Buenos Aires: Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires (UBACyT), 1997.

COMMANDER, Simon; KILLICK, Tony. Privatization in Developing Countries: A Survey of the Issues. In: P. COOK, Paul; KIRKPATRICK, Colin (eds.). **Privatization in Less Developed Countries**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1998, p. 91-124,.

CONNOLLY, Priscilla. **El Contratista de Don Porfirio. Obras Públicas, Deuda y Desarrollo Desigual**, México D.F.: El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, y Fondo de Cultura Económica, 1997.

CRENZEL, Emilio Tucumán - Informe del Caso de Estudio de Argentina. In: CASTRO, José Esteban (Coord.). **Proyecto PRINWASS**, Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

CRENZEL, Emilio; FORTE, Gustavo. Informe Comparativo de la Dimensión Socio-económica y Demo-geográfica. In: CASTRO, José Esteban (Coord.). **Proyecto PRINWASS**, Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

CRESPO, Carlos; LAURIE, Nina; LEDO, Carmen. Cochabamba: Informe del Caso de Estudio de Bolivia. In: CASTRO, José Esteban (Coord.). **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

DINAVO, Jacques Vangu. **Privatization in Developing Countries: Its Impact on Economic Development and Democracy**. Westport, Conn., Londres: Praeger, 1995.

DRAKEFORD, Mark. 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. Second Research Workshop, Oxford, 28 de febrero de 2002. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2002.

ESCH, S. M. *et al.* **La Gota de la Vida: Hacia una Gestión Sustentable y Democrática del Agua**, México D.F.: Fundación Heinrich Böll Ediciones. 2006. Disponible en: <http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/Libro_La_Gota.pdf>, 2012.

FARLEY, P. USAID: Setting Directions for the Next Decade of Privatization. **Economic Perspectives. An International Journal of the U.S. Information Agency**, v. 2, n. 1, p. 10-2, 1997.

FINER, Samuel. E. (Reimpresión). **The Life and Times of Sir Edwin Chadwick**. Londres: Routledge & Thoemmes Press, 1997.

FITCH, Martin; PRICE, Howard. **Water Poverty in England and Wales**. Londres: Centre for Utility Consumer Law and Chartered Institute of Environmental Health, 2002.

GLOBAL WATER INTELLIGENCE - GWI. Goodbye International Water. **Global Water Intelligence**, v. 5, n. 7, p. 5, 2004.

GOUBERT, Jean Pierre. **The Conquest of Water: The Advent of Health in the Industrial Age**. Cambridge y Oxford: Polity Press and Basil Blackwell, 1986.

GREEN, Joanne. **The England and Wales Water Industry Privatisation: A Desk Study**. Londres: WaterAid, 2002.

HALL, David. **Corporate Actors: A Global Review of Multinational Corporations in the Water and Electricity Sectors**. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2006.

HALL, David. **Privatising Other People's Water: The Contradictory Policies of**

Netherlands, Norway and Sweden. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2004.

HALL, David. **The Water Multinationals 2002: Financial and Other Problems**. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2002.

HALL, David. *et al.* **International Context: Watertime Informe de Proyecto**. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2004.

HALL, David; LOBINA, Emanuele; DE LA MOTTE, Robin. **Public Solutions for Private Problems? Responding to the Shortfall in Water Infrastructure Investment**. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2003.

HASSAN, John. **A History of Water in Modern England and Wales**. Manchester: Manchester University Press, 1998.

HERBERT, Alice; KEMPSON, Elaine. **Water Debt & Disconnection**. Londres: Policy Studies Institute (PSI), 1995.

HUKKA, Jarmo J.; KATKO, Tapio S. Water Privatisation Revisited: Panacea or Pancake? **IRC Occasional Paper Series 33**. Delft: International Water and Sanitation Centre (IRC), 2003.

KALLIS, Giorgos; COCCOSSIS, Harry. Informe Comparativo de la Dimensión Ambiental. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004a.

_____. Informe Estratégico de Grecia. In: CASTRO, José Esteban (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004b.

_____. Atenas: Informe del Caso de Estudio de Grecia. In: CASTRO, José E. (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

KLEIN, Georgia. **Life Lines: The NCC's Agenda for Affordable Energy, Water, and Telephone Services**. Londres: National Consumer Council, 2003.

KLEIN, M. Entrevistado por M. Phillips en "The World Bank Wonders about Utility Privatizations", **The Wall Street Journal**, 21 July 2003.

LA JORNADA. 2006. Inversión Mixta en los Sistemas, Plantea el BM. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2006/03/17/046n1soc.php>>. Acceso en 17 mar. 2006

LASKI, H. J.; JENNINGS, W. I.; ROBSON, W. A. (eds.). **A Century of Municipal Progress 1835-1935**. London, George Allen & Unwin, 1935.

LAURIE, N. (ed.) 2006. Número Especial sobre “Pro-poor’ Water: Past Present and Future Scenarios”, **Geoforum**, v. 38, n. 5, 2007.

LAURIE, Nina; CRESPO, Carlos; LEDO, Carmen. Informe Estratégico de Bolivia. 2004. In: CASTRO, José E. (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

LEE, Terence R. **Water Management in the 21st Century: The Allocation Imperative**, Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

LEE, Terence R. ; JOURAVLEV, Andrei. Private Participation in the Provision of Water Services. Alternative Means for Private Participation in the Provision of Water Services. In: **Medio Ambiente y Desarrollo**, Santiago de Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), n. 2, 1997.

LEE, Terence; JOURAVLEV, Andrei. **Prices, Property and Markets in Water Allocation**, (LC/L 1097), Santiago de Chile: UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 1988.

LUCKIN, B., 1986. **Pollution and Control: a Social History of the Thames in the Nineteenth Century**. Londres: Adam Hilger, 1986.

MANZETTI, L. **Privatization South American Style**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

MASHAURI, A. Informe Estratégico de Tanzania. In: J. E. Castro (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

_____. Dar es Salaam: Informe del Caso de Estudio de Tanzania. In: CASTRO, José E. (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

MELOSI, Martin V. **The Sanitary City: Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the Present (Creating the North American Landscape)**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2000.

MILLWARD, B. Emergence of Gas and Water Monopolies in Nineteenth Century Britain: Contested Markets and Public Control. In: FOREMAN-PECK, J. (ed.), **New Perspectives in Late Victorian Economy: Essays in Quantitative Economic History 1860-1914**. Londres: Cambridge University Press, 1991.

MUKHOPADHYAY, A. K. The Politics of London Water. **The London Journal**, vol. 1, n.

2, p. 207-226, 1975.

NATIONAL CONSUMER COUNCIL (NCC). **Web Page on Affordability Problems in the Privatised WSS Sector in England and Wales**. Londres, NCC, 2005. Disponible en <<http://www.ncc.org.uk/fuelandwater/index.htm#water>>, 2005.

NELLIS, John, **Privatization in Latin America**: Working Paper 31. Washington, DC: Center for Global Development, 2003.

NELLIS, John; KIKERI, Sunita. Public enterprise reform: privatization and the World Bank. **World Development**, v. 17, n. 5, p. 659-672, 1989.

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

NICKSON, Andrew. The Public-private Mix in Urban Water Supply. In: **International Review of Administrative Sciences**, v. 63, p. 165-186, 1997.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (NRC). Committee on Privatization of Water Services in the United States. **Privatization of Water Services in the United States: An Assessment of Issues and Experience**. Washington D.C.: National Academy of Sciences, 2002.

NYANGERI NYANCHAGA, Ezekiel. Informe Estratégico de Kenia. In: CASTRO, J. E. (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

_____. Nyeri and Tala: Informe del Caso de Estudio de Kenia. In: CASTRO, José Esteban (Coord.), **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

OFFICE OF WATER SERVICES (OFWAT). **Water Companies' Final Plans Seek Average Bill Rise of 29%**. Birmingham: OFWAT, 2004.

OGLE, Maureen. Water Supply, Waste Disposal, and the Culture of Privatism in the Mid-nineteenth Century American City. **Journal of Urban History**, v. 25, n. 3, p. 321-347, 1999.

PÉREZ RINCÓN, Mario A. Public-private partnerships in Provision of Water and Sanitation Services: The Case of Palmira City, Colombia. In: HUKKA, Jarmo; TAPIO, Katko. **Water Privatization Revisited: Panacea or Pancake?**, Working Paper, Tampere-Finland: Tampere University of Technology, 2002.

PERRY, Guillermo E.; FERREIRA, Francisco H. G.; WALTON, Michael. **Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?** Washington D.C.: Banco

Mundial, 2003.

PEZON Christelle. **Le Service d'Eau Potable en France de 1850 à 1995**. Paris: CNAM, Presses du CEREM, 2000.

PIERCY, Jan (Entrevistado). 1997. The Challenge of Privatization: Meshing Social Policy and Development Goals. Economic Perspectives. **An International Journal of the U.S. Information Agency**, v. 2, n. 1, p. 6-9. Disponible en: <<http://www.usembassy.it/pdf/ej/ijee0197.pdf>>. 2012.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy**. Nueva York, Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

REZENDE, Sonaly C.; HELLER, Léo. **O Saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces**, 2.ed., Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

RICHARD, Barbara; TRICHE, Thelma A. Reducing Regulatory Barriers to Private-Sector Participation in Latin America's Water and Sanitation Services. **Policy Research Working Papers**. Water, and Urban Development Department. Washington D.C.: Banco Mundial, n. 1322, 1994.

RIVERA, Daniel. Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries. **A Directions in Development Book**, Washington, DC.: Banco Mundial, 1996.

ROEMER, Andrés. **Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua**, México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística (SMGE), Miguel Angel Porrúa, 1997.

ROGOZINSKI, Jacques. **La Privatización de Empresas Paraestatales: Una Visión de la Modernización de México**, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. **High Price for Change: Privatization in Mexico**, Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.

ROTH, Gabriel. **The Private Provision of Public Services in Developing Countries**. Washington, DC., The World Bank and Oxford University Press, 1988.

ROZE, Jorge. Chaco and Corrientes: Informe del Caso de Estudio de Argentina. In: CASTRO, José Esteban (Coord.). **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

SÁNCHEZ, Manuel; CORONA, Rossana (eds.). **Privatization in Latin America**,

Mexico: Inter-American Development Bank, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 1993.

SAVEDOFF, William; SPILLER, Pablo. **Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services.** Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

SCHULTZ, Stanely K.; MCSHANE, Clay. To Engineer the Metropolis: Sewers, Sanitation, and City Planning in Late-nineteenth Century America. **The Journal of American History**, v. 65, n. 2, p. 389-411, 1978.

SEPPÄLÄ, Osmo. Informe Estratégico de Finlandia. In: CASTRO, José Esteban (Coord.), **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

SEPPÄLÄ, Osmo; HUKKA, Jarmo. International and National Policies that Facilitate or Hinder Private Participation Especially in Developing Countries. Informe del Caso de Estudio de Argentina. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2002.

SEPPÄLÄ, Osmo; KATKO, Tapio; HUKKA, Jarmo; PIETILÄ, Pekka. Lahti, Kangasala, and Lappavesi: Informe del Caso de Estudio de Finlandia. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

STIGLITZ, Joseph. E. **Globalization and its Discontents.** Londres: Penguin, 2002.

SWYNGEDOUW, Erik. **Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power.** Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. **Flows of Power: Nature, Society and the City.** Oxford: Oxford University Press, 1999.

TORREGROSA, María Luisa; *et al.* Aguascalientes: Informe del Caso de Estudio de México. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

TORREGROSA, María Luisa, KLOSTER, Karina; TORREGROSA, Luis; MEZA, Medardo. Informe Comparativo de la Dimensión Infraestructural. In: CASTRO, José E. (Coord.), **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

TORREGROSA, María Luisa; KLOSTER, Karina. Informe Estratégico de México. In: CASTRO, José E (Coord.). **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

UNESCO - UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL

ORGANIZATION, WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME. **Water, a Shared Responsibility: The United Nations World Water Report 2.** Paris, Nueva York: UNESCO, Berghahn Books, 2006.

UNITED KINGDOM PARLIAMENT (UKP). **Select Committee on Environment, Food and Rural Affairs.** Memorandum submitted by the Public Utilities Access Forum. Londres: UKP, 2003.

UNITED NATIONS (UN) – HABITAT. **Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals.** Londres: Earthscan Publications Ltd., 2003.

VARGAS, Marcelo. C. Informe Estratégico de Brasil. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2004.

VARGAS, M. C.; SEPPÄLÄ, O. Informe Comparativo de la Dimensión Político-Institucional y Regulatoria. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

VARGAS, Marcelo. C. Limeira Niterói, y la Región de los Lagos: Informe del Caso de Estudio de Brasil. In: CASTRO, José E. (Coord.). **Proyecto PRINWASS.** Oxford: Universidad de Oxford, 2003.

WARD, Colin. **Reflected in Water: A Crisis of Social Responsibility.** Londres: Cassell, 1997.

WARNER, Bass. **The Private City: Philadelphia in Three Periods of its Growth.** 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997.

WATERANDSANITATIONPROGRAMYPUBLICPRIVATEINFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY (WSP-PPIAF). **New Designs for Water and Sanitation Transactions.** Making Private Sector Participation Work for the Poor. Washington D.C.: WSP-PPIAF, 2002.

WINPENNY, James. **Managing Water as an Economic Resource.** Londres, Nueva York: Routledge, 1994.

APÉNDICE

Cuadro A-1 - Casos de Estudio del Proyecto PRINWASS

| Región/ País | Caso | Población | Operador de los servicios de agua y saneamiento ¹ | Período de operación |
|-----------------------|---|------------|--|--|
| África | | | | |
| Kenia | Nyeri | 120,540 | NYEWASCO, empresa municipal organizada sobre principios comerciales ² | 1998 a la fecha |
| | Tala | 22,375 | Romane Agencies Ltd., privada | 1999 a la fecha |
| Tanzania | Dar es Salaam | 2,497,940 | City Water Services Ltd., privada, (Biwater Plc / JBG Gauff Ingenieure) ³ | 2003-2005 |
| Europa | | | | |
| Inglaterra | Cuenca del Río Támesis | 12,493,000 | Thames Water, privada | 1989 a la fecha |
| Grecia | Atenas | 3,187,734 | EYDAP, ente mixto controlado por el estado ⁴ | Como empresa mixta desde 1999 a la fecha |
| Finlandia | Lahti | 98,000 | LV Lahti Water Ltd., municipal | Over 30 years |
| | Lappavesi ⁵ | 36,000 | Lappavesi Ltd. and Lapua Sewerage Ltd., municipal | 1972 a la fecha |
| | Kangasala | 23,000 | Kangasala Municipality Water and Sewerage Ltd., municipal | 1950s a la fecha |
| América Latina | | | | |
| Argentina | Buenos Aires | 11,453,725 | AASA, privada (Suez – Ondeo) ⁶ | 1993-2006 |
| | Tucumán | 697.936 | ENOHSA, provincial ⁷ | 1998 a la fecha |
| | Resistencia (Chaco) | 365,637 | SAMEEP, provincial | 1980 a la fecha |
| Bolivia | Cochabamba | 517,024 | SEMAPA, municipal ⁸ | 1967 a la fecha |
| Brasil | Niterói (Rio de Janeiro) | 459,451 | Águas de Niterói, privada | 1999 a la fecha |
| | Región de los Lagos ⁹ (Rio de Janeiro) | 403,418 | PROLAGOS, privada (EPAL) | 1998 a la fecha |
| | Limeira (Sao Paulo) | 249,046 | Aguas de Limeira, privada (Suez, Ondeo) ¹⁰ | 1995 a la fecha |
| México | Aguascalientes | 643,419 | CAASA, privada (Vivendi - Veolia) | 1993 a la fecha |

Fuente: Castro, 2004c

Cuadro A-2 - Formas Principales de Participación Privada en los Servicios de Agua y Saneamiento

| |
|--|
| <p>Privatización completa (full divestiture) Transferencia completa al sector privado, incluyendo la propiedad de la infraestructura. El sector privado pasa a ser responsable por la inversión de capitales, el mantenimiento, las operaciones y la cobranza.</p> |
| <p>Privatización parcial (partial divestiture) El gobierno (u otra entidad pública relevante) vende una parte de las acciones a inversores privados y crea una nueva empresa con participación de los socios privados.</p> |
| <p>Concesión El gobierno otorga los servicios a una empresa privada mediante un contrato de largo plazo, usualmente 25 años o más. El operador privado pasa a ser responsable por la inversión de capitales, el mantenimiento, las operaciones y la cobranza.</p> |
| <p>Lease Contrato de largo plazo (usualmente 10-20 años pero puede ser más largo). El operador privado pasa a ser responsable por las operaciones y el mantenimiento, incluyendo a veces la renovación de infraestructura. La infraestructura permanece en manos públicas y la mayor parte de la inversión de capitales sigue siendo responsabilidad del sector público.</p> |
| <p>Contratos BOT (Build-Operate-Transfer) / BOO (Build-Operate-Own) Estos son contratos realizados para la construcción de elementos de infraestructura específicos, como ser una planta de tratamiento de agua. Normalmente en este tipo de contratos el sector privado es responsable por la inversión de capitales y mantiene la propiedad de la infraestructura hasta que la misma es transferida al sector público. La excepción es en los contratos tipo BOO, en los cuales se mantiene la propiedad privada de la infraestructura.</p> |
| <p>Contratos de gestión Son contratos de corto plazo, típicamente por cinco años. La empresa privada es responsable solamente por las operaciones y el mantenimiento.</p> |
| <p>Contratos de servicio [buying in] Contratos para la prestación de servicios específicos (por ejemplo, para la instalación de medidores).</p> |

Fuente: Adaptado de SEPPALA; HUKKA (2002).

NOTAS DE APÉNDICE

- 1 Nombre del operador, tipo (público, privado o mixto) y socio principal (en el caso de consorcios multinacionales).
- 2 NYEWASCO es propiedad de la Municipalidad de Nyeri pero está dirigido por un Equipo Corporativo de Gestión sobre la base de modelos de operación y gestión privados. Es parte de un Proyecto Piloto para reorganizar los servicios de agua y saneamiento en Kenia en base a principios comerciales, en preparación para una posible privatización de dichos servicios en el país.
- 3 La concesión al operado privado fue cancelada en el año 2005.
- 4 La empresa ha colocado el 39 por ciento de sus acciones en la bolsa, de esa forma transfiriendo parcialmente la propiedad a inversores privados
- 5 Atiende a las municipalidades de Lapua (población 13,000 habitantes), Nurmo (población 11,000 habitantes), Kauhava (población 8,000 habitantes), y Kuortane (población 4,000 habitantes)

- 6 AASA fue desprivatizada por decisión del gobierno nacional en marzo de 2006 y reemplazada por una empresa pública.
- 7 En 1995 los servicios de agua y saneamiento de Tucumán fueron concesionados a la empresa Aguas del Aconquija, un consorcio multinacional liderado por el grupo francés Vivendi, pero el contrato fue cancelado en 1997 y los servicios retomados por una empresa provincial.
- 8 En 1999 los servicios de agua y saneamiento de Cochabamba fueron concesionados a la empresa Aguas del Tunari, un consorcio multinacional liderado por International Water (controlada por la compañía norteamericana Bechtel), pero la concesión fue cancelada en abril del año 2000 y los servicios fueron retomados por una empresa municipal.
- 9 Incluye las municipalidades de Arauama, Saquarema, Silva Jardim, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande y S. Pedro da Aldeia.
- 10 El socio principal en el consorcio, Suez-Ondeo, decidió abandonar la concesión en agosto de 2006. La concesión quedó en manos de operador privado brasilero.

**José Esteban
Castro**

Sociólogo, Mestre em Ciências Sociais pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/México), PhD em Política por Oxford. É Catedrático em Sociologia na Faculdade de Geografia, Política y Sociología, da Universidad de Newcastle, Reino Unido. É membro do Grupo Água, Instituto de Investigação sobre Sustentabilidade (NIRES) na Universidad de Newcastle e Coordenador da Rede WATERLAT (www.waterlat.org), rede de pesquisas voltada para o tema da Governabilidade e da Cidadania na Gestão da Água e da Saúde Ambiental na América Latina e no Caribe. Seus principais interesses são a ecología política, a teoria social crítica e pesquisa sobre questões de desigualdade social e de mudança social. Em particular, ele foi olhar para o entrelaçamento entre macro e micro processos sociopolíticos e ambientais a partir de uma perspectiva de longo prazo.