

“Agua pública para todos - Simposio sobre mejoras en el suministro público de agua”

Ciudad de México, miércoles 15 de marzo de 2006

Introducción

El día 16 de marzo de 2006, un día antes de que se inaugurara el IV Foro Mundial del Agua (FMA), el “Simposio sobre mejoras en el suministro público de agua” reunió a más de 200 participantes que debatieron las posibilidades que ofrecen los modelos públicos de suministro de agua frente al fracaso de las privatizaciones durante la década de 1990. Como parte del Foro Internacional en Defensa del Agua (<http://www.comda.org.mx>), personas del mundo académico, administradores del sector público, sindicalistas y grupos de la sociedad civil de todo el mundo compartieron sus experiencias y discutieron las posibles mejoras que se podrían introducir en el suministro público de agua —y de este modo potenciarlo— como única respuesta válida a la crisis mundial en materia de agua y saneamiento.

La idea del simposio surgió durante un seminario internacional que se celebró en Madrid (España) en noviembre de 2005, en que la red “Por un modelo público de agua”, una nueva plataforma internacional que fomenta alternativas a la privatización del agua, se comprometió a aunar esfuerzos para promover la mejora de los modelos de suministro públicos. El simposio supuso dar un paso más hacia la consolidación del debate internacional y del aprendizaje colectivo sobre los modelos públicos de agua y la colaboración entre organismos públicos (en inglés, *public-public partnerships*). El encuentro ofreció un espacio internacional para intercambiar opiniones sobre:

- Buenos modelos públicos de agua
- Mejoras en los modelos públicos de agua
- Posibilidades de colaboración entre organismos públicos

Los operadores públicos siguen encargándose del 90 por ciento del suministro de agua en todo el mundo, pero la experiencia del Foro Mundial del Agua en La Haya (2000) y Kyoto (2003) sugiere que es muy probable que se pasen por alto las lecciones positivas procedentes del sector público del agua, explicó Olivier Hoedeman, de Corporate Europe Observatory. Los organizadores del Foro Mundial del Agua en México también hicieron caso omiso de opciones viables para el sector público, dedicándose más bien a seguir promocionando las asociaciones público-privadas (en inglés, *public-private partnerships*) y modelos comerciales para el suministro del sector público. Cabe destacar que estas

¹ Este informe ha sido elaborado por Philipp Terhorst, Olivier Hoedeman y Oscar Reyes.

propuestas son diametralmente opuestas a las reformas democráticas presentadas por los ponentes y los participantes de este simposio.

Hilda Salazar, de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), recordó a los participantes la importancia de los modelos públicos de agua como una alternativa eficaz a la agenda del FMA:

“En Ciudad de México y en todo el país se están organizando movimientos en defensa del agua. De modo que es todo un placer abrir el ‘Foro Internacional en Defensa del Agua’ con un simposio que propone alternativas públicas al modelo de privatización que se está discutiendo en el IV Foro Mundial del Agua. Es importante empezar con un simposio de esta naturaleza; un simposio que plantea alternativas, que propone de una forma muy concreta y visible que hay otra manera de hacer las cosas, que hay otras maneras de llevar adelante la gestión del agua, que hay otros modelos de servicios hídricos”.

El simposio fue organizado conjuntamente por Transnational Institute (TNI), Corporate Europe Observatory (CEO), Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), Amigos de la Tierra Internacional (FoEI), Sobrevivencia (Amigos de la Tierra Paraguay), Amigos de la Tierra Francia, Council of Canadians, World Development Movement (WDM), Bread for the World, y muchos otros grupos de la red 'Por un modelo público de agua'.

Sesión I. Buenos modelos públicos de agua

- (Dinamizador) Dr. Suresh, asesor del estado de Tamil Nadu sobre seguridad alimentaria ante el Tribunal Supremo de la India, Tamil Nadu, India
- Silvano da Costa, Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), Brasil
- Abimanyu, director de la empresa pública de agua (PDAM) de la ciudad de Solo y secretario general de la Asociación de Empresas Públicas de Agua, Indonesia
- Michel Partage, alcalde de Varages, Francia

Sesión II. Reformas - Hacia una mejora de los modelos públicos de agua

- (Dinamizador) Carlos Santos, REDES – Amigos de la Tierra Uruguay, Montevideo, Uruguay
- Dr. Suresh, asesor del estado de Tamil Nadu sobre seguridad alimentaria ante el Tribunal Supremo de la India, Tamil Nadu, India.
- Guillermo Amorebieta, Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (SOSBA), Provincia de Buenos Aires, Argentina
- Santiago Arconada, Mesas Técnicas de Agua, Caracas, Venezuela
- Julián Pérez, Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), El Alto, Bolivia

Sesión III. Posibilidades de colaboración entre organismos públicos

- (Dinamizadora) Vicky Cann, World Development Movement (WDM), Londres, Reino Unido
- Paul A.C. Bonné, director de Cooperación Internacional, Amsterdam WaterNet, Amsterdam, Países Bajos
- Steen Bjerggaard, Empresa de Agua de Estocolmo, Suecia
- Nguyen Van Thanh, director de la Compañía de Hue para Obras Públicas y Medioambientales, Hue, Vietnam
- Catherine Legna, France Libertés, France

Las presentaciones se articularon en torno a tres cuestiones fundamentales:

- ¿Cuáles son los principales ‘secretos’ que explican el buen funcionamiento de modelos públicos de agua en ciudades latinoamericanas, asiáticas, europeas y de otros continentes?
- ¿Cuáles son las principales dificultades para reformar las operaciones de los modelos públicos y cómo se pueden superar esos obstáculos?
- ¿En qué medida pueden las colaboraciones entre operadores públicos de agua ayudar a alcanzar mejoras en el suministro hídrico? ¿Qué obstáculos y posibles escollos se plantean?

Sesión I. Buenos modelos públicos de agua

En sus comentarios introductorios, el Dr. Suresh, asesor del estado de Tamil Nadu sobre seguridad alimentaria ante el Tribunal Supremo de la India, señaló que la doctrina del valor económico del agua, célebremente expuesta en la Declaración de Dublín de 1992 y en las consiguientes formulaciones políticas del Banco Mundial, tuvo notables repercusiones sociales y económicas. Concretamente, influyó en todo el contexto social y de políticas públicas, y transformó por completo la interpretación conceptual del sector del agua. En consecuencia, se acabó entendiendo que las empresas públicas de agua eran poco eficientes, poco eficaces y corruptas, y que no habían conseguido suministrar agua a las personas. Las letanías de la desregulación y la liberalización comercial acabaron desplazando las antiguas políticas y normativas, y el suministro público de agua dejó de ser considerado como una opción creíble en la agenda mundial.

El posible efecto positivo que se podría haber derivado de las incipientes perspectivas del derecho ciudadano a la participación, que surgió en paralelo a esta doctrina, quedó de hecho aplastado por el giro que se dio en la propiedad de los servicios públicos, a través de la carrera hacia la financiación privada y la creación de nuevos mercados de agua. Este giro político se produjo sobre el telón de fondo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. Sin embargo, el mundo está muy lejos de alcanzar dichos Objetivos debido al fracaso y las limitaciones de este giro político hacia la gestión privada del agua. De hecho, desde que se celebró el III Foro Mundial del Agua en 2003, los fracasos y las limitaciones de las políticas de liberalización y de la ‘participación del sector privado’ se han hecho aún más patentes.

En este contexto, el simposio se dedica a analizar casos en que el suministro público de agua funciona bien, debatiendo diversos experimentos que persiguen alcanzar un modelo público de agua eficaz y analizando las posibilidades que ofrece la colaboración entre organismos públicos.

Silvano da Costa, presidente de la Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), Brasil

Silvano da Costa expuso una serie de valiosas experiencias que han mejorado la estructura de los servicios de saneamiento brasileños partiendo de un informe reciente

titulado “Experiências de êxito em serviços públicos municipais de saneamento”. Presentó ejemplos de un amplio abanico de servicios públicos municipales de agua y saneamiento y habló de la necesidad de intensificar la cooperación y la asociación entre municipios. Reconociendo que hay muchos otros operadores públicos eficientes en Brasil, incluso a escala estatal, Da Costa afirmó que es posible alcanzar el objetivo de suministro universal de agua mediante proveedores de servicios públicos y municipales.

Los rasgos que caracterizan a los diversos ejemplos presentados por Da Costa son los siguientes:

Universalidad
Igualdad
Integración / Visión integral
Autonomía municipal
Gestión pública
Participación y control social
Integración multisectorial
Calidad del servicio
Acceso y asequibilidad

Además de estos elementos básicos, Da Costa explicó la necesidad de que el suministro público de agua se centrara en los ciudadanos, como lo demuestra el proveedor público de la ciudad de Campinas. Presentó también la idea de “agua para todos y con calidad, agua pública para todos y, sobre todo, a través de la participación de los ciudadanos” como el fundamento sobre el que se asienta la labor realizada por la ASSEMAE.

Partiendo de varios ejemplos de proveedores públicos municipales eficientes, aludió a cuestiones como la planificación, la colaboración entre operadores públicos, la gestión integrada y la capacidad de la inversión pública como aspectos clave para la consolidación de un servicio sostenible. Describió también un proceso por el que la ayuda exterior al desarrollo puede desempeñar un papel importante para alcanzar la autonomía económica. Tras desarrollar casos de buenos modelos públicos y los factores clave que los posibilitan, Da Costa se refirió a la “capital del saneamiento municipal”, Porto Alegre, donde el proceso de democracia participativa se ha arraigado profundamente en el proveedor de servicios públicos. Con la ayuda de un registro de empresas que funcionan bien y una explicación conceptual de sus prácticas, Da Costa propuso posibles medidas que permitirían conseguir un acceso universal, sugiriendo que la cooperación entre organismos públicos, además de viable, es una estrategia necesaria. De hecho, la ASSEMAE está fomentando la política pública de cooperación entre los municipios a través de una reciente ley brasileña que facilita este proceso. Da Costa apuntó a la necesidad de seguir discutiendo qué significa realmente el concepto de control social y cómo se pueden utilizar las experiencias positivas para potenciar el sector público del agua en otros lugares.

Respondiendo a las preguntas que se le plantearon, Da Costa explicó que el modelo de Porto Alegre fue creado por el gobierno local del PT (*Partido dos Trabalhadores*), que

fomentó un programa de presupuesto participativo para elaborar los presupuestos anuales. Este sistema se ha integrado tan firmemente en la sociedad que sigue funcionando incluso tras el cambio del gobierno municipal.

Da Costa explicó también que, para que los sistemas públicos funcionen, el gobierno y la sociedad deben trabajar juntos. Por otra parte, aunque la gestión debería mantenerse en manos públicas, eso no significa que el sector privado no pueda realizar aportaciones valiosas, proporcionando, por ejemplo, tecnología y material.

Da Costa abordó también tres cuestiones clave:

- Control social
- Cómo garantizar el servicio a los usuarios domésticos y pobres (entre otras cosas, cómo subvencionar ese servicio de forma sostenible)
- Cómo emprender una estrategia que obligue a fortalecer el sector público.

Da Costa pasó entonces a explicar que en Brasil hay muchas experiencias en que se han adoptado políticas que favorecen a los sectores pobres. Hay, por ejemplo, estructuras tarifarias que contemplan tarifas incrementales para la industria y tarifas menores para el uso doméstico, además de una tarifa social. Esta tarifa social, en algunos casos, se aplica a partir de un régimen de visitas de la comisión social de la empresa pública y no en función de cifras predeterminadas.

A la pregunta de “¿cómo defender un servicio público que sólo suministra agua una vez cada tres días?” (de un participante nepalí), Da Costa respondió que son muchas las empresas públicas que funcionan pésimamente. Por eso la empresa debe buscar la participación de la población mediante el control social y la acción proactiva. Da Costa apuntó también que aún queda pendiente un debate fundamental sobre la financiación de los modelos públicos de agua. El Foro Mundial del Agua (FMA) debería aportar algunas respuestas en esta línea. “Si no lo hacen ellos, lo haremos nosotros”, señaló.

Abimanyu, director de la empresa pública de agua (PDAM) de la ciudad de Solo y secretario general de la Asociación de Empresas Públicas de Agua, Indonesia

El objetivo de la empresa pública de agua (PDAM) Solo, considerada como una de las mejores empresas públicas de agua y saneamiento de Indonesia, consiste en alcanzar la excelencia mediante la buena gestión del medio ambiente y la autonomía de la empresa, lo cual implica una recuperación total de los costes. Se rige por los principios de la prudencia, la responsabilidad y la protección de los consumidores en un momento en que la empresa se está recuperando económicamente. Esta misión comporta, entre otras cosas, responsabilidad social, profesionalidad del personal y conservación de los recursos hídricos. La clave del éxito de la PDAM Solo radica en la creación de una nueva plataforma, tal como Abimanyu denomina la mezcla de elementos de políticas, para mejorar la administración pública de la empresa. La modificación de la estructura y la gestión organizativas, la creación de un foro de estudio y la renovación de la normativa local fueron algunos de los puntos de este programa de cambio. La presentación de

Abimanyu aludió al “concepto de gestión del agua con justicia equitativa”, un programa de cooperación entre regiones que se inició hace cinco años y que pone la responsabilidad del sistema en manos de los ciudadanos. En los últimos dos años se ha creado una asociación de consumidores de agua. Diversos estudios estratégicos presentados en foros de actores sociales rechazaron la privatización y apuntaron al hecho de que ésta sólo se produciría en caso de que los administradores públicos no pudieran suministrar agua potable y saneamiento a todos aquellos que los necesitaran.

La PDAM Solo cuenta con una estrategia a corto, medio y largo plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y está en camino de alcanzar estos compromisos a pesar de la crisis económica de hace siete años. Abimanyu señaló la necesidad de un compromiso común entre el gobierno, los administradores públicos y la sociedad.

En la ronda de preguntas, Abimanyu explicó que la normativa y el proceso de negociación para resolver los conflictos en materia de recursos hídricos en Indonesia son muy frágiles. Así, se siguen observando conflictos a pesar de la nueva ley aprobada en septiembre de 2004.

Michel Partage, alcalde de Varages, Francia

Varages municipalizó el servicio de agua hace cuatro años, cuando se celebraron unas elecciones municipales en el mismo momento en que se debía renovar el contrato de concesión de agua y saneamiento. Varages es un pueblo de 1.000 habitantes y siempre ha contado con un operador de agua privado. Los problemas principales estaban en la calidad del servicio y el aumento de las tarifas. En respuesta a estos hechos, la población manifestó su claro apoyo a un modelo público de agua. Pero una vez el ayuntamiento tomó la decisión de municipalizar el servicio, el discurso aún tenía que hacerse realidad; y así se hizo a pesar de la oposición de las grandes empresas privadas de agua, que aseguraron a los vecinos que sería imposible adoptar un modelo público.

La comunidad contrató a tres personas que ahora proporcionan un auténtico servicio público rural, con el apoyo del municipio y una gran proximidad a los usuarios. Se comprobó que no era necesario aplicar un incremento tarifario del 100 por cien, tal como lo había solicitado la empresa privada, y la tarifa sigue estable. Varages aprendió que es posible ejercer el control público. Se han necesitado dos años de transición para crear un servicio público totalmente independiente. “Nos dijeron que estábamos locos por intentar hacer algo así y hemos esperado dos años para conseguirlo”.

El caso de Varages demuestra que se puede superar el temor de las personas al cambio político, que es posible municipalizar un servicio y que hay una gran diferencia entre el suministro de agua privado y el público. También demuestra que el servicio público puede acabar con la lógica de los incrementos tarifarios de las empresas privadas.

Las dificultades contractuales que entraña el paso del suministro privado al público se pueden sortear con un período de transición. En Varages, este proceso no estuvo exento

de complicaciones, ya que la empresa privada saliente empezó a crear problemas, como ocultar documentos, perder llaves, etc. También fue necesario invertir en equipos, aunque parte del material se quedó en la empresa después de que expirara el contrato de concesión y el período de transición de dos años permitió que este proceso se gestionara siguiendo varias fases.

El municipio de Varages colabora actualmente con la Fundación France Libertés para convencer a otros cargos públicos que municipalizar el suministro de agua es algo viable y eficaz, destacando la victoria de este pueblo de 1.000 habitantes en su batalla contra las transnacionales. Se ha publicado un “Llamamiento de Varages”, con una guía destinada a alcaldes, para difundir información sobre la municipalización del suministro de agua de Varages. Además, se está preparando una asociación de municipios con sistemas públicos de agua como parte de un movimiento para que los servicios hídricos franceses, el 70 por ciento de los cuales dependen del sector privado, pasen a titularidad pública.

“En los próximos dos años, en los 36.000 municipios de Francia, deberían celebrarse 36.000 debates sobre el agua. Si existe la voluntad popular y la posibilidad legal, establecer sistemas democráticos es algo que depende de los cargos públicos”.

Sesión II. Reformas - Hacia una mejora de los modelos públicos de agua

Dr. V. Suresh, asesor del estado de Tamil Nadu sobre seguridad alimentaria ante el Tribunal Supremo de la India, Tamil Nadu, India

La presentación del Dr. V. Suresh llevaba por título “Gestión democrática, igualdad, justicia y participación social”. En ella, se explicaba en términos conceptuales el proceso de democratización de la gestión del agua en el estado de Tamil Nadu, India. Este proceso estaba sometido a tres grandes presiones:

- Demandas desde abajo (incluidas de los movimientos sociales)
- Presión de actores en el proceso político
- Una voluntad interna de introducir cambios en la empresa de agua

La crisis hídrica en Tamil Nadu estuvo estrechamente relacionada con la crisis de identidad de la Junta de Suministro de Agua y Alcantarillado de Tamil Nadu (TWAD en inglés). En 2004, la Junta decidió abordar un proceso de cambio basado en principios de democracia, igualdad y justicia social. El objetivo consistía en crear un modelo que se caracterizara por la receptividad, la integridad profesional, la rendición de cuentas y la coherencia. Este cambio conllevaba un proceso abierto de autocrítica para transformar papeles y funciones, relaciones, valores y colaboraciones con los administradores, la comunidad y otros actores en juego.

Sin embargo, el proceso de democratización se topó con varios obstáculos, relacionados con la resistencia de determinados grupos y personas, con los sistemas organizativos y con las relaciones externas. Para superar estas limitaciones y resistencias, se trabajó con cuestiones como la libre circulación de la información, las opciones democráticas, la toma de decisiones participativa, la propiedad compartida y la rendición de cuentas. El objetivo era establecer las condiciones indispensables para una buena gobernanza. Esto es algo que se aprende y se adquiere con el tiempo, y atañe tanto a las instituciones del estado como a la sociedad civil. La buena gobernanza se basa tanto en actitudes y sensibilidades como en procedimientos y prácticas. El cambio de actitud, la mejora de las capacidades y los cambios sistémicos —por ejemplo, estar más abierto a los proyectos de reestructuración— son los componentes básicos de la buena gobernanza. Los cambios, según el Dr. Suresh, se deben producir en términos de participación y entendimiento. Se desarrollan nuevos papeles y se establece una interrelación entre distintos actores. Estos factores generan las condiciones necesarias para una acción colectiva eficaz, regida por los principios de la responsabilidad y una revitalización del idealismo.

En Tamil Nadu, la aplicación de estos conceptos para transformar el sistema público de agua desembocó en una mejor cobertura de sectores marginados de la sociedad, sin que eso implicara un aumento de los costes, así como en una mayor atención al uso de los recursos internos y su conservación. De hecho, los costes de inversión se redujeron entre un 40 y un 50 por ciento, y se logró un ahorro de entre el 10 y el 30 por ciento en el presupuesto general. Según una encuesta de opinión realizada en 105 pueblos, el grado de satisfacción con el servicio era muy elevado, incluso entre las mujeres. Otro aspecto clave del proceso fue la participación de comunidades dalit, que también expresaron su agradecimiento por los buenos resultados de las reformas.

Apuntando a los caminos que aún quedan por recorrer, el Dr. Suresh señaló la necesidad de ir más allá de retóricas y polémicas, comprometiéndonos con transformar los conceptos en medidas prácticas.

"En el contexto actual, en que las fórmulas del Banco Mundial y sus diversas agencias han demostrado ser extremadamente limitadas, por no decir contrarias a los intereses de las personas de todo el mundo, se nos plantea una agenda muy importante. Deberíamos dejar de hablar de alternativas; la alternativa debe convertirse en el modo de vida. Debemos tomar con nuestras manos la capacidad para crear el discurso sobre el agua y, después, transformarlo en acción", afirmó el Dr. Suresh.

Respondiendo a las preguntas que se le plantearon, el Dr. Suresh subrayó el problema de que el gobierno no suele suministrar agua a los barrios más pobres, donde la gente vive sin un permiso legal. Esto tiene graves repercusiones en ciudades indias como Bangalore y Delhi, donde una gran parte de la población vive en tierras no registradas y, por lo tanto, queda excluida del suministro público de agua.

Por lo que se refiere a la política de precios del agua, el Dr. Suresh destacó que no hay ningún estudio que confirme el argumento de que los precios basados en la recuperación de los costes se traducen en una conservación hídrica eficaz. Se trata de un mito que hay que desterrar. El gobierno debe cumplir con sus obligaciones y garantizar el derecho humano al agua, lo cual implica el deber moral de invertir en sistemas hídricos para los más pobres sin esperar obtener beneficios.

Finalmente, el Dr. Suresh subrayó la necesidad de transformar la gestión del agua del sector público partiendo de un enfoque basado en derechos y tres principios de política pública clave: igualdad, justicia social y llegar a los excluidos.

Guillermo Amorebieta, Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (SOSBA), Provincia de Buenos Aires, Argentina

Cuando se produjo la oleada de privatizaciones en Argentina, los grupos de trabajadores estaban más preocupados por la seguridad laboral que por intentar oponerse al proceso. Así, a pesar de ciertas resistencias, la transnacional estadounidense Enron obtuvo el contrato de agua para la zona del Gran Buenos Aires. Las negociaciones laborales consiguieron amortiguar algunas de las peores consecuencias y, durante dos años, hubo un mínimo de cooperación con el operador privado.

Pero la debacle de Enron en los Estados Unidos llevó a la salida de la empresa en 2001. Este hecho abrió el camino al desarrollo de nuevas alternativas públicas, que ya se habían debatido antes de que el contratista privado se viniera abajo.

Cuando Enron abandonó Buenos Aires debido a la quiebra y al escándalo financiero, el gobierno se dirigió a los sindicatos para intentar resolver la crisis institucional. El sindicato y sus aliados desarrollaron propuestas para crear una empresa pública. “Era una idea lógica, porque nosotros éramos el operador”. Así, a pesar de las inquietudes legales, se estableció una nueva empresa pública que quedó bautizada con el nombre del sindicato, “5 de noviembre”. La empresa presta servicio a 74 ciudades.

Después de tres años y medio de buen funcionamiento, está teniendo lugar un debate en torno a la empresa; concretamente, sobre el papel de la participación de usuarios y municipios. Un elemento importante es que la empresa no tiene deudas significativas y que las tarifas se mantienen estables. Al mismo tiempo, se está realizando una renovación de los sistemas sin la necesidad de subcontratar las tareas. En general, la empresa funciona bien gracias a una visión que se caracteriza por la calidad, la cantidad y la dignidad de los trabajadores. Los debates actuales giran en torno a una comisión de usuarios integrada en la empresa y una serie de cambios en la gerencia de la compañía. La organización de consumidores dispone de oficinas dentro de la empresa y de personal remunerado. En este momento, se está discutiendo un modelo definitivo para la empresa pública, con el objetivo de mejorar la gestión y transformar la cultura de la empresa a fin de que los problemas se afronten de mejor forma. Amorebieta sugirió que

la 5 de noviembre podría ser “un modelo para desarrollar”, aunque “llevará algún tiempo perfeccionar los muy diversos aspectos”.

En respuesta a las preguntas, Amorebieta destacó la naturaleza sociopolítica de la fijación de tarifas. Sin embargo, en lo que se refiere a la salud económica de la empresa, el principal problema no está en los salarios de los trabajadores, sino en las fugas y la mala gestión. Las tarifas se pueden reducir abordando estos problemas. Amorebieta también señaló que las empresas privadas fueron incapaces de evitar la contaminación del agua. Suez en Buenos Aires tuvo cinco años para construir una planta de tratamiento de aguas residuales que nunca se materializó.

Santiago Arconada, asesor de Mesas Técnicas de Agua, Caracas, Venezuela

Santiago Arconada comenzó su presentación formulando una pregunta: “si el agua es un bien público, ¿qué tipo de empresa de servicio necesita?”. Según la experiencia de Venezuela, Arconada apuntó que el modelo empleado con éxito es el de las Mesas Técnicas de Agua, que llevan siete años en funcionamiento. Este sistema fue propuesto originalmente por las empresas públicas de agua y saneamiento a las comunidades que carecían de acceso a estos servicios. Esta iniciativa depende ahora de las propias comunidades. El carácter de estas Mesas Técnicas de Agua está determinado por la política popular del gobierno de Chávez en Venezuela. En total, hay más de 2.000 Mesas Técnicas en Venezuela, todas organizadas por las 15 empresas públicas de agua que conforman la compañía estatal Hidroven.

“Un aspecto clave está en el compartir la información y el desarrollo con la población como medio para solucionar problemas y conflictos”. Para las empresas públicas, esto ha supuesto una mayor transparencia. Arconada arguyó con vehemencia que “los problemas no se pueden resolver sin la participación de las personas”. “No hay alternativa al trabajo con las organizaciones comunitarias”, dijo, reconociendo también los cuellos de botella históricos del desarrollo. Con la metodología de las Mesas Técnicas, las comunidades elaboran mapas de los sistemas hídricos que han desarrollado en ausencia de apoyo del gobierno. A partir de estos mapas, se establece un diagnóstico común, y se diseña y se ejecuta el proyecto más adecuado.

Otro aspecto fundamental es que las comunidades no esperan la acción del gobierno, sino que son ellas mismas las que dan impulso a los proyectos. Los recursos económicos se facilitan a través de un Fondo para Proyectos Comunitarios, lo cual acelera el trabajo. Las Mesas Técnicas se agrupan en una entidad nacional, el Consejo Comunitario, que, en cierta medida, representa también un organismo de control de las empresas públicas.

“Cochabamba dio el primer paso”, comentó Arconada, y sirvió de inspiración a la lucha por el agua de Venezuela, cuyos actores perseguían demostrar “nuestra capacidad para crear empresas públicas competentes”. La coyuntura histórica, prosiguió, se caracteriza por la escasez y la precariedad, algo que ha conducido a la pérdida de los fundamentos

filosóficos y de capacidad para la solución de problemas en la sociedad. Por lo tanto, un tema clave es el de la transparencia de las empresas públicas, lo cual nos lleva, a su vez, a la cuestión de lo apropiado de muchas empresas públicas de agua. En consecuencia, el proceso venezolano implica una confrontación constructiva con el modelo público. La noción de que “lo público también me pertenece” es un componente fundamental del trabajo en las comunidades con las Mesas Técnicas.

En la ronda de preguntas, Arconada subrayó la importancia de las cuestiones territoriales. Un paso importante fue el reconocimiento por parte del gobierno venezolano de los asentamientos informales, independientemente de su situación legal.

Las tarifas hídricas deben reflejar nuestra visión del agua y, por ejemplo, los primeros 70 litros por persona deberían ser gratuitos. Esto no significa que toda el agua deba ser gratuita, sino que plantea la reivindicación de que los sectores pobres dispongan también de acceso a suficiente agua.

Arconada terminó su presentación destacando que ahora nos encontramos en una nueva etapa que ofrece oportunidades para transformar el suministro público de agua. La lucha ya no debe limitarse a protegernos contra las privatizaciones, sino que debe ser proactiva y trabajar por el desarrollo de empresas de agua públicas y sociales que funcionen.

Julián Pérez, asesor de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), El Alto, Bolivia

Julián Pérez, asesor legal de la FEJUVE en El Alto y asesor del Ministerio del Agua de Bolivia, expuso cómo el movimiento de resistencia en El Alto, Bolivia, consiguió que se anulara la concesión otorgada a Aguas del Illimani (AISA) y surgiera una propuesta para crear una empresa público-social.

En 1997, se firmó un contrato de concesión con un consorcio internacional, encabezado por Suez, para La Paz y El Alto. El objetivo explícito era ampliar los servicios de agua y saneamiento, sobre todo en la ciudad satélite de El Alto. En enero de 2005, una huelga general organizada en El Alto culminó con un decreto del gobierno boliviano por el que se iniciaba la rescisión del contrato con AISA. La fuerte resistencia social surgió a raíz de múltiples problemas contractuales, como una tasa de rentabilidad fija del 13 por ciento, problemas regulatorios, un incremento inadmisibles en las cuotas de conexión y la falta de ampliación de las conexiones en El Alto. La FEJUVE, la asociación vecinal de El Alto, que se caracteriza por un elevado nivel de legitimidad social y por su autonomía de los partidos políticos, desempeñó un papel protagonista en la resistencia. Lo que se conoció como la segunda guerra del agua de Bolivia movilizó a un gran número de muy diversas organizaciones de El Alto, que exigían una solución para las 200.000 personas sin acceso seguro a agua y saneamiento.

Tras este exitoso episodio de resistencia, la FEJUVE elaboró una propuesta para crear una empresa de agua público-social. Se inició así un proceso social ascendente, es decir, de abajo arriba, para crear un nuevo modelo de compañía que se basara en los principios de la transparencia, la participación y el control social, la eficiencia y la sostenibilidad, y la equidad. La estructura organizativa de la empresa queda ilustrada en el gráfico que sigue. El modelo de asamblea y control social, acompañado de una gestión profesionalizada, pretende establecer una propiedad pública que funcione mediante la participación y la transparencia. Hay que destacar también que este modelo está concebido para proteger a los administradores de injerencias políticas.



(Fuente: presentación en Powerpoint de Julián Pérez)

La nueva empresa contempla las cuestiones financieras en función de la mejora en el balance coste-beneficio, por ejemplo, mediante ajustes en las estructuras tarifarias, la reducción de los costes gracias a la gestión pública y el apoyo de inversiones de la cooperación internacional. El aspecto clave de la empresa público-social, explicó Pérez, es el carácter municipal de la compañía, el control operativo de la directiva general y la función de control ejercida por la asamblea y la Comisión de Control Social. Esta Comisión debe rendir cuentas a la asamblea de usuarios. El sistema integra también una serie de mecanismos de verificación que la protegen de la corrupción.

Por lo que respecta a la financiación internacional, Pérez explicó: “deseamos trabajar con organismos internacionales para el desarrollo, pero no con condiciones como, por ejemplo, la entrada del sector privado. Deseamos obtener apoyo para los modelos que decidimos tener. Hace unas semanas tuvimos una reunión con el Banco Mundial. Reconocieron que Suez ha cometido muchos errores y nos dijeron que el Banco Mundial nos podría proporcionar cinco millones de dólares directamente y, más adelante, otros cinco. Pero la condición para que pudiéramos disponer de este dinero era que el nuevo modelo debía contemplar un espacio para el capital privado. No podemos aceptar esa oferta tras un año de conflictos para conseguir que el operador privado se fuera”.

Respondiendo a las preguntas que se le formularon, Pérez manifestó que se opone a la privatización porque ésta persigue obtener beneficios con el agua. No es posible

garantizar unos beneficios del 16 por ciento y, al mismo tiempo, prestar un servicio bueno y asequible. Como ejemplo del fracaso de Suez, Pérez explicó que la compañía afirmaba aplicar un subsidio cruzado sobre las tarifas del agua, de modo que los precios fueran asequibles para los pobres. Pero eso nunca sucedió. El precio por metro cúbico era el mismo, aunque el consumo fuera mucho inferior. Y tampoco había una tarifa social.

Sesión III. Posibilidades de colaboración entre organismos públicos

Paul A.C. Bonné, director de Cooperación Internacional, Amsterdam WaterNet, Amsterdam, Países Bajos

Paul Bonné, de WaterNet, la empresa municipal de suministro de agua de Amsterdam, presentó una ponencia titulada “Enfoque público-público con valor catalizador”. WaterNet se fusionó con la empresa pública de aguas residuales y la empresa de aguas superficiales en enero de 2006 para crear la primera empresa de los Países Bajos que controla toda la cadena hídrica (producción, distribución y tratamiento de aguas residuales).

El programa de cooperación internacional de WaterNet se centra en una serie de proyectos de colaboración público-pública y hermanamientos en América Latina, Asia y África. Estos proyectos de cooperación internacional forman parte del contrato de gestión que la empresa firmó con el ayuntamiento de Amsterdam, en que se explicita el compromiso para “intercambiar conocimientos y experiencias con empresas en situación problemática en países en desarrollo, a petición de éstas últimas y partiendo de un enfoque entre iguales”.

Esta cooperación internacional se basa en una larga tradición, que empezó fundamentalmente con un compromiso personal. Bonné señaló que los motores de la cooperación son la compasión de los especialistas técnicos y el hecho de que los programas ofrecen incentivos para el personal de WaterNet. De hecho, la cooperación es un elemento de la política de recursos humanos y está plenamente integrada en los procesos de la empresa desde 2002. Más de 50 personas participan continuamente en los proyectos, que se ejecutan sin ánimo de lucro y, por lo tanto, necesitan de subsidios externos.

Las principales actividades que se desarrollan son:

- Intercambio de conocimientos y experiencias
- Asistencia técnica
- Asesoramiento sobre cuestiones operativas, tácticas e institucionales
- Supervisión de proyectos
- Segunda opinión, asesoría
- Desarrollo de organización y recursos humanos
- Asesoramiento sobre inversiones técnicas

- Capacitación: inversión en las personas

Bonné presentó con mayor detalle los proyectos de cooperación en Surinam, donde WaterNet está hermanada con el ministerio nacional. WaterNet también coopera con varias empresas públicas en zonas rurales y urbanas sobre cuestiones como sistemas de administración, detección de fugas, rehabilitación de estaciones de bombeo y rehabilitación de redes. WaterNet tiene también otros proyectos de cooperación con la provincia de Banten, en Indonesia, así como en Egipto y Palestina, donde coopera con cinco empresas en el ámbito del tratamiento de aguas, la recuperación de aguas subterráneas y sistemas de administración. Por ejemplo, uno de los proyectos que ha funcionado muy bien ha consistido en duplicar la capacidad de una central en Alejandría con una inversión muy modesta.

Según la experiencia de WaterNet, uno de los factores clave que explica el éxito es el fortalecimiento del gobierno local mediante relaciones entre entidades públicas. Eso exige reciprocidad e igualdad en los acuerdos de hermanamiento, garantizando que éstos sean abiertos y transparentes. Otro factor fundamental se halla en lo que Bonné denominó ‘cuestiones de soporte’, como la comunidad y la formación. Finalmente, Bonné señaló que la sostenibilidad y la capacitación surgen a raíz del sentimiento de propiedad que va naciendo mediante una cooperación sólida. Aunque WaterNet trabaja directamente con contratos gubernamentales, Bonné comentó que el proceso, en última instancia, no “tiene que ver con el gobierno, sino con la comunidad que desea tener un sistema de agua adecuado”.

Respondiendo a una pregunta sobre los proyectos de colaboración de WaterNet en Egipto, Bonné subrayó que crear una asociación eficaz lleva tiempo. Para generar una estrecha relación laboral se necesitan al menos tres años, con varias visitas de los ingenieros. Ahora tienen proyectos de cooperación con cinco ciudades egipcias.

En respuesta a otra pregunta sobre los problemas experimentados con los hermanamientos durante la década de 1980, cuando, en muchos casos, las empresas del Norte no funcionaban bien y los proyectos de hermanamiento eran poco más que turismo para los ingenieros del Norte, Bonné contestó que WaterNet ha desarrollado unos criterios muy estrictos para evitar que las asociaciones fracasen. El enfoque es fruto de 50 años de experiencia de cooperación entre países europeos por los que pasa el Rin.

Steen Bjerggaard, director de proyectos, Stockholm Vatten, Suecia

Steen Bjerggaard presentó “Proyectos de desarrollo empresarial de Aguas de Estocolmo en el Mar Báltico”, y explicó que éstos son fruto de una cooperación basada en los mismos intereses y que son tanto de índole local, dentro de Suecia, como de índole internacional, en toda la zona del Báltico. Aguas de Estocolmo (Stockholm Vatten) ha desarrollado un buen modelo de colaboración entre organismos públicos, basado en lo que Steen Bjerggaard llamó un enfoque “de ecociclo” en el Báltico.

En lo que se refiere al ámbito de la cooperación internacional pública y no lucrativa, Bjerggaard defendió la importancia de la creación de redes y el carácter continuo de las relaciones para que la cooperación sea más eficaz. Dio como ejemplo una red establecida entre las capitales de los Estados bálticos para facilitar los proyectos de hermanamiento. Después pasó a explicar que el contacto directo entre personas es fundamental para generar estas redes y para que los acuerdos de colaboración sean sostenibles. “Tras 14 años de cooperación pública con los Estados bálticos, se ha cerrado el ecociclo de los servicios de agua en el Mar Báltico”, comentó.

Un “programa de desarrollo empresarial” define los componentes que conforman los acuerdos de hermanamiento o de colaboración entre organismos públicos. Esos componentes van desde un acuerdo de servicios —que cubre los diversos aspectos necesarios para fortalecer la gestión, como la facturación y la recaudación o la tecnología de la información— hasta programas de formación y transferencia de conocimientos. Es importante destacar que la propiedad depende de los políticos, mientras que el acuerdo de servicios clarifica el papel que deben desempeñar las diversas partes de la asociación.

Normalmente, se empieza por una fase de preparación de un año que va seguida por un ciclo de proyecto de cuatro años, que incluye medidas para la reestructuración de la gestión y programas de formación. La colaboración entre organismos públicos ayuda a mejorar el rendimiento de la empresa, la calidad del servicio, los conocimientos de administración y los programas de inversión. Este tipo de colaboración no supone asumir el control de la empresa contraparte sino, más bien, un proceso de aprendizaje. “Puede que lleve su tiempo, pero los socios locales suelen aprender con una perspectiva a largo plazo y es algo que depende de ellos. De todos modos, limitarse a enviar contingentes de expertos durante cinco años tampoco funcionaría”. Los programas de colaboración entre organismos públicos de Aguas de Estocolmo trabajan para establecer un control político firme en el seno de las contrapartes, pero no buscan interferir en su gestión cotidiana. El estrecho contacto entre los socios y la financiación directa son algunos de los factores importantes que posibilitan el éxito de estos proyectos. El carácter a largo plazo de los proyectos también es fundamental.

Bjerggaard pasó a explicar que las colaboraciones entre organismos públicos se pueden topar con varios obstáculos, como la falta de apoyo político, la falta de financiación o deficiencias en los contratos. En el caso de las colaboraciones entre los Estados bálticos, la financiación corre a cargo de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. Bjerggaard apuntó que no era deseable establecer relaciones basadas en la competencia, afirmando que “la cooperación debería servir para financiar proyectos concretos de hermanamiento”.

Respondiendo a la pregunta de cómo superar los problemas experimentados con los hermanamientos durante la década de 1980, explicó que se han creado mecanismos

para evaluar el funcionamiento de estos proyectos, y que asesores independientes han loado el trabajo de Aguas de Estocolmo en este campo. Se creó una estructura empresarial separada para los acuerdos de hermanamiento quinquenales.

Nguyen Van Thanh, director de la Compañía de Hue para Obras Públicas y Medioambientales, Vietnam

Nguyen Van Thanh presentó las iniciativas en curso para mejorar el suministro público de agua y saneamiento en Hue, una ciudad de 350.000 habitantes situada en el centro de Vietnam. El 95 por ciento de la población dispone de conexión a agua corriente, pero sigue habiendo problemas. Uno de ellos es la contaminación provocada por el vertido excesivo de aguas residuales a los ríos de la ciudad, un problema especialmente grave durante la estación de lluvias. Sólo el 40 por ciento de los hogares está conectado a desagües y alcantarillas. El resto va a parar a la tierra, con el consiguiente riesgo de contaminación de las aguas subterráneas. Por lo tanto, mejorar y renovar el suministro de agua y la red de alcantarillado es una de las prioridades de la ciudad, así como aumentar las inversiones en el tratamiento de aguas residuales. Se prevé también intensificar las inspecciones e incrementar las multas para los responsables de la contaminación del agua. La ciudad de Hue "solicita la inversión y la cooperación de otras ciudades y organizaciones internacionales en el campo del suministro de agua, del alcantarillado y del medio ambiente", explicó Nguyen Van Thanh.

Durante la semana del Foro Mundial del Agua en Ciudad de México, el Comité Popular de Hue firmó un acuerdo de cooperación con SIAAP (Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne), el operador público de aguas residuales de París. A raíz de esta colaboración público-pública, SIAAP aportará 55.000 € para realizar un plan maestro para mejorar el tratamiento de aguas residuales, incluyendo un programa de formación para el personal técnico de Hue. Una vez finalizados los proyectos de viabilidad, SIAAP los presentará a instituciones financieras internacionales y otras agencias para conseguir financiación.

Catherine Legna, directora de programa, France Libertés

La Fundación France Libertés lleva 20 años trabajando por la defensa de los intereses públicos y en el ámbito de la cooperación internacional. Catherine Legna explicó que no queda mucho de los conceptos "sector público" y "servicio público", que han sido objeto de duros ataques durante la última década. Para volver a fomentarlos, France Libertés aspira a colaborar con empresas públicas y con usuarios, sobre todo en Francia y en América Latina. Bolivia es ahora uno de los países en los que centra su atención, y se están preparando algunos proyectos concretos de colaboración entre organismos públicos. Para preparar esta iniciativa, Anne Le Strat viajó a Bolivia en una visita de estudio por toda América Latina, durante la que también se analizaron las posibilidades que ofrecería este tipo de cooperación. France Libertés considera que su papel en los proyectos de colaboración público-pública consiste en tender puentes entre las necesidades y las demandas de los modelos públicos mediante la facilitación de respuestas internacionales.

Anne Le Stratt, asesora del ayuntamiento de París y presidenta de Eaux de Paris, Francia

Anne Le Stratt es asesora municipal de Eaux de Paris, la empresa pública de suministro de agua a granel de París. Le Stratt comenzó diciendo que es necesario establecer colaboraciones público-públicas en Francia, donde varias localidades están municipalizando los servicios. Al mismo tiempo, se necesita también una cooperación internacional entre organismos públicos. Actualmente, por ejemplo, a través de proyectos de cooperación, ingenieros y técnicos de París brindan apoyo técnico en países como Laos y Nigeria. En estos proyectos se trabaja directamente con las comunidades, así como con personas de esas zonas del mundo que viven en París. Uno de sus elementos es la formación del personal local, que se organiza mediante comités de administración. El fomento de la ayuda técnica y del intercambio de conocimientos se realiza junto con la Fundación France Libertés.

En 2005, Eaux de Paris trabajó en temas de emergencia por primera vez, colaborando con ONG para evaluar las necesidades que surgieron tras el Tsunami y el terremoto en Pakistán. Aunque muchos municipios subvencionan a empresas privadas, Eaux de Paris trabajasólo con el modelo público o de colaboración pública, incluso en casos de emergencia.

Le Stratt subrayó que “debemos crear los fundamentos de verdaderas empresas públicas en interés de los consumidores y no en interés de las empresas privadas”. Todo esto tiene consecuencias positivas para los consumidores, ya que se persigue la transparencia del servicio público a partir de objetivos sociales, medioambientales y políticos.

Resumiendo la sesión, Vicky Cann, de World Development Movement (Reino Unido), señaló que las cinco presentaciones habían ofrecido casos muy valiosos de colaboración entre empresas o de colaboración entre empresas y gobiernos, pero que deberíamos recordar que el concepto de "colaboración entre organismos públicos" es mucho más amplio, y que incluye también la colaboración entre grupos sociales. También destacó que, aunque esta sesión se había centrado en la colaboración entre Norte y Sur, no habría que olvidar el gran trabajo que se está realizando en el ámbito de la colaboración entre Sur y Sur.

Documentos de fondo y lecturas adicionales

Las presentaciones en Powerpoint de los siguientes ponentes se pueden consultar en el sitio web <<http://www.tni.org/water-docs/presentation.htm>>:

- Abimanyu, director de la empresa pública de agua (PDAM) de la ciudad de Solo y secretario general de la Asociación de Empresas Públicas de Agua, Indonesia
- Julián Pérez, Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), El Alto, Bolivia
- Nguyen Van Thanh, director de la Compañía de Hue para Obras Públicas y Medioambientales, Vietnam

- Paul A.C. Bonn , director de Cooperaci3n Internacional, Amsterdam WaterNet, Países Bajos
- Silvano da Costa, Associa o Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), Brasil
- Steen Bjerggaard, Empresa de Agua de Estocolmo, Suecia
- V. Suresh, asesor del estado de Tamil Nadu sobre seguridad alimentaria ante el Tribunal Supremo de la India

Los siguientes artículos de fondo, escritos por ponentes del simposio, se pueden consultar en el sitio web <<http://www.tni.org/water-docs/background.htm>>:

- "Agua pública para todos: el papel de las asociaciones entre organismos públicos" / "Public Water for All: The Role of Public-Public Partnerships", Documento de debate de 'Por un modelo público de agua', TNI/Corporate Europe Observatory, marzo de 2006.
- "Agua y saneamiento: reformas democráticas e innovadoras en el Sur Global" / "Water and Sanitation: Democratic and innovative reforms in the Global South". Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto (capítulo del Anuario de los Servicios Públicos 2005/6 de TNI).
- "Los males de la situaci3n del agua: democratizando y desmitificando el problema" / "Maladies of the Water Situation: Democratising and Demystifying The Conundrum". V. Suresh, Vibhu Nayar y Pradip Prabhu, marzo de 2006.
- "Experiencias de éxito en servicios públicos municipales de agua y alcantarillado en Brasil" / "Experi ncias de éxito em Serviços Públicos Municipais de água e Esgotos no Brasil". Silvano Silv rio da Costa, marzo de 2006.
- "La resistencia social en El Alto - Bolivia: Aguas del Illimani, una concesi3n orientada a los pobres" / "Social resistance in El Alto - Bolivia: Aguas del Illimani, a concession aimed at the poor", Julián Pérez, marzo de 2006.
- "Perspective Towards Public-Public Partnerships", Guillermo Amorebieta, marzo de 2006.
- "Public-Public Partnerships in Indonesia", Amrta Institute for Water Literacy Indonesia, marzo de 2006.
- "The Twinning Concept of Stockholm Water Company", Steen Bjerggaard, enero de 2006.

Visiten también: <http://www.waterjustice.org> (un centro de recursos virtual y un espacio de encuentro para intercambiar experiencias, debatir y elaborar estrategias sobre alternativas a la privatizaci3n del agua)