

ISSN 2056-4856 (Print)

ISSN 2056-4864 (Online)

WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Thematic Area Series — SATCUASPE TA3 Urban Water Cycle and Essential Public Services



Working Paper Vol. 3, No 7

The political ecology of urban water: conceptual and empirical contributions

(In Portuguese and Spanish)

Newcastle upon Tyne, December 2016

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Cover picture: São Francisco River Integration Project, Eastern Axis, Monteiro, Paraíba, Brazil. Field Visit organised by the Federal University of Campina Grande (UFCG), Campus Sumé, Paraíba, Brazil, 18 August 2016.

Source: [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial Creative Commons)

Back cover pictures:

Sources:

Left: PRINWASS Project (<http://waterlat.org/projects/prinwass/>) academics participating with civil society and social movements in struggles against water privatization at the January 2005 World Social Forum, Porto Alegre, Brazil. [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial Creative Commons)

Right: PRINWASS Project (<http://waterlat.org/projects/prinwass/>) academics participating with civil society and social movements in struggles against water privatization at the January 2005 World Social Forum, Porto Alegre, Brazil. [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial Creative Commons)

ISSN 2056-4856 (Print)

ISSN 2056-4864 (Online)

WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Thematic Area Series SATCUASPE TA3 Urban Water Cycle and Essential Public Services

Working Paper Vol. 3 N° 7

The political ecology of urban water: conceptual and empirical contributions

(In Portuguese, and Spanish)

Jose Esteban Castro (Editor)

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires

December 2016

WATERLAT-GOBACIT Network Editorial Commission

José Esteban Castro, Newcastle University, United Kingdom, Commission Coordinator
Alex Ricardo Caldera Ortega, University of Guanajuato, Campus Leon, Leon, Guanajuato, Mexico, Student Prize Coordinator
Paúl Cisneros, Institute for Higher National Studies (IAEN), Ecuador
Luis Henrique Cunha, Federal University of Campina Grande (UFCG), Brazil, Student Prize Co-coordinator
Javier Gonzaga Valencia Hernández, University of Caldas, Colombia
Leó Heller, Federal University of Minas Gerais, Brazil
Gustavo Kohan, National University of General Sarmiento (UNGS), Argentina
Alex Latta, Wilfrid Laurier University, Canada
Elma Montaña, National Council for Scientific and Technical Research (CONICET) Argentina
Leandro del Moral Ituarte, University of Seville, Spain
Cidoval Moraes de Sousa, State University of Paraíba, Brazil
Jesús Raúl Navarro García, School of Hispanic-American Studies, Higher Council of Scientific Research (CSIC), Seville, Spain
Alice Poma, Study Group on Social Actors, Representations and Political Practices, School of Hispanic-American Studies, United Kingdom, Higher Council of Scientific Research (CSIC), Seville, Spain.
Antonio Rodriguez Sanchez, Jose Luis Maria Mora Institute, Mexico City, Mexico, Coordinator of the Student Prize Series
Erik Swyngedouw, Manchester University, United Kingdom
María Luisa Torregrosa, Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO), Mexico
Norma Valencio, University of Sao Paulo, Brazil

WATERLAT-GOBACIT Working Papers General Editor:

Jose Esteban Castro
Emeritus Professor,
Newcastle University
Newcastle upon Tyne,
United Kingdom
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

Thematic Area Series SATCUASPE TA3

Urban Water Cycle and Essential Public Services

The political ecology of urban water: conceptual and empirical contributions

(In Portuguese, and Spanish)

Jose Esteban Castro (Ed.)

Keywords

Water and sanitation, public policies, political ecology of urban water, public-private partnerships, inequality, injustice, planning, Brazil, Colombia, Haiti, Mexico

Corresponding Editor:

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,
Newcastle University
Newcastle upon Tyne,
United Kingdom

E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

Corresponding authors:

For comments or queries about the individual articles included in this Working Paper, contact the relevant authors. Their email addresses are provided in each of the articles.

The WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers are evaluated in general terms and are work in progress. Therefore, the contents may be updated during the elaboration process. For any comments or queries regarding the contents of this Working Paper, please contact the Corresponding Editor.

ISSN 2056-4856 (Print)
ISSN 2056-4864 (Online)

CUADERNOS DE TRABAJO DE LA RED WATERLAT-GOBACIT

**Serie Áreas Temáticas –
AT3 SATCUASPE
El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios
Públicos Esenciales**

Cuaderno Vol. 3, N° 7

**La ecología política del agua urbana: contribuciones
conceptuales y empíricas**

(En español y portugués)

José Esteban Castro (Ed.)

Newcastle Upon Tyne, Reino Unido y Buenos Aires, Argentina

Diciembre de 2016

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

La ecología política del agua urbana: contribuciones concetuales y empíricas

José Esteban Castro (Ed.)

Palabras clave

Agua y saneamiento, políticas públicas, ecología política del agua urbana, asociaciones público-privadas, desigualdad, injusticia, planificación, Brasil, Colombia, Haití, México

Editores Correspondientes:

Jose Esteban Castro

Profesor Emérito,
Newcastle University
Newcastle upon Tyne,
United Kingdom
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

Autores Correspondientes:

Para enviar comentarios o consultas sobre los artículos individuales incluidos en este Cuaderno de Trabajo, por favor contacte a los autores relevantes, cuyos datos de contacto son provistos en cada uno de los artículos.

Los Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT son evaluados en términos genéricos y constituyen trabajos en proceso de elaboración. Por lo tanto, su contenido puede ser actualizado en el curso de dicho proceso. Por cualquier comentario o consulta respecto al contenido de este Cuaderno, por favor contactar al autor correspondiente.

Tabla de Contenidos

	Página
Presentation of the Thematic Area and the Working Paper	1
Presentación del Área Temática y del Cuaderno de Trabajo	3
Lista de Siglas y Abreviaturas	5
Lista de Cajas de Texto	8
Lista de Cuadros	9
Lista de Fotos	9
Lista de Mapas	10
Lista de Tablas	10

Artículo 1

Agua urbana: una perspectiva ecológico-política	11
--	----

Erik Swyngedouw, Manchester University, Maria Kaïka, Universidad de Amsterdam, y José Esteban Castro, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

Artículo 2

¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública	36
---	----

David Hall

Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich

Artículo 3

Don, agua y violencia en Dosquebradas-Colombia	122
---	-----

Ana Patricia Quintana Ramírez

Facultad de Ciencias Ambientales, Universidad Tecnológica de Pereira

Artículo 4

**Producción espacial de la distribución desigual de agua
en colonias periurbanas en la ciudad de Tijuana,
Baja California, México**

139

Circe Esmeralda Badillo Salas
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Notas de Reflexión

Nota 1

**Agua e injusticia social en la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe,
Haití**

171

Jean Rénoel Elie
Universidad Estatal de Haití

Nota 2

**Paradoxos na construção democrática brasileira:
o Plano Nacional de Saneamento Básico**

191

Evanildo Barbosa da Silva
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Brasil

Presentation of the Thematic Area and the Working Paper

This Working Paper is part of the activities of the WATERLAT-GOBACIT Network's Thematic Area 3 (TA3), the Urban Water Cycle and Essential Public Services (<http://waterlat.org/thematic-areas/ta3/>). TA3 brings together academics, students, professionals working in the public sector, practitioners from Non-Governmental Organizations, activists and members of civil society groups, and representatives of communities and users of public services, among others. The remit of this TA is broad, as the name suggests, but it has a strong focus on the political ecology of urban water, with emphasis on the politics of essential water services. Key issues addressed within this framework have been the neoliberalization of water services, social struggles against privatization and mercantilization of these services, the politics of public policy and management in the sector, water inequality and injustice in urban areas, and the contradictions and conflicts surrounding the status of water and water services as a public good, as a common good, as a commodity, as a citizenship right, and more recently, as a human right.

This Working Paper includes six contributions. The first paper is the Spanish translation of an article first published in English in 2002 by Erik Swyngedouw, Maria Kaïka and Jose Esteban Castro on the political ecology of urban water. The paper was the result of the comparative analysis of the socio-economic and political lessons emerging from the research project Metropolitan Areas and Sustainable Water Use (METRON), which compared the experiences of Amsterdam, Athens, London, Seville, and Tel Aviv. The work published here has been partly updated, and includes sections of the original paper that were not included in the English version. The article puts forward the key principles of a proposal for developing a political ecology approach to urban water issues.

The second article, by David Hall, is an extensive revision of the experiences of Public-private Partnerships worldwide, providing substantial evidence of the pitfalls and problematic character of these policies, which continue to be promoted by International Financial Institutions, governments, and other powerful actors representing the interests of corporate businesses. The publication of this article is the product of cooperation activities between the WATERLAT-GOBACIT Network and the Public Services International (PSI) (<http://waterlat.org/projects/cooperation-agreement-with-the-psi/>). The paper is based on a report previously published by the Public Services International Research Unit (PSIRU), at the University of Greenwich, United Kingdom (<http://www.psiru.org>), where the author is based.

The third article, by Ana Patricia Quintana Ramírez, discusses issues of violence and conflict arising around the politics of water in Risaralda, Colombia, bringing together aspects of a political-ecology approach with contributions from Gift Exchange theory. In turn, the fourth article, by Circe Esmeralda Badillo Salas, presents a synthesis of findings from her recent PhD research on the production of social injustice and inequality in the access to water in peripheral settlements of the Mexican city of Tijuana, in the border with the United States.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

The final two papers are presented as Reflection Notes. The first, by Jean Rénoel Elie, discusses the critical situation affecting the provision of essential water services in the Metropolitan Zone of Port-au-Prince, Haiti. The author also examines some of the forms of resistance developed by the local population to confront the extreme situation of injustice and inequality characterizing the city, which was greatly exacerbated after the 2010 earthquake. Finally, the last paper, by Evanildo Barbosa da Silva, presents a critical reflection of water and sanitation policies in Brazil, examining some of the paradoxes and contradictions characterizing the situation in the country. It explores the contradiction between government policies directed at enhancing the long-term planning and implementation of public policy in the sector, with heavy public funding and State leadership, and the simultaneous promotion of neoliberal policies such as the widespread introduction of Public-private Partnerships.

The six papers that we present here make a substantial contribution to the analysis of the situation affecting water politics in general, and in urban areas specifically. Despite the failures of neoliberal policies in the last three decades, these policies continue to be imposed by governments, International Financial Institutions, and other actors, which seriously affect the capacity of countries, particularly but not only developing countries, to achieve the goals of universalization and democratization of the politics and management of essential water services. We wish our readers a fruitful experience.

Jose Esteban Castro
General Editor and Working Paper Editor

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, December 2016

Presentación del Área Temática y del Cuaderno de Trabajo

Este Cuaderno de Trabajo es parte de las actividades del Área Temática 3 de la Red WATERLAT-GOBACIT (AT3), el Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales (<http://waterlat.org/es/areas-tematicas/at3/>). El AT3 reúne académicos, estudiantes, profesionales que trabajan en el sector público, especialistas de Organizaciones no Gubernamentales, activistas y miembros de grupos de la sociedad civil, y representantes de comunidades y de usuarios de los servicios públicos, entre otros. El alcance temático de esta AT es amplio, como lo sugiere el nombre, pero su foco central es la ecología política del agua urbana, con énfasis en la política de los servicios públicos esenciales. Algunos de los aspectos clave que abordamos en este marco han tenido que ver con temas como la neoliberalización de los servicios relacionados con el agua, las luchas sociales contra la privatización y la mercantilización de estos servicios, las políticas, las políticas públicas y la gestión en el sector, la desigualdad y la injusticia en relación al agua en las áreas urbanas, y las contradicciones y conflictos que rodean al agua y a los servicios relacionados con el agua considerados como bien público, como bien común, como mercancía, como un derecho de ciudadanía y, más recientemente, como un derecho humano.

Este número de nuestra serie incluye seis trabajos. El primer trabajo es la traducción al español de un artículo publicado originalmente en inglés en 2002 por Erik Swyngedouw, María Kaika y José Esteban Castro sobre la ecología política del agua urbana. El artículo fue el resultado de un análisis comparativo de las lecciones socio-económicas y políticas surgidas del Proyecto de investigación Áreas Metropolitanas y Gestión Sustentable del Agua (METRON), que comparó las experiencias de Ámsterdam, Atenas, Londres, Sevilla, y Tel Aviv. El artículo que publicamos aquí ha sido parcialmente actualizado y contiene secciones del trabajo original que no habían sido incluidas en la versión en inglés. El artículo presenta los principios centrales de una propuesta para desarrollar un enfoque ecológico-político a los problemas del agua urbana.

El Segundo artículo, a cargo de David Hall, es una extensa revisión de las experiencias mundiales de implementación de Asociaciones Público-privadas, y suministra evidencia substancial sobre las fallas y sobre el carácter problemático de dichas políticas, las cuales continúan siendo promovidas por las Instituciones Financieras Internacionales, los gobiernos y otros actores poderosos que representan a los intereses corporativos del mundo de los negocios. La publicación de este artículo es el producto de las actividades de cooperación entre la Red WATERLAT-GOBACIT y la Internacional de Servicios Públicos (ISP) (<http://waterlat.org/es/proyectos/acuerdo-de-cooperacion-con-la-isp/>). El trabajo se basa en un informe publicado previamente por la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU) en la Universidad de Greenwich, Reino Unido (<http://www.psiru.org>), donde está basado el autor.

El tercer artículo, a cargo de Ana Patricia Quintana Ramírez, discute algunos aspectos de la violencia y los conflictos que surgen en torno a la política del agua en Risaralda, Colombia, integrando un enfoque de ecología política con contribuciones de la Teoría del Don. Por su parte, el cuarto trabajo, a cargo de Circe Esmeralda Badillo Salas, presenta una síntesis de los resultados de su tesis doctoral sobre la producción de

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

la injusticia y la desigualdad sociales en relación al acceso al agua en los asentamientos periféricos de la ciudad mexicana de Tijuana, en la frontera con los Estados Unidos.

Los últimos dos trabajos son presentados como Notas de Reflexión. La primera, a cargo de Jean Rénoel Elie, discute la situación crítica que afecta a la provisión de servicios de agua esenciales en la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe, Haití. El autor también examina algunas de las formas de Resistencia desarrolladas por la población local para confrontar la situación de extrema desigualdad e injusticia que caracteriza a la ciudad, situación fuertemente agravada por el terremoto del año 2010. Finalmente, el último trabajo, producido por Evanildo Barbosa da Silva, presenta una reflexión crítica de las políticas de agua y saneamiento en Brasil, y examina algunas de las paradojas que caracterizan a la situación de estas políticas en el país. En particular, el texto explora la contradicción entre políticas gubernamentales dirigidas a mejorar la planificación e implementación de políticas públicas de largo plazo en el sector, con fuerte inversión pública y liderazgo del Estado, y la simultánea promoción de políticas públicas neoliberales como la introducción generalizada de Asociaciones Público-privadas.

Los seis trabajos que presentamos aquí representan una contribución substancial al análisis de la situación que afecta a las políticas del agua en general, y específicamente en áreas urbanas. A pesar de los fracasos de las políticas neoliberales durante las últimas tres décadas, estas políticas continúan siendo impuestas por los gobiernos, las Instituciones Financieras Internacionales y otros actores, lo cual afecta seriamente la capacidad de los países, principal pero no solamente de los países en desarrollo, para alcanzar las metas de la universalización y democratización de la política y la gestión de los servicios de agua esenciales. Les deseamos a nuestros lectores una experiencia provechosa.

José Esteban Castro
Editor General y del Cuaderno

Newcastle upon Tyne y Buenos Aires, diciembre de 2016

Lista de Siglas y Abreviaturas

3GF	Foro Global de Crecimiento Verde
AEI	Agencia Internacional de Energía
APP	Asociación Público-privada
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BCE	Banco Central Europeo
BDA	Banco de Desarrollo Asiático
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Comité de Asuntos Fronterizos, México-Estados Unidos
CALTRANS	Departamento de Transporte de California, Estados Unidos
CAMEP	Central Metropolitana de Agua Potable, Puerto Príncipe, Haití
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda, Colombia
CE	Comisión Europea
CEABC	Comisión Estatal de Agua de Baja California, México
CEF	Caixa Econômica Federal, Brasil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ONU
CEPE	Comisión Económica para Europa, ONU
CESPT	Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, México
CFI	Corporación Financiera Internacional
CHEC	China Harbour Engineering Company
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, México
CISPES	Committee in Solidarity with the People of El Salvador
CNC	Confederación Nacional Campesina, México
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
CNUCYD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua, México
CRA	Comisión Reguladora de Agua Potable, Colombia
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU
DANE	Departamento Nacional de Estadística, Colombia
DINEPA	Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, Haití
DOF	Diario Oficial de la Federación. México
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
EUROSTAT	Oficina Estadística de la Comisión Europea
FAIPP	Fondo de Asesoría en Infraestructura PúblicoPrivada
FASE	Federação de Órgãos Para Assistência Social e Educacional, Brasil
FEKOD	Federación de Comités de Agua, Puerto Príncipe, Haití
FEM	Foro Económico Mundial

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

FEMIC	Fondo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación
FIDIC	International Federation of Consulting Engineers
FIFA	Federação Internacional de Futebol Associação
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAC	Consejos de la Agenda Global, FEM
GAEB	Ministerio de Hacienda y a la Autoridad General para Edificios Educativos, Egipto
GHIF	Global Health Investment Fund
GiB	Gemeingut in BürgerInnenhand
GATT	Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GRET	Profesionales para un Desarrollo Solidario, Haití
HANSHEP	Harnessing Non-State Actors for Better Health for the Poor
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Colombia
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IFP	Iniciativa de Financiación Privada
IIFCL	India Infrastructure Finance Company Limited
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación, Tijuana, México
INDIVI	Instituto para el Desarrollo Inmobiliario y de la Vivienda para el Estado de Baja California, México
KFW	Banco Alemán de Desarrollo
KICGF	Fondo de Garantía para Créditos de Infraestructura, Corea del Sur
MINUSTHA	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
NAO	National Audit Office, Reino Unido
NHS	Sistema Nacional de Salud, Reino Unido
NE	Nueva Esperanza, Tijuana, Baja California, México
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCPBC	Organismo de la Cuenca Península de Baja California
OFWAT	Office of Water Services, Reino Unido
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento, Brasil
PAF	Programa Ambiental Fronterizo, México
PAN	Partido Acción Nacional, México
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PIDG	Private Infrastructure Development Group
PIE	Productora Independiente de Energía
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico, Brasil
PPI	Participación Privada en Infraestructura
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PPPIRC	Public-Private-Partnership in Infrastructure Resource Center
PIB	Producto Bruto Interno
PRI	Partido Revolucionario Institucional, México

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

PRONAF	Programa Nacional Fronterizo, México
PSI	Public Services International
PSIRU	Public Services International Research Unit
PwC	Pricewaterhouse Coopers
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações, Brasil
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANDANG	Comité de Fronteras de la Asociación de Gobiernos de San Diego, Estados Unidos
SIDUE	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, México
SNEP	Servicio Nacional de Agua Potable, Haití
TfL	Transport for London
TIFIA	Ley de Financiación e Innovación para Infraestructura de Transporte, EEUU
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TUAC	Trade Union Advisory Committee
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
VB	Valle Bonito, Tijuana, Baja California, México
WRI	Instituto de Recursos Mundiales
ZMPP	Zona Metropolitana de Puerto Príncipe

Abreviaturas

BLT	Build-lease-transfer
BOT	Build-Operate-Transfer
L/seg	Litros por segundo
m ³ /día	Metros cúbicos por día
VpD	Value for money

Lista de Cajas de Texto

Artículo N° 2

- Caja de texto N° 1 Alemania: Las APPs no ayudan a solucionar la crisis
- Caja de texto N° 2 Indonesia: descenso de la inversión privada en infraestructura
- Caja de texto N° 3 Cuestionar la posición del G20 en lo que respecta a las APPs y a la infraestructura
- Caja de texto N° 4 Brasil: los estados ofrecen garantías a las APPs
- Caja de texto N° 5 Mckinsey
- Caja de texto N° 6 Empresas privadas y capital privado – recaudar fondos públicos
- Caja de texto N° 7 APP del Hospital de Lesoto: falta de personal, plazos y servicios
- Caja de texto N° 8 Exigencias a Túnez
- Caja de texto N° 9 El Salvador: resistencia a la ley de APPs
- Caja de texto N° 10 Indonesia: un proyecto aplazado de Productor Independiente de Energía (PIE)
- Caja de texto N° 11 Precios más elevados en las APPs del sector del agua, Francia
- Caja de texto N° 12 Escándalo de una APP en Dinamarca
- Caja de texto N° 13 Corrupción en APPs en India: informe de la ONU de 2013
- Caja de texto N° 14 Las APPs sesgadas y el FMI: el cierre de escuelas en el Egipto de Mubarak
- Caja de texto N° 15 Las APPs en el Reino Unido: excluir otras inversiones y forzar recortes en los servicios sanitarios
- Caja de texto N° 16 Cómo los gobiernos evitan las comparaciones con la opción del sector público
- Caja de texto N° 17 El Reino Unido: comparaciones inadecuadas y la evitación de evidencias
- Caja de texto N° 18 Alaska: la financiación pública es mejor que la APP

Lista de Cuadros

Nota N° 1

Cuadro N° 1 Impresiones del mural en los entrevistados

Lista de Fotos

Artículo N° 4

- Foto N° 1 Viviendas irregulares construidas con material poco perdurable, Valle Bonito Tijuana, Baja California
- Foto N° 2 Vivienda regular construida de concreto, Valle Bonito, Tijuana, Baja California
- Foto N° 3 Conjunto industrial Valle Bonito, Tijuana Baja California, vista desde el asentamiento Valle Bonito
- Foto N° 4 Parte frontal del Conjunto industrial Valle Bonito, Tijuana, Baja California
- Foto N° 5 Asentamiento Nueva Esperanza y URBI Quinta Marsella
- Foto N° 6 Vista de las obras en construcción, Tijuana, Baja California
- Foto N° 7 Vista de URBI Quinta Marsella, Tijuana, Baja California

Nota N° 1

Fotos No 1-12 Vistas de de la situación en la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe

Lista de Mapas

Artículo N° 4

- Mapa N° 1 Consumo de agua por zona, Tijuana
- Mapa N° 2 Ubicación de las colonias de estudio
- Mapa N° 3 Ubicación de la colonia Valle Bonito
- Mapa N° 4 Colonia Nueva Esperanza, Tijuana Baja California en el año 2013

Lista de Tablas

Artículo N° 2

- Tabla N° 1 APPs Financiadas entre 1985 y 2009, por región
- Tabla N° 2 APPs Financiadas entre 1985 y 2009, por sector
- Tabla N° 3 Garantías públicas para las APPs (c. 2009-2013)
- Tabla N° 4 Relación de empresas consultoras y sus actividades
- Tabla N° 5 Oportunidades comerciales y cabildeo político para las APPs en el sector de la energía, del agua y de los residuos

Article N° 4

- Tabla N° 1 Precios de venta de agua potable para los diferentes actores

Nota N° 1

- Tabla N° 1 Aumento poblacional en la ciudad de Puerto Príncipe (1950-2015)
- Tabla N° 2 Densidad poblacional en la zona metropolitana de Puerto Príncipe (2015)

ARTÍCULO 1

Agua urbana: una perspectiva ecológico-política¹

Erik Swyngedouw,² Universidad de Manchester

Maria Kaika, Universidad de Ámsterdam

José Esteban Castro,³ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

Introducción

El artículo se divide en tres apartados. En el primero, realizaremos un resumen de los principales componentes de una perspectiva ecológico-política, con particular referencia a cuestiones de sustentabilidad socio-ambiental urbana. Serán resaltados los aspectos centrales de una interpretación ecológico-política del proceso urbano y del ciclo urbano del agua. En el segundo apartado, se explorarán los momentos críticos relacionados a la organización, gestión y dinámicas contemporáneas del ciclo urbano del agua, con particular referencia a los hallazgos de los cinco estudios de caso (Kallis y Coccossis, 2002)). En un tercer apartado, se explorará la relevancia de estas dinámicas respecto a la cuestión de la sustentabilidad urbana.

¹ La versión original en inglés de este trabajo fue publicada en Built Environment, 2002, Vol. 28, N° 2, pgs. 124-137. Traducción: Damiano Tagliavini.

Este artículo surgió de las tareas de investigación realizadas por los autores en la Escuela de Geografía y Medio Ambiente de la Universidad de Oxford, en el marco del proyecto Áreas Metropolitanas y Uso Sustentable del Agua (METRON), 1997-2000, financiado por el Programa Marco IV, Dirección General de Investigación, Programa de Medio Ambiente y Clima, Dimensión Humana del Cambio Ambiental (DGXII), de la Unión Europea. El proyecto realizó estudios de caso en cinco áreas metropolitanas: Ámsterdam, Atenas, Londres, Sevilla y Tel Aviv. Algunos de los argumentos presentados aquí fueron posteriormente revisados y reelaborados por los autores en distintas publicaciones, pero el artículo conserva un valor original por presentar articuladamente los elementos conceptuales que contribuyen a la elaboración de una ecología política del agua urbana, una reflexión conectada con los resultados empíricos del proyecto.

La versión que publicamos aquí ha sido revisada, actualizada, y adaptada para su publicación en español e incluye algunas breves secciones del trabajo original que no fueron incluidas en la publicación en inglés.

² E-mail: erik.swyngedouw@manchester.ac.uk.

³ E-mail: jecastro@conicet.gov.ar.

Perspectivas Ecológico-Políticas sobre Urbanización

Urbanizando la Ecología Política

A lo largo de los últimos años, y en el despertar de un resurgimiento de la cuestión ambiental en la agenda política, emergió un conjunto cada vez más grande de trabajos sobre las implicaciones ambientales del cambio urbano, así como de los temas relacionados a la sustentabilidad urbana (Haugthon y Hunter, 1994; Satterthwaite, 1999). En muchos de ellos, si no en todos, el ambiente es definido en términos de una serie de criterios ecológicos pertenecientes al medio “natural”. Tanto la sustentabilidad urbana como los impactos ambientales del proceso urbano son entendidos, principalmente, en términos de condiciones y características ambientales físicas o biológicas. Las perspectivas ecológico-políticas parten desde una posición radicalmente diferente (Benton, 1996; Braun y Castree, 1998; Burgess, *et al.*, 1997; Keil, 2000; O’Connor, 1998; Peet y Watts, 1996; Ward, 1997; Swyngedouw, 1999). A pesar de ser muy diversos, los enfoques ecológico-políticos comparten algunas características comunes:

1. Los cambios ambientales y sociales son co-determinantes (Norgaard, 1994). Los procesos de cambio socio-ambiental transforman tanto los ambientes sociales como los físicos y producen ambientes sociales y físicos con cualidades nuevas y distintivas. En otras palabras, los medio ambientes son construcciones de combinación socio-física que son producidas activa e históricamente, tanto en términos de su contenido social como de sus cualidades físico-ambientales (Escobar; 2001; Latour, 1993; 1999).
2. No existe nada, *a priori*, innatural en los medio ambientes producidos, tales como las ciudades, los ríos represados, o los campos de riego (Harvey, 1996). Los medio ambientes producidos son resultados históricamente específicos de procesos socio-ambientales.
3. El tipo y característica del cambio físico y ambiental, y las resultantes condiciones ambientales, no son independientes de sus condiciones históricas, sociales, culturales, políticas y económicas específicas, ni de las instituciones que las acompañan (Swyngedouw 1997; 1999).
4. Todos los procesos socio-espaciales están también, invariablemente, fundados en la transformación o metabolismo de componentes físicos, químicos y biológicos (Swyngedouw, 1996).
5. Estos metabolismos producen una serie de condiciones sociales y ambientales que tienen efectos tanto habilitantes como inhabilitantes. En efecto, estos medio ambientes producidos usualmente corporizan tendencias contradictorias. Mientras que las cualidades ambientales (tanto sociales como físicas) pueden ser mejoradas en algunos lugares y para algunas personas, a menudo esas mejoras conllevan el deterioro de las cualidades y condiciones sociales y físicas de otros lugares (Peet y Watts, 1993; Keil y Graham, 1998; Laituri y Kirby, 1994).

6. Los procesos de cambio socio-ambiental, por lo tanto, nunca son social ni ecológicamente neutrales. Esto provoca condiciones bajo las cuales ciertas trayectorias particulares del proceso de cambio socio-ambiental socavan la estabilidad y la coherencia de algunos grupos sociales y lugares, mientras que pueden mejorar la sustentabilidad de otros grupos y lugares. En resumen, el estudio ecológico-político del proceso de urbanización revela la naturaleza inherentemente contradictoria del proceso de cambio socio-ambiental y arroja luz sobre los inevitables conflictos (o sus desplazamientos en el tiempo y el espacio) que genera el cambio socio-ambiental.
7. Sin embargo, se presta una particular atención a las relaciones sociales de poder (sean materiales, discursivas, económicas, políticas y/o culturales) a través de las cuales tienen lugar los procesos socio-ambientales. Son estas geometrías de poder, y los actores sociales que las realizan, lo que finalmente decide quién va a tener acceso o control, y quién va a ser excluido de ese acceso y control, sobre los recursos y otros componentes del medio ambiente. Estas geometrías de poder, a su vez, dan forma a configuraciones sociales y políticas particulares, y a los medio ambientes en los cuales vivimos.
8. De esta forma, los interrogantes sobre la sustentabilidad socio-ambiental devienen interrogantes fundamentalmente políticos. La Ecología Política intenta develar quién gana y quién paga, quién se beneficia y quién sufre (y de qué manera) con los procesos particulares de cambio socio-ambiental. También busca respuestas a las preguntas sobre qué y quién necesita ser tornarse “sustentable”, y cómo es posible alcanzar y mantener dicha “sustentabilidad”.
9. Las perspectivas ecológico-políticas buscan descifrar la naturaleza de las relaciones sociales que se desarrollan entre individuos y grupos sociales y cómo éstas, a su vez, están mediadas y estructuradas por procesos de cambio ecológico (Cutter, 1995). En otras palabras, la transformación ambiental no es independiente de las luchas de poder de clase, de género, étnicas y otras.
10. Las perspectivas ecológico-políticas también buscan cuestionar los procesos concretos de reconstrucción y reformulación ambiental, y argumentan que la sustentabilidad se logra por medio de un proceso de (re)construcción socio-ambiental democráticamente controlado y organizado. El programa político de la Ecología Política, entonces, es el de elevar el contenido democrático de los procesos de construcción socio-ambiental mediante la identificación de las estrategias a través de las cuales se podría lograr una distribución más equitativa del poder social y un modo más inclusivo de producción ambiental.

La Ecología Política del Agua y el Proceso Urbano

Por supuesto, es un lugar común argumentar que el proceso urbano está basado en una infinidad de transformaciones socio-ecológicas que afectan la geografía de los lugares, tanto cercanos como lejanos (Cronon, 1991; Hundley, 1992; Gottlieb y Fitzsimmons, 1991). Mientras que el crecimiento urbano continúe, será necesario un proceso más intenso de transformación socio-ambiental para “sustentar” las dinámicas del cambio urbano contemporáneo. En el proceso, por supuesto, se forman nuevos medio ambientes – que varían desde paisajes urbanos concretos a nuevos ecosistemas (por ejemplo, alrededor de reservorios de agua) –. En resumen, el proceso de urbanización se presenta, por una parte, como una acumulación históricamente específica de transformaciones socio-ambientales, y, por otra parte, como el espacio a través del cual tienen lugar estas transformaciones.

A pesar de que las configuraciones geográficas e institucionales particulares varían significativamente de ciudad en ciudad y de país en país, dependiendo de cada combinación de factores físicos e institucionales, el proceso de urbanización del siglo XX y el aumento del uso del agua que lo acompañó, afectó significativamente la coreografía espacial de circulación urbana de agua. Para cada una de las ciudades en las que se realizaron los estudios de caso, y podríamos seguramente generalizar este argumento, la base físico-territorial sobre la cual se sostenía el abastecimiento de agua se fue expandiendo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, a medida que las ciudades crecieron (Hundley, 1992). O nuevas reservas de agua no explotadas tuvieron que ser incorporadas al ciclo urbano del agua, o los suministros existentes tuvieron que ser explotados de forma más intensiva. En el caso de aguas subterráneas, esto llevó ya sea a un problema extendido de bombeo excesivo que superó la capacidad de recarga natural de los acuíferos, o a que el propio proceso de urbanización contribuyera gradualmente al deterioro de la calidad del agua subterránea (como en los casos de Tel Aviv, Atenas o Londres). En el caso de aguas superficiales, el deterioro de la calidad del agua estimuló transformaciones tecnológicas y socio-ecológicas más sofisticadas (Ámsterdam) y/o la expansión de la capacidad de manipulación de los flujos de agua superficial, a menudo hasta un punto de saturación total (Tel Aviv, Sevilla). La expansión geográfica de la huella ecológica del agua urbana no sólo transformó lugares y ambientes muy alejados de la ciudad, sino que también intensificó conflictos con otros usuarios por las limitadas fuentes de abastecimiento. En algunos casos han sido alcanzados los límites de la capacidad hidrológica nacional y debieron buscarse soluciones internacionales (como en el caso de Israel), o se han generado presiones para integrar los sistemas regionales de gestión del agua basados en las cuencas hídricas en un sistema de red nacional (como en el caso de España). Una gran cantidad de evidencia sugiere que durante la etapa final del siglo XX la sustentabilidad del desarrollo urbano se logró a expensas de una expansión de la frontera hídrica y de la ampliación geográfica de la esfera de impacto del ciclo urbano del agua, llevando, a menudo, a prácticas insustentables de extracción del recurso y a la intensificación de conflictos. A continuación desarrollaremos algunos de los argumentos anteriores con el objetivo de dilucidar las tendencias centrales que caracterizan a los sistemas contemporáneos de

gestión del agua urbana. Enfocaremos la atención especialmente sobre los puntos clave: tensión, conflicto, ruptura, y/o crisis potenciales.

Momentos críticos del Ciclo Urbano del Agua contemporáneo

La cambiante economía política del agua

El nexa público/privado

A pesar de los acalorados debates sobre los giros potenciales o reales hacia la privatización (un debate que a menudo es expresado en términos de una inevitable y necesaria adaptación de las políticas nacionales a los requerimientos impuestos por un nuevo orden económico mundial global y des-regulado), nuestros estudios de caso muestran que la larga historia de cambios en el sector de servicios urbanos de agua, desde los comienzos de dichos sistemas, han estado siempre caracterizados por configuraciones cambiantes de asociaciones público-privadas. La mayoría de los estudios internacionales, incluyendo METRON (con la excepción del caso de estudio de Tel Aviv) demuestran que la organización de los sistemas urbanos de suministro de agua puede dividida, en general, en cuatro etapas (Goubert, 1989; Hassan, 1998). El período que llega hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando la mayoría de los sistemas urbanos de agua consistían en compañías privadas relativamente pequeñas que proveían algunas partes de las ciudades (usualmente a los sectores más ricos) con agua de calidad variable. La provisión de agua estaba altamente estratificada y las empresas estaban orientadas a generar ganancias para sus inversores.

Esto fue seguido por un período de municipalización, principalmente promovida por una preocupación causada por las condiciones de deterioro ambiental y las demandas crecientes por el saneamiento de las ciudades. En el Reino Unido –como en otros lugares de Europa– esto tomó la forma de un socialismo municipal preocupado por proveer servicios públicos esenciales a una tarifa básica, usualmente subsidiada (Laski *et. al.*, 1935; Millward, 1991). En esta etapa, la rentabilidad era, sin ninguna duda, una preocupación secundaria y los subsidios provenían de los ingresos generados por los impuestos públicos (sea a nivel del gobierno local o del Estado Nacional). La municipalización fue también apoyada por las élites locales cuyas condiciones ambientales y de salud se veían también afectadas negativamente por los deteriorados estándares sanitarios de las ciudades. Fue durante esta etapa que los sistemas de suministro de agua tendieron a consolidarse, extendiendo la cobertura estandarizada de servicio doméstico de agua integrado a un sistema de alcantarillado y de disposición (aunque sin tratamiento) de las aguas cloacales.

La tercera fase comenzó aproximadamente después de la Primera Guerra Mundial cuando el sector del agua, junto con otros servicios públicos (como la electricidad y las telecomunicaciones), pasó a formar parte de una creciente preocupación a nivel nacional (Bernstein, 1955; Littlechild, 1986). El Estado Nacional, con diferentes grados de intensidad de control, regulación e inversión, adquirió un rol mucho más activo en la provisión de los servicios públicos (Parker, 1997). La infraestructura hídrica –junto con

otras grandes obras de infraestructuras y programas– formó parte de una política económica y social bajo dirección estatal de tipo fordista-keynesiana. Las inversiones en grandes obras de infraestructura (presas, canales, redes) pasaron a ser parte, por un lado, de un esfuerzo por generar y/o sostener el crecimiento económico mientras que, por otro lado, también eran parte del intento por asegurar una relativa paz social a través de políticas re-distributivas (Amin, 1994; Moulaert y Swyngedouw, 1987; Gandy, 1997). Tres objetivos fueron centrales durante este período fordista de expansión de la provisión de agua: la creación de puestos de trabajo, la generación de una demanda de bienes de inversión del sector privado y, finalmente, la provisión de bienes colectivos básicos de producción y consumo (como agua, educación, vivienda) a un precio subsidiado para los asalariados y la industria (Herrington y Price, 1987). Esto puede ser identificado en todos nuestros casos de estudio. En algunos, la provisión de agua fue nacionalizada (como en el Reino Unido y, un poco tardíamente, en Grecia). En otros casos, a pesar de que la gestión se mantuvo bajo el auspicio de las autoridades municipales, el Estado Nacional jugó un rol cada vez más importante, particularmente en el financiamiento de proyectos de infraestructura (en España e Israel), pero también a partir de una mayor intervención regulatoria. Fue efectivamente durante este período que se establecieron una multiplicidad de cuerpos regulatorios (en lo social, económico, ambiental y en términos de calidad), generalmente desde y a nivel del Estado Nacional. Estos cambios institucionales también aseguraron que se involucrara una constelación particular de actores representando intereses determinados (*stake holders*).

Durante la cuarta, y más reciente, fase, aproximadamente iniciada con la recesión global de la década de 1970 y asociada a la caída del crecimiento económico dirigido desde el Estado y la subsecuente transición a formas post-fordistas o más flexibles de desarrollo económico y liderazgo estatal, tuvo lugar un fuerte cambio en la relación público-privada en el sector del agua. En primer lugar, muchos problemas económicos – en un contexto de alto gasto social y de inversión– provocaron crecientes dificultades presupuestarias para el Estado Nacional (y a menudo también para las autoridades locales). Esto hizo necesaria una reconsideración de la dirección del gasto estatal y resultó en la reducción del desembolso en servicios de bienestar social, en el apoyo a sectores industriales endeudados, o en programas de infraestructura. Los bajos precios, las inversiones subsidiadas en el sector del agua y el envejecimiento de la infraestructura hídrica, combinados con una todavía creciente demanda de agua, generó una presión aún mayor sobre los presupuestos públicos; una presión que iba en dirección contraria a los procesos anteriores. En segundo lugar, la demanda por una mayor competitividad como medio para remediar la crisis económica de la década de 1970 y principios de la década de 1980 promovió una búsqueda por mayor eficiencia y productividad mediante la reducción de la burocracia, la des-regulación del mercado laboral y una mayor flexibilidad para las inversiones. Esto, a su vez, fue acompañado por tendencias privatizadoras como forma de implementar estas soluciones adoptadas para enfrentar la crisis del fordismo. Además, la creciente globalización de la economía y el cambio en la naturaleza de la competencia que la acompañó, así como la mayor disponibilidad de capital privado obtenido por medio de la des-regulación y des-territorialización de los mercados financieros, y la imposición de normas presupuestarias estrictas (por ejemplo

en la Unión Europea) aceleró aún más el desplazamiento de la frontera entre el sector público y el privado en la gestión del agua, tendiendo a favorecer al segundo. Tercero, en cierto modo contrarrestando las dinámicas mencionadas, los mecanismos democráticos de gobierno tradicionales, a menudo influenciados por la presencia y el poder de lobby activo de organizaciones sociales –sobre todo sindicales– demostraron ser una barrera considerable para la implementación rápida de políticas de cambio. Consecuentemente, la configuración político-económica ha sufrido modificaciones importantes, lo que ha generado nuevos arreglos institucionales (ver abajo) que permiten una gestión más orientada a los negocios –o al mercado– y que está más en tono con las estrategias de generación de ganancia privada. Cuarto, los inversores comenzaron a explorar nuevas fronteras para la inversión de capitales. La Naturaleza en todas sus formas (incluyendo la producción de nuevos materiales genéticos) se convirtió en parte integrante de las nuevas estrategias de acumulación. El agua se presentó como una posible nueva frontera a ser aprovechada, con el fuerte potencial de transformar H₂O en dinero y ganancia privada. Quinto, y por último, los problemas ambientales crecientes y, consecuentemente, la proliferación de conflictos (reales y potenciales) por la gestión y regulación del ciclo del agua demostró ser un serio desafío para las formas tradicionales de organización e implementación de las actividades relacionadas con el agua. Particularmente en un contexto en que los grupos de la sociedad civil movilizados por cuestiones ambientales se volvieron más visibles e influyentes, los sistemas de gobernabilidad tuvieron que tonarse más sensibles a estos temas. En particular, las voces que fomentaban la restricción o el control de la demanda (gestión de la demanda) como estrategias para reducir el consumo de agua y, de ese modo, reducir las presiones existentes por expandir las fuentes de recursos hídricos urbanos, comenzaron a oírse con mucha más fuerza. La internalización de todas estas tensiones dentro de un sector que es fundamentalmente una propiedad del Estado, o que está fuertemente controlado por el Estado, como el del agua, se hizo cada vez más dificultosa (Swyngedouw, 1998).

El efecto combinado de los procesos y dinámicas anteriores provocó un cambio más o menos radical (con distintos grados de intensidad en diferentes países), tanto en la práctica como a nivel ideológico/discursivo, de modo que el sector del agua, convencionalmente dirigido y controlado por Estado, ha debido entrar en sintonía con las fuerzas globalizadas del mercado y con los imperativos de una economía privatizada y competitiva (Kallis y Coccossis, 2001). Además, en la actualidad las empresas de agua han pasado a ser parte de compañías globales basadas en múltiples localizaciones o son parte de conglomerados multi-utilitarios más grandes, usualmente globales. Claramente, el debate sobre la privatización o sobre el proceso concreto de privatización ha tenido (y continuará teniendo) profundas implicaciones, no solamente para el sector del agua⁴. Además, en un ambiente privatizado (sea mediante concesiones privadas aunque las empresas sigan todavía bajo propiedad pública o que su propiedad haya sido definitivamente transferida al sector privado), los interrogantes y parámetros sobre qué

⁴ Sin embargo, no podemos descartar la existencia de fuerzas poderosas que se oponen a la agenda privatizadora ni las contradicciones internas del modelo privatizador, el cual ha terminado en fracaso en muchos casos alrededor del mundo (Savedoff *et. al.*, 1999; Hardoy *et. al.*, 1999; Bond, 1997).

constituye la sustentabilidad son radicalmente diferentes a los asociados con otras formas de control y gestión. Este es el tema al que nos referimos en la próxima sección.

Privatizando/mercantilizando el agua

Nuestros estudios de caso revelan, con diferentes grados de intensidad y niveles de implementación, una tendencia hacia la total mercantilización del agua. En contraste con las prácticas y culturas del agua pre-capitalistas y no occidentales (muchas de las cuales todavía persisten y son atesoradas por sus sociedades) que han experimentado históricamente el agua como un bien “público” y “común”, al cual puede tener acceso cualquiera que lo necesite, y a un costo mínimo, a menudo insignificante, los recientes giros discursivos y los cambios político-institucionales se han desplazado en la dirección de transformar al agua en una mercancía (Hassan,1998; Castro et. al., 2000). Independientemente de la forma concreta de organización del sector hídrico (privado, público o mixto), la tendencia a la mercantilización del agua que comenzó en los inicios de la década de 1980 se ha convertido en casi hegemónica.

En este contexto, es importante distinguir entre mercantilización y privatización. La mercantilización, por un lado, se refiere a convertir al agua de ser un bien público a ser una mercancía intercambiable, sujeta a los principios que gobiernan la economía de mercado (independientemente de la naturaleza de la propiedad tanto del agua como de las empresas de agua), La privatización, por su parte, se refiere al cambio de propiedad de la infraestructura hídrica, y/o de la gestión de los servicios de agua, del sector público al sector privado. En ese sentido, los servicios de agua en todas las ciudades cubiertas en este estudio han sido ampliamente mercantilizados (o están en proceso de serlo). Esto ha sido alcanzado de manera más completa en los casos de Ámsterdam y Londres. La total privatización sólo ha sido implementada en Londres, mientras Atenas, en la actualidad, sigue un patrón mixto (la infraestructura es pública y la gestión es privada en un 49%, porcentaje que se planea aumentar en el futuro cercano). En Sevilla, el servicio municipal del agua se está moviendo en dirección a la mercantilización y la recuperación total de costos, mientras que la situación israelí es, por supuesto, más complicada, y el Estado mantiene un fuerte control en el funcionamiento de los sistemas de agua.

La “trialéctica” demanda-oferta-inversión en un contexto “competitivo”

En un contexto de mercantilización y posturas a favor de la privatización, la esencia de la tradicional forma estatista de gestión de las decisiones de la tríada demanda-oferta-inversión se transforma (ver también más abajo). Si la motivación de ganancia, tanto para empresas públicas como privadas, se convierte en el criterio con el cual se mide el rendimiento (Martin y Parker, 1997) y el precio de referencia se convierte en un instrumento clave para la regulación del nexo entre demanda y oferta, las contradicciones entre estos momentos del proceso económico toman un giro bastante diferente

(Littlechild, 1988). En un contexto externo en el cual la expansión de la demanda es seriamente desalentada por razones ambientales, mientras las inversiones necesitan sostenerse para reemplazar y mantener la red, las ecuaciones de los balances de las empresas de agua se hacen bastante específicas. Con una estructura de demanda dada, y con una inversión creciente, la rentabilidad (y por ende la sustentabilidad de empresas de agua orientadas al mercado) sólo puede mantenerse a través de incrementos en la productividad (que suelen ser incrementos intensivos de capital y tecnología intensiva que casi invariablemente conducen a un aumento de la composición orgánica del capital y a una reducción de la fuerza de trabajo) y/o a un aumento de los precios. Aunque estos incrementos son posibles, su naturaleza es políticamente sensitiva y pueden dar lugar a efectos socialmente negativos. Por ejemplo, inmediatamente después de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en el Reino Unido en 1989, el precio de los servicios se incrementó significativamente. A muchas viviendas que no pagaban se les cortó el servicio (una práctica que luego sería prohibida por el gobierno laborista en 1997), mientras que las empresas y sus accionistas obtenían considerables ganancias (Herbert y Kempson, 1995). En la segunda ronda de ajuste de precios de estos servicios, que tuvo lugar en 1999 (y después de que el gobierno introdujera un impuesto excepcional a lo que consideraba ganancias excesivas por parte de los servicios privatizados), los aumentos de precios fueron más modestos, resultando inmediatamente en una gran reducción de la fuerza de trabajo en el sector y, por otro lado, en campañas por la re-colectivización parcial de la infraestructura hídrica. En un contexto de incremento de la demanda total o per cápita, el volumen de ganancias puede ser mantenido a través de un aumento de la oferta. En ese sentido, es importante destacar que la lógica “productivista” de las empresas de agua y saneamiento no se ha visto disminuida (a pesar de los crecientes pronunciamientos en favor de un uso más racional del agua). Además, dado que el carácter de la inversión en infraestructura hídrica es de largo plazo y capital intensivo, en el contexto existente existe un incentivo bastante débil para que las empresas se involucren en grandes programas de inversión de dichas características. Puesto de manera más simple, hay un claro desincentivo a invertir en actividades que no generan ganancia directamente, como por ejemplo inversiones en infraestructura para reducir el nivel de pérdidas de agua en el sistema, en contraste con las inversiones que aumentan la productividad. Finalmente, en el contexto de oferta y demanda geográficamente limitadas en el cual la mayoría de las empresas operan, mientras que simultáneamente se ven expuestas a un ambiente competitivo velozmente globalizado, hay una tendencia de las empresas de agua privatizadas a internacionalizar sus actividades, sea a través de la compra de otras empresas o a través de fusiones, adquisiciones o diversificaciones en otros sectores, o vendiendo servicios basados en su *know-how* en otras regiones.

No es una sorpresa, además, que el Estado y otros segmentos del sector público tengan que mediar en estas contradicciones. En el Reino Unido, por ejemplo, la empresa Yorkshire Water propuso re-estatizar parte de la red del servicio de agua, mientras mantenía la gestión en manos privadas, al mismo tiempo que la empresa que presta el servicio en Gales también se alejó del modelo de propiedad privada de la infraestructura (*full divestiture*) establecido al momento de la privatización en 1989 y se orientó hacia

un modelo mixto de gestión público-privada (OFWAT, 2000b, 2000c). En el caso de Grecia, la preparación de la empresa pública de agua y saneamiento de Atenas, EYDAP Inc., para su privatización incluyó la división de la misma en dos partes, una de propiedad pública que mantuvo la infraestructura técnica y la red de distribución y otra parte constituida en una empresa privatizada (con el control del 49% de las acciones) que operaría el sistema (Kallis y Coccossis, 2000). Parece que este tipo de asociaciones público-privadas, en las cuales el sector público queda responsable por las inversiones de capital fijo a largo plazo (y mucho del costo asociado a ellas) mientras que el sector privado se encarga de la parte rentable del sistema (la gestión del servicio), es el tipo de resultado que se busca con el negocio de privatizar a los servicios de agua y saneamiento.

¿Un nuevo orden regulatorio?

Des-, Re-, o No-Regulación

La tendencia hacia la mercantilización y la privatización modifica el contexto regulatorio en formas muy importantes (ver también más abajo). Mientras que los cambios hacia la mercantilización y la privatización se buscan legitimar en base a consideraciones como la necesidad de mayor competencia y productividad, precios más bajos y la reducción drástica de la burocracia regulatoria, existe una tendencia a considerar que dichas transformaciones en las formas económicas de organización de los servicios de agua y saneamiento serían un sinónimo de “desregulación”. Sin embargo, la evidencia que surge de nuestros estudios de caso sugiere exactamente lo opuesto. Particularmente en el caso del Reino Unido, la privatización de los servicios de agua y saneamiento en 1989 fue acompañada por la creación de nuevas instituciones, en especial el organismo regulatorio económico Office of Water Services (OFWAT). A pesar de que la principal función de OFWAT es la protección del usuario a través de la regulación de la fijación de precios y de la inversión, el estudio indica que, con el tiempo, este proceso demostró estar plagado de tensiones y conflictos, en gran medida como resultado de una grande y creciente diversidad entre las diez empresas privatizadas de agua y saneamiento creadas en 1989, la incertidumbre acerca de la información disponible para poder ejercer el rol regulador, y las propias complejidades del juego regulatorio (Castro et. al., 2000). Como Bakker (2000) ha remarcado, el juego regulatorio que comenzó con la privatización (y la aparente desregulación) del sector hídrico, desencadenó un cierto deslizamiento regulatorio, que se convirtió en un pesado cuerpo regulatorio institucional. Dado el carácter de monopolio territorial de las empresas privatizadas, han sido implementados todo tipo de procedimientos regulatorios, como la determinación de los objetivos de inversión, niveles de precios, estándares ambientales, normas para la extracción de agua y la gestión de pérdidas de agua en la red, controles de calidad del servicio, y similares. Más que en una des-regulación del sector, la privatización resultó en una re-regulación del mercado de servicios de agua y saneamiento y en una considerable estructura regulatoria cuasi-gubernamental. En el proceso, el conjunto de actores sociales involucrados en el marco institucional y regulatorio del sector hídrico ha sido alterado significativamente, dando

lugar al surgimiento de una nueva geometría de poder social. Esta nueva coreografía de organización institucional y regulatoria es lo que pasamos a considerar a continuación.

La reestructuración de la gobernabilidad hídrica: del gobierno a la gobernabilidad del agua

Se han creado una serie de nuevos organismos institucionales y regulatorios (en el Reino Unido apropiadamente denominados *quangos*⁵) que tienen un poder considerable de toma de decisiones, pero que operan en un escenario político turbio con baja rendición de cuentas y sujetos a controles democráticos muy laxos. Estos cambios institucionales han sido invariablemente definidos como parte de un cambio más amplio, un pasaje de Gobierno a Gobernabilidad (Swyngedouw, 2000). Mientras que en el pasado la gestión del agua y de los servicios de agua y saneamiento y la política hídrica en general estaban, directa o indirectamente, bajo el control de algún nivel determinado de gobierno, ya sea del Estado Nacional o del gobierno local (municipal), en la década de 1990 se dio una proliferación masiva de nuevas instituciones, organismos y actores relacionados con la gestión del agua y los servicios básicos que están involucrados en la elaboración de las políticas y de la planificación estratégica del sector en una diversidad de escalas geográficas. Las generaciones sucesivas de directivas y regulaciones relacionadas con el agua al nivel de la Unión Europea (UE) y el proceso tortuoso de implementación de una política integrada de aguas a nivel europeo –en la forma de la Directiva Marco del Agua de la UE– dio lugar a un aumento del poder de la Comisión Europea (CE) en cuestiones hídricas. La historia política de las sucesivas etapas de negociación de la Directiva Marco sugiere un camino más bien tumultuoso en el cual varios actores (gobiernos nacionales, proveedores de servicios de agua y saneamiento, la CE, el Parlamento Europeo, diversos tipos de ONGs, etc.) jugaron roles diferentes, aunque el nivel de influencia de cada uno de estos actores sobre el proceso fue cambiando a lo largo del tiempo (Kaïka, 2001).

Además, como muestra el caso del Reino Unido, la privatización requirió la creación de una serie de nuevos organismos reguladores (en particular, OFWAT) y una redefinición de las competencias y prerrogativas de las organizaciones reguladoras ya existentes, como la Autoridad Nacional de los Ríos, la cual fue integrada en la Agencia Ambiental recientemente creada. Finalmente, la privatización en sí misma, por supuesto, les dio a las mismas empresas prestadoras del servicio mucho más poder y autonomía en términos de toma de decisiones estratégicas y de otro tipo. La privatización de facto significa sacarle parte del control al sector público y transferirlo al sector privado. Esto no sólo modifica los procedimientos de toma de decisión y desarrollo estratégico, sino que también afecta elementos menos tangibles, como el acceso a la información y a los datos. El resultado combinado de lo anterior ha sido una reconfiguración más o menos significativa (muy significativa en el Reino Unido, menos en otros casos como, por

⁵ Las *quangos* son “organizaciones casi no gubernamentales” (es la sigla de “quasi non-governmental organizations”), que cumplen algunas funciones de gobierno, como la regulación de servicios, pero sin formar parte del aparato de Estado aunque son financiados por departamentos del gobierno.

ejemplo, en los Países Bajos, entre los casos cubiertos en nuestro estudio) de las escalas de gobernabilidad del agua. Como Bob Jessop (1994) ha apuntado para otras cuestiones del ámbito público, la escala nacional ha sido redefinida (y parcialmente socavada) en términos de poder político, mientras que las instituciones y formas de gobierno supra y sub-nacionales se han convertido en más importantes. La privatización, a su vez, ha llevado a una externalización de una serie de funciones de mando y control (*command and control*). La consecuencia es una nueva “Gestalt” escalar de gobernabilidad, caracterizada por una articulación multi-escalar de instituciones y actores con diversos grados de poder y autoridad. En este contexto, los canales democráticos tradicionales de rendición de cuentas son cerrados, reducidos, o redefinidos. Una plétora de nuevas instituciones ha sido formada en una variedad de escalas geográficas. La proliferación de “organismos de gobierno” ha disminuido la transparencia del proceso de toma de decisiones y torna más difícil desentrañar y articular las geometrías de poder que dan forma a los resultados del proceso de toma de decisiones. En la práctica, puede ser argumentado que la transición del gobierno a la gobernabilidad implicó –a pesar de la multiplicación de actores e instituciones involucrados en la gestión del agua– una transferencia de competencias económicas y políticas claves al componente privado del complejo de gobernabilidad. Esto, sin embargo, no sucedió en un vacío social y, más bien, ha estimulado una constelación de conflictos sociales y políticos, sobre todo debido a las consecuencias que tiene este modelo de gobernabilidad privatista para la sustentabilidad de los sistemas socio-ambientales.

Proliferación de conflictos hídricos socio-espaciales y socio-ambientales

El crecimiento de la huella hídrica y la expansión de la escala de las operaciones del agua urbana, como consecuencia del crecimiento de la demanda per cápita y/o una población urbana todavía creciente, da lugar a una continua necesidad de expansión de la fuente de recursos hídricos de las ciudades. A pesar de los intentos por gestionar la demanda, la capacidad total de producción se ha incrementado en todos los casos estudiados (aunque a una tasa inferior que en años previos). Esto dio lugar a un crecimiento efectivo de la extracción de agua y/o a una creciente búsqueda por expandir las capacidades de producción hídrica. Al mismo tiempo, crecieron las presiones para usos alternativos (ecológico, recreacional, industrial y otros) del agua disponible, a menudo en un contexto de disponibilidad del recurso extremadamente limitadas o poco confiable. A pesar de que las presiones difieren de país en país y de ciudad en ciudad, las mismas son reales y han llevado a conflictos más o menos serios, o que amenazan serlo en un futuro cercano. El caso de Tel Aviv es, por supuesto, el más notorio (Tal, 2000). En los años de bajos niveles de precipitación, el actual sistema nacional integrado del agua, desde el cual Tel Aviv extrae sus recursos hídricos, alcanza su capacidad máxima. Además, algunos de los acuíferos que fueron utilizados en el pasado han sido afectados debido a la infiltración salina. Por último, el proceso de paz con los palestinos (que se encontraba ya en peligro mientras se escribía el texto original de este artículo) dio lugar a una promesa de derivar más agua hacia Gaza donde, actualmente, más de un millón de personas viven con un

suministro limitado a cerca de 25 litros/persona/día. Además, las negociaciones con Siria sobre el futuro de los Altos del Golán (en los cuales se encuentran las nacientes del Lago de Galilea, la fuente de agua más importante del país) pueden también afectar el balance hídrico total de Israel. Al momento de escribirse el original de este artículo se estaban llevando a cabo negociaciones para la compra e importación de agua desde Turquía. Este país tiene agua en abundancia, en parte gracias a la construcción del proyecto hídrico de Anatolia, que capta agua de las nacientes de los ríos que cuenca abajo son centrales para regar la región kurda y otros países del medio oriente. Si este proyecto continúa, lo que ya es una condición socio espacial precaria en la región verá extenderse su ámbito de impacto geopolítico a una zona geográfica más amplia, lo que podría intensificar una situación que ya es muy compleja y conflictiva.

De manera menos dramática, la condición hídrica urbana en Sevilla, una condición siempre sujeta a las circunstancias hidrológicas del río Guadalquivir y sus tributarios, está directamente ligada a las necesidades siempre crecientes del sector agricultor que demanda agua para riego (Murillo y Mateos, 2000). La política agrícola de la UE le demanda crecientemente mayores niveles de productividad al sector, el cual en Andalucía requiere cada vez más agua para riego, un agua sujeta a la regulación pública de los derechos de extracción anuales de los regantes. Durante períodos secos recurrentes, los conflictos entre el uso agrícola y el uso urbano del agua requieren ser cuidadosamente negociados a nivel político. Por otra parte, el aumento de la demanda de agua por parte de la ciudad y su propuesta de construir una nueva represa se enfrenta a objeciones ecológicas. Conflictos entre áreas de extracción y la expansión de la huella hídrica también pueden identificarse en Atenas, mientras que el nuevo reservorio propuesto por la empresa Thames Water para el suministro de Londres y su región es sumamente controversial. En Ámsterdam, el sistema de almacenamiento y purificación de agua basado en dunas está también bajo presión. En resumen, de distintas maneras, los cinco estudios de caso ilustran cómo la expansión de la frontera hídrica del agua urbana se encuentra con una creciente resistencia y, consecuentemente, se caracteriza por una intensificación de conflictos alrededor de una serie de nudos de tensión.

Además de estos conflictos socio-ambientales y espaciales, el giro hacia la privatización ha reabierto el debate sobre el estatus del agua. Mientras que el acceso general a los servicios de agua y saneamiento a un precio bajo o moderado para toda la población se había constituido en un hecho de sentido común durante el período “estatista”, las prácticas introducidas desde la década de 1990, orientadas a administrar los servicios de acuerdo con la lógica del mercado, han reabierto el debate sobre la accesibilidad a los mismos. En Gran Bretaña, por ejemplo, el número creciente de personas que fueron desconectadas del servicio debido a la falta de pago creció bruscamente durante los primeros años después de la privatización (Herbert et. al., 1995). Eventualmente, sobre la base de una mayor preocupación por el aumento de la exclusión social y los riesgos a la salud, el gobierno (como en otros países) fue forzado a introducir una legislación que prohíbe la desconexión del servicio y obliga a las empresas a entregar un volumen mínimo de agua.

El discurso y la política de la crisis: las políticas disputadas de gestión de la demanda

La producción discursiva de la “escasez”

En todos nuestros estudios de caso se evidencia una creciente preocupación por la gestión de la demanda, fundamentalmente como consecuencia del avance de la conciencia ambiental y por el riesgo de disminución de los recursos hídricos disponibles, lo cual ha intensificado el debate político y social sobre la “escasez” hídrica (Nevarez, 1996; Kallis y Coccossis, 2001). Como Kaïka (1999) ha remarcado, esta construcción discursiva de una narrativa e ideología hídricas particulares, especialmente notable durante, por ejemplo, la crisis relacionada con la sequía que afectó a la ciudad de Atenas a principios de los años 1980s, sirve a objetivos políticos y económicos específicos, incluyendo su repertorio determinado de políticas públicas. Un clima de crisis hídrica real, potencial o imaginada, no sólo sirve para promover inversiones adicionales para expandir la oferta de agua (como es el caso en Atenas o Sevilla), sino que también promueve y sostiene los proyectos de mercantilización de la gestión del agua y de los servicios esenciales de agua y saneamiento. Como el precio de referencia es aclamado como una de las principales herramientas para gestionar la “escasez”, la construcción discursiva del agua como un bien “escaso” se convierte en un componente importante de las estrategias de mercantilización o, incluso, de privatización. En este contexto, alianzas políticas extrañas, a menudo no santas, se forjan entre grupos que promueven el libre mercado en la gestión del agua y ciertos sectores del movimiento ambiental. La preocupación de estos últimos sectores por el incremento, socialmente construido, de la escasez hídrica y su capacidad creciente para comunicar el mensaje de la escasez hacia el público en general, con frecuencia lleva a estos sectores a coincidir con los argumentos que sostienen los defensores del libre mercado. Por ejemplo, algunos sectores del movimiento ambiental ven con buenos ojos los argumentos que postulan que la escasez del agua podría controlarse mediante la promoción de una mayor voluntad de pagar más por el agua por parte de los usuarios y el establecimiento de formas mercantiles de asignación social del acceso al agua, con lo cual dichos argumentos ganan cierto nivel de aceptabilidad entre el público, cuando no son presentados directamente como la única alternativa disponible para solucionar la “crisis”.

Las políticas de solución tecnológica

La gestión del ciclo urbano del agua y, en particular la gestión de la demanda, operan principalmente a través de una combinación de campañas orientadas a concientizar al público sobre el ahorro del agua por un lado, e intentos por reducir el consumo de agua a través de diversas soluciones tecnológicas por el otro. Generalmente, la relación costo-eficiencia de los dispositivos de ahorro de agua dependen tanto del precio de la tecnología como del precio del agua. En un contexto de precios de agua bajos, los dispositivos de ahorro no suelen ser rentables. Aunque todavía se discute cuál es el efecto agregado sobre el ahorro hídrico (la mayoría de los estudios indican una desaceleración en el crecimiento

de la demanda de agua, pero no una inversión de la tendencia al alza), la solución tecnológica para los problemas relacionados con el agua requiere inversiones significativas. Las empresas de agua privatizadas se mantienen renuentes a invertir en ese tipo de tecnologías (dado el costo que implica), mientras que los subsidios públicos pueden ser vistos como una subvención al sector privado (en el caso de un sector hídrico privatizado) o como una práctica opuesta a la ideología dominante que promueve la recuperación total de costos (en el caso de empresas públicas). Además, las regulaciones de la UE podrían prohibir ese tipo de apoyos estatales. Por lo tanto, a pesar de la disponibilidad de una amplia gama de dispositivos y tecnologías de ahorro de agua, su uso sigue siendo limitado y no es probable que tenga un impacto importante en el futuro cercano. De manera más importante, los efectos de desplazamiento (en términos de las implicaciones ambientales asociadas con el desarrollo y la producción de nuevas tecnologías) son casi invariable y completamente ignoradas y no forman parte de la auditoría ambiental. Incluso, es abundantemente claro que las tecnologías amigables con el ambiente, cuando son utilizadas en un sector, pueden tener efectos de desplazamiento adversos en otros sectores, debido a los impactos ambientales de su propio proceso de producción. Se requeriría una auditoría ambiental total para evaluar el beneficio ambiental neto derivado de las soluciones tecnológicas.

La globalización del H₂O y el desarrollo desigual

La mercantilización y la privatización de H₂O están crecientemente enmarcados en un proceso de globalización económica. Ya sean públicas o privadas, las empresas de agua y saneamiento están, cada vez más, expandiendo sus operaciones en términos geográficos, y se convierten en parte de un proceso competitivo internacional. En el caso de las empresas privadas, además, su estructura de capital está cada vez más internacionalizada. Por ejemplo, después de que el gobierno del Reino Unido abriera el sector de los servicios de agua y saneamiento a la competencia de mercado en diciembre de 1994, comenzó una actividad frenética de fusión y compra de compañías. Muchas empresas de agua del Reino Unido comenzaron a adquirir operadoras de otras partes del mundo, mientras que empresas británicas comenzaron a ser compradas por competidoras extranjeras. Por ejemplo, Thames Water (la empresa que brinda el servicio de agua y saneamiento en Londres) fue adquirida en septiembre del año 2000 por la empresa de multi-servicios alemana RWE.⁶ A escala global comenzó un proceso acelerado de concentración y consolidación de empresas de agua y saneamiento que rápidamente está llevando hacia una estructura económica cuasi oligopólica de las empresas de servicios públicos del sector. Dejando de lado las dificultades inherentes en la regulación de empresas globales (sobre todo en relación a su cumplimiento con normas ambientales y sociales, o con sus compromisos contractuales en materia de inversiones y mantenimiento de infraestructura), estos procesos levantan el espectro del surgimiento de estrategias

⁶ En diciembre de 2006, RWE transfirió la propiedad de Thames Water a Kemble Water Holdings Ltd., un consorcio empresarial liderado por el Macquarie Group, una entidad financiera australiana.

geográficas por parte de las empresas en relación a las inversiones y a la propagación de sus actividades, el flujo de agua-convertida-en-capital y el control del capital accionario de empresas. Además, estos procesos abren la posibilidad de que las empresas de agua y saneamiento se retiren de ciertos lugares y sitios determinados, adopten estrategias de selección de los ámbitos más beneficiosos en desmedro de la prestación de servicios en áreas menos atractivas comercialmente (*cherry picking*), o incluso puede llevar a quiebras o liquidación de activos de las propias empresas globalizadas. En un sector tan sensible y vital como el de los servicios urbanos de agua y saneamiento, cada una de estas posibilidades puede llegar a amenazar las condiciones de sustentabilidad urbana. Incluso, podría llevar a una situación en la cual se consolide la estrategia de *cherry picking* y el sector público deba encargarse de la necesaria provisión de agua y saneamiento en las zonas más problemáticas de la ciudad (en términos de costos), mientras que se le permita al sector privado optar por la provisión de servicios a los sectores urbanos en los que puede optimizar la rentabilidad empresarial.

¿Una cuestión de sustentabilidad?

El análisis ecológico-político del ciclo urbano del agua plantea serias cuestiones con respecto al debate sobre la sustentabilidad y su práctica política. A pesar de su bien conocida y bien documentada inherente ambigüedad y definición confusa (Wilbanks, 1994), el concepto de “sustentabilidad” se mantiene muy difundido y ampliamente utilizado en debates y documentos políticos (a menudo justamente debido a su significado impreciso, difuso y de múltiple interpretación). La interpretación ecológico-política sostiene que “sustentabilidad” es necesariamente un concepto caótico, a menos que sea dada una especificación clara y explícita sobre quién decide sobre qué es lo que debe ser sustentado, para beneficio de quién, dónde y por qué (Robinson, 1994). Los procesos socio-ecológicos son inherentemente desiguales, ya sea en relación a sus costos o a sus beneficios, tanto en términos sociales, económicos, ambientales o culturales. Además, los efectos ecológicos y las implicaciones sociales no pueden ser separados fácilmente uno de otro. Un enfoque ecológico-político debe estar más preocupado por analizar y proponer mecanismos sustantivos y procesuales a través de los cuales sea posible construir una coreografía más equitativa del poder social en relación a los tipos de entornos socio-ecológicos particulares que es necesario producir. En este sentido, la “sustentabilidad” está invariablemente posicionada o situada (Haraway, 1991; 1997). En resumen, la sustentabilidad urbana se refiere a las capacidades que tienen los individuos y los grupos sociales para producir las condiciones socio-ambientales de las cuales son parte, sin violar el derecho de otros a hacerlo también (Harvey, 1996). Un criterio fundamental para lograr esto es el de lograr una distribución equitativa del poder social y el establecimiento de procedimientos de toma de decisiones transparentes y democráticos. En relación con esto, a continuación analizaremos los momentos críticos del ciclo urbano del agua, como fueron dilucidados previamente, en relación a la problemática de la sustentabilidad tal como acabamos de definirla.

Sustentabilidad urbana y momentos críticos en el ciclo del agua

Agua urbana: ¿bien público o mercancía privada?

El reciente giro hacia la conversión de H₂O en una mercancía tiene profundas implicaciones para el significado social, político y cultural de la valoración del agua. En primer lugar, el agua es convertida en ganancia y en acumulación de capital por instituciones privadas o público-privadas. Proveer servicios de agua y saneamiento se convierte, de esta manera, en un medio para alcanzar un objetivo económico posterior: el crecimiento y la maximización de la ganancia. En la medida en que las empresas privadas realicen esto, las actividades relacionadas con el agua se convierten, justamente, en un elemento clave dentro de la estrategia predominantemente corporativa de las empresas de agua y saneamiento, que están rápidamente transformándose en empresas internacionales y de multi-servicios. Segundo, los usos y funciones no económicos del agua tienen que ser regulados por instituciones gubernamentales que a menudo enfrentan una seria oposición, conflictos u otras restricciones frente a las poderosas empresas privadas. Incluso, se hace cada vez más difícil, si no imposible, integrar la política hídrica dentro de una política urbana, económica y social más amplia que implique subvenciones cruzadas, usos alternativos del agua o una política pública socialmente estratificada. Tercero, este cambio implica, inevitablemente, una modificación en la geometría del poder social. Los actores y las empresas del sector privado se vuelven voces mucho más influyentes en las decisiones estratégicas relacionadas con el agua, a expensas de otras organizaciones de la sociedad civil y del Estado. Cuarto, mientras que el ciclo del agua opera en ritmos temporales que son parte del sistema ambiental más amplio, crecientemente, sin embargo, se ve cada vez más forzado a operar en el marco de los ritmos temporales marcados por los períodos de amortización dictados por los estrategias empresariales y los ciclos económicos. Quinto, la naturaleza privatizada de partes cruciales del ciclo del agua disminuye la transparencia de los procedimientos de toma de decisión y limita el acceso a datos e información que permita a otros grupos sociales adquirir información relevante sobre la cual pueda basar sus puntos de vista, decisiones, y opciones. Finalmente, la producción y distribución del agua deviene incorporada en una creciente economía global en la cual los flujos de inversión, los mercados de capitales financieros, y las decisiones de inversión dan forma a los contornos en los cuales opera la economía del agua urbana. En suma, la transformación del agua de bien público a mercancía privada altera la coreografía de poder a través de la cual el ciclo socio-hidrológico urbano es organizado.

El nexo oferta/demanda y el enigma inversión/precio

Cuando el precio de referencia se convierte en el principio central que organiza el mercado del agua, y en el contexto de una oferta relativamente fija, la gestión de la demanda se convierte en un trabajo complicado. El control monopólico del mercado que está inevitablemente asociado al suministro de servicios de agua y saneamiento en red,

demanda una fuerte regulación de precios por parte del Estado u otras agencias gubernamentales. Además, los esfuerzos por reducir el consumo de agua por razones ambientales son contrarrestados por los requerimientos de la política de recuperación de costos, que depende de la fijación de precios y de las cantidades producidas. Invariablemente, las empresas de agua y saneamiento operan en el marco estrecho que determinan, por un lado, los sistemas reguladores de fijación de precios y, por otro, el requerimiento de realizar costosas inversiones tecnológico-organizaciones para incrementar la productividad. Se hace muy difícil gestionar la tríada inversión/precio/oferta, particularmente en un contexto de creciente presión por reducir la demanda. Todos los estudios de caso considerados sugieren una tendencia continua a incrementar la oferta, a pesar de la preocupación retórica por la gestión de la demanda. La costosa introducción de tecnologías de ahorro de agua es, como mucho, lenta, mientras que los mayores esfuerzos son realizados para aumentar el suministro, a pesar de la, muchas veces, formidable oposición. Se está volviendo abundantemente claro que el precio de referencia es insuficiente para regular la asignación y el uso eficiente de un recurso como el agua. Esto es particularmente cierto si tomamos en cuenta que los aspectos ecológicos y culturales juegan un rol cada vez más importante en relación al ciclo urbano del agua, y la regulación de dichos aspectos demanda instrumentos de naturaleza política antes que económica.

Lucha socio-espacial por el agua

La doble tensión generada, por una parte, por el continuo incremento de la demanda urbana de agua, y, por otra parte, por la gran presión por asignar agua a otras funciones, ha hecho que proliferen tiranteces y conflictos en relación a los procesos de abstracción, asignación y uso del agua. Estos conflictos pueden tomar diferentes formas, variando desde una diferenciación social creciente en términos del consumo de agua, conflictos entre los usos urbanos, agrícolas, industriales o ecológicos del agua, hasta contiendas entre áreas de extracción del recurso y áreas de consumo urbano (reflejadas por ejemplo en confrontaciones en torno de proyectos para construir nuevos reservorios o represas). Además, la globalización de las empresas de agua y saneamiento refleja una estrategia en la cual aguas locales, convertidas en capital, son geográficamente re-asignadas a otros lugares y otras ciudades. Sin lugar a dudas, el resultado de estas luchas y conflictos es expresión de las relaciones de poder desiguales que caracterizan la organización del ciclo hidrológico.

Nuevos actores y una gris rendición de cuentas

La proliferación de organismos regulatorios y sistemas de gobernabilidad asociados con el ciclo hidrológico a escala local, nacional o internacional, ha contribuido a la emergencia de una estructura regulatoria “densa”, por lo menos en los países

desarrollados, con responsabilidades definidas de forma ambigua y con criterios imprecisos de rendición de cuentas. Dependiendo de la escala geográfica de organización y de las características institucionales de las empresas de agua y saneamiento de que se trate, los conjuntos de actores involucrados en los procedimientos de toma de decisión serán diferentes. La coreografía de la participación de los “actores interesados” (*stakeholders*) es desigual y disímil y, en muchas instancias, opera por fuera de los canales políticos democráticos tradicionales. Algunos actores están bien representados en algunos contextos pero son excluidos de otros espacios, mientras que existen actores que están totalmente ausentes de los escenarios de poder donde se toman las decisiones fundamentales.

Agua y riesgo de mercado

En la medida que las empresas de agua operan, cada vez más, como actores económicos privados, están crecientemente sujetas a riesgos de mercado regulares. A pesar de que proveen un servicio fundamental y esencial, la supervivencia económica de los operadores de agua y saneamiento no está necesariamente garantizada. Adquisiciones, desinversiones, relocalizaciones geográficas, quiebras, operaciones ineficientes, y otras cuestiones similares son, por supuesto, endémicas a una economía de mercado. De hecho, eso es exactamente lo que se supone que deben hacer las dinámicas de mercado, por ejemplo, eliminar las empresas de bajo rendimiento y relocalizar recursos económicos de actividades menos redituables hacia aquellas más redituables. Esto plantea interrogantes particulares con respecto a la sustentabilidad a largo plazo de los sistemas urbanos de abastecimiento de agua basados en principios de mercado. En ausencia de fuertes inventivos para mejorar la productividad o la eficiencia, y dado el alto costo y el horizonte de largo plazo de las inversiones de capital fijo en infraestructura hídrica, las empresas privadas pueden fracasar en mantener los sistemas de agua operando eficientemente. Además, el riesgo de fracaso de los sistemas no sólo confronta a los residentes urbanos con los proveedores de servicios, sino que un suministro insuficiente o demasiado costoso trae también serios riesgos a otros sectores económicos. En la medida en que las economías urbanas están cada vez más basadas en los servicios, una mezcla de actividades empresariales y de servicios personales, como el turismo o festivales urbanos espectaculares, entre muchas otras actividades dependientes de servicios de agua y saneamiento confiables y baratos (como también de otros medios colectivos de consumo), constituyen un ingrediente clave para el éxito económico de las ciudades. El fracaso de los sistemas de agua y saneamiento mercantilizados o privatizados llevaría, a mediano plazo, a una situación en la cual el Estado (cualquiera sea su nivel) se tenga que involucrar nuevamente en el sector de forma más directa. Esto ya es evidente en el contexto del Reino Unido (así como en Atenas). Hay una tendencia a dejar la parte de la infraestructura de red de los servicios de agua y saneamiento en manos del sector público, mientras que las actividades más redituables de operación y gestión se les garantizan a las empresas privadas. Esto implica, de hecho, un subsidio indirecto al sector privado por parte del Estado y, en términos económicos, distorsiona el funcionamiento del mercado.

De hecho, en un contexto en el cual el riesgo del fracaso del servicio de agua y saneamiento es demasiado dramático para ser contemplado, el Estado tendrá que mantenerse (o volver a ser) un jugador clave en la organización de los sistemas de suministro de estos servicios. Esta situación se hará aún más pronunciada en la medida en que las condiciones ambientales y sanitarias de las áreas urbanas continúen deteriorándose.

Breve conclusión: produciendo ambientes urbanos sustentables

La producción de ambientes urbanos sustentables, por lo tanto, requiere un sistema político y administrativo que involucre a todos los actores sociales relevantes en todas las escalas geográficas. Además, requiere de un marco político que no aisle la circulación del agua de otros procesos relacionados con la sustentabilidad. De hecho, requiere un enfoque más comprensivo e integral en el que el suministro de agua esté integrado a la política de salud y saneamiento, a consideraciones ecológicas, a los procesos socioeconómicos y a los sistemas de planificación y gobernabilidad urbanas. La creciente fragmentación de los ámbitos políticos (en parte como resultado de la mercantilización y la privatización) hace que este objetivo sea más remoto que nunca.

Referencias

- Amin A. (Ed.) (1994) Post-Fordism: A Reader. Oxford: Blackwell.
- Bakker K. (1999) “Privatizing Water: The political ecology of water in England and Wales”. Unpublished DPhil Thesis, School of Geography and the Environment, Oxford: Universidad de Oxford.
- Bakker K. (2000) “Privatizing Water: Producing Scarcity: The Yorkshire drought of 1995”, Economic Geography 76(1), pgs. 4-27.
- Bakker K. (2001) “Paying for Water: Equity and Water Pricing in England and Wales”, Transactions of the Institute of British Geographers, 26(2), pgs. 143-167.
- Benton T. (Ed.) (1996) The Greening of Marxism. Nueva York: Guilford Press.
- Bernstein M.A.(1955) Regulating Business by Independent Commission, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bond P. (1997), “Privatization, protest and participation: citizen opposition to the World Bank in Haiti and South Africa”, paper presented to the World Bank/NGO Dialogue on Privatization, Washington D.C.: Amigos de la Tierra y Banco Mundial.
- Braun B. y N. Castree (Eds.) (1998) Remaking Reality. Nature at the Millenium. Londres: Routledge.
- R. Burgess, M. I. Carmona, y Th. Kolstee (1997), The Challenge of Sustainable Cities. Londres: Zed Books.
- Castro, J. E., E. Swyngedouw, y M. Kaïka (2000), “Metropolitan areas and sustainable use of water: the case of London”, Informe de Investigación, Proyecto Áreas Metropolitanas y Uso Sustentable del Agua (METRON), 1997-2000, financiado por el Programa Marco IV, Dirección General de Investigación, Programa de Medio Ambiente y Clima, Dimensión Humana del Cambio Ambiental (DGXII), Unión Europea. Oxford: Universidad de Oxford.
- Cronon W. (1991), Nature’s Metropolis: Chicago and the Great West. Nueva York: W.W. Norton.
- Cutter S. L. (1995). “Race, class and environmental justice.” Progress in Human Geography, 19(1), pgs. 111-122.
- Dalhuisen, J., C. Rodenburg, H. L. F. De Groot, y P. Nijkamp (2000), “Metropolitan areas and sustainable use of water: the case of Amsterdam”, Informe de Investigación, Proyecto Áreas Metropolitanas y Uso Sustentable del Agua (METRON), 1997-2000, financiado por el Programa Marco IV, Dirección General de Investigación, Programa de Medio Ambiente y Clima, Dimensión Humana del Cambio Ambiental (DGXII), Unión Europea. Ámsterdam: Universidad Libre de Ámsterdam.
- Environment Agency (1997) Saving Water: Taking Action. The responses to the Consultation Report on Water Conservation and Demand Management, Bristol: National Water Demand Management Centre.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Environment Agency y The Local Government Management Board (1998), Sustainable Water Management – Promoting Water Efficiency, Local Agenda 21 Roundtable Guidance, Londres: EA y LGMB.

Escobar A. (2001) “Culture sits in places: reflections on globalism and subaltern strategies of localization”, Political Geography, 20(2), pgs. 139-174.

Gandy M (1997) “The making of a regulatory crisis: restructuring New York City's water supply”, Transactions of the Institute of British Geographers, 22(3), pgs. 338-358.

Gottlieb R., y M. Fitzsimmons (1991). Thirst for Growth. Tucson: The University of Arizona Press.

Goubert, J.P. (1989), The Conquest of Water. Cambridge: Polity Press.

Haraway D. (1991), Simians, Cyborgs and Women - The Reinvention of Nature, Londres: Free Association Books.

Haraway D. (1997), Modest-Witness@Second-Millennium.FemaleMan@-Meets OncoMouseTM, Londres: Routledge.

Hardoy A., y R. Schusterman (1999), “Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos”, Medio Ambiente y Urbanización, 15(54), pgs. 63-76.

Harvey D. (1996), Justice, Nature and the Geography of Difference, Oxford: Blackwell.

Hassan J. (1998), A History of Water in Modern England and Wales. Manchester: Manchester University Press.

Houghton G., y C. Hunter (1994), Sustainable Cities. Londres: J. Kingsley.

Herbert A., y E. Kempson (1995), Water Debt & Disconnection, Londres: Policy Studies Institute (PSI).

Herrington P., y C. Price (1987) What Price for Private Water, Londres: Public Finance Foundation.

Hundley, N. (1992), The Great Thirst. Berkeley and Los Angeles. Los Angeles: University of California Press.

Jessop B. (1994), “The Transition to post Fordism and the Schumpeterian Workfare State”, en R. Burrows y B. Loader (Eds.), Towards a Post Fordist Welfare State?, Londres: Routledge, pgs. 13-37.

Kaïka M. y E. Swyngedouw (2000), “Fethisizing the modern city: the phantasmagoria of urban technological networks”, International Journal of Urban and Regional Research, 24(1), pgs. 120-138.

Kaïka M. (1999) “Modernity and the Urban Spaces of Produced Nature: the Politics and Culture of the Urbanisation of Water in Athens (1834-1999)”. Unpublished DPhil Thesis, School of Geography and the Environment, Oxford, Universidad de Oxford.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Kaika, M. (2001). “Creating the European Water Framework Directive”, Interim Project Report, Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-Level Context, Contrato de Proyecto N°: HPSE-CT-1949-00028, Oxford, Universidad de Oxford, pgs. 30-97.

Kallis, G. y H. Coccossis (2001), “Metropolitan areas and sustainable use of water: the case of Athens”, Informe de Investigación, Proyecto Áreas Metropolitanas y Uso Sustentable del Agua (METRON), 1997-2000, financiado por el Programa Marco IV, Dirección General de Investigación, Programa de Medio Ambiente y Clima, Dimensión Humana del Cambio Ambiental (DGXII), Unión Europea. Mitilene: Universidad del Egeo.

Kallis, G. y H. Coccossis (2002), “Water for the city: lessons from tendencies and critical issues in five advanced metropolitan areas”, Built Environment, 28(2), pgs. 96-110.

Keil R. (Ed.) (2000), Political Ecology: Global and Local. Londres: Routledge.

Keil R. y J. Graham (1998), “Reasserting nature: constructing urban environments after Fordism”, en B. Braun y N. Castree N. (Eds.) Remaking Reality. Nature at the Millenium. Londres: Routledge, pgs. 100-125.

Laituri M. y A. Kirby (1994). “Finding fairness in America’s cities? The search for environmental equity in everyday life,” Journal of Social Issues 50(3), pgs. 121-139.

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

Latour B. (1993) We Have Never Been Modern, Londres, Harvester Wheatsheaf.

Latour B. (1996) “To modernize or to ecologize? That’s the question”, en B. Braun B. Y N. Castree (Eds.), Remaking Reality. Nature at the Millenium. Londres: Routledge, pgs. 221-242.

Latour B. (1999), Politiques de la Nature. Comment Faire Entrer les Sciences en Démocratie. París: La Découverte.

Littlechild S. (1988), “Economic regulation of privatised water authorities and some further reflections,” Oxford Review of Economic Policy, 4(2), pgs. 40-68.

Littlechild S. (1986), Economic Regulation of Privatised Water Authorities, Londres: Her Majesty's Stationery Office (HMSO).

Lorrain D. y G. Stoker (1997), The Privatization of Urban Services in Europe, Londres: Pinter.

Maloney, W. A., y J. Richardson (1995), Managing Policy Change in Britain: the Politics of Water, Edimburgo: Edinburgh University Press.

Martin S. Y D. Parker (1997), The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the UK, Londres: Routledge.

Millward B. (1991), “Emergence of gas and water monopolies in nineteenth century Britain: contested markets and public control”, en J. Foreman-Peck (Ed.), New

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Perspectives in Late Victorian Economy: Essays in Quantitative Economic History 1860-1914, Londres: Cambridge University Press.

Moulaert F. y E. Swyngedouw (1987), “A regulation approach to the geography of the flexible production system”, Environment and Planning D: Space and Society, 7(3), pgs. 327-345.

Mukhopadhyay A. K. (1975), “The politics of London water”, The London Journal, 1(2), pgs. 207-226.

Murillo, E. y J. Mateos (2000), “Metropolitan areas and sustainable use of water: the case of Seville”, Informe de Investigación, Proyecto Áreas Metropolitanas y Uso Sustentable del Agua (METRON), 1997-2000, financiado por el Programa Marco IV, Dirección General de Investigación, Programa de Medio Ambiente y Clima, Dimensión Humana del Cambio Ambiental (DGXII), Unión Europea. Sevilla: Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla S.A. (EMASESA).

Nevarez L. (1996) “Just wait until there's a drought: mediating environmental crises for urban growth”, Antipode, 28(3), pgs. 246-272.

Newman, P. (1990), “Social organisation for ecological sustainability: toward a more sustainable settlement pattern”, Social Structures for Sustainability: fundamental questions, Paper N° 11. Canberra: Centre for Resource and Environmental Studies, Universidad Nacional de Australia.

Norgaard R. (1994), Development Betrayed. Londres: Routledge.

O'Connor J. (Ed.) (1998), Natural Causes: Essays in Ecological Marxism. Nueva York: Guilford.

OFWAT – Office of Water Services (1999) “Checks, balances and competing pressures looking forward at the role of the regulator”, Director General’s Address to the Centre for the Study of Regulated Industries, 13 de septiembre de 1999, Londres: London School of Economics.

OFWAT – Office of Water Services (2000a), The Current State of Market Competition, Birmingham: OFWAT.

OFWAT – Office of Water Services (2000b), The Changing Structure of the Water and Sewerage Industry in England and Wales, Birmingham: OFWAT.

OFWAT – Office of Water Services (2000c), New Ownership Structures in the Water Industry. A Consultation Paper by the Director General of Water Services, Birmingham: OFWAT.

Parker, D. (1997), “Privatisation and regulation: some comments on the UK experience”, Occasional Paper No.5. Londres: Centre for the Study of Regulated Industries (CRI) y The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA).

Peet, R. y M. Watts (Eds.) (1996), Liberation Ecologies. Environment, Development and Social Movements. Londres: Routledge.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

- Peet, R. y M. Watts (1993), "Introduction: development theory and environment in an age of market triumphalism." Economic Geography 69(3), pgs. 227-253.
- Robinson, M. (1994), Sustainable Development, but for Whom?, Londres: Catholic Fund for Overseas Development (CAFOD).
- Satterthwaite D. (1999), The Earthscan Reader in Sustainable Cities. Londres: Earthscan.
- Savedoff W. Y P. Spiller (1999), Spilled Water. Institutional Commitment in the Provision of Water Services, Washington D. C.: Interamerican Development Bank (IDB).
- Swyngedouw E. (1996) "The city as a hybrid: on nature, society and cyborg urbanization", Capitalism, Nature, Socialism, 7(2), pp. 65-80.
- Swyngedouw E. (1999) "Modernity and Hibridity: Nature, Regeneracionismo, and the Production of the Spanish Waterscape, 1890-1930", Annals of the Association of American Geographers, 89(3), pgs. 443-465.
- Swyngedouw E. (2000), "Authoritarian governance, power and the politics of rescaling", Environment and Planning D: Society and Space, 18(1), pgs. 63-76.
- Swyngedouw E. (1997), "Power, nature and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880-1980", Environment and Planning A, 29(2), pgs. 311-332.
- Swyngedouw E. (1998). "Homing in and spacing out: re-configuring scale", en H. Gebhardt, G. Heinritz y R. Weissner (Eds), Europa im Globalisierungsprozess von Wirtschaft und Gesellschaft. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, pgs. 81-100.
- Swyngedouw E., y M. Kaïka (2000), "The Environment of the city or ... the urbanization of nature", en G. Bridge y S. Watson (Eds.), Companion to Urban Studies, Oxford: Blackwell.
- Tal, A. (2000). "Metropolitan areas and sustainable use of water: the case of Tel Aviv – Yaffo", Informe de Investigación, Proyecto Áreas Metropolitanas y Uso Sustentable del Agua (METRON), 1997-2000, financiado por el Programa Marco IV, Dirección General de Investigación, Programa de Medio Ambiente y Clima, Dimensión Humana del Cambio Ambiental (DGXII), Unión Europea. Tel Aviv: Universidad de Tel Aviv.
- Taylor G. (1999), State Regulation & the Politics of Public Service. The Case of the Water Industry, Londres y Nueva York: Mansell.
- Ward C. (1997), Reflected in Water. A Crisis of Social Responsibility, Londres y Washington DC: Cassell.
- Wilbanks T. J. (1994), "'Sustainable development' in geographic perspective." Annals of the Association of American Geographers, 84(4), pgs. 541-556.

ARTÍCULO 2

¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública¹

David Hall,²

Public Services International Research Unit (PSIRU), Universidad de Greenwich

El invento de las APPs: doblegar las normas fiscales para el beneficio privado

“Si eres un sector público que funciona bien, no deberías necesitar APPs.
Si funcionas mal, no deberías acercarte a ellas”.

Entrevistado, citado en Bain (2013).

Una Asociación Público-Privada (APP) es un contrato celebrado entre la administración pública y la empresa privada en virtud del cual:

- Una empresa privada financia, construye y gestiona algún elemento de un servicio público; y
- La empresa privada cobra a lo largo de varios años, ya sea mediante las tarifas abonadas por los usuarios (un sistema a menudo denominado concesión), o mediante los pagos de la autoridad pública, o una combinación de ambos (Hodge y Greve, 2007).³

¹ La versión original del texto fue publicada en 2014. El texto editado que publicamos aquí se basa en una versión actualizada del texto original publicado en febrero de 2015 por PSIRU. Algunos datos pueden estar desactualizados debido al tiempo transcurrido, pero el contenido amerita su re-publicación dada la importancia que reviste la información presentada.

² E-mail: halldj@gmail.com.

³ El término “asociación público-privada” se ha utilizado también con otros dos significados. En primer lugar, se utiliza, sobre todo en la Unión Europea, para referirse a las empresas de servicios públicos cuyas acciones son en parte propiedad de un gobierno o un municipio, y en parte de una empresa privada. En segundo lugar, el término también ha sido libremente utilizado desde finales de la década de 1990 por los gobiernos y las instituciones como un eufemismo de “privatización”, término que en esa época había adquirido una mala reputación generalizada. Sin embargo, ya existe evidencia de que para el año 2014 las

El concepto de APP no se utilizó antes de los años 1990, pero las concesiones han existido durante muchos siglos. El principio consistía en que la empresa privada se comprometía a invertir su propio dinero y a cambio el Estado garantizaba a la empresa el monopolio en el suministro de ese servicio en la zona, y así la empresa podía obtener un retorno sobre el capital cobrando a los usuarios. Las concesiones se utilizaron con frecuencia en el siglo XIX para implantar sistemas de agua, gas y electricidad, así como ferrocarriles, lo que implicaba una elevada inversión de capital. Pero no fueron capaces de proporcionar la magnitud de inversión requerida para los servicios universales a precios asequibles, por lo que, en general, fueron reemplazadas por entidades públicas que utilizaban financiación pública.

La versión moderna de las APPs, en la que el gobierno paga a la empresa privada en lugar de los consumidores, fue inventada en Reino Unido en los años 1980 por el gobierno de Margaret Thatcher.⁴ La introducción de reglas fiscales neoliberales redujo el endeudamiento estatal, pero el gobierno quería poder invertir en infraestructura pública. Las APPs eran la solución, bajo el epígrafe de Iniciativa de Financiación Privada (IFP). Aunque el gobierno se compromete a sufragar la inversión, como si él mismo hubiera tomado prestado el dinero, durante un periodo de 25 años o más, las normas contables permiten tratarlas como un préstamo privado, no como un préstamo público, de modo que el dinero puede tomarse prestado sin infringir las normas fiscales. La política también era atractiva para el gobierno de Thatcher, ya que representaba otra forma de privatización, permitiendo a las empresas privadas beneficiarse del dinero público, y exigiendo a los servicios públicos que proporcionaran oportunidades comerciales rentables.

Las APPs nacieron como una estratagema contable, una manera de sortear las propias restricciones del gobierno sobre el endeudamiento público, y siguen siendo la gran atracción para los gobiernos y las instituciones internacionales. De la misma forma que empresas como Enron habían intentado ocultar sus auténticos pasivos trasladándolos “fuera del balance”, los gobiernos comenzaron a utilizar las APPs como “estratagemas... gracias a las que las cuentas públicas imitaban la contabilidad creativa de algunas empresas en el pasado”. Desde la caída de Enron, estas estratagemas han sido prohibidas para las empresas, pero las APPs –que se fundamentan en los mismos principios de disimular pasivos– son fervorosamente promovidas como el camino a seguir por los gobiernos (EU Observer, 2005).

Para las empresas privadas implicadas –bancos, constructoras y empresas de servicios– las APPs representan una oportunidad comercial sumamente atractiva. Un solo contrato (generalmente suscrito en gran medida por la propia administración pública) les proporciona una fuente de ingresos durante 25 años o más. Las empresas pueden presionar a los políticos para garantizar que los gobiernos creen APPs, y las renegocien

instituciones internacionales también querían evitar utilizar el término APP, pues había adquirido tan mala reputación como el término “privatización”.

⁴ Al igual que la privatización, las APPs también fueron desarrolladas al mismo tiempo por la dictadura militar en Chile, por ejemplo, mediante APPs para la educación técnica y profesional: véase, por ejemplo, Grunwall, 2008.

cuantas veces sea necesario durante los extensos años del contrato. Desde el principio, la IFP fue criticada tanto por la derecha como por la izquierda por ser mucho más onerosa que el uso de financiación pública, por perjudicar a los servicios, y por tratarse de una “estafa” para encubrir la inversión y el endeudamiento público real. Sin embargo, fue adoptada y acelerada por posteriores gobiernos de Reino Unido, y se creó una unidad especial dentro de la Tesorería, integrada principalmente por ejecutivos del sector privado, con el propósito de que actuara como un centro permanente dentro del gobierno para promover proyectos de IFP. Este se ha convertido en el modelo para las unidades de APPs creadas por numerosos gobiernos de todo el mundo (Parlamento del Reino Unido, 2001).

El Reino Unido ha utilizado las APPs para construir una amplia gama de edificaciones e infraestructuras: hospitales, escuelas, carreteras, ferrocarriles, instalaciones de defensa, y oficinas gubernamentales. Conforme se ampliaron los límites neoliberales de endeudamiento de la administración pública, también lo hicieron las APPs (por ejemplo, en Europa, donde las normas de la Unión Europea [UE] empezaron a limitar el endeudamiento público al 3 por ciento del Producto Bruto Interno [PIB]). Así pues, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y EE.UU. todos empezaron a utilizar las APPs como un componente de la política de privatización, y una forma de equilibrar los presupuestos mediante la ocultación del endeudamiento. En los países en desarrollo, los bancos de desarrollo y las empresas multinacionales fomentaron la proliferación de APPs en los años 1990, especialmente en los sectores del agua y de la energía, como parte de la promoción general de la privatización – y como una forma de evitar las restricciones fiscales que las mismas instituciones financieras internacionales imponían en los países en desarrollo. La principal forma de privatización del agua eran las concesiones o los contratos de arrendamiento, que son una forma tradicional de APP. En el sector energético, se ha producido una introducción generalizada de productores independientes de energía (IPP por sus siglas en inglés) con la compra de la electricidad por el sector público garantizada a largo plazo. Por su parte, estos se han enfrentado a una fuerte resistencia popular en muchos países, lo que ha conducido a la rescisión de numerosas concesiones de agua.

El malestar de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional

Existe un dilema para los legisladores en materia fiscal, como la UE y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre la aplicación de la disciplina fiscal – que requeriría reglas mucho más estrictas para las APPs – y un deseo de promover la privatización en general, que implicaría facilitar el uso de APPs. La Comisión Europea (CE) ha expresado diversas opiniones sobre las relaciones entre las APPs y la disciplina fiscal. El informe de 2003 sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) (elaborado antes de la sentencia Eurostat) afirmó:

Existe el riesgo de que el recurso a las APPs esté cada vez más motivado por el propósito de situar la inversión fuera de los presupuestos públicos, con el fin de

eludir las restricciones presupuestarias. Si este fuera el caso, podría suceder que se llevaran a cabo APPs aun resultando más costosas que la inversión meramente pública (CE, 2003: 102).

En octubre de 2005, el tema de las APPs volvió a tratarse con recelo:

El Comisario de Asuntos Monetarios, Joaquín Almunia, acusó a los gobiernos nacionales de utilizar “estratagemas” para reducir artificialmente el déficit presupuestario, mientras los Estados miembros intentan dar la impresión de cumplir las normas de la Eurozona.... Hizo especial hincapié en las denominadas Asociaciones Público-Privadas (APPs), que comparten el peso financiero de los grandes proyectos de infraestructura. Según el Sr. Almunia, cada vez es más difícil para el ejecutivo de la UE, encargado de controlar el rendimiento presupuestario de los Estados miembros, examinar estas tendencias y determinar la envergadura real de los déficits de los países.... Asimismo, el Comisario destacó que Europa debe evitar una situación en la que las cuentas públicas imiten la contabilidad creativa de algunas empresas en el pasado (EU Observer, 2005).

El dilema se resolvió, para los partidarios de las APPs, con un fallo emitido por EUROSTAT, la Oficina Estadística de la Comisión Europea, que sostenía que los activos involucrados en una APP deben clasificarse como activos no gubernamentales y, por consiguiente, registrarse fuera del balance del gobierno, siempre que (a) el socio privado asuma el riesgo de construcción, y (b) que el socio privado asuma el riesgo de disponibilidad o el riesgo de demanda (EUROSTAT, 2004).

El FMI se mantuvo escéptico ante esta sentencia, al considerarla una invitación para establecer una contabilidad creativa que eludiera las normas fiscales. En marzo de 2004 calificó la resolución de Eurostat como “problemática” (FMI, 2004a: 22), declarando que la

reciente decisión de Eurostat sobre la contabilidad de transferencia de riesgos constituye un motivo de preocupación considerable, ya que podría dar lugar a que la mayoría de las APPs se clasifiquen como inversión privada.... Dado que la mayoría de las APPs afectan al sector privado que asume los riesgos de construcción y disponibilidad, serán probablemente tratadas como inversión privada, aunque el gobierno asuma un riesgo de demanda considerable (por ejemplo, al garantizar al operador privado un nivel mínimo de demanda para el servicio prestado a través de la APP)... la reciente decisión.... podría, por lo tanto, proporcionar un incentivo para que los gobiernos de la UE recurran a las APPs principalmente para eludir las restricciones fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (FMI, 2004b: 27).

Auge y caída: atrapadas por la crisis

Hasta finales de los años 2000, se produjo en muchos países un crecimiento del número de APPs, pero este fenómeno se ha visto muy afectado por la crisis financiera, que ha hecho que sea muy difícil para las empresas privadas pedir préstamos. Las empresas siempre tenían que abonar intereses más altos que los gobiernos – pero después de la crisis, la diferencia se ha incrementado, puesto que los bancos no están dispuestos a prestar dinero a empresas privadas para proyectos de gran envergadura a largo plazo.

En Europa, el número y el importe económico de las APPs en 2012 fue el más bajo, durante al menos 10 años, con 66 nuevos acuerdos que ascendían a un valor de 11 700 millones de euros. La mitad de esta cifra correspondía al Reino Unido, y la mayoría del resto se situaba en Francia y en los Países Bajos; el resto de Europa hacía muy poco uso de las APPs. El tipo de interés medio de los préstamos de las APPs aumentó. Los principales factores subyacentes a este descenso de las APPs, según el Banco Europeo de Inversiones (BEI), fueron los cambios en la coyuntura política, la falta de garantías estatales, y las medidas de austeridad que provocaron recortes generales en los planes de inversión pública (Carty y Veceric, 2013). Aunque las APPs suelen promoverse como una solución para los países que tienen restricciones fiscales, los hechos sugieren que, más bien, empeoran los problemas fiscales. Según el BEI, los seis países que más han recurrido a las APPs en los últimos años son Chipre, Grecia, Irlanda, Portugal, España y Reino Unido. Cuatro de estos países están sujetos a los paquetes de rescate de la “troika” (compuesta por la CE, el Banco Central Europeo [BCE], y el FMI) y los otros dos, España y Reino Unido, se enfrentan a grandes problemas fiscales. Tanto en Portugal como en Chipre, los estudios de la “troika” han considerado a las APPs como causa contribuyente a los problemas fiscales de los países, y han solicitado una auditoría y una renegociación de las APPs existentes, así como el bloqueo de nuevas APPs (Kappeler y Nemoz, 2010).

En América Latina, las APPs también se concentran en muy pocos países. A inicios de 2015, Brasil y México representaban el 65 por ciento de todas las APPs; mientras que Colombia, Perú y Chile representaban un 15 por ciento más.

Tabla N° 1. APPs Financiadas entre 1985 y 2009, por región.

Región	Número de APPs	Miles de millones de dólares
Europa	642	302.9
Asia	346	155.0
América Latina	253	82.4
EEUU y Canadá	440	75.4
África/MENA	66	29.2
Total Mundial	1747	644.8

Fuente: Kappeler (2012); OCDE (2013).

Tabla N° 2. APPs Financiadas entre 1985 y 2009, por sector.

Sector	Número de APPs	Miles de millones de dólares
Carreteras	567	306.7
Ferrocarriles	153	138.2
Agua	564	105.3
Otros (escuelas, hospitales, etc.)	463	94.6
Total Mundial	1747	644.8

Fuente: Kappeler (2012); OCDE (2013). Nota: APPs energéticas no cubiertas.

Las APPs en perspectiva: un aporte muy reducido

A pesar del esfuerzo de promoción masivo, las APPs tienen dificultades para proporcionar algo más que una parte ínfima de la inversión mundial en infraestructura. La financiación pública sigue siendo el modelo absolutamente predominante en todo el mundo, proporcionando más del 90 por ciento de la inversión en infraestructura. Esto pone de relieve las limitaciones y los peligros de las APPs. La magnitud de la inversión necesaria para infraestructura en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, es demasiado elevada para que puedan cubrirla las empresas privadas. El desarrollo de la infraestructura depende de que los gobiernos se comprometan a invertir grandes sumas de dinero durante muchos años. Las APPs no contribuyen a esto, más bien, seleccionan un pequeño número de los proyectos más rentables, y convencen a los gobiernos para que den prioridad a la inversión en dichos proyectos, aunque esto distorsione el desarrollo de los servicios públicos. En África, por ejemplo, las APPs financian hospitales de alta tecnología en algunos núcleos urbanos en los que hay suficientes personas adineradas para apoyar la medicina privada, pero no redes universales de clínicas o los sueldos del personal necesario para prestar atención sanitaria a las personas desfavorecidas. En Europa, las APPs financian algunas carreteras de peaje lucrativas en rutas congestionadas existentes, pero no la ampliación de carreteras sin peaje para mejorar las zonas rurales o periurbanas.

Incluso en los países que más recurren a las APPs, como el Reino Unido y Australia, las APPs solo representan alrededor del 15 por ciento de todas las inversiones en infraestructura; para la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la proporción es inferior al 5 por ciento, o próxima a cero; la mediana es del 4 por ciento. Suecia ha decidido explícitamente no hacer ningún uso de las APPs. Dentro de Europa, las APPs representan un poco más del 5 por ciento de toda la inversión en infraestructura – la gran mayoría proviene de la financiación pública o de la inversión de empresas que son propiedad del Estado o que operan en régimen de obligación de servicio público (Kappeler, 2012; OCDE, 2013).

Caja de texto N° 1. Alemania: Las APPs no ayudan a solucionar la crisis de infraestructura

Alemania sufre una importante falta de inversión en su infraestructura. El gobierno invierte demasiado poco y no realiza ningún préstamo, mientras que las empresas privadas y los particulares invierten en el extranjero. La actual inversión en cables de fibra óptica y en energía renovable depende en gran medida de las cooperativas y otras iniciativas locales (Der Spiegel, 2013a). Las APPs han mostrado los problemas habituales: una APP para la construcción del nuevo aeropuerto de Berlín fue abandonada; se estimó que una nueva sala de conciertos en Hamburgo costaría en un principio 114 millones de euros y finalizaría en 2010, pero la empresa constructora privada Hochtief espera ahora que finalice en 2017 con un coste de 780 millones de euros; los costes totales de un proyecto de APP de una duración de 15 años para la construcción de 90 escuelas en Offenbach pasaron de una estimación inicial de 780 millones de euros a 1 300 millones de euros; los activistas demostraron que la APP propuesta para rehabilitar la autopista A7 era 25 millones de euros más costosa que la adquisición pública habitual (GiB, 2012; 2013; Der Spiegel, 2013b).

Lo mismo ocurre en los países en desarrollo. A pesar de los considerables esfuerzos realizados por las instituciones financieras internacionales y los donantes con el fin de promover la inversión privada en el ámbito de la sanidad, la energía, el agua y el saneamiento, los resultados son muy restringidos. Un documento de investigación elaborado por el Banco Mundial en 2006, que analizaba la inversión privada real que tuvo lugar entre 1983 y 2004 llegó a la contundente conclusión de que:

La PPI [Participación Privada en Infraestructura] ha decepcionado, pues ha desempeñado un papel mucho menos importante de lo que se esperaba en la financiación de infraestructuras en las ciudades, y lo que podría esperarse teniendo en cuenta la atención que ha recibido y sigue recibiendo mediante estrategias para movilizar la financiación para infraestructura ... Esto supone que el alcance de la PPI está inherentemente limitado a la hora de financiar la infraestructura urbana, dada la amplia gama de servicios de infraestructura no comerciales que necesitan las ciudades. Incluso en el caso de los servicios comerciales, tales como el suministro de agua, las subvenciones prevalecen en todo el mundo... Los gobiernos locales deben disponer de buenas fuentes de financiación pública para poder financiar estos servicios, y es preciso que exista algún tipo de préstamo estatal para las grandes inversiones en estos ámbitos, con el fin de evitar desigualdades intergeneracionales (Clarke Annez, 2006).

Otro estudio del Banco Mundial sobre la infraestructura en el África subsahariana publicado en 2010 reveló que el sector público y los organismos de ayuda invertían 2 500 millones de dólares anualmente en agua y saneamiento, mientras que el sector privado apenas realizó inversión alguna –menos de 10 millones de dólares. En electricidad, el sector público y los organismos de ayuda invirtieron 4 100 millones de dólares al año, mientras que el sector privado invirtió 500 millones, es decir, solo el 11 por ciento del total (Foster y Briceño-Garmendia, 2010: 186).⁵ En India, los gobiernos centrales y estatales son responsables de un 99.6 por ciento de los 22 300 millones de dólares invertidos en agua y saneamiento entre los años 2007 y 2012 (Hall y Lobina, 2016). En materia de electricidad, un informe elaborado por la Agencia Internacional de la Energía sostiene que “en la mayoría de los países en desarrollo la inversión pública inicial destinada al desarrollo de la capacidad nacional y local es el ingrediente más importante” para atraer cualquier inversión privada – e incluso entonces solo se llevará a cabo “si puede obtenerse de manera fiable un beneficio comercial de la inversión” (AEI, 2010, 259). En lo que respecta al agua, las únicas inversiones importantes realizadas por el sector privado se han centrado en plantas de tratamiento de agua potable y de aguas residuales y plantas de desalinización, siguiendo el modelo *BOT, Build-Operate-Transfer* (construir-explotar-transferir). Pero con frecuencia estas inversiones se basan en previsiones exageradas de las necesidades reales, por lo que los poderes públicos se ven obligados a sufragar una capacidad innecesaria o volúmenes excesivos de agua tratada (Hall y Lobina, 2016).

Caja de texto N° 2. Indonesia: descenso de la inversión privada en infraestructura

En Indonesia, las APPs se han promovido y utilizado durante los últimos 20 años en el ámbito de la electricidad, con una serie de contratos corruptos firmados en la década de 1990, y en el sector del agua, donde las concesiones de agua en Yakarta, igualmente corruptas, están a punto de cancelarse. Los planes actuales de Indonesia prevén que el sector privado proporcionará el 51 por ciento de la financiación para invertir en infraestructura, pero esta estimación es muy poco realista. En los últimos 15 años, a pesar de la fuerte promoción llevada a cabo por el Banco Mundial y otros organismos, la proporción de infraestructura con financiación privada, de acuerdo con el Banco Mundial, ha disminuido a solo el 10 por ciento. El único crecimiento en infraestructura ha provenido de la inversión del sector público – por ejemplo, la constante inversión de dinero público en la ampliación de la red eléctrica y el aumento de la capacidad de generación de electricidad.

⁵ Elaborado a partir de la Tabla 8.3. Algunas cifras pueden no dar una suma exacta debido al redondeo de los cálculos hechos por el autor.

Las APPs ¿una campaña desesperada?

La presión mundial sobre las APPs descrita en la siguiente sección surge de una red de instituciones mundiales que están dominadas por los intereses corporativos y las ideologías. Pero es impulsada por una serie de problemas que afrontan las APPs y por las empresas que las promueven, que se manifestaron durante y después de la crisis financiera.

- “El Mercado” se está ralentizando en el norte global; por ejemplo, el Reino Unido cierra finalizar su esquema de IPF.
- Mientras el breve uso de las políticas keynesianas en 2009 demostró que la inversión pública tiene la capacidad de reactivar el crecimiento, las actuales políticas de austeridad suponen que el sector privado tiene que luchar para conseguir un mayor porcentaje de este gasto en contratos rentables para infraestructura.
- La crisis ha debilitado la credibilidad económica y política de los planes de los gobiernos occidentales, así como el beneficio de las empresas multinacionales.
- Estos temores se expresaron claramente en 2009 en una conferencia de las instituciones internacionales, en la que, en una presentación de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), se afirmó que las APPs se estaban volviendo disfuncionales y desprestigiadas a causa de la crisis:

El descontento, incluso la hostilidad absoluta, del público en general contra el sistema capitalista ha ganado terreno durante la crisis... Se desconfía del ‘sistema’, y la confianza en el capitalismo y su futuro es baja... La crisis parece haberse originado en la era de la desregulación y se sustituye por el creciente papel del Estado en la gestión del ámbito financiero y en el ejercicio de rendición de cuentas, que anteriormente no existía en el sistema... Las APPs se comparan con la ahora desacreditada privatización y con la liberalización financiera (CEPE, 2009; Hamilton, 2009).

Se prosiguió alegando que los programas reflacionistas keynesianos que se adoptaron en 2009 también brindaron oportunidades para potenciales APPs debido a las necesidades económicas, sociales y ambientales para la inversión pública:

La potencial demanda de infraestructura social, como alumbrado público, hospitales y escuelas, aumenta en épocas volátiles cuando las crisis financieras y económicas afectan negativamente la vida de las personas con bajos ingresos. La infraestructura social no debe servir solo como una red de seguridad, sino también generar repercusiones económicas con una mayor inversión en recursos humanos... Actualmente, es preciso restaurar y sustituir una gran parte de las

infraestructuras físicas existentes, ajustar el crecimiento de la población y hacer frente a la amenaza de calentamiento global en respuesta a la petición de fomentar el desarrollo sostenible (*Id.*).

La presentación concluyó asegurando que se necesitaban “herramientas para recuperar a los bancos y a las nuevas instituciones capaces de articular una política pro-APP en el marco de la crisis (y en las del futuro) ... un defensor global para difundir el apoyo y el mensaje en todo el mundo: una alianza de unidades de APP” (*Id.*). La siguiente sección aborda la red de promoción mundial que se ha creado, así como las masivas garantías públicas que se han implementado, para intentar mantener la envergadura del programa de APPs.

La promoción pública de las APPs

Propaganda y subvenciones: la red de marketing mundial

La crisis financiera ha provocado que sea muy difícil que las empresas privadas obtengan financiación, salvo a tasas de interés muy elevadas. Aunque la mayoría de los países han reducido las tasas de interés oficiales a niveles muy bajos con el fin de estimular la economía, los bancos insisten en que las empresas privadas pagan tasas de interés mucho más elevadas que los gobiernos, debido al riesgo percibido y a la incertidumbre económica general. Asimismo, los bancos están menos dispuestos a conceder préstamos a largo plazo. Por ende, la diferencia entre las tasas de interés corporativas y gubernamentales ha aumentado. A mediados de 2009 las empresas tenían que abonar tasas de interés en torno a un 4 por ciento superiores a las de los gobiernos (Burger et al., 2009).

Si se dejaran actuar a las fuerzas del mercado, las APPs se volverían prohibitivamente costosas, incluso para sus más grandes defensores. Pero la adopción de políticas de austeridad hace que los gobiernos vean restringida su capacidad de endeudarse o gastar más. De este modo, para poder construir infraestructura, las APPs siguen siendo una forma atractiva de ocultar pasivos públicos a largo plazo. El resultado es una contradicción muy cara: en lugar de rechazar a las APPs y utilizar financiación pública más económica, los gobiernos y los organismos internacionales del sector público respaldan las APPs a través de cuantiosas ayudas estatales, en forma de un acceso privilegiado a las garantías gubernamentales o a la financiación pública.

Una notable red de instituciones internacionales, gobiernos y entidades corporativas ha promovido activamente las APPs. Dicha promoción adquiere dos formas: una campaña de marketing y propaganda a escala mundial; y el uso de dinero público para subvencionar los préstamos privados de las APPs. La red funciona a nivel mundial, regional, sectorial y nacional:

- Las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) desempeñan un papel destacado: el Banco Mundial, y su órgano de financiación del sector privado, la CFI; otros bancos regionales de desarrollo, incluidos los bancos europeos BEI y BERD; y el FMI. Las IFI no solo promueven las APPs, sino que utilizan los fondos (públicos) para mantenerlas y subvencionarlas.
- Además de las IFI, las APPs son intensamente promovidas por otros organismos intergubernamentales, tales como el G20, el G8 y mediante eventos empresariales internacionales como el Foro Económico Mundial (FEM).
- Los órganos de desarrollo de la UE, sus Estados miembros, Estados Unidos (EEUU) y otros países donantes también promueven y financian APPs en los países en desarrollo, mediante disposiciones de ayuda y acuerdos comerciales. Los gobiernos crean unidades especiales para promover las APPs, y conceder préstamos y garantías subvencionadas a las APPs; la Unión Europea fomenta activamente y subvenciona APPs en los Estados miembros.
- Estos organismos públicos patrocinan una corriente de publicaciones y asesoramiento a través de consultorías, auditorías y asesorías jurídicas internacionales, tales como McKinsey y Pricewaterhouse Coopers (PwC). Las propias consultorías obtienen beneficios de la labor jurídica y de asesoramiento que se deriva de los complejos procesos contractuales relacionados con las APPs.

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs)

El papel de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) resulta fundamental para las APPs desde un punto de vista económico. Ellas prestan dinero a tasas muy bajas que los organismos del sector público pueden obtener para desarrollar proyectos que los bancos comerciales no financiarían. Una alta proporción de todas las APPs se basa en este tipo de préstamos. Muchos de estos préstamos ahora van directamente a empresas privadas, lo que representa una proporción mucho mayor de los préstamos de las IFIs.

El Banco Mundial

El Banco Mundial desempeña el mismo papel que desempeñó con respecto a la privatización. El papel más directo es aplicando restricciones a sus proyectos, por lo que el dinero solo está disponible para infraestructura si los gobiernos utilizan las APPs. Actualmente hay 26 proyectos activos de un valor superior a 4 100 millones de dólares que incluyen algún tipo de APP. Asimismo, la institución publica una serie de informes, y organiza conferencias para promover las APPs. El Banco Mundial dirigió la elaboración del informe sobre Financiamiento de Largo Plazo para el Crecimiento y el Desarrollo discutido en la Cumbre del G20 en febrero de 2013 (con aportaciones del FMI, la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, CNUCYD), que hace hincapié en la importancia de las APPs y en la necesidad de respaldarlas con garantías públicas y subvenciones:

Atraer a inversores privados a proyectos de infraestructura requiere cerrar el umbral de viabilidad financiera entre los costes y los ingresos esperados, utilizando recursos públicos complementados por disposiciones legislativas e institucionales que respalden la financiación privada de la infraestructura (Banco Mundial, 2013a: 23).

El Banco Mundial también elaboró el informe *Financiando el Desarrollo Pos 2015*, que establece lineamientos centrales para la política económica de la Agenda de Desarrollo de la ONU para las próximas dos décadas. El informe contiene una sección entera dedicada a la financiación privada, y solicita “la adopción generalizada del uso de garantías y seguros de riesgo” (Banco Mundial 2013b: 25). Del mismo modo conserva una base de datos sobre APP y la privatización en infraestructura, que contiene numerosas referencias, aunque exagera el papel del sector al contar las “promesas” como inversiones reales (Banco Mundial, 2016).

La Corporación Financiera Internacional (CFI)

La Corporación Financiera Internacional (CFI) es el órgano de financiación del sector privado del Banco Mundial. Mientras que el propio Banco Mundial presta directamente a los gobiernos, la CFI solo presta a empresas privadas. Cada préstamo de la CFI en infraestructura o en el sector de servicios públicos, como el agua, la energía y la salud, contiene automáticamente una disposición de privatización. La CFI ha adquirido una proporción cada vez mayor de fondos del Banco Mundial; y una creciente proporción de préstamos de la CFI se destina a áreas de infraestructura o de servicios públicos.

Desde el surgimiento de la crisis financiera, la CFI ha creado fondos especiales que destinan más de 2 000 millones de dólares de dinero público a fondos de capital privado que operan en países en desarrollo, o a APP que el sector privado es reacio a financiar.

- En los últimos 20 años, la CFI ha intervenido en más de 350 APPs en 99 países diferentes.
- En 2013, invirtió 1 600 millones de dólares en salud, educación y “servicios al consumidor”, y 2 200 millones en infraestructura – más del 20 por ciento del total de inversiones de la CFI (CFI, 2013a).
- Promueve activamente las APPs, mediante un boletín especial, Handshake.

El informe de la CFI presenta “experiencias satisfactorias” en todos los sectores y regiones, sencillamente porque se han creado potenciales APP rentables (CFI, 2013b). Pero existen grandes problemas con estas APP, por ejemplo:

En el sector del agua. La CFI ha invertido 62 000 millones de dólares en Aegea Saneamento, una empresa privada de agua en Brasil, que compró dos concesiones de agua privatizadas, Prolagos, que tiene la concesión de servicios de agua y saneamiento en los municipios de Cabo Frio, Buzios, Iguaba Grande, Arraial do Cabo y São Pedro da Aldeia en la Región de los Lagos del Estado de Río de Janeiro y Aguas Guariroba, concesionaria de los servicios en Campo Grande, capital del Estado de Mato Grosso do Sul. Pero esta inversión de la CFI solo financia adquisiciones, y no nuevas inversiones. La CFI solo espera que la empresa obtenga “concesiones municipales Brownfield de agua” – es decir, que obtenga negocios para mantener y explotar sistemas que ya han sido construidos – y comprar otros sistemas privatizados, es decir que su objetivo sea “la adquisición de concesiones y subconcesiones privadas existentes” (CFI, 2012a).

En el sector de la energía:

- La PIE (Productora Independiente de Energía) Central Java propuesta en Indonesia fue aplazada dos veces en dos años, debido a las dificultades de financiación y a la oposición popular y política (véase a continuación).
- La privatización de la empresa eléctrica de la ciudad de Olongapo en Filipinas, con una concesión de 25 años, dejó al ayuntamiento de la ciudad con muchas deudas acumuladas, por lo que a la ciudad se le cortó el suministro por no abonar las facturas en julio de 2013 (Philippine Daily Inquirer, 2013).
- Cuatro centrales hidroeléctricas en Albania se vendieron a Turum, una compañía de acero turca, por 109 millones de euros, todo financiado por un préstamo de la CFI, gracias al cual la empresa consiguió acceder a una electricidad mucho más barata para realizar sus propias operaciones. La venta fue acusada de corrupción, por ser vendida a un precio demasiado bajo, y por generar una pérdida de 27 millones de euros, debido a las obligaciones de compra de energía. Además, la empresa fue multada por evasión de impuestos; y la licencia para distribuir electricidad de la empresa checa CEZ se canceló a principios de 2013 porque era económicamente incapaz de continuar (Tirana Times, 2013; SEE News, 2013; Neff, 2013).

En 2008, la CFI intentó crear un fondo de apoyo a la infraestructura en situación de crisis de 1 500 a 10 000 millones de dólares para financiar las APPs que no pudieran obtener financiación comercial o refinanciar préstamos ya existentes como consecuencia de la crisis financiera mundial y el endurecimiento de las condiciones de préstamo de los bancos comerciales. En la práctica, el fondo solo ha logrado atraer a 500 millones de dólares del banco alemán de desarrollo, KfW, y este dinero público se está utilizando para financiar 12 APPs (Cordiant, 2014), que comprenden dos APPs energéticas:

- Addax Bioenergy, propiedad de la empresa suiza AOG, posee un proyecto conjunto de biocombustible y PIE (Producción Independiente de Energía) en Sierra Leona, que comprende una plantación de caña de azúcar de 10 000 hectáreas, que alimenta una fábrica de etanol que exporta a Europa, y una central eléctrica de 32MW, de los que 15MW se venden a la red nacional mediante un ACE (Acuerdo de Compra de Energía). El coste total del proyecto es de 267 millones de euros, más del 60 por ciento de los cuales se financian con préstamos o capital de organismos del sector público – los organismos de desarrollo de países europeos (Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Suecia, Bélgica), el Banco Africano de Desarrollo y la Corporación de Desarrollo Industrial de Sudáfrica. Además, los ingresos de la central eléctrica están garantizados de manera efectiva por el ACE, firmado por el Presidente de Sierra Leona, cuyos términos no se han publicado.

Un informe de la ONG internacional ActionAid considera que el proyecto es insostenible, que infringe los derechos de la comunidad, empeora el suministro de alimentos de la población local, y ofrece remuneraciones inferiores al salario mínimo. La empresa adquirió mucho más terreno de lo necesario para la plantación de azúcar solamente, alegando tener la ‘posesión exclusiva’ de los ríos, así como de la tierra.

El abogado que firmó los contratos de arrendamiento, sosteniendo que representaba a la gente del lugar, también representaba a empresas implicadas en adquisiciones de terreno similares, y desde entonces ocupa el cargo de ministro de Justicia, encargándose de decidir qué causas por corrupción llegarán a juicio (Concord Times, 2010; BAFD, 2010; Addax Bioenergy, 2014; PIDG, 2014a; Action Aid, 2013; The Independent, 2013; Sierra Express Media, 2013).

- Calidda Perú, una empresa de gas privada, que es propiedad conjunta de las empresas públicas colombianas Promigas y EEB, posee la concesión para la red de gas de Lima. Una ampliación de la red cuesta 235 millones de dólares, de los cuales 50 millones se financian con un préstamo de la CFI y 50 millones con el fondo de apoyo a la infraestructura en situación de crisis de la CFI, aduciendo que los bancos y los fondos de pensiones no estaban dispuestos a financiarla, y otras IFI no tuvieron tiempo para realizar los trámites debidos (PIDG, 2014b; CFI, 2009a).

El Fondo de Asesoría en Infraestructura Público Privada (FAIPP)

El Fondo de Asesoría en Infraestructura Público Privada (FAIPP) fue creado en 1999 por el Banco Mundial con el fin de promover todas las formas de privatización. El FAIPP funciona de tres maneras: sufragando el desarrollo de nuevas leyes y políticas que promuevan el sector privado; distribuyendo propaganda dirigida a ‘crear conciencia’; y elaborando nuevos proyectos de APP. Obtiene dinero de los donantes y de otros bancos

de desarrollo, pero su financiación se vio reducida a mediados de 2010 cuando el Reino Unido dejó de contribuir.

Publica informes generales y materiales de formación sobre cómo introducir las APPs, como la Guía de Referencia de Asociaciones Público-Privadas (FAIPP, 2014a), en inglés. También publica resúmenes detallados de las actividades que lleva a cabo en diversos países. Asimismo, el FAIPP muestra un gran interés por crear nuevas APPs, pero no parece mostrar el mismo nivel de interés en evaluar si las APPs son o no una buena manera de alcanzar objetivos públicos. Más bien, para el FAIPP el objetivo parece reducirse a la creación de APPs como el resultado final esperado.

Su atención se ha centra principalmente en África del Norte, Oriente Medio, África subsahariana y el Caribe. Ejemplos de algunas de sus actividades son:

- Elaboración de reglamentos, creación de una unidad central de APPs y desarrollar proyectos de APPs en Tanzania.
- Fomentar el uso de las APPs para los servicios de aseos públicos, la electricidad, el agua y la recaudación de impuestos en Ghana.
- Promover las APPs en el tratamiento de residuos y el transporte en Egipto, la privatización de las redes de distribución de electricidad en Irak, la legislación y la unidad de APPs en Jordania, y la creación de APPs en el sector del saneamiento en Túnez.
- Instar a los municipios y gobiernos regionales a pedir prestado dinero para financiar APPs mediante la venta de bonos a organismos financieros locales e internacionales en Kenia, Indonesia, Turquía y otros países (FAIPP, 2014b).

Los bancos regionales de desarrollo: Banco de Desarrollo Asiático (BDA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Africano de Desarrollo (BAfD)

Los bancos regionales de desarrollo también promueven las APPs mediante el asesoramiento en el área de políticas públicas y a través de la imposición de cláusulas condicionantes en el otorgamiento de créditos a los países.

Por ejemplo, el BDA publicó un documento de estrategia en 2012 donde “destaca la promoción de las APPs en todas las operaciones centrales del BDA” y la vincula explícitamente a las estrategias de otras instituciones mundiales:

Este enfoque coincide con el enfoque del Grupo de los 20, según el cual los bancos multilaterales de desarrollo deben promover la financiación de proyectos en cooperación con el sector privado, especialmente cuando sea posible una recuperación parcial o total de los costes (BDA 2012).

El BDA considera que su papel abarca cuatro aspectos: fomentar las APPs mediante actividades de promoción y fortalecimiento de capacidades; crear un entorno normativo y jurídico propicio en los países; respaldar la selección de proyectos para las

APPs y financiar los costes de llegada en los contratos; y, finalmente, prestar dinero para la realización de los propios proyectos. El banco presta actualmente alrededor de 7 000 millones de dólares para subsidiar, apoyar y promover las APPs en una serie de países, y tiene propuestas para realizar nuevos préstamos por valor de más de mil millones de dólares. Los préstamos más elevados están destinados a apoyar y promover las APPs, no necesariamente en financiar los proyectos de infraestructura que más se necesitan. Más recientemente, el BDA acordó un nuevo préstamo de 700 millones de dólares en 2013 para ayudar a la India a proporcionar financiación pública para las APPs que de otro modo no serían financieramente viables o priorizadas económicamente. Posteriormente, se otorgaron préstamos similares que ascendieron a un total de más de 2 000 millones de dólares. Los préstamos se concedieron para crear marcos de apoyo a las APPs en la mayoría de los países de Asia, como Bangladesh, Indonesia, Kirguistán, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Tayikistán, Tailandia y Vietnam, y se propusieron préstamos similares para Camboya y Myanmar.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también proporciona financiación para desarrollar APPs en general. El BID acordó otorgar a Colombia 25 millones de dólares, de los cuales 21 millones se destinarán a “promover la participación privada” con fondos públicos mediante un minucioso estudio de mercado y marketing:

la realización de estudios para formular y elaborar políticas y marcos políticos o reglamentarios en diferentes sectores de infraestructura que presenten un potencial para la inversión del sector privado, tanto a nivel nacional como subnacional, y estudios técnicos para la identificación, conceptualización, pre-inversión, estructuración o aplicación de proyectos relacionados con el sector privado... También se evaluarán las experiencias de participación del sector privado, y se llevarán a cabo actividades para promover, supervisar, sensibilizar, comunicar y difundir las estructuras para la participación privada, proyectos específicos e información relacionada con los programas (BID, 2013).

Por su parte, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) también está incorporando las APPs en sus políticas en todos los sectores. En 2011, dos tercios de sus préstamos para infraestructura financiaron APPs, sobre todo en una serie de proyectos de generación de electricidad, así como en carreteras y ferrocarriles. Asimismo, el BAfD respaldó la realización de un Foro internacional sobre Salud en África (Africa Health Forum), que se presentó como “el primer foro público-privado sobre la economía sanitaria en África”, el cual se celebró en Ginebra, Suiza, el 16-17 de mayo de 2014 (BAfD, 2014).

Otros organismos a nivel mundial: el Foro Económico Mundial (FEM), el G20, la OCDE, las instituciones de la ONU

El Foro Económico Mundial (FEM)

El FEM constituye un evento anual que se celebra en la estación de esquí de Davos, en Suiza, en el que las empresas y los consultores internacionales formulan ideas sobre políticas junto con los gobiernos y las organizaciones internacionales. En 2013, el FEM elaboró una serie de informes que promueven las APPs en general, como “Pasos de infraestructura estratégicos para preparar y acelerar las APPs” (FEM, 2013b), o en regiones específicas, como “Infraestructura estratégica en África: Un enfoque de negocios para la aceleración de proyectos” (FEM, 2013c). Asimismo, redactó una serie de informes sobre “APPs impulsadas por el desarrollo” sectores específicos, como Educación Básica (FEM, 2005a), la Salud (Leurent, 2008) y una serie de informes sobre el agua que incluyeron Seguridad del Agua (FEM, 2011), los informes del Grupo de Recursos Hídricos (FEM, 2012; McKinsey & Company, 2009), “Comprender el potencial de los proyectos de APP en el sector del agua” (FEM, 2008), “Experiencias innovadoras de asociaciones en el sector del agua” (2010), entre otros.

Por otra parte, el FEM ha creado una red de “Consejos de la Agenda Global” (GAC por sus siglas en inglés) permanentes calificados como líderes de pensamiento:

una comunidad de más de 1 600 líderes de pensamiento procedentes de instituciones académicas, empresas, administración pública, organizaciones internacionales y la sociedad, que son los expertos más destacados en sus materias. Agrupados en 88 Consejos... creemos que se ha convertido en la red intelectual más importante del mundo... Están creando un interesante liderazgo intelectual, y elaborando documentos políticos, artículos de prensa, artículos de opinión, blogs y otros contenidos que influyen en la política pública a nivel mundial (FEM, 2014).

No existe un GAC dedicado específicamente a las APPs, pero existen GACs sobre sostenibilidad fiscal, infraestructura, cambio climático, seguridad del agua, riesgos de catástrofes, educación y formación, salud digital, y, lo más alarmante, sobre “el futuro del gobierno”. Asimismo, como se mencionó arriba, el FEM ha promovido la idea de la “relación entre agua-alimentos-energía-clima” (FEM, 2011), y un marco de planificación de mercado para el sector presentado en el informe elaborado por McKinsey (McKinsey & Company, 2009).

El G20

El G20 ha promovido constantemente las APPs desde 2010. En 2013, “El financiamiento para la inversión” constituyó un componente fundamental de su programa político, y las APPs eran una parte esencial en esto. El documento coordinador político elaborado en 2013 también supuso un ejercicio de regulación de la política global. Fue redactado conjuntamente por el G20, el Banco Mundial, la OCDE, el FMI, la CNUCYD, y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (ONU-DAES). Dicho documento sostenía que:

- Las APPs tienen que desempeñar un papel central en la financiación de infraestructura porque la austeridad limita el endeudamiento público y las IFIs poseen fondos limitados, por lo que: “la sombría perspectiva de la financiación tradicional significa que los gobiernos deben considerar modelos de financiación alternativos para movilizar capital privado en infraestructura”.
- Los gobiernos tienen que hacer que las leyes y las instituciones sean más benévolas para las APPs.
- Los fondos de pensiones y compañías de seguros constituyen “una importante fuente adicional de capital a largo plazo”, y así una fuente primordial de fondos para la financiación privada en infraestructura (Banco Mundial, 2013a).

El apoyo a las APPs fue duramente cuestionado en la Cumbre de 2013 por los grupos de la sociedad civil, que apoyaron la creación de una infraestructura dirigida democráticamente, que ofrecería la mejor relación entre “valor obtenido por dinero gastado” (*value for money*) (VpD) en cuanto a co-beneficios económicos, ambientales y sociales. Además, estos grupos argumentaron que “la necesidad de privilegiar el enfoque VpD requeriría que el G20 abandone su favoritismo por las APPs” (Alexander, 2013). Ahora bien, el gobierno australiano, que fue sede del G20 2014, siguió defendiendo el planteamiento oficial, afirmando que la magnitud de la necesidad de infraestructura significa que

financiar requerimientos de tal envergadura exige que los gobiernos trabajen con el sector privado. Pero el sector privado solo se implica si los proyectos son económica y financieramente rentables. Trabajar conjuntamente para mejorar los entornos de inversión en los países del G20 mediante un paquete de acciones colectivas e individuales facilitará que se pongan en marcha proyectos de infraestructura (Gobierno de Australia, 2013).

Caja de texto N° 3. Cuestionar la posición del G20 en lo que respecta a las APPs y a la infraestructura

El centro de estudios del G20 del Instituto Lowy en Australia, responsable de la coordinación de las aportaciones académicas para la presidencia del G20 de Australia en 2014, cuestionó la promoción acrítica de las APPs que realiza el G20. Sus “Documentos de reflexión” destacan que la obsesión del G20 por la austeridad distorsiona el debate político, al negarse a considerar la financiación pública de infraestructura a pesar de que el empeño del sector privado en la alta rentabilidad a corto plazo hace que “no parezca tener mucho sentido fomentar tanto las Asociaciones Público-Privadas (APPs)” (Lowy Institute for International Policy, 2014a).

Otros artículos publicados por el centro sostienen que las APPs son especialmente modalidades erróneas de financiar la inversión, ya que resultan más costosas que la financiación pública, y la noción de transferencia de riesgo es un mito.

La experiencia universal muestra que el sector privado es particularmente experto en desplazar el riesgo residual hacia el sector público. Cuando, después de una larga trayectoria, la transferencia de riesgo se fijó más firmemente (los túneles que atraviesan la ciudad de Sídney y Lane Cove, por ejemplo) la experiencia condujo al sector privado a retirarse de este modelo de APP». La explotación del sector privado también hace que los proyectos sean más caros. «El coste de financiación de un proyecto sin riesgo (por ejemplo, la planta de desalinización de Sídney, que ya está en funcionamiento y tiene un contrato de compra en firme) es de aproximadamente el doble del de una simple emisión de bonos (Grenville, 2013a,b).

Asimismo, la obsesión por la austeridad significa que

la infraestructura ha sido víctima de la fobia de la deuda soberana. En los países avanzados, los proyectos de infraestructura viables se dejan sin desarrollar o se financian con préstamos privados más caros. En las economías emergentes, esto deriva en una debilitante carencia de infraestructura esencial (Grenville, 2013a,b).

Por lo tanto, el centro solicita que el FMI, las agencias de calificación crediticia y otros organismos realicen una revisión completa de esta ‘fobia de la deuda soberana’ (ver Lowy Institute for International Policy, 2014b).

Otros: la OCDE y la CEPE

La OCDE y diversos organismos de la ONU desempeñan un papel ambiguo con respecto a las APPs. La OCDE publica una serie de informes sobre las APPs y sobre cómo pueden llevarse a cabo, y organiza una reunión anual sobre las APPs para examinar los progresos y las perspectivas para crear más APPs (una de las escasas reuniones en las que se representa a los sindicatos mediante la Comisión Sindical Consultiva de la OCDE) (TUAC, 2014). Sin embargo, la OCDE ha publicado directrices sobre las APPs que exponen con claridad algunos de los principales problemas y ha convenido un conjunto oficial de “Principios para la administración de las APPs”, que incluirá recomendaciones sobre la divulgación de la información y se centrará en la relación entre “valor obtenido por dinero gastado” (*value for money*) (VpD) (véase anexo).

Por su parte, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) ha desempeñado un papel determinante en la promoción mundial de las APPs desde 2009, cuando defendió una promoción global coordinada de las APPs en una conferencia internacional en la que participaron el Banco Mundial, el BAsD, la CEPE y varios gobiernos de Asia – como se indica al final de la introducción. Desde 2010, ha organizado conferencias para promover las APPs en Rusia y en países de Asia Central, en Ucrania y en el sudeste de Europa (CEPE, 2014).

La Unión Europea (UE), gobiernos y austeridad: subvencionar y fomentar las APPs

La Unión Europea (UE)

La Comisión Europea también está promoviendo activamente las APPs, a pesar de la experiencia que vivieron Portugal y Chipre donde se identificó a las APPs como parte de sus problemas fiscales. Esta promoción y apoyo comprende:

- Para los gobiernos el aspecto más atractivo de las APPs es que pueden clasificarse como deuda privada y no pública y la UE favorece esta circunstancia gracias a una norma de Eurostat que especifica que, siempre que el sector privado asuma el riesgo de construcción y el riesgo de disponibilidad, la financiación no se considerará como deuda pública. Este es un criterio fácil de cumplir, como ha advertido el FMI, y de este modo las APPs siempre resultan atractivas para los gobiernos como una manera de encubrir los préstamos, incluso cuando proporcionan garantías (aunque Eurostat ahora también tiene en cuenta estas garantías) (BEI, 2014a).
- Los bonos de proyectos, que permiten a las APPs obtener fondos suscritos por una garantía de la UE/BEI, que efectivamente recaudan dinero a tasas de financiación pública de bajo riesgo para las empresas privadas que no podrían recaudar tales fondos por sí mismas. El propósito apuntado es “mejorar la solvencia crediticia de las entidades privadas que necesitan recaudar fondos privados para los proyectos de infraestructura que promueven” (CE, 2014).

- Más garantías a los proyectos de transporte que encajen en los esquemas de transporte o de energía de la UE (RTE-T o RTE-E), a través del Instrumento de Garantía de Préstamos para proyectos de RTE-T (LGTT por sus siglas en inglés) (CE, 2014).
- Facilitar a las APPs el acceso a 55 000 millones de euros de fondos estructurales de la UE, que están destinados a ayudar a los gobiernos a crear la infraestructura necesaria (Rehn, 2012).
- Aumentar el capital del BEI en 10 000 millones de euros para que pueda conceder más préstamos de financiación pública a bajo interés (Rehn, 2012).
- Subvenciones para los costes de construcción de proyectos que encajen en los esquemas RTE-T o RTE-E (CE, 2014).
- La CE y el BEI financian conjuntamente el Centro Europeo Experto en APP (EPEC por sus siglas en inglés) para asesorar sobre cómo establecer e implementar APPs.

Los bancos de desarrollo de la UE: BEI, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD)

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es un banco de desarrollo para toda la UE, 100 por ciento propiedad de todos los Estados miembros de la UE y garantizado por estos. Se creó en virtud del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, el Tratado de Roma, en 1958 y su objetivo es “contribuir a la integración, el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social de los Estados miembros de la EU”. Gracias a su pertenencia al sector público y a las garantías de este sector, el BEI puede recaudar fondos a las tasas más bajas posibles. Puesto que no intenta maximizar los beneficios, también presta a tasas muy cercanas a su propio coste de préstamo (BEI, 2014b). Actualmente, el BEI proporciona en torno al 13 por ciento de toda la financiación para APPs en Europa –tanto como todo el capital que invierten los propios socios privados (Kappeler, 2012). El BEI también constituye un instrumento clave para promover y asesorar sobre las APPs fuera de las fronteras de la UE, como se muestra en el caso de África del Norte (ver a continuación).

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) se creó con el fin de financiar el desarrollo en los antiguos países comunistas de Europa del Este. En 2011, a raíz de los levantamientos árabes, se amplió específicamente su competencia en la reunión del G8 con el fin de incluir a África del Norte. El BERD utiliza un conjunto de indicadores de desarrollo establecidos para mostrar que la privatización o la liberalización siempre resultan beneficiosas. Por ejemplo, presuponen que siempre es mejor una mayor privatización, una mayor titularidad de los bancos por parte de extranjeros, así como la liberalización de los precios. El BERD ha financiado muchas APPs en países de Europa Central y Oriental, y presiona a los países para que adopten las APPs. En 2005, criticó a los países en vías de desarrollo por no aprobar leyes más favorables para las APPs, por utilizar un acuerdo de concesión normalizado y por no proporcionar suficientes garantías estatales a las APPs. Una evaluación de las APPs

financiada por el BERD en 2013 llegó a la conclusión de que “quedan muy bien en teoría, pero no funcionan en la práctica” (BERD, 2007; 2010; The Economist, 2013).

Los gobiernos y los donantes

Los gobiernos también han adoptado medidas concretas para promover, subvencionar y favorecer a las APPs. Su papel más evidente es elaborar una legislación que autorice las APPs, pero también han creado unidades de APP tal y como recomiendan las instituciones internacionales. Estas han desempeñado un papel clave como asesoras internas para los gobiernos y son capaces de utilizar recursos públicos para promover APPs. Las unidades de APPs constan invariablemente de ejecutivos del sector privado que poseen un interés particular en promover APPs, generalmente a través de algunos funcionarios, inmersos dentro de los gobiernos. Este hecho les permite tener un acceso privilegiado a la información gubernamental, así como a los ministros y a los funcionarios públicos para defender la creación de APP rentables. El Banco Mundial publica una lista mundial de unidades de APPs. Por otra parte, los gobiernos han comenzado a otorgar subvenciones a las APPs, principalmente prestando dinero público a tasas de interés bajas, que el sector privado no podría obtener de otro modo – a pesar de la contradicción intrínseca evidente que representa utilizar fondos públicos para financiar las APPs. El Reino Unido, Francia, España, Portugal, Australia, India, Corea del Sur y Kazajstán ya han establecido planes para relanzar las APPs mediante un sencillo mecanismo: proporcionando garantías gubernamentales, o mediante el hecho de que los gobiernos realizan préstamos a bajas tasas de interés y después conceden préstamos a APPs a tasas similares fingiendo que se trata de “financiación pública” (ver la sección “Evaluando a las APPs” más adelante).

Caja de texto N° 4. Brasil: los estados ofrecen garantías a las APPs

A pesar de que en 2004 se elaboró una ley que autorizaba las APPs, en 2013 solo funcionaban en Brasil 11 proyectos de APPs– tres de ellos destinados a construir estadios de la Copa del Mundo. Luego se firmaron otros 19, cinco de ellos también para construir estadios. Una buena parte del resto se situó en el sector energético o en el transporte público y la ex Presidente Dilma Rousseff ya había anunciado planes para construir carreteras con APPs. Los Estados federados también ponen en marcha APPs y conceden fondos públicos y garantías a gran escala para hacer que las APPs sean viables. El Estado de Minas Gerais, que para 2013 había puesto en marcha 5 de las treinta APPs existentes a nivel estatal, inyectó más de 500 millones de dólares de dinero público en las APPs en 2013. San Pablo había firmado seis APPs, y anunció la intención de firmar otras nueve en 2013 para realizar proyectos que cuestan más de 20 000 millones de dólares; el Estado inyectó un total de 670 millones de dólares en estos proyectos. Bahía puso a disposición de las APPs 300 millones de dólares. Paraná, que hasta 2013 no contaba con ninguna APP, se encontraba creando legislación para crear un fondo que garantice el futuro de las APPs.

Con respecto a la atención sanitaria, la única APP que había estado en funcionamiento antes de 2013 era el Hospital do Suburbia en Bahía. El Estado de San Pablo creó una APP para la fabricación de medicamentos genéricos con una concesión que tuvo un único licitador. Bahía está convocando licitaciones para otra APP, para los servicios de diagnóstico por imágenes; San Pablo estaba planificando una APP para la construcción de tres hospitales; la ciudad de Río de Janeiro programaba una APP con el fin de crear un sistema de información para los servicios de salud municipales; y Minas Gerais planeaba una APP de 110 millones de dólares para los servicios de asistencia social. Asimismo, el Distrito Federal de Brasilia, estableció en 2009 una APP en materia de vivienda social para 9 500 unidades y estaba planificando una segunda. Hay una serie de propuestas en marcha para crear APPs con el fin de desarrollar servicios de agua y saneamiento. Por otra parte, la ciudad de Río de Janeiro estaba planificando una APP para sus cementerios.

Otras APPs encontraron diversos problemas. Por ejemplo, una propuesta de San Pablo para poner en marcha una APP en el sector de la vivienda social fue cancelada por una decisión judicial que alegó que las organizaciones de la comunidad quedaban excluidas del plan. En Belo Horizonte, Minas Gerais, ninguna empresa había presentado licitaciones para APPs en el sector de la gestión de residuos. También, una causa judicial interpuesta por los opositores a las APPs bloqueó un intento de emitir licitaciones para la gestión de residuos en el municipio de Ribeirão Preto, San Pablo, debido a las múltiples irregularidades. El Estado de São Paulo abandonó el plan de una APP para el aprendizaje interactivo (Gerbelli, 2013; Observatório das Parcerias Público-Privadas, 2014; Portos e Navios, 2013).

En total, los gobiernos han concedido más de 100 000 millones de dólares en garantías y préstamos a las APPs.

- A pesar de haber acordado finalizar el uso del programa de IFP, el gobierno del Reino Unido ha comprometido hasta 40 000 millones de libras de dinero público para subvencionar futuras APPs de infraestructura mediante un nuevo programa de “Garantías del Reino Unido”. Se trata de “garantías financieras incondicionales e irrevocables de intereses y de principal programado en favor de un acreedor para un proyecto de infraestructura en Reino Unido” (Gobierno del Reino Unido, 2012a,b, 2013).
- En Francia, el gobierno de Nicolas Sarkozy creó un presupuesto especial para proporcionar garantías estatales (por valor de 10 000 millones de euros) y préstamos subvencionados del propio gobierno (8 000 millones, a través de la Caisse de Dépôts) destinado a ayudar a financiar las APPs.
- El gobierno español ofreció garantías generales para APPs en el sector del transporte, por valor de hasta 15 000 millones de euros (Europa Press, 2009; Deloitte, 2009: 30).
- India utiliza los fondos públicos para relanzar APPs existentes, que actualmente no pueden encontrar financiación privada. La India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) prestó más de 4 000 millones de dólares, principalmente a APP de carreteras y de energía, con ayuda de un préstamo del Banco Mundial de más de mil millones de dólares (IIFCL, 2013).
- Corea del Sur creó un Fondo de Garantía para Créditos de Infraestructura (KICGF), que garantiza hasta un 50 por ciento de grandes APPs, y presta otros servicios de apoyo a sus APP “incluso en tiempos de dificultades financieras” (Burger et al., 2009).
- En Australia, el Estado de Victoria garantizó a una APP más de 4 000 millones de dólares para construir una planta de desalinización (Gobierno de Victoria, Australia, 2009).
- En EEUU, la Ley de Financiación e Innovación para Infraestructura de Transporte o TIFIA (por sus siglas en inglés), se incrementó en mil millones de dólares al año en 2013. Los préstamos que TIFIA concede a operadores de carreteras privados ofrecen tasas inferiores a las del mercado – 3,87 por ciento a partir del 22 de noviembre de 2013– con plazos de 35 años y pagos diferidos. Además, los acuerdos suelen incluir inversiones de capital, préstamos bancarios y bonos emitidos por organismos estatales de financiación pública (Bain, 2013; Mildenberg, 2013).

Tabla N° 3. Garantías públicas para las APPs (c. 2009-2013)

Garante	Importe total garantizado (miles de millones de dólares)
Reino Unido	65 000
Francia	13 000
España	20 000
India (y Banco Mundial)	4 000
Corea del Sur	7 000
Australia (Victoria)	4 000
Estados Unidos*	1 000
Total	114 000

- Valor anual de créditos subsidiados.

Fuente: Burger et al., 2009; Europa Press, 2009; Deloitte, 2009; Gobierno de Victoria, Australia, 2009; Gobierno del Reino Unido, 2012a,b, 2013; Bain, 2013; IIFCL, 2013; Mildenberg, 2013.

Los consultores: poco fiables e irresponsables

Las empresas consultoras internacionales desempeñan un papel importante en la promoción del principio de las APPs, ya que elaboran informes para las instituciones internacionales y los gobiernos, formulan políticas nacionales de APPs, implementan APPs específicas y reciben altos honorarios en cada etapa del proceso. La más activa de todas es McKinsey, que ha elaborado una serie de informes para las organizaciones internacionales y los gobiernos. Su influencia está tan generalizada que se ha convertido en un remodelador mundial de servicios públicos en beneficio del capital privado. Otras empresas consultoras, tales como PwC, Ernst & Young, KPMG, Deloitte, efectúan el mismo tipo de trabajo.

La calidad y la precisión de sus informes son pocas veces cuestionadas, pero a menudo son superficiales, propensos a publicar previsiones extremadamente poco fiables, y pueden conducir a decisiones políticas muy perjudiciales. El vicepresidente de la Comisión de Planificación de India las ha criticado porque “su exposición a la política y su preocupación por esta suele ser limitada” (Dash, 2013). A pesar de ello, nunca son responsables de sus errores, y reciben considerables honorarios por su trabajo. Por ejemplo:

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

- En el Reino Unido, los abogados y los consultores cobraron más de 400 millones de libras por una u otra razón durante la creación de la APP del metro de Londres, que fracasó ocasionando un elevado gasto para los usuarios.
- Esto incluyó un informe clave elaborado por Pricewaterhouse Coopers poco fiable y muy impreciso. “Cuando se puso en marcha la asociación [Metronet], PwC predijo que el sector privado podría conseguir ahorrar hasta el 30 por ciento, una cifra en la que se fundamentó todo el proyecto. Pero la consultora no publicó ningún argumento sólido para justificar esa cifra” (The Economist, 2010; Hollander, 2010; Wolmar, 2010).
- En 2007, McKinsey publicó un informe que afirmaba que el sector privado podría proveer más de la mitad de la inversión de 30 mil millones de dólares necesaria para desarrollar el sector de la atención sanitaria en África durante los próximos 10 años. Este argumento se utilizó para justificar que las IFI y los donantes financiaran fondos de capital privado, en lugar de una atención sanitaria del sector público, pero en el año 2012 no se había proporcionado ningún tipo de financiación privada (BAfD, 2007; McKinsey & Company, 2007, CFI, 2007).

Caja de texto N° 5. Mckinsey

McKinsey es extremadamente activa en los foros internacionales y a nivel nacional a la hora de promover y beneficiarse de las APPs. La empresa trabaja tanto para empresas privadas como para el sector público, los gobiernos y para instituciones internacionales. Solo en 2012 y 2013 McKinsey elaboró informes sobre las APPs centrándose en temas globales como infraestructura, ciudades, desarrollo urbano, recursos naturales, en temas sectoriales tales como el agua, la energía y el cambio climático, la salud pública y el desarrollo y en regiones y países específicos, como América Latina, India, Birmania, EEUU, y Reino Unido.

A nivel nacional, McKinsey y sus socios ejercen una gran influencia sobre las políticas de muchos gobiernos. Por ejemplo:

En Colombia, un socio de McKinsey se convirtió en director de la unidad de APPs del gobierno, e impulsó una decisión para triplicar el gasto del gobierno en carreteras, y pedir prestado 23 000 millones de dólares gracias a la emisión de bonos del Estado para ayudar a financiar las APPs (Mapstone, 2012).

En el Reino Unido, McKinsey recibió 14 millones de libras por asesorar sobre la comercialización del NHS (Servicio Nacional de Salud), mientras que un antiguo colaborador de McKinsey se convirtió en jefe del organismo regulador del NHS, y McKinsey actuó como enlace entre las empresas privadas de atención sanitaria internacionales y el gobierno con respecto a la privatización de 26 hospitales (Boffey, 2011; Davies, 2012; Rose, 2012).

En todos los casos, el objetivo de McKinsey es maximizar el número de APPs rentables:

Servimos a entidades públicas y privadas en la financiación, la creación, el desarrollo, y la explotación de APPs, así como la gestión regulatoria y de actores. Apoyamos a los inversores privados en las siguientes actividades: analizar el valor de las oportunidades de infraestructura y APPs, estructurar y garantizar licitaciones económicamente rentables, explotar activos de manera eficiente y efectiva para generar valor, y dirigir a actores y a reguladores para afianzar relaciones de colaboración a largo plazo.... Por otra parte, ayudamos a las entidades públicas formulando claramente los argumentos para la participación de APPs, desarrollando el modelo económico y la solución de transferencia de riesgo para las APPs, controlando las APPs y a sus diversos actores y diseñando y contratando unidades de gobierno para examinar y gestionar las APPs, y optimizando el proceso de APPs. Ya sea colaborando con el sector público o con el sector privado, trabajamos estrechamente con nuestros clientes con el fin de fortalecer sus habilidades para evaluar y gestionar las APPs (McKinsey, 2012).

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Las principales consultoras – Deloitte, PwC, KPMG y Ernst & Young – son firmas de contaduría que también auditan a las empresas multinacionales y las asesoran sobre temas de evasión de impuestos. Su performance y rendición de cuentas al público son también deficientes en estos aspectos:

- Fallaron en identificar problemas con las cuentas de los bancos e instituciones financieras que quebraron durante la crisis financiera de 2008 y que fueron rescatadas por el sector público (Sikka, 2009).
- Deloitte, Pricewaterhouse Coopers (PwC), KPMG, y Ernst & Young están “en el corazón de la red mundial de evasión de impuestos, con oficinas en todos los paraísos fiscales más importantes.” En los EEUU, “KPMG recibió una multa de 456 millones de dólares por facilitar evasión de impuestos y un número de sus anteriores empleados fue enviado a prisión, similarmente al caso de anteriores empleados de Ernst & Young” (Toynbee, 2012; Sikka, 2012).

Tabla N° 4. Relación de empresas consultoras y sus actividades

Castalia	Castalia ha elaborado una serie de informes para el FAIPP, incluido el asesoramiento sobre la creación de unidades de APPs, y redactó la guía de referencia de APP en 2012. A nivel nacional, han promovido el uso de APPs en escuelas en Nueva Zelanda, diseñó un marco para las APPs en Jamaica, y en Uganda.
Deloitte	Un informe de 2012 sobre el mercado mundial de las APPs incluyó una encuesta donde se demostraba que el mayor problema individual para las empresas era “el apoyo político coherente para las estructuras de APPs”. Otra cuestión política, “la financiación gubernamental para infraestructura”, fue el tercero. La otra gran preocupación era su incapacidad para recaudar financiación privada: “la disponibilidad de la deuda asequible”... “la falta de beneficios a disposición de los contratistas/inversores” y “el apetito por los fondos de pensiones”.
Ernst and Young	“Energía para las personas” de julio de 2013 es un informe típico que examina el crecimiento general de la inversión en infraestructura en los países en desarrollo, especialmente energía, carreteras y asistencia sanitaria. E&Y también elaboró en 2011 un informe sobre ingeniería hidráulica en India “con el apoyo activo del equipo de agua de la Embajada Real de Dinamarca”.
Pricewaterhouse Coopers	PwC ha sido un asesor y promotor destacado de la privatización y las APPs durante más de 20 años, en todas las regiones y sectores. Promovió las APPs en el transporte público en Europa en 2005, recomendando la simplificación de la adquisición; APP de infraestructura en EEUU e infraestructura en la CEE, ambas de 2010; las APPs en la atención sanitaria en el sureste de Asia en 2012; y el potencial de las APPs en Pakistán en 2012, entre otras.

Caja de texto N° 6. Empresas privadas y capital privado – recaudar fondos públicos

Las empresas multinacionales que operan en cada sector también promueven las APPs en el marco de sus esfuerzos de marketing, con el fin de captar el mayor número de negocios posible del sector público. Actualmente, hay numerosos fondos de capital privado y de infraestructura destinados a invertir en APPs.

Las prácticas de estos fondos privados han sido objeto de numerosas críticas. Por ejemplo, la revista *The Economist*, afirmó en 2008: “Todos sus modelos de negocio parecen ahora ir encaminados al desguace... la arraigada práctica de [Macquarie] de pagar más dinero en dividendos a los accionistas del que recibió de las inversiones subyacentes funcionaba cuando pedir préstamos resultaba barato. Ya no lo es” (*The Economist*, 2008).

También dependen en gran medida de las instituciones del sector público a la hora de apoyar sus actividades en APPs. Muchas de las empresas de capital privado han sido creadas por los gobiernos y siguen siendo financiadas por estos utilizando dinero público y garantías. Las dos empresas de capital privado más importantes que operan en los países en desarrollo son Actis, que fue creada por el gobierno del Reino Unido a través de la CDC, y Abraaj, que incorpora Aureos, creada por el Reino Unido y por los fondos del gobierno noruego.

Los donantes internacionales y las IFIs colaboran directamente con las empresas privadas para crear fondos de infraestructura que canalizan tanto la financiación pública como privada hacia las APPs, junto con subsidios públicos y las garantías gubernamentales. Esta red está detalladamente descrita por un especialista en *The Corner House*, en su informe de 2013 “Ladrillos y cemento” (Hildyard, 2012).

Si bien a los donantes les gusta afirmar que las APPs son una forma de “recaudar” financiación privada para respaldar proyectos públicos, los mayores flujos se producen exactamente al revés. Las empresas privadas y los fondos de capital privado utilizan una pequeña cantidad de su propio capital como fondos, y consiguen recaudar una inversión de capital adicional de los donantes públicos internacionales y de las IFI, así como contraer una deuda que está garantizada por el sector público, o incluso proporcionada directamente por el sector público en forma de préstamo.

El impacto de las redes de las APPs mundiales por sectores y regiones

Esta promoción coordinada de APPs no solo actúa a nivel mundial, sino también en sectores y regiones específicos. El dinero público procedente de organismos donantes y de las IFIs se utiliza para crear mecanismos que encaminan las políticas sectoriales hacia el uso de APPs, y convencen a los gobiernos para que adopten políticas más benévolas para las APPs en general. La consecuencia es que la elaboración de políticas se ve saturada por una imparable tormenta que avanza en una única dirección, mientras que la toma de decisiones democrática se ve sofocada.

Las APPs en la atención sanitaria – HANSHEP e iniciativas de la CFI

HANSHEP (siglas del nombre en inglés del programa “Utilizar a los actores no estatales para mejorar la salud de los pobres”) fue creado en 2010 por un grupo de agencias de asistencia – dirigido por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Banco Alemán de Desarrollo KfW – junto con el Banco Mundial y la CFI, y las Fundaciones Gates y Rockefeller (HANSHEP, 2010). El programa cuenta con una serie de elementos:

- Ayudar a la CFI a crear un servicio especial de asesoramiento sobre APP “para apoyar a los gobiernos en el desarrollo y la implementación de las asociaciones público-privadas”.
- Proporcionar 60 millones de dólares para financiar los Mercados Sanitarios Africanos para Capital (AHME por sus siglas en inglés) con el fin de “aumentar la envergadura y el alcance de la atención sanitaria franquiciada” en África durante un periodo de cinco años, desde 2012 hasta 2017, en el sector de la “planificación familiar y la salud sexual y reproductiva, la malaria, las infecciones respiratorias agudas, la diarrea, la nutrición, la atención materna, el VIH y la tuberculosis”. Involucra a ONGs internacionales, como Marie Stopes International, Population Services International, y la Sociedad para la Salud de la Familia (SFH por sus siglas en inglés). Su objetivo es cubrir 2 734 puntos de venta de proveedores.
- Formar a 150 funcionarios de países en desarrollo para utilizar las APPs en la asistencia sanitaria.
- Un programa para ayudar a las empresas mineras a llevar a cabo programas de asistencia sanitaria en los países en desarrollo.
- Se ha creado un fondo de capital privado, el Fondo Mundial de Inversión para la Salud (GHIF por sus siglas en inglés), que utiliza dinero de la ayuda pública de la CFI, Canadá, Alemania y Suecia. El fondo es gestionado por el Grupo Lion’s Head, una empresa financiera con sede en Londres, creada por antiguos empleados de Goldman Sachs. Los “patrocinadores” comprenden multinacionales farmacéuticas como GlaxoSmithKline, Merck y Pfizer, así como el grupo bancario internacional JP Morgan Chase. La Fundación Gates y la agencia de desarrollo de Suecia proporcionan garantías de riesgo para los inversores privados del fondo. Su propósito es financiar a las empresas “para acelerar el desarrollo de productos y hacer frente a los problemas sanitarios mundiales” (GHIF, 2014; CFI, 2012b).

Hasta el momento de escribirse este trabajo no había pruebas de la repercusión de HANSHEP, pero el programa se lanzó tras el completo fracaso de la iniciativa Salud en África. Como se mencionó previamente, esta iniciativa fue lanzada por el Banco Mundial y la CFI en 2007 a raíz de un informe elaborado por McKinsey, que afirmaba que el sector privado podría proveer más de la mitad de la inversión de 30 mil millones de dólares necesaria para desarrollar el sector de la atención sanitaria en África durante los próximos 10 años (BAfD, 2007; CFI, 2007; McKinsey, 2007). La CFI declaró que

movilizaría mil millones de dólares en inversión privada en los próximos cinco años, para alimentar los fondos de capital privado – Aureos e IFHA – con financiación pública y benéfica de la propia CFI, del BafD, de la Fundación Gates, y del banco alemán de desarrollo DEG.

Pero en términos de nuevas instalaciones de atención sanitaria, esta iniciativa no produjo casi ningún resultado. Las únicas inversiones de los fondos fueron 93 millones de dólares en acciones de una empresa privada de atención privada en África del Sur (Lifecare), 16 millones de dólares en dos hospitales privados en Kenia y Ghana, y poco más. Y no recaudó ninguna financiación privada en absoluto – el único dinero que se invirtió en fondos de capital “privado” provino de IFIs, del sector público, de donantes y de organizaciones benéficas (CFI, 2015a).

A finales de 2013, la CFI se comprometió a proporcionar más financiación pública para otro fondo de capital privado, el Fondo Mundial de Salud Abraaj, gestionado por el mismo grupo que se hizo cargo del fracasado fondo Aureos. Su objetivo era recaudar mil millones de dólares, y la CFI ha prometido aportar el 20 por ciento del primer tramo. El fondo se registró en las islas Caimán para eludir el pago de impuestos (CFI, 2015b; Private Equity Fund, 2015).

La propia CFI ha financiado una serie de APPs individuales en el sector de la atención sanitaria, todas ellas son hospitales, clínicas en hospitales o servicios técnicos específicos dentro de los hospitales. Su impacto en los sistemas públicos de atención sanitaria en su conjunto es, inevitablemente, muy reducido y desigual, y los resultados – por ejemplo, en Lesoto – son muy insuficientes.

Caja de texto N° 7. APP del Hospital de Lesoto: falta de personal, plazos y servicios

Se ha creado una importante APP en el África subsahariana, el hospital Queen Mamohato Memorial en Lesoto, que es propiedad de una empresa sudafricana privada de atención sanitaria (Netcare), que gestiona los servicios de atención sanitaria, así como el hospital. El establecimiento se abrió en 2011, en sustitución de un hospital estatal más grande. Recibió una subvención del Banco Mundial de 6.25 millones de dólares, así como asesoramiento de la CFI (CFI, 2009b).

Ya existen considerables problemas financieros y de beneficios, desde el punto de vista de los servicios de atención sanitaria de Lesoto, aunque resulta muy rentable para los nuevos propietarios. Durante el primer año de funcionamiento, el gobierno tuvo que abonar una tasa anual de 32,6 millones de dólares – casi el doble del presupuesto anual del antiguo hospital.

La APP sufrió persistentemente de escasez de personal durante más de un año desde su apertura, ya que no consiguió contratar a suficientes médicos, y otorga a sus empleados unos sueldos más bajos que los sueldos anteriores. Asimismo, no gestionó correctamente sus sistemas de admisión o de licencias de medicamentos, por lo que “fue incapaz de proporcionar un tratamiento para la tuberculosis o medicamentos antirretrovirales, dejando un vacío de atención sanitaria significativo» y «los pacientes estaban perturbados por las largas esperas que originaban los nuevos procedimientos de selección y los nuevos requisitos de admisión de datos”.

Así pues, el nivel de los servicios se redujo deliberadamente, se produjo la exclusión de algunos servicios, así como una disminución del número de camas y de los límites en el número de pacientes.

El nuevo gobierno, elegido en 2012, se comprometió a mejorar los servicios. Un informe de PwC consideró este compromiso como un desafío – no para mejorar los servicios y demostrar que una APP puede proporcionar asistencia sanitaria universal asequible, sino más bien para poner en marcha un programa de reeducación para los nuevos ministros: “la AIPP (Asociación de Inversión Pública y Privada) debe educar y recorrer la estructura de mando del nuevo gobierno y forjar nuevas relaciones laborales rápidamente” (Lister, 2011; The Global Health Group, 2013).

Las APPs en el sector de la energía renovable, el agua y los residuos – El Foro Global de Crecimiento Verde

El Foro Global de Crecimiento Verde (3GF, 2011) fue creado en 2011 por los gobiernos de Dinamarca, China, Kenia, Corea del Sur, México y Qatar, junto con “empresas, inversores y organizaciones internacionales que actúan conjuntamente por el crecimiento verde inclusivo”. Otros socios comprenden instituciones públicas internacionales, tales como la OCDE, la CFI, la AIE; la consultora McKinsey; y las empresas multinacionales como Siemens, ABB y General Electric (las tres han pagado recientemente millones de

dólares para dirimir imputaciones por soborno en EE.UU.); y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI por sus siglas en inglés), una ONG de investigación (Hall, 2012).

Los objetivos del 3GF se centran casi exclusivamente en fomentar las APPs:

exponer formas de comprender el potencial del crecimiento verde a largo plazo mediante el desarrollo y la presentación de casos de asociaciones público-privadas concretas que pueden ampliar el crecimiento verde... proporcionar una plataforma para llevar a cabo importantes iniciativas público-privadas como G2A2, Friends of Rio, SE4ALL etc. (3GF, 2011).

En 2012, el 3GF publicó un informe elaborado por McKinsey sobre “Acelerar el crecimiento verde mediante las asociaciones público-privadas”, que se describe como “un instrumento analítico para que el 3GF identifique y se centre en las APPs como un potencial de crecimiento transformador y ampliable”. Su atención se centra en oportunidades comerciales en seis ámbitos: residuos alimentarios, motores de bajo consumo energético, fugas de agua, redes de transmisión de electricidad, aguas residuales industriales, y biocombustibles. Una gran parte de la oportunidad radica en la identificación de flujos potenciales de inversión pública que podrían captarse, por ejemplo la financiación de CFI/Banco Mundial, el gasto municipal en los sistemas hidráulicos, y las subvenciones para biocombustibles.

El 3GF organiza foros anuales. El tema del foro de 2013 fue la “ecologización de la cadena de valor” en los sectores de energía- agua-alimentos, donde se hace especial hincapié en el “desarrollo y el lanzamiento de nuevas APPs, debatir oportunidades... obstáculos... la creación de asociaciones para superar dichos obstáculos... (y) quién debe participar”. El foro contribuyó a abordar la última pregunta cuando cooptó a varias ONG y a funcionarios públicos para ser nombrados “personas de contacto en APP” para subsectores específicos.

Tabla N° 5. Oportunidades comerciales y cabildeo político para las APPs en el sector de la energía, del agua y de los residuos

Ámbito	Valor potencial anual del Mercado (miles de millones de dólares)	Actores clave
Residuos alimenticios	340	Actores de la industria alimentaria, gobierno, proveedores logísticos,
Sistemas de motor	240	Gobierno, fabricantes de motores, representantes de la industria manufacturera
Fuga de agua municipal	170	Agua municipal, fabricantes de equipo, organismos multilaterales
Integración en red	45	OST, ONG, reguladores, servicios, y proveedores de equipos
Aguas residuales industriales	35	Servicios de aguas residuales, industria intensiva en el consumo de agua, reguladores
Combustibles & productos químicos de base biológica	10	Gobierno, productores de biocombustible, académicos

Fuente: 3GF, 2012.

Las APPs en el Caribe

La Corporación Financiera Internacional (CFI), sostuvo en una conferencia del Caribe en 2013 que los ‘desafíos’ a la hora de desarrollar APPs en la región comprendían una ‘falta de voluntad política’. Asimismo, identificó la colaboración entre las IFI como el factor clave en el fomento del necesario ‘apoyo político por parte del país receptor’ y explicó que el Banco Mundial, la CFI, el FAIPP (organismo de promoción de la privatización del Banco Mundial), el BID, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), así como los donantes EEUU, Canadá, UE y Reino Unido estaban ‘colaborando estrechamente’ para conseguir este objetivo.

Jamaica, al igual que otros países del Caribe, ha soportado esta presión durante algunos años. En 2007, un informe del Banco Mundial y del FAIPP criticó al país por no conseguir proporcionar APP. Posteriormente, el BID contrató a una consultoría privada, Castalia, para que formulara un nuevo procedimiento sobre las APPs para Jamaica, bajo el cual el Banco Mundial y el FAIPP identifican y examinan proyectos potenciales, mientras que la CFI ayuda a Jamaica a preparar los proyectos, a gestionar el proceso de licitación, a evaluar las ofertas y a adjudicar los contratos. Además, el BID gasta 347 000 dólares para formar a funcionarios públicos sobre los beneficios de las APPs; y en 2013,

la CFI ofreció otra formación sobre los beneficios de las APPs, en un centro regional para la excelencia en APPs, que será financiado por el BDC.

Posteriormente, el gobierno intentó crear APPs, entre ellas una para la creación de un nuevo puerto, que sería construido y gestionado por una empresa china, CHEC (China Harbour Engineering Company), de la que se esperaba que sacaría partido del nuevo canal que cruzará América Central. Sin embargo, en 2013, CHEC se retiró alegando que el proyecto ya no se adaptaba a su estrategia corporativa. Actualmente, Jamaica se encuentra en el proceso de licitación de otra APP para la construcción del puerto Kingston Container Terminals, para el que se han preseleccionado a empresas de Francia, Dubái y Singapur. La Coalición de la Sociedad Civil de Jamaica publicó una fulminante crítica de la política, titulada “¿De quién es el plan para Jamaica?” El informe rezaba: “Parece que Jamaica no tiene un plan propio, pero está preparada para ir allí donde sople el viento inversionista. Esta no es manera de que un país gestione sus recursos” (CEI, 2013c; Banco de Jamaica, 2012; Jamaica Civil Society Coalition, 2013; Moreno, 2013).

Las APPs en África del Norte

EEUU, la UE y las IFIs, sobre todo el Banco Europeo de Inversiones (BEI), habían promovido las APPs en África del Norte durante muchos años, antes de los levantamientos democráticos de la primavera árabe en 2011. Las APPs se estaban desarrollando a gran escala y, hacia el año 2008, el desarrollo de APP en materia de salud, educación, infraestructura social y servicios médicos fue de hasta 32 proyectos y 15 300 millones de dólares. Con la ayuda de la CFI, “el régimen de Mubarak creó un ‘entorno legislativo de apoyo’ a las APPs, que comprendía la Autoridad para las APPs, la cual promovía el uso de las APPs y gestionaba las licitaciones. Esto consistía en pagar a las empresas por los costes de elaboración de las licitaciones, establecer un fondo para conceder préstamos a los proyectos de APPs, y un ‘fondo umbral de viabilidad’ para subvencionar las APPs” (Counter Balance, 2012).

En febrero de 2011, en medio de las revueltas, el BEI y la OCDE organizaron un taller sobre las APPs en la región mediterránea, en el que también participó la CFI. Se anunció como el «lanzamiento por el BEI de un programa ambicioso de APPs en la región». En las presentaciones se determinaron proyectos de PIE en electricidad, energías renovables, plantas de tratamiento de agua potable y desalación como los principales sectores para las APPs. El BEI realizó un detallado examen de las leyes y prácticas sobre APPs en los países mediterráneos, mientras que, en mayo de 2011, se organizaron no menos de dos conferencias en Marruecos sobre el tema de las APPs, una de ellas realizada por el Fondo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación (FEMIC por sus siglas en inglés) del BEI (BEI, 2011a,b). Asimismo, EEUU prometió una ayuda adicional de mil millones de dólares de la Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC por sus siglas en inglés) destinada a “identificar las empresas pertenecientes al gobierno egipcio que invierten en Asociaciones Público-Privadas (APPs), con el fin de promover el crecimiento en los sectores de la economía egipcia mutuamente acordados. “EEUU

había prometido anteriormente que la OPIC invertiría «hasta 2 000 millones de dólares de apoyo financiero para catalizar la inversión del sector privado en la región de Oriente Medio y África del Norte» (OPIC, 2011).

En mayo de 2011, se celebró una conferencia de los países más ricos del mundo (G8) en Deauville, Francia, en la que se acordó que los bancos de desarrollo de Egipto y Túnez concederían préstamos por valor de 20 000 millones, pero también que el FMI proporcionaría un marco para la coordinación de los préstamos del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones/FEMIP, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el Banco Islámico de Desarrollo y ayudas de los países donantes. Como resultado de esto, los países árabes se enfrentan ahora a un consorcio internacional consolidado por entidades financieras internacionales lideradas por los países ricos y el FMI. Este grupo controla el acceso a la gran mayoría de los fondos de desarrollo del mundo, y se encuentra en una posición de fuerza para imponer condiciones políticas sobre el acceso a estos fondos, así como la privatización de la infraestructura mediante las APPs.

La oferta de un préstamo del FMI encontró una fuerte resistencia en los movimientos sociales. Esta resistencia obligó al gobierno militar creado tras el levantamiento a abandonar el acuerdo previsto con el FMI en 2011. Finalmente, el presidente Morsi anunció que aceptaría el préstamo en 2013, y un día después se concedió a sí mismo extensas inmunidades y facultades «para tomar cualquier medida que estimara conveniente en aras de proteger la unidad nacional, la seguridad nacional y la revolución». Sin embargo, esto condujo al segundo levantamiento, que llevó al derrocamiento del propio Morsi por lo que el préstamo del FMI vuelve a ser incierto. Mientras tanto, la UE eliminó una referencia a las APPs sobre las condiciones de ayuda para el sector del agua, en parte debido a esta resistencia:

Una serie de factores han interrumpido el inicio de las operaciones de APP:

- La cancelación por sospecha de fraude de licitaciones en curso o ya asignadas.
- El deteriorado clima de inversión provocado por las incertidumbres políticas y financieras.
- La falta de transparencia a largo plazo sobre las medidas políticas que tomarán futuros órganos de gobierno con respecto a los inversionistas privados (Ove Arup Consortium, 2011).

Caja de texto N° 8. Exigencias a Túnez

Cuando el presidente francés, Hollande, visitó Túnez en julio de 2013, lo hizo acompañado por un grupo de empresas francesas líderes que se reunieron con los ministros de economía y finanzas tunecinos. Su prioridad eran las APPs:

El primer ponente fue Denis Simonneau de GDF Suez, que preguntó sobre los planes de Túnez para las Asociaciones Público-Privadas (APP), que deseaba fueran implementadas lo antes posible. Saidi [ministro de Economía] afirmó que un proyecto de ley sobre las APPs se encuentra en la Asamblea Nacional Constituyente y constituye una de las 10 principales prioridades legislativas del gobierno: «Deseamos realmente que sea aprobado», añadió, «especialmente porque tenemos una serie de grandes proyectos para iniciarlos tan pronto como sea posible, por ejemplo, el centro logístico del puerto de Rades. Por otra parte, el vicepresidente internacional de Sanofi quería colaborar con APPs en programas de atención sanitaria, por ejemplo para tratar el cáncer o la diabetes (Leaders, 2013).

Resistencia

Esta red de promoción de las APPs se enfrenta a una oposición cada vez más vocal por parte de numerosas ONGs destacadas a nivel mundial y nacional, así como también a una fuerte resistencia en diversos países. Recientemente, muchas ONG internacionales relacionadas con el desarrollo publicaron una serie de informes críticos sobre el efecto de las APPs en los países en desarrollo, que plantean diversas preocupaciones:

- Las APPs se añaden a la deuda a largo plazo de los países en desarrollo, al mismo tiempo que menoscaban la prestación de servicios del sector público.
- La financiación privada y las APPs se centran en proyectos rentables en detrimento de las necesidades de los desfavorecidos.
- Canalizar dinero público mediante fondos privados conduce a una pérdida de la transparencia, e ‘impulsar’ la financiación privada puede suponer reforzar las estrategias de inversión privada.
- Las APPs son una forma relativamente cara de recaudar dinero.
- Los países tienen poca capacidad para negociar contratos de APPs, las repercusiones esperadas son inciertas y el seguimiento es deficiente.
- La promoción internacional de APPs socava la democracia local y puede fortalecer a élites corruptas.
- Muchas APPs terminan en costosos fracasos a la hora de proporcionar las inversiones previstas.

La resistencia a las APPs también puede observarse a nivel nacional, tanto en países de altos ingresos como en países en desarrollo, por ejemplo en Reino Unido, EE.UU., Canadá, Francia, Alemania, Portugal, Túnez, Egipto, El Salvador, Brasil, India, Indonesia y otros lugares. Este rechazo público junto con la incertidumbre política tiene repercusiones sobre la sostenibilidad financiera de las APPs, ya que la incertidumbre sobre el respaldo político disuade a los inversores de prestar dinero a APPs. El Reino Unido ha sufrido la reacción pública y política más extendida. Aunque los principales partidos políticos acordaron y respaldaron el uso de APPs como una forma de eludir las normas fiscales, los problemas divulgados a través de informes parlamentarios y de la prensa, incluida la prensa de derecha, llevaron al consenso masivo de que esos programas eran, en palabras de un alcalde de derecha de Londres, simplemente un “robo”. De este modo el programa de APPs de Reino Unido, conocido como la Iniciativa de Financiación Privada (IFP), se ha cancelado oficialmente.

Caja de texto N° 9. El Salvador: resistencia a la ley de APPs

En 2013 se presentó en El Salvador una nueva legislación sobre APPs, como exigía el acuerdo comercial contraído con EEUU que había firmado el gobierno anterior en 2011. Esto también formó parte de las condiciones para un préstamo del FMI, en virtud de las cuales el gobierno prometió proporcionar una financiación asequible respaldada por el Estado mediante un “plan para fomentar los préstamos a largo plazo por parte de las instituciones financieras del Estado”, que posteriormente fue reforzado por la amenaza de EE.UU. de retener hasta 400 millones de dólares de ayuda si no se aprobaba la ley (FMI, 2011; CISPES, 2012). Hubo una enorme campaña:

El Primero de mayo de 2012 más de 80 000 trabajadores, estudiantes, nativos, activistas de movimientos feministas y sociales marcharon bajo el eslogan “No más privatizaciones, No a la Asociación Público- Privada con ladrones el día de la votación... También tuvieron lugar protestas masivas frente al Parlamento ese mismo día” (Dear et. al., 2013).

A pesar de que la ley fue aprobada, la campaña obligó al Parlamento a excluir la atención sanitaria pública, la educación, el agua, la seguridad pública y las prisiones de su ámbito de aplicación; a establecer una auditoría para sancionar a las empresas que no consigan cumplir lo estipulado en los contratos; y a exigir que todos los contratos de más de 10 millones de dólares se presenten en el Parlamento antes de ser firmados (Dear et. al., 2013).

Los peligros de las APPs en El Salvador se pusieron de manifiesto en una nueva investigación sobre la corrupción existente en una APP anterior en el sector energético, que involucraba a un expresidente y a la empresa multinacional italiana energética Enel.

El Fiscal General de El Salvador imputó a 21 antiguos funcionarios del gobierno y miembros de la élite empresarial salvadoreña por malversación y falsificación de documentos en el marco de un contrato de asociación público-privada (P3), Contrato de 2002, que permitió a la empresa energética italiana Enel Green Power adquirir la empresa de energía geotérmica estatal. Este caso marca una de las mayores investigaciones de corrupción llevadas a cabo contra antiguos funcionarios del gobierno en la historia del país; el Fiscal General ha evaluado las pérdidas del Estado en 1 824 929.05 dólares como consecuencia del contrato del Estado con Enel (CISPES, 2013).

Caja de texto N° 10. Indonesia: un proyecto aplazado de Productor Independiente de Energía (PIE)

La CFI presenta la PIE Central Java, una planta de producción de energía a base de carbón de 2000MW, como una historia de éxito. La CFI asesoró sobre la estructura y convenció al gobierno indonesio para que proporcionara garantías mediante el recién creado Fondo de Garantía de Infraestructura Indonesia (IIGF). Pero al tiempo de escribirse este informe, la central eléctrica llevaba al menos dos años de retraso. Estaba previsto que la construcción de la planta se iniciara en octubre de 2012, pero se pospuso durante un año debido a la “oposición local y a los estudios medioambientales”. Luego la planificación se pospuso para completar la financiación durante al menos otro año más, hasta octubre de 2014. La oposición popular, ligada a la incapacidad de encontrar inversores, ha supuesto un problema para todos los planes de APPs de Indonesia. Así pues, de 48 propuestas de APPs anunciadas en 2009, solo se había terminado una al escribir este informe, una carretera de peaje en Bali (Afandi, 2013; CFI, 2012c).

Otro aspecto es que los inversores en APPs perciben las elecciones democráticas como una amenaza, como indicaba este análisis previo a las elecciones de 2014:

las elecciones presidenciales en Indonesia están programadas para celebrarse en julio de 2014, y este hecho podría incitar a los inversores en infraestructura a esperar una mayor claridad de la situación política antes de emprender proyectos de APPs. Las elecciones presentan riesgos considerables para la estabilidad política del país y las reformas proempresariales, como las ideologías políticas de los candidatos actuales a la presidencia, resultan un tanto opacas. Por ejemplo, el gobernador de Yakarta, Joko Widodo, ha cosechado un gran éxito simplificando la burocracia administrativa y facilitando los procedimientos empresariales, pero también ha constatado un agresivo aumento del 44 por ciento del sueldo mínimo (Afandi, 2013).

Panorama general

Esta promoción internacional coordinada de las APPs constituye un extraordinario uso de redes y recursos, comparable a la promoción de la privatización de la década de 1990, y de muchos de los mismos actores. Sin este enorme esfuerzo de financiación y propaganda, en su mayoría realizado por instituciones del sector público utilizando financiación pública, seguramente que se habrían llevado a cabo muy pocas APPs. Esta presión internacional genera perjudiciales distorsiones:

- Distorsiona los debates públicos y la toma de decisiones.
- Ocasiona que se creen más APPs de las que se decidirían de otro modo (objetivo principal de la red).

- La política pública se desvía para crear APPs en lugar de optimizar la infraestructura.
- Se da prioridad a los proyectos en función de su conveniencia para APP y no de su importancia con respecto a los objetivos sociales, ambientales y económicos de la política pública.
- El dinero utilizado para promover y financiar APPs ‘excluye’ otros usos posibles, por ejemplo, para financiar la infraestructura real ayudando a los gobiernos.
- Constituye un abuso del dinero público que se ofrezca este tipo de asistencia financiera a los defensores de las APPs y a las propias empresas.

Problemas generales con las APPs

Esta sección y la próxima proporcionan un análisis empírico de los problemas que plantean las APPs. Esta sección presenta:

- Razones por las que las APPs no producen los beneficios que prometen.
- Problemas sistémicos derivados del proceso de creación de APPs: la corrupción, el secreto y las previsiones poco fiables.
- De qué manera producen las APPs un efecto perjudicial en los servicios públicos.

La siguiente sección presenta un marco para la evaluación sistemática de propuestas para desarrollar APPs en general, basado en un análisis comparativo exhaustivo de las ventajas e inconvenientes cuantificables sobre el uso de financiación de infraestructura convencional del sector público. Las evidencias empíricas de los capítulos se ven reforzadas por los principales estudios de casos expuestos en el primer anexo, que incluyen una descripción detallada del fracaso y la cancelación de todas las APPs de transporte en Londres.

Las APPs no “aportan dinero extra” – el efecto sobre el gasto público y privado

Numerosos defensores de APPs declaran que estas aportan recursos privados adicionales a los servicios públicos o a las infraestructuras. De algún modo, la población, o las autoridades públicas, no tienen que pagar escuelas u hospitales desarrollados por APPs, por lo que el gobierno o el municipio dispondrá de más dinero para gastar en otros servicios; las APPs representan, pues, una reducción del endeudamiento.

Pero en las APPs para servicios como hospitales o escuelas, el gobierno sufraga el coste de dicha APP recaudando impuestos – abonando el coste de construcción, y luego el coste de funcionamiento del servicio. Así pues, las APPs son sufragadas por el sector público de la misma manera que los proyectos se llevan a cabo directamente por las autoridades públicas. En caso de que la APP se financie, al menos parcialmente, por las

tarifas de los usuarios, por ejemplo, del agua o de la energía, estos siguen pagando las mismas tasas ya estén bajo una APP o una provisión pública directa. En ambos casos, el dinero se toma de las mismas instituciones financieras: bancos, fondos de pensiones y otros inversores. Las APPs no abren acceso a ‘nuevas’ fuentes de financiación especiales. Una APP puede fraccionar el coste de un nuevo edificio durante muchos años, como cualquier forma de endeudamiento, pero no reduce el coste global que representa, por ejemplo, la construcción de un hospital: solo lo dilatan en el tiempo, al igual que cualquier forma de endeudamiento. En realidad, durante el periodo de vigencia de un proyecto, una APP siempre conllevará una mayor inversión pública que un proyecto tradicional, debido a unos costes de capital más elevados y porque, en la práctica, no se logra aumentar la eficiencia (ver a continuación). Y los operadores privados cobran a los usuarios precios más altos, puesto que poseen un monopolio – como muestra el caso de Francia. Así pues, la alternativa de un proyecto del sector público convencional que contara con un servicio interno supondría, en general, una menor inversión pública.

Caja de texto N° 11. Precios más elevados en las APPs del sector del agua – en Francia

Una forma de abuso de la APP es utilizar las concesiones de monopolio para cobrar excesivamente a los usuarios. Este es un problema muy frecuente en los monopolios, pero hay algunos datos empíricos recientes en el sector del agua en Francia que hacen posible cuantificar este hecho. Un estudio detallado de las APPs en el sector del agua en Francia, donde aproximadamente tres cuartas partes de este servicio es prestado por el sector privado mediante APPs, reveló que en 2004, teniendo en cuenta todos los demás factores, el precio del agua regulado por APPs era un 16.6 por ciento más elevado que en los lugares donde los municipios prestaban este servicio (Chong, et. al., 2006).

Transferencia de riesgo

La noción de “transferencia de riesgo” desempeña un papel importante en la justificación de las APPs. Se ha utilizado, sobre todo en Reino Unido, para justificar el uso de APPs que no podían demostrar que eran más rentables que una opción del sector público. Y la transferencia de riesgo constituye un elemento clave en las normas contables que deciden si una deuda se deja fuera de un balance contable gubernamental. Pero la transferencia de riesgos no es gratuita. Los contratos de APPs normalmente transfieren el riesgo de los retrasos de construcción al contratista – pero estos contratos “llave en mano” cuestan en torno a un 25 por ciento más que los contratos convencionales (ver a continuación). La transferencia del riesgo tampoco es necesariamente la mejor opción política. Los gobiernos no son como las empresas. Muchos servicios públicos conllevan que los gobiernos asuman riesgos por el resto de nosotros, porque esto funciona mejor – los riesgos de enfermedad o desempleo, por ejemplo. Un reciente análisis general sobre los

riesgos y las APPs concluyó que, en general, resulta más eficiente para el riesgo de demanda permanecer con los gobiernos, en lugar de con el sector privado, incluso en el caso de una APP – por lo que supondría una pérdida de dinero pagar para transferir este riesgo al sector privado (Engel, et. al., 2007).

El FMI ha advertido de que los gobiernos pueden exagerar el verdadero valor de la transferencia de riesgo. “También es posible que el gobierno sobrevalore el riesgo y compense en exceso al sector privado por asumirlo, lo que elevaría el coste de APPs en relación con la inversión pública directa” (FMI, 2004b). Esto es lo que sin duda ha ocurrido en el Reino Unido. La evidencia muestra cómo los principales proyectos de hospitales de IFP costaron más que la opción del sector público – pero al añadir una estimación de “transferencia de riesgo”, esta tendencia se invirtió por arte de magia, y las opciones de IFP parecían más rentables. No se intentó supervisar si esta transferencia de riesgo se produciría en realidad, o cuánto beneficio aportará realmente. De los 622 contratos de IFP firmados hasta 2007, solo tres de ellos se habían analizado para evaluar si se había alcanzado el valor de la transferencia del riesgo (Pollock y Price, 2008).

Corrupción, mentiras y secretos

Corrupción

Una concesión a largo plazo para los servicios de agua, o un acuerdo de compra de una central eléctrica privada, o un ACE (Acuerdo de Compra de Energía), representa una oportunidad única de obtener una fuente de ingresos respaldada por el gobierno durante 25 o 30 años. Este hecho crea grandes alicientes para la corrupción, y garantiza que el trabajo se realice con una APP en lugar de realizarse con el sector público y aprovechar la única oportunidad de obtener el contrato. Los sobornos o las donaciones políticas conforman la divisa con la que se obtienen estos beneficios, como resumió el premio nobel de Economía, Paul Krugman, (hablando de EE.UU.):

A medida que se privatizan más funciones gubernamentales, los Estados se convierten en paraísos de “pagar para jugar”, en los que tanto las contribuciones políticas como los contratos para amigos y familiares funcionan como un quid pro quo para obtener favores gubernamentales... un nexo corrupto de privatización y mecenazgo que está menoscabando al gobierno en gran parte de nuestra nación (Krugman, 2012).

En materia de energía, por ejemplo, se han creado numerosas centrales eléctricas en el marco del modelo de PPI, que se basa en acuerdos de compra de energía a largo plazo. Muchas de estas centrales se han vinculado a casos de corrupción – por ejemplo, las inversiones de Enron en Nigeria y en India, y otras en Tanzania, Pakistán, Indonesia

y Eslovaquia – que representa un peligro intrínseco en los contratos a largo plazo (Hall, 2009).

En el sector del agua, algunos tribunales de Francia condenaron a ejecutivos y funcionarios públicos por aceptar sobornos pagados por Suez y Veolia, filiales situadas en las ciudades de Grenoble y Angulema y en la isla de la Reunión. Un informe de 1997 elaborado por la Cour des Comptes, organismo nacional de auditoría francés, afirmó que el sistema de «gestión delegada» sobre el que Suez y Veolia asentaron su supremacía nacional era sistemáticamente deficiente: “la falta de supervisión y de control de los servicios públicos delegados, agravada por la falta de transparencia de esta forma de gestión, ha dado lugar a abusos”. En 2002, un alto ejecutivo de Vivendi (ahora Veolia) fue acusado de intentar sobornar a políticos locales de los partidos mayoritarios y de la oposición del ayuntamiento de Milán, con el fin de obtener la licitación de una planta de tratamiento de aguas residuales en el sur de Milán, Italia. Las evidencias comprendían un disquete que contenía una carta del ejecutivo de Vivendi, Alain Metz, indicando que poseía “excelentes contactos” en la coalición de mayoría de derechas (Polo delle Libertà, cuyo líder era Silvio Berlusconi) y planeaba pagar alrededor de 2 millones de euros a los políticos, la mitad de esta cantidad destinada a los partidos mayoritarios, y el resto a la oposición y a otros “expertos” y “mediadores”, cuyos nombres no fueron revelados (Hall, 1999; Hall y Lobina, 2016; UNICORN, 2004). Ambos grupos “fueron objeto de escrutinio en múltiples casos penales y civiles, con acusaciones que iban desde el cohecho de funcionarios públicos, las contribuciones políticas ilegales, el soborno, la fijación de precios, los cárteles de explotación a la contabilidad fraudulenta” (Godoy, 2003). Dicha corrupción puede constatarse en una amplia gama de contratos, relativos a diversos servicios y proyectos, como muestra el caso de Farum, en Dinamarca.

Caja de texto N° 12. Escándalo de una APP en Dinamarca

El alcalde del municipio de Farum, un pequeño pueblo de Dinamarca, estaba comprometido con el uso radical de contratistas privados y APPs. Esto incluyó la contratación de los servicios de guardería a ISS Servisystem, lo que condujo a una avalancha de quejas de los padres y a la rescisión de los contratos en el año 2001. El alcalde también puso en marcha tres proyectos de construcción basados en una APP, que comprendían la construcción de un estadio deportivo y un puerto deportivo, negociados con el mismo grupo financiero. Algunos grupos de ciudadanos e incluso la prensa comercial se opusieron a estos acuerdos por motivos económicos. Una revista editorial de negocios acusó al alcalde de jugar en el casino con dinero de los contribuyentes. Se descubrió que el alcalde había suscrito los contratos ilegalmente, sin una competencia justa, que había obtenido un préstamo ilegal, y que había utilizado dinero del ayuntamiento para subvencionar su equipo de fútbol. Los vecinos tuvieron que pagar un 3.2 por ciento del impuesto sobre la renta adicional para rectificar la financiación municipal (Greve y Ejersbo, 2002).

Caja de texto N° 13. Corrupción en APPs en India: informe de la ONU de 2013

“Los proyectos de Asociaciones Público-Privadas o APPs en carreteras y sectores energéticos de India son proclives a la corrupción, y a la evasión de capital por parte de los inversores privados, debido a que el gobierno emerge como la mayor amenaza’, reveló un organismo de Naciones Unidas.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) también ha señalado lagunas en la capacidad de las leyes indias para frenar esa corrupción, y ha sugerido que los socios privados de las APPs sean nombrados funcionarios públicos para que sean responsables en virtud de la Ley de Derecho a la Información. Esto haría que los proyectos llevados a cabo con arreglo a las leyes propuestas protegieran a los informantes y garantizara la prestación de servicio a los ciudadanos. Asimismo, la ONUDD analizó la disposición de India para hacer frente a este tipo de corrupción en su informe. “La probidad en la adquisición pública”, subrayando que el gasto del erario público representa entre un 20 a un 30 por ciento del producto interior bruto de la India (PIB) –mucho más que el 15 por ciento del PIB mundial que se gasta en adquisición pública. Entre 2012 y 2017, India pretende invertir un billón de dólares en la creación de infraestructura, la mayor parte mediante la vía de las APPs. “Esta creciente tendencia requiere que existan leyes y procedimientos para abordar la cuestión de la probidad en las APPs”, sostiene el informe de la ONU.

La ONUDD se dirigió a 400 funcionarios del sector privado y de la administración pública para evaluar la realidad sobre el terreno de la corrupción en las APPs, pero solo 100 respondieron. “La mayoría de las entidades permanecieron en silencio, reticentes o cautelosas en sus respuestas (a las preguntas sobre la corrupción) la reticencia y el miedo a hablar de la corrupción es un aspecto importante que debe ser abordado”, manifestó el organismo.

A pesar de sus limitaciones, los resultados de la encuesta son esclarecedores. Mientras que el 42 por ciento de las empresas consideran que el sector viario y el sector energético son los más proclives a la corrupción, el 75 por ciento de los funcionarios del gobierno percibe estos dos sectores como focos de corrupción. Casi el 87 por ciento de los socios privados afirmó que las normas y los criterios de las licitaciones se manipulaban para beneficiar a determinados licitadores, afirmación con la que estuvo de acuerdo más del 44 por ciento de “babus” (funcionarios del gobierno) (Dhoot, 2013).

Previsiones y mentiras

Las empresas privadas subestiman sistemáticamente los costes de las inversiones, y exageran la demanda esperada para el servicio. Es más probable que se apruebe una planta de tratamiento de agua potable que sigue el modelo “construir-operar-transferir”, BOT por sus siglas en inglés (*Build-Operate-Transfer*), si un municipio está convencido de que habrá una necesidad de agua mucho mayor de la que pueden abarcar los recursos

existentes. Asimismo, es más probable que se apruebe una carretera de peaje si el futuro flujo de tráfico parece mucho más elevado de lo que las carreteras actuales podrían asumir. Existen muchas evidencias de que esto sucede a nivel global.

Un estudio mundial reveló que en el 90 por ciento de los proyectos de carreteras y ferrocarriles, los costes reales terminan siendo muy superiores a los previstos en las licitaciones iniciales, y que la demanda real es inferior a las previsiones. El error siempre se produce en el mismo sentido, por lo que no puede tratarse de una casualidad – solo puede ser el resultado de la tergiversación sistemática, es decir, la mentira. Los autores concluyeron: “El problema de la desinformación es una cuestión de poder y lucro y debe tratarse como tal, utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas” (Flyvbjerg, et. al., 2002; 2005).

Las previsiones de tráfico vial para APPs de carreteras de peaje se exageran sistemáticamente en todas partes. En Australia, cada carretera de peaje construida en 2005 ha tenido menos tráfico y menos ingresos por peaje de lo que anunciaban las previsiones. En Europa Central y Oriental, se produce el mismo fenómeno. “La constante sobrevaloración del volumen de tráfico que realizan los responsables políticos no solo conduce a dificultades con los ingresos de concesionarios o con el gasto del presupuesto público, sino que también suscita intentos de aumentar este volumen” (CEE Bankwatch Network 2008). En EEUU., los ingresos reales obtenidos durante el primer año de 26 carreteras de peaje que se abrieron entre 1986 y 2004 representaron una media de un tercio menos de lo previsto. Una propuesta de 2013 de una APP para construir un puente en Oregón pronosticó públicamente que sería transitada diariamente por 160 000 vehículos, lo suficiente para cubrir el coste de los peajes – pero confidencialmente solo esperaban 78 400 vehículos al día, lo que requeriría constantes subvenciones del Estado (Bain, 2013; Mildenberg, 2013).

Transparencia

Siempre se produce una pérdida de transparencia con las APPs, ya que las empresas privadas retienen mucha información por razones de confidencialidad comercial. Este hecho exasperó al Parlamento del Reino Unido: “la transparencia con respecto a los costes y beneficios de los proyectos de IFP de los sectores público y privado ha sido oscurecida por los departamentos y los inversores que se ocultan detrás del pretexto de la confidencialidad comercial” (Parlamento del Reino Unido, 2011b). En Egipto y en muchos otros países, una de las razones por la que las APPs y otras formas de privatización han resultado impopulares para muchas personas radica en el secretismo y el nepotismo que implican. Un informe de la OCDE sobre el ambiente empresarial en Egipto constató que: “en relación con el proceso de privatización en sí, una falta generalizada de transparencia también es problemática” (OCDE, 2010; Thomas White International, 2010).

Perjudicar a los servicios públicos, al medio ambiente y a los trabajadores

Distorsionar las prioridades políticas

Si las APPs no son comercialmente viables, las empresas privadas no las firmarán. Esto distorsiona las decisiones políticas, puesto que se seleccionan proyectos que de otro modo no lo serían, y otros no se financian porque no parecen comercialmente atractivos. Esto se extiende a los pormenores de los proyectos. Las empresas privadas eliminan cualquier elemento de un servicio que pueda reducir sus potenciales beneficios.

- En el sector de la atención sanitaria en Italia, las prioridades de las APPs desplazaron la reflexión de las necesidades de atención sanitaria pública:
los trusts de atención sanitaria italianos.... no formularon ningún cálculo para evaluar los futuros costes e ingresos que generará el proyecto, ni tuvieron en cuenta las consecuencias sociales para la comunidad. Se limitaron a cumplir los requisitos legales y a elaborar un plan financiero desde la perspectiva de socio privado. Al decidir la creación de una APP se espera que las autoridades públicas tomen las decisiones basándose en criterios de beneficio público y evaluando formas alternativas de prestar el servicio esperado, [pero] las metodologías adoptadas en las APPs italianas del sector de la atención sanitaria se centran casi exclusivamente en la perspectiva del sector privado, es decir, garantizar que la APP se estructure de manera que pueda financiarse a buenas (bajas) tasas de interés bancario. Los límites en el endeudamiento público restringen las posibles alternativas y, en algunos sectores, un reducido número de empresas mantienen una estrecha relación entre sí y con las autoridades públicas lo que hace que la competencia entre empresas privadas sea menos probable (Barretta y Ruggiero, 2008).
- En Ghana, se reestructuró todo el servicio nacional de suministro de agua potable y, posteriormente, se dividió en dos: una empresa abarcaba la capital, Accra, y la otra, cubría el resto del país. Esta reorganización no tenía sentido para una política nacional del agua, puesto que disminuía la capacidad del sistema para financiar el servicio de suministro de agua en las zonas más pobres, pero las empresas privadas solo podían obtener beneficios en Accra, así que la gestión del agua tuvo que dividirse entre ellas.
- En EEUU, los contratos para la construcción de autopistas privadas recogen cláusulas que otorgan a las empresas “el derecho a objetar y recibir compensación por las decisiones legislativas, administrativas y judiciales”. Después de que una APP para construir una autopista de peaje en el condado de Orange, California, obtuviera una concesión de 35 años en 1995, algunas autopistas quedaron saturadas por el tráfico, por lo que el condado decidió ampliar también otras autopistas, pero la empresa privada obtuvo una resolución judicial para evitarlo, ya que podría reducir sus beneficios. La única posibilidad que tenía el condado era volver a municipalizar la autopista, lo que supuso un coste de un 50 por ciento superior a lo que costó construirla (Dannin, 2009; Bondgraham, 2012).

Caja de texto N° 14. Las APPs sesgadas y el FMI: el cierre de escuelas en el Egipto de Mubarak

Comentario de Ahmed Tarik al artículo “Egypt's ‘orderly transition’? International aid and the rush to structural adjustment”, por Adam Hanieh (Tarik, 2011):

“Como antiguo empleado de la Autoridad para las APPs en Egipto, que se encuentra bajo el mandato del Ministerio de Hacienda (MdH), conozco de primera mano cómo funcionan estos acuerdos y cómo el FMI y el Banco Mundial utilizan estos programas neocoloniales para esclavizarnos. En primer lugar, el FMI y el Banco Mundial son los principales consultores en casi todos los proyectos. Durante las reuniones de negociación con los principales licitadores del sector privado en el proyecto, el equipo del FMI respaldaba prácticamente la totalidad de las peticiones de las empresas privadas relativas a la redacción de contratos, los mecanismos de pago, la responsabilidad, así como los servicios prestados. Trabajé en un proyecto que se suponía iba a construir en torno a 345 escuelas públicas en 18 provincias (pero hasta donde yo sé aún no ha sido implementado). El principal licitador en el proyecto disponía de eminentes abogados que convencían permanentemente al Ministerio de Hacienda y a la Autoridad General para Edificios Educativos (GAEB por sus siglas en inglés). En la mayoría de las ocasiones, las peticiones de los licitantes son aprobadas y redactadas en el contrato. Por ejemplo, y este es uno de muchos, las escuelas suelen contar con programas extraescolares y de fines de semana para sus alumnos. Esto resultaba inaceptable para los licitadores y sus onerosos abogados situados en Dubái. El contrato estipulaba que las escuelas se abrirían de 7:00 h a 16:00 h. Según los abogados, «abrir las escuelas los fines de semana o por la noche durante la semana constituía una amenaza a la seguridad de los inversores y la aplicación de dichos programas supondrían un coste extra». Un coste adicional que el Ministerio de Hacienda no podía permitirse. Además, los inversores querían ampliar sus «fuentes de ingresos» proponiendo «eventos culturales» en las escuelas por la noche; estos programas impedían que se realizaran los «eventos culturales». Por otra parte, ningún alumno podría permanecer en la escuela después de las 16:00 h, lo que significaba que un niño que estaba esperando que su hermano mayor lo recogiera tendría que quedarse en la calle y esperar si la persona encargada de ir a buscarlo llegaba tarde por cualquier motivo. Mi opinión es esta: este proceso y discurso para hacer dinero es poco ético en su esencia, sobre todo, en proyectos a gran escala. El aumento de los beneficios siempre se produce a costa de las personas más cercanas a la operación comercial, ya sea recortando costes, reduciendo servicios, proporcionando un tratamiento no ético de los estudiantes... etc. Si queremos construir un nuevo Egipto que satisfaga las demandas de su pueblo, no debemos tolerar que actúen este tipo de programas de ayuda. Estos inversores no construyen escuelas con el objetivo de mejorar la educación, sino para hacer dinero; no construyen hospitales para proporcionar una atención sanitaria decente, sino para sobrevalorar la atención médica que nosotros los contribuyentes y las próximas generaciones tendremos que pagar. Creo que la motivación y la financiación que hay detrás de un proyecto siempre proporcionan un buen indicador de quién se beneficiará más. El único objetivo de los inversores es obtener beneficios, y a mi parecer esta no es la motivación que necesitamos los egipcios para construir un país por el que hemos luchado y seguiremos luchando como apunta claramente este artículo.”

Transferir la austeridad a otros servicios

En un contexto en el que existen peticiones políticas para reducir la inversión pública, la existencia de APPs supone una mayor amenaza para la inversión en otros servicios públicos. Esto se debe a que las APPs crean derechos contractuales a largo plazo para asegurarse fuentes de ingresos, por lo que los gobiernos están legalmente obligados a reducir los pagos a las APPs. Este hecho a su vez conlleva a que las reducciones en la inversión se concentren en ámbitos que no implican a las APPs. Esto es agravado por el hecho de que los modelos APP/IFP cuentan con periodos contractuales mucho más largos (25-30 años o más) que los contratos de servicio convencionales; por ejemplo, para la recogida de basura el periodo contractual es de 3 a 5 años. El tamaño de las APPs puede hacer que el efecto de desplazamiento sea muy grande. En Portugal, los pagos anuales solo a dos principales APPs en carreteras cuestan 800 millones de euros, más que todo el presupuesto nacional de transporte, que asciende de 700 millones de euros (Public Private Finance, 2005).

Un informe sobre las APPs en Europa Central y Oriental advierte que:

Existen problemas más profundos y sistémicos que los defensores de las APPs y los gobiernos no han tenido suficientemente en cuenta, especialmente en lo que respecta a los impactos acumulativos de las APPs en los presupuestos públicos durante las próximas décadas... No solo constituyen un número inaceptablemente elevado de ‘manzanas podridas’, sino que el hecho de utilizar un gran número de APPs en sí puede conducir a problemas de asequibilidad... El intento de APPs [para la construcción de la autopista de Trakia, Bulgaria] solo retrasó la ejecución del proyecto, y ha necesitado una escalada de costes que están provocando un aumento de la carga sobre el presupuesto del Estado (CEE Bankwatch Network, 2008).

Las políticas de APPs, a veces, pretenden deliberadamente conseguir una alta proporción del presupuesto estatal. En Colombia, el nuevo director de la unidad de APPs fomentó una decisión de triplicar la inversión pública en carreteras y pedir prestado 23 000 millones de dólares mediante la emisión de bonos del Estado para ayudar a financiar las APPs (Mapstone, 2012).

Caja de texto N° 15. Las APPs en el Reino Unido: excluir otras inversiones y forzar recortes en los servicios sanitarios

En el Reino Unido, el importe total en inversión de capital realizado por más de 700 APP siguiendo el modelo de IFP es de aproximadamente 55 000 millones de libras, pero al finalizar los contratos, el gobierno habrá pagado más de 300 000 millones de libras –10 000 millones de libras durante cada año para la próxima década. Este enorme gasto que se fija para muchos años, y no se puede ajustar en función de las circunstancias, supone que la APP “excluye” la posibilidad de gastar en otros servicios públicos en general.

Las APPs individuales ya producen esta repercusión en los servicios públicos, lo que obliga a efectuar recortes y cierres en la asistencia sanitaria y en otros servicios, debido a que los contratos vinculantes de IFP transfieren los riesgos imprevistos a la parte de la inversión para la prestación de servicios. “Muchos de los proyectos de construcción imponen costes que no se justifican en términos de un ingreso de pago en función de los resultados... Los trusts del [Sistema Nacional de Salud NHS] que han contraído mucho menos gasto (corriente y de capital) gozarán de una mejor posición en un futuro próximo para hacer frente a los rigores de la agenda de reformas, ya que tendrá más facilidad para adaptarse a la variación de ingresos” (Bosanquet, et. al., 2006). Los costes de capital de los hospitales con contratos de IFP fueron del 2.5 por ciento más elevados que su financiación (Hellowell y Pollock, 2007).

El trust South London Healthcare poseía tres hospitales con modelos de IFP, y fue declarado en quiebra por el gobierno. Uno de ellos, en Greenwich, reveló que los costes ascendieron al 11.3 por ciento del total de su presupuesto – casi el doble de la asignación del gobierno para costes de capital. Un informe elaborado por la Autoridad Sanitaria Estratégica advirtió que otros trusts locales que estaban en una situación similar «contraerían recurrentes déficits de [ingresos/gastos] y de flujo de efectivo, aunque funcionaran tan eficientemente como la media del trust de hospitales en Inglaterra. Una alta proporción de sus déficits estructurales de [ingresos/gastos] y de flujo de efectivo se atribuyen a este efecto». Los hospitales se vieron obligados a fusionarse con otros hospitales locales, los servicios se redujeron, el número de enfermeras y médicos disminuyó, y se recortaron los servicios de urgencias, lo que provocó una campaña local de protestas masiva (South London and Maudsley Strategic Health Authority, 2007).

Impacto en el medio ambiente

En el sector energético, la forma más común de APP es la central eléctrica privada, conocida como Productora Independiente de Energía (PIE), que depende de los contratos a largo plazo respaldados por los gobiernos para la compra de sus productos. Ahora se espera que las políticas energéticas de todos los países sustituyan la utilización de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas por fuentes de energías

renovables, como la energía hidroeléctrica, pero la mayoría de las PIE hacen lo contrario. Un estudio del Banco Mundial, elaborado en marzo de 2013, reveló que las PIE invierten principalmente en carbón, gas y generación de gasoil y fueloil, como el diésel, en lugar de en energías renovables (Banco Mundial, 2013c).

En la gestión de residuos se observa el mismo tipo de problema. En tres ciudades de Egipto, se firmaron APPs con empresas internacionales de gestión de residuos en 2002, pero surgieron una serie de problemas, debido en parte a que la exigencia de reciclaje que se fijó era muy baja, a 20 por ciento, y se dependía demasiado de los vertederos (Milik, 2010).

Impacto en los trabajadores

Generalmente, las APPs empeoran las condiciones laborales de los trabajadores y su organización colectiva de sindicatos. Estos efectos se originan, en primer lugar, porque se transfiere a los empleados a un empleador privado diferente, y en segundo lugar, por el papel preponderante del contrato de APP en sí, que obliga a las autoridades públicas a priorizar los pagos a la empresa de APP por encima de otros gastos.

Los efectos pueden clasificarse en cinco grandes apartados (tomado de Hall, 2008):

- Se reduce la seguridad laboral al estar vinculada al contrato en sí y a la empresa privada, en lugar de a la autoridad pública. La empresa privada posee más alicientes para reducir el empleo con el fin de aumentar sus márgenes de beneficio, y menos alicientes para mantener costes generales como la formación. Los términos de un contrato y los estímulos de maximizar los beneficios de la empresa privada pueden conducir a la precarización debido al uso de contratos a corto plazo o de subcontratación secundaria.
- Los trabajadores suelen perder su condición de funcionarios y el posible futuro regreso al empleo en el sector público se vuelve más complejo. Además, los trabajadores pueden perder el beneficio de los planes de pensiones que concede el sector público.
- Resulta más difícil proteger y mejorar las condiciones salariales y laborales. Esto depende de la aplicabilidad de mecanismos indirectos, tales como las cláusulas de salarios justos o las normas jurídicas sobre acuerdos salariales sectoriales. El contrato de APP en sí no puede garantizar la financiación para incrementos salariales acordados a nivel nacional. Los empleadores privados pueden aplicar diferentes condiciones laborales para los nuevos integrantes en comparación con los trabajadores transferidos creando una mano de obra “a dos niveles”.
- La organización sindical se debilita porque los empleados se dividen en unidades más pequeñas con diferentes empleadores, disminuyendo así la solidaridad y obligando a los sindicatos a tratar con varios empleadores diferentes. La gestión de las empresas privadas no está directamente sujeta a consideraciones de política

pública relacionada con temas laborales y, por lo tanto, defiende menos la organización sindical y los derechos de los trabajadores.

- Otros trabajadores de servicios públicos también pueden verse afectados por la existencia del contrato. Si los ingresos de una autoridad pública se reducen, o si la misma APP resulta más cara de lo esperado, los recortes se concentran en los empleados directos que quedan, ya que el contrato de APP no puede rescindirse.

Evaluar las APPs

La sección anterior expuso razones generales para no aceptar los argumentos que suelen esgrimirse para defender las APPs. Esta sección establece un marco racional para comparar las ventajas de la prestación del sector público y las de las APPs.

La necesidad de establecer comparaciones con una opción pública

Esta sección establece un marco para realizar una evaluación comparativa de los impactos económicos y en los servicios públicos, y las evidencias de la experiencia internacional en los temas clave, como el coste de capital, el coste de construcción, la eficiencia, los costes de transacción, la incertidumbre creada por contratos incompletos y el impacto en las políticas públicas, los servicios públicos y las comunidades en general. La evaluación de las APPs debe basarse en una comparación con las opciones del sector público. Incluso el FMI insiste en que la evaluación de una APP siempre debe constituir un ejercicio de comparación con la opción del sector público: “Al considerar la opción APP, el gobierno debe comparar el coste de la inversión pública y la prestación de servicios por parte del gobierno con el coste de los servicios prestados por una APP” (FMI, 2004b).

Caja de texto N° 16. Cómo los gobiernos evitan las comparaciones con la opción del sector público

Los gobiernos intentan evitar estas comparaciones. Quieren utilizar las APPs, independientemente de su coste, para reducir el nivel aparente de endeudamiento y deuda pública – no están interesados en la comparativa valor por dinero. Por lo tanto, a menudo, se afirma que «no hay alternativa» a una APP, debido a las restricciones a los préstamos del gobierno, y a una reticencia a aumentar las tasas o las tarifas.

- En el Reino Unido, una comisión parlamentaria se quejó de que, “durante demasiado tiempo la IFP ha sido la ‘única regla del juego’ en algunos sectores que no han sido dotados con los presupuestos de capital adecuados para sus necesidades de inversión. Es probable que este problema empeore en el futuro si se producen recortes significativos de presupuestos de capital en la Revisión de Gastos. Si la IFP es la única opción para la inversión de capital necesaria, entonces se utilizará incluso si la relación valor por dinero es negative” (Parlamento del Reino Unido, 2011a).
 - Un informe de la Oficina Estatal de Auditoría de Estonia reveló que las autoridades públicas de Estonia no utilizaban comparadores del sector público adecuados a la hora de evaluar los alicientes relativos a las APPs. Las consecuencias de una APP se han evaluado “mediante una contabilidad de inversión rudimentaria, que mide los beneficios en términos de ahorro de costes y beneficios”. Como resultado de ello se han firmado “contratos no transparentes, costosos y desfavorables”. Estos contratos recogen costes exagerados, debido a márgenes de beneficio excesivos, primas de riesgo, o provisiones de amortización. Realizar unas evaluaciones adecuadas haría que numerosas APP fueran rechazadas: en realidad, las APPs a largo plazo cuestan un 25 por ciento más que la modalidad de ejecución pública (Friedrich y Reiljan, 2007).
- Una evaluación de los préstamos concedidos por el BEI a diez APPs diferentes de toda Europa, “reveló que el impacto clave del mecanismo de la APP fue que los proyectos no se aplicaron en absoluto. En todos los proyectos evaluados en profundidad, las restricciones presupuestarias del sector público supusieron que la alternativa a un proyecto de APP era ningún proyecto, o al menos ningún proyecto realizable en un futuro inmediato, en lugar de un proyecto de adquisición pública” (BEI, 2005). Pero las “restricciones presupuestarias” son reglas políticas, que no son inmutables, como también señala la evaluación del BEI: “puede debatirse el grado en que los límites de la inversión pública podrían ajustarse para dar cabida a estos proyectos [sin utilizar una APP]” (Weber y Knappe, 2007).
- En Irlanda, la preferencia del gobierno por las APPs “llevó a las autoridades locales a rechazar sus propias evaluaciones VpD e informes preliminares que favorecían los métodos de adquisición tradicionales” (Reeves, 2011).

Un marco comparativo – VpD y el impacto público

En esta sección consideramos un marco para una comparación de la relación entre “valor obtenido por dinero gastado” (*value for money*) (VpD) que abarca todos los elementos económicos de una APP – financiación, construcción, explotación y el propio contrato. Estas evaluaciones comparativas deben llevarse a cabo ante cualquier propuesta de APP antes de su implementación. Si el resultado es que la APP parece la peor opción, entonces debe darse preferencia a la alternativa del sector público. Además de realizar una evaluación precisa VpD de los costes relativos, una comparación debe también tener en cuenta múltiples objetivos de interés general. Estos incluyen el impacto de una APP en los servicios públicos, las consecuencias económicas secundarias, por ejemplo en el empleo, y la voluntad relativa de pagar de los ciudadanos (Friedrich y Reiljan, 2007).

El informe del Estado de Nueva York sobre la evaluación de propuestas para las APPs expone la importancia de abordar estas cuestiones como parte de una evaluación comparativa:

La cuestión fundamental del valor del activo no solo para el Estado sino para el público en sí... en términos de beneficio, satisfacción del usuario y viabilidad global del proyecto. Este tipo de valoración se denomina, a veces, una «evaluación cualitativa valor por dinero» porque muchos de los factores no se han cuantificado y no pueden cuantificarse. ¿Cuál es el valor de garantizar que un servicio público sea asequible o esté disponible para todos? ¿Cuál es el coste de confinar al público en un patrón particular de consumo cuando otras alternativas podrían funcionar mejor en el futuro? Además de los aspectos financieros de las P3, los responsables políticos deben tener en cuenta otras preocupaciones, tales como los temas comunitarios, los temas laborales y los temas medioambientales (DiNapoli, 2013).

La necesidad de establecer comparaciones basadas en evidencias

Numerosas evaluaciones sobre APPs solo tienen en cuenta si la APP es económicamente factible para un consorcio privado. A veces, la comparación se realiza utilizando un “comparador del sector público” teórico en lugar de una propuesta alternativa del sector público real. Los auditores públicos en los Países Bajos y en otros lugares se han preguntado si estos comparadores son adecuados (Gobierno de la República Checa, 2006). Una comparación real es importante para evitar que las APPs se utilicen simplemente como una forma de sacar el endeudamiento fuera del balance contable del sector público, incluso cuando resultan más costosas (Ramallo Massanet, 2007).

Caja de texto N° 17. El Reino Unido: comparaciones inadecuadas y la evitación de evidencias

Se supone que las propuestas de APPs en el Reino Unido se comparan con un “comparador del sector público”, antes de ser autorizadas, pero estas comparaciones han sido objeto de numerosas críticas por parte de académicos, auditores y comisiones parlamentarias. En Reino Unido estas comparaciones no se han realizado bien, no se han expuesto a cuestionamientos y debate adecuados y están sistemáticamente sesgadas en favor de las APPs. “El uso de la IFP se ha basado en comparaciones inadecuadas con la adquisición convencional que no han sido cuestionadas suficientemente” (Parlamento del Reino Unido, 2011b).

“Nos preocupa que el sistema de evaluación VpD esté sesgado en favor de la IFP. Suponiendo que siempre habrá un sobre coste significativo dentro de la opción no IFP es un ejemplo de este sesgo... El Tesoro debería intentar garantizar que todas las hipótesis en la evaluación VpD que favorecen la IFP se basen en evidencias objetivas y de alta calidad” (Parlamento del Reino Unido, 2011a).

Pero, a pesar de contar con el programa más grande y más amplio de APP, el gobierno de Reino Unido no ha recopilado datos sobre el rendimiento real, ni ha realizado una evaluación sistemática de los resultados. “No se ha efectuado una evaluación sistemática valor por dinero de proyectos de IFP operativos por departamentos. Por lo tanto, no hay datos suficientes para demostrar si el uso de financiación privada ha llevado a una mejor o peor relación valor por dinero que otras formas de adquisición” (NAO, 2011).

A pesar de poseer tanta experiencia, el gobierno no ha consolidado ninguna competencia para hacer frente a las APPs de manera efectiva. “Los departamentos deberían haber desarrollado una experiencia comercial del uso de IFP, pero todavía se observan algunos ejemplos de proyectos y contratos que carecen claramente de conciencia commercial” (Parlamento del Reino Unido, 2011b).

Coste de capital – más barato a través de los gobiernos

Los gobiernos casi siempre pueden pedir préstamos más baratos que las empresas privadas o los particulares. Esto es porque existe muy poco riesgo de impagos. Los gobiernos siempre están ahí, con grandes ingresos fiscales, mientras que ninguna empresa privada es inmune al riesgo de quiebra. Conceder préstamos a empresas privadas es, por tanto, más arriesgado, por lo que el tipo de interés es más alto.

La OCDE, el FMI y los destacados periodistas económicos del periódico Financial Times todos exponen esto claramente:

El coste de capital del socio privado es generalmente más alto que el del gobierno, es decir, el tipo de interés de los préstamos del sector privado suele superar al tipo de interés de los préstamos del sector público... Si el aumento de eficiencia de una APP no cubre el coste de interés adicional, el precio mínimo por unidad al que el

socio privado puede ofrecer el servicio no será menor que el precio que el gobierno pagará en el caso de la adquisición tradicional (OCDE, 2008: 3.2.1, Box 7, “Efficiency gains and differences in public and private sector interest rates”).

La facultad del gobierno para tasar reduce la probabilidad de no reembolsar su deuda, y el sector privado está, por tanto, dispuesto a prestar al gobierno a un tipo de interés sin riesgo para financiar proyectos arriesgados. Si tal es el caso, cuando las APPs conllevan que el endeudamiento privado se sustituya por el endeudamiento público, los costes de financiación aumentarán en la mayoría de los casos, incluso si el riesgo del proyecto es menor en el sector privado. Entonces la cuestión clave es si las APPs suponen un aumento de eficiencia que compense con creces los costes más elevados de los préstamos del sector privado (FMI, 2004b: para 22).

Parece obvio que la financiación de activos es una función adecuada para el sector público, que presenta una gran ventaja – la capacidad de pedir préstamos a bajo coste (Wolf, 2008).

Las evidencias del Reino Unido y de los EEUU muestran este diferencial en la práctica en los países de altos ingresos. Y lo mismo ocurre en los países en desarrollo. Esta es la razón por la que las APPs, por ejemplo, en Brasil e Indonesia solo resultan viables si los Estados conceden préstamos y garantías, ya que tienen más solvencia que las empresas privadas. Cuando dos de las mayores multinacionales del mundo, Shell y Bechtel, crearon una central eléctrica privada en Filipinas, su calificación crediticia se vio reforzada por el gobierno de Filipinas – las multinacionales no podían obtener préstamos bancarios para el proyecto sin contar con la garantía del gobierno.

Reino Unido

En 2011, un representante de las empresas privadas del Reino Unido que participan en APPs estimó que el coste medio adicional de capital del sector privado comparado con el endeudamiento tradicional había sido del 2.2 por ciento al año. El periódico Financial Times calculó que este hecho significa que el contribuyente británico «está pagando más de 20 000 millones de libras en costes de préstamos adicionales – el equivalente a más de 40 nuevos grandes hospitales – de los 700 proyectos que los sucesivos gobiernos han adquirido bajo la iniciativa de financiación privada (Mackintosh, 2013; The Financial Times, 2013a,b).

La diferencia es ahora más grande, con el coste de financiación de APPs estimado en un 8 por ciento, en comparación con los bonos del Estado al 4 por ciento.

La diferencia entre la financiación pública directa y el coste de esta financiación ha aumentado significativamente desde que surgió la crisis financiera. El aumento sustancial de los costes de financiación privada hace que el método de

financiación de IFP sea ahora extremadamente ineficiente. Los datos recientes indican que el coste medio ponderado del capital de una IFP es el doble del de los gilts estatales (bonos emitidos por el gobierno de Reino Unido) (Parlamento del Reino Unido (2011a)).

En agosto de 2011, la Comisión Selecta Parlamentaria que supervisa el Tesoro concluyó que se trataba de una costosa y despilfarradora manera de financiar la inversión en infraestructura de financiación. La comisión recomendó no solo que el sistema de IFP debía finalizar, sino también que el gobierno debía asumir la financiación de las APPs existentes – renacionalizarlas de manera eficaz, ya que conduciría a una importante reducción de costes:

El precio de la financiación es significativamente más elevado con una IFP. Por consiguiente, el coste financiero del reembolso de la inversión de capital de los inversores de IFP es considerablemente mayor que el reembolso equivalente de inversión pública directa.... Los datos recientes señalan que el coste medio ponderado del capital de una IFP es el doble del de los gilts estatales... No hemos constatado evidencias que indiquen que este ineficaz método de financiación haya sido compensado por los beneficios percibidos de la IFP a raíz del aumento de la transferencia de riesgo; más bien, hay pruebas de lo contrario. [...]

La manera más directa de hacer frente a los actuales contratos de IFP es que el gobierno compre la deuda (y posiblemente también el capital) una vez que termine la etapa de construcción. Esto produciría un aumento en el nivel de deuda pública, pero... se volvería más asequible pagar la deuda pública visible en lugar de la deuda de IFP oculta. Cualquier reducción de un punto porcentual del tipo de interés que se paga sobre los estimados 40 000 millones de libras de deuda de IFP supondría un ahorro anual de 400 millones de libras (Parlamento del Reino Unido (2011a)).

EEUU

Un nuevo informe sobre las APPs en el sector del agua en EE.UU. compara el coste total de financiación de la misma cantidad de infraestructura a través del endeudamiento público y la financiación privada. La financiación privada cuesta entre un 50 y un 150 por ciento más. En Rialto, California, el coste anual de la financiación privada en una nueva concesión de APP en el sector del agua es de 16 millones de dólares, más del doble del coste que supone financiar la misma deuda e inversión por la autoridad pública.

Caja de texto N° 18. Alaska: la financiación pública es mejor que la APP

El gobernador republicano de Alaska – sucesor de Sarah Palin – propone ahora abandonar un plan de APPs para construir un puente sobre Knik Arm, en favor de ponerlo en marcha y ejecutarlo públicamente porque tiene un valor mayor. Un análisis realizado por el Departamento de Estado del análisis de ingresos mostró que el modelo público-privado tiene poca probabilidad de funcionar y atraer a inversores privados sin conllevar costes muy elevados o garantías gubernamentales para potenciales pasivos de 2 500 millones de dólares. El hecho de que sea el Estado, en lugar de un promotor privado, el que financie el proyecto podría ahorrar cientos de millones de dólares (Forgey, 2013; Anchorage Daily News, 2013).

Los beneficios excedentes de las APPs – llevados a paraísos fiscales

El coste de capital privado es aún más elevado que la diferencia entre el tipo de interés de los préstamos, puesto que las empresas privadas también obtienen beneficios a través de los dividendos de sus acciones en el proyecto. Estos son considerablemente más elevados y aumentan el coste medio para el público al utilizar financiación privada. Por ejemplo, en las concesiones de suministro de agua de Yakarta, las empresas privadas obtienen un retorno sobre el capital del 22 por ciento, garantizado por las autoridades públicas. En Reino Unido, un estudio ha revelado que los beneficios obtenidos por las empresas privadas en el sector de las APPs en la atención sanitaria son de aproximadamente el doble de los obtenidos por los inversores privados en otras actividades de riesgo similar. “Los retornos para los inversores de este grupo de proyectos de IFP demuestran ser mucho más elevados de lo que sería suficiente para remunerar a los inversores por el riesgo que asumen” (Hellowell y Vecchi, 2012).

Los gobiernos, a veces, afirman que este hecho debe ser compensado por los ingresos fiscales de los beneficios obtenidos por los beneficios que realizan las empresas, e integrar este supuesto en sus evaluaciones de los costes de las APPs; por ejemplo, Reino Unido hace esto. Pero muchas de las empresas privadas que participan en proyectos de APPs tienen su sede en paraísos fiscales, por lo que este impuesto nunca llega a materializarse. Una comisión parlamentaria de Reino Unido comentó:

Algunos inversores de IFP reducen su exposición a la fiscalidad de Reino Unido mediante acuerdos off-shore. Sin embargo, el Tesoro integra los ingresos fiscales en los análisis coste-beneficio de los proyectos PFI. El Tesoro no podría decirnos si los inversores de IFP habían pagado impuestos sobre los beneficios y las ganancias de capital en Reino Unido, o si se han recaudado impuestos sobre sociedades de empresas de IFP... El sector público posee insuficiente información sobre los retornos realizados por los inversores de IFP y no posee ningún mecanismo para compartir beneficios cuando los inversores venden sus acciones (Parlamento del Reino Unido, 2011b).

Costes de construcción: ¿en tiempo y en presupuesto?

Con frecuencia se argumenta que la etapa de construcción de proyectos de APPs se concluye, invariablemente, en tiempo y en presupuesto, y que esto constituye una ventaja fundamental de las APPs con respecto a los proyectos del sector público convencionales. El gobierno del Reino Unido afirma que el 76 por ciento de los proyectos de IFP finalizan a tiempo, en comparación con solo el 30 por ciento de los proyectos adquiridos tradicionalmente. Una revisión de APPs financiadas por el BEI en toda Europa también reveló que los proyectos evaluados “se completaron en su mayoría, en tiempo, en presupuesto y respetando las especificaciones” (BEI, 2005).

Pero el elemento de construcción de proyectos de APPs es mucho más costoso. Un informe del BEI comparó el coste de proyectos viales de APPs en toda Europa con proyectos de carreteras adquiridos convencionalmente, y reveló que las APPs resultaron en promedio un 24 por ciento más costosas que las carreteras del sector público (Blanc-Brude, Goldsmith y Vällilä, 2006). En 2007, el gobierno polaco canceló una autopista de APP precisamente por esa misma razón. Se dieron cuenta de que la autopista A1 Grudziadz-Torun podría construirse por aproximadamente 5.6 millones de euros por kilómetro utilizando la adquisición convencional, en comparación con los 7.4 millones de euros por kilómetro utilizando la APP (Polska Gazeta Transportowa, 2008; Polish News Bulletin, 2007). El informe del BEI también señala que esta prima del 24 por ciento es casi la misma que las estimaciones de sobrecostes en los proyectos de adquisición pública, por lo que el coste adicional de proyectos de APPs refleja el pago que requiere el contratista para aceptar el riesgo de construcción. Esto se consigue mediante “el uso de contratos de construcción a precio fijo o a plazo fijo llave en mano”, que responsabilizan a los empresarios de la construcción de cualquier retraso (Blanc-Brude, Goldsmith y Vällilä, 2006). La certeza de finalización se consigue como consecuencia de que el contratista acepte la responsabilidad de una variedad de riesgos más amplia, y los contratistas deben ser mejor remunerados por hacer esto.

¿Por qué se utilizan contratos llave en mano en proyectos de APPs cuando se utilizan muy inusualmente en proyectos del sector público convencionales? (BEI, 2005). La principal razón no es porque los gobiernos hayan decidido que merece la pena pagar más para obtener mayores requisitos de puntualidad para la infraestructura de servicios públicos, sino para el beneficio del financiero de APP. Como apunta la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC por sus siglas en inglés):

Entre tales proyectos [llave en mano] se pueden encontrar numerosos proyectos financiados por fondos privados, en los que los prestamistas requieren una mayor certeza sobre los costes de un proyecto... El proyecto de construcción solo suele constituir una parte de una operación comercial complicada, y el fracaso financiero o de otro tipo de este proyecto de construcción pondrá en peligro toda la operación (FIDIC, 1999).

El financiador privado en un proyecto de APP requiere una mayor certeza sobre la fecha de finalización, ya que el retorno sobre la inversión solo empezará cuando el

edificio esté terminado – pero es el público el que tiene que pagar más por esta certeza. El largo proceso que conlleva la negociación de contratos de APPs también hace que no sean más rápidos en el suministro de infraestructura:

No existen evidencias contundentes que indiquen que los proyectos de IFP se entregan más rápidamente y a un menor coste de elaboración que los proyectos realizados mediante métodos de adquisición convencionales. Por el contrario, el largo proceso de adquisición hace que sea probable que se tarde más en entregar un edificio de IFP, si se considera la ampliación de todo el proceso (Parlamento del Reino Unido, 2011a).

Asimismo, la experiencia en Reino Unido indica que las APPs no crean mejores diseños que la adquisición tradicional:

En el ámbito de la innovación en el diseño y la mejora de la calidad hemos observado algunas evidencias que sugieren que la IFP es menos rentable que las edificaciones adquiridas tradicionalmente... El hecho de que los consorcios se formen para presentar ofertas por los proyectos también limita la elección y la competencia. Por ejemplo, una firma de arquitectos puede tener el mejor diseño o puede haber un contratista que haya elaborado la mejor propuesta, pero, si estos diseños y propuestas no forman parte de la oferta del consorcio elegido, no serán utilizados (Parlamento del Reino Unido, 2011a).

Eficiencia

Como se señaló en la sección sobre los costes de financiación, el sector privado tiene que demostrar una mayor eficiencia – no solo teórica, sino suficientemente grande y segura para compensar el coste adicional grande y seguro de capital privado. La mayoría de los gobiernos, los políticos, los consultores y los comentaristas asumen y afirman que el sector privado siempre resulta más eficiente, pero la evidencia empírica de numerosos estudios muestra que esta presunción es incorrecta. En realidad, los operadores privados no son más eficientes, y suelen generar ineficiencias. Al evaluar propuestas de APPs no se debe hacer ninguna suposición general de que la eficiencia del sector privado es superior, la suposición debe ser neutral. Las evidencias provienen de numerosos estudios.

- Un examen global de evidencia empírica sobre la eficacia de los servicios públicos y privados realizado en 2005 por el Banco Mundial concluyó:

Para los servicios públicos, parece que, en general, la propiedad no suele importar tanto como a veces se afirma. En la mayoría de los documentos transnacionales sobre los servicios públicos no se encuentran diferencias

estadísticamente significativas en los índices de eficiencia entre los proveedores públicos y privados (Estache et. al., 2005).

Otros estudios han confirmado estos resultados.

- En la asistencia sanitaria, los servicios de sanidad pública son mucho más eficientes que los privados a la hora de garantizar una asistencia sanitaria universal de calidad y una mejor calidad de vida. El sistema sumamente privado de EE.UU. cuesta aproximadamente el doble que los sistemas del sector público en países europeos, pero la esperanza de vida en EE.UU. es menor, y las tasas de mortalidad infantil son más altas que en Europa.
- Un estudio realizado en ciudades con diferentes tipos de operadores de autobuses reveló que las ciudades más eficientes tenían las mismas probabilidades de tener modelos públicos que privados (Pina y Torres 2006).
- Incluso en las telecomunicaciones, un sector en el que se supone que el sector privado es más rentable que el sector público, un estudio mundial que comparaba a empresas privadas y públicas demostró lo contrario. Si bien se producía un “aumento de eficiencia después de las privatizaciones... éste era significativamente menor que el aumento en el sector público” (Knyazeva, Knyazeva y Stiglitz, 2006).

Los mismos resultados surgen de estudios sobre las APPs en Reino Unido.

- Un estudio sobre el uso de APPs en el sector de la Defensa en el Reino Unido llegó a la conclusión de que las APPs no conducen necesariamente a una mayor eficiencia y que hay costes e inconvenientes considerables. “La conclusión del análisis es que el uso de APPs no conducirá necesariamente a una mejora de la eficiencia económica en la adquisición en materia de defensa y que será necesario prestar una atención considerable a la hora de negociar APPs, supervisar su rendimiento y su renovación. El sector de la Defensa en el Reino Unido demuestra que las APPs conllevan costes de transacción significativos que deben compararse con los beneficios en términos de incentivos de eficiencia económica” (Parker y Hartley, 2003).
- Un resultado similar surgió de un estudio realizado a las APPs en los sectores de la salud y los servicios municipales en el Reino Unido donde se reveló que existía “un círculo vicioso de seguimiento y desconfianza entre las organizaciones socias, en lugar de la antigua fe en el proceso burocrático”. El estudio también concluyó que las APPs representan una considerable amenaza para la “ética del servicio público” (Hebson et. al., 2003).
- La desmoralización y la ineficiencia también se observaron en un estudio realizado a un hospital del Reino Unido que seguía el modelo de IFP, donde el personal no clínico estaba sujeto a cuatro grupos diferentes de condiciones

laborales: un trust local o nacional; las condiciones creadas por un contratista privado tras la convocatoria de licitación, y las nuevas condiciones del contratista de IFP privado. Este hecho generó problemas y animosidad con algunos miembros del personal que recibieron primas por trabajar el fin de semana, mientras que otros no recibieron nada. Los cambios en las prácticas de trabajo también produjeron un efecto desestabilizador. Por ejemplo, la deserción de personal de catering aumentó de un 10-15 por ciento por año a más de un 100 por ciento a raíz de la IFP, causado, en gran medida, por el cambio de elaborar la comida en las cocinas a la distribución de platos precocinados.

La experiencia de municipalización demuestra que el sector público puede mejorar notablemente la eficiencia. Desde que se municipalizaron los servicios de suministro de agua en París, el precio del agua se redujo en un 8 por ciento, debido a que la autoridad pública, Eau de Paris, ha sido capaz de realizar grandes avances en la coordinación y la planificación. Transport for London (TfL) ha realizado grandes aumentos de eficiencia similares desde que se municipalizó su APP, lo que representó un ahorro de 2 000 millones de libras en total.

Competencia: peor con las APPs

La complejidad de las APPs hace que pocas empresas puedan presentar sus ofertas, debido al coste que conlleva elaborarlas. Como resultado, existe menos competencia.

- En el Reino Unido, un reciente informe parlamentario constató:

La naturaleza de la IFP hace que la competencia sea menos intensa en comparación con otras formas de adquisición. Creemos que los obstáculos de acceso son demasiado elevados, lo que da lugar a un mercado no competitivo. El largo, complejo y costoso proceso de adquisición limita el interés de los consorcios por presentar ofertas para proyectos y también conlleva a que solo puedan participar las empresas que pueden permitirse perder millones de libras en licitaciones fallidas (Parlamento del Reino Unido, 2011a).

- Esto también hace que el proceso esté más expuesto a la connivencia y a los cárteles entre las escasas empresas capaces de presentar una oferta. En el sector del agua, tanto en Francia como en otros lugares, las principales empresas suelen presentar ofertas conjuntas o bien convenir en dividir las ciudades entre ellas.
- Cuando se concede una APP, se produce una mayor carencia de competencia. En lugar de presentar los subcontratos a una licitación pública, como ocurriría si el sector público estuviera gestionando el proyecto, las empresas privadas que participan en la APP son capaces de adjudicar contratos a sus propias filiales sin competencia – por lo que pueden cobrar tarifas mucho más elevadas.

- Esta práctica es habitual en las APPs de agua en Francia. La misma práctica se replicó internacionalmente. Por ejemplo en Szeged, Hungría, cuando Veolia obtuvo por primera vez la concesión del agua, concedieron todos los contratos laborales a su propia filial de propiedad exclusiva. La licitación para la concesión del contrato del agua en Santiago de Chile estuvo altamente influenciada por el conocimiento de que al ganador se le adjudicaría un contrato BOT (construir-operar-transferir) de 300 millones de dólares para construir una planta de tratamiento de aguas residuales (La Farfana – que entonces era la planta de tratamiento de aguas residuales más grande de América Latina).
- En el Reino Unido se han dado prácticas similares. En el proyecto de IFP/APP Connect Comunicaciones para TfL (ahora cancelado), los principales accionistas de Connect – Thales, Fluor y Motorola – otorgaron a sus propias filiales el nuevo contrato de construcción, así como el contrato de operación y mantenimiento (Mitchell, 2010).

Costes de transacción

Adquisición y seguimiento

Las APPs no se crean a sí mismas ni se supervisan a sí mismas. Hay costes implicados en la creación, la negociación o renegociación de los detalles, así como en la supervisión y el enlace entre la autoridad pública y la empresa privada, incluyendo los procesos legales. Estos “costes de transacción” constituyen una razón fundamental por la que a menudo resulta más eficiente para las organizaciones públicas y privadas hacer las cosas ellas mismas, de manera interna, en vez de contratar a un especialista externo para hacerlo. Las APPs son mucho más complicadas que los contratos tradicionales, por lo que se espera que los costes de transacción sean más elevados.

Un estudio realizado por el BEI sobre las carreteras en Europa Central y Oriental reveló que las carreteras construidas con métodos tradicionales del sector público eran mucho más rentables que las carreteras adquiridas bajo las APPs, que conllevan unos costes de transacción especialmente importantes.

Los proyectos de carreteras adquiridos tradicionalmente superaron a las APPs en tres aspectos: los proyectos adquiridos tradicionalmente suelen ejecutarse más rápidamente que las APPs; eran menos costosos cuando se tenían en cuenta todos los costes, en particular los costes de transacción; y causaron menos distorsiones de elección de modo y ruta, en gran parte debido a que las autopistas sin peaje, tradicionalmente adquiridas, no conseguían, por definición, desviar el tráfico a otras autopistas (sin peaje) (Brenck, et. al., 2005).

Un informe de la OCDE sobre Egipto reconoció que la adquisición de proyectos de APPs es más compleja y costosa que la adquisición convencional, por lo que los intentos por desarrollar las APPs supusieron un considerable coste adicional sobre los limitados presupuestos de los departamentos gubernamentales (OCDE, 2010).

Un estudio realizado por investigadores de proyectos del BEI en toda Europa demostró que los costes de adquisición registraban una media de más del 10 por ciento del valor total de cada contrato de APP. La evidencia de EEUU indica que la supervisión del rendimiento del socio del sector privado en los acuerdos de tipo APP conlleva costes adicionales de entre un 3 y un 25 por ciento del valor del contrato. Por consiguiente, en EEUU se recomienda que los costes de seguimiento de un 10 por ciento del valor del contrato se presupuesten en tales acuerdos (Dudkin y Vålilä, 2005). Si se combinan los datos del BEI y de Estados Unidos, entonces los costes de transacción totales para los proyectos de APP podrían representar una media de más del 20 por ciento del valor total del proyecto.

Abogados y consultores

La complejidad de las APPs conlleva costes legales y de contabilidad muy elevados que afectan tanto al gobierno como a las empresas, y los periodos de licitación duran una media de 34 meses (Iossa y Martimort, 2011).

- Los abogados reciben una remuneración de más de 400 millones de libras en honorarios solo para la IFP/APP de transporte en Londres. El Financial Times estima que en todos los acuerdos de IFP del Reino Unido: “Los consultores y los abogados han recibido al menos 2 800 millones de libras y probablemente más de 4 000 millones de libras asesorando sobre estos acuerdos” (Timmins y Giles, 2011).
- Un hombre de negocios del Reino Unido ha declarado que el crecimiento de las APPs en los países en desarrollo ofrece oportunidades rentables para los consultores. “La IFP no solo constituye una oportunidad para las empresas de construcción en Reino Unido, sino que también representa una gran oportunidad para los abogados, los consultores y los bancos” (Plimmer, 2012).
- Los litigios contractuales aumentan estos costes de transacción. “El desarrollo de cuasi mercados ya ha originado una cultura contractual... el sector de la sanidad cada vez se parece más a un patio de recreo para abogados y bufetes de abogados” (Rechel et. al., 2009).

Incertidumbre

Los contratos de APPs, al igual que los demás contratos, son imperfectos (o ‘incompletos’) y no pueden abarcar todas las circunstancias desconocidas y posibles problemas que plantee la prestación del servicio – especialmente en una duración de 25

a 30 años, un periodo de vigencia habitual para un contrato de APP. Estos cambios dan lugar a renegociaciones, que constituyen ocasiones para que las empresas aumenten sus costes. El socio privado puede explotar un servicio de monopolio en detrimento de las personas a las que debería prestar ese servicio. El contrato en sí es incierto – puede haber sido ilegal o corrupto de alguna manera, conllevando unas posibles consecuencias costosas para la autoridad y para el usuario en una etapa posterior. El contratista puede no cumplir el contrato de manera satisfactoria o abandonarlo porque no es suficientemente rentable, o ir a la quiebra. En última instancia, los gobiernos asumen la responsabilidad de mantener el servicio y reembolsar a los banqueros independientemente de lo que le suceda al socio privado. Estos “pasivos contingentes” pueden no ocurrir nunca, pero cuando lo hacen resultan costosos. Las renegociaciones se producen casi siempre en beneficio del contratista privado, en detrimento del sector público, lo que genera precios más elevados o menores inversiones (Gómez-Ibáñez, et. al., 2004).

- En el Reino Unido se produjeron renegociaciones en el 33 por ciento de los proyectos de IFP firmados entre 2004 y 2006, y cada cambio fue equivalente al 17 por ciento del valor del proyecto – de una media de 4 millones de libras al año.
- En el Reino Unido, solo en el año 2006, se realizaron cambios a los contratos de IFP que conllevaron un coste total de aproximadamente 180 millones de libras – y las empresas cobraron una cantidad adicional de 6 millones de libras para poder efectuar estos cambios (Parlamento del Reino Unido, 2008; Iossa y Martimort, 2011).
- En Francia, el coste de una APP para construir un hospital cerca de París, l’Hôpital Sud-francilien, ha aumentado en 115 millones de euros sobre el valor del cálculo original, dando lugar a recortes en los servicios (Le Parisien, 2012).
- En Chile y Colombia, las tres cuartas partes o más de las APPs para carreteras han sido renegociadas, lo que ha incrementado los costes entre un 20 y un 140 por ciento.

Valor por dinero: un resumen de las evidencias

Las evidencias de la experiencia internacional y los estudios sobre las APPs pueden resumirse de la siguiente manera:

- El coste de capital siempre resulta más barato sin una APP, tanto para los países con altos ingresos como para los países en desarrollo.
- El coste de construcción es más elevado con una APP, ya que los financieros exigen un contrato llave en mano, que es aproximadamente un 25 por ciento más caro.
- El sector privado no es más eficiente en su funcionamiento, y el sector público posee la ventaja de ser más flexible.

- Los costes de transacción de la licitación y el seguimiento de la APP añaden un 10-20 por ciento a sus costes.
- El sector público se enfrenta a riesgos reales debido a las APPs, como contratos incompletos, la probabilidad de renegociaciones, y los potenciales pasivos públicos en caso de quiebra o de incumplimiento por parte de la empresa privada.
- Existen impactos negativos en los servicios públicos, el medio ambiente y los trabajadores, debido a la reducción de costes o de la selección distorsionada de proyectos para satisfacer la necesidad de rentabilidad de las APPs.

Conclusión: la alternativa pública

Los gobiernos nacionales y los gobiernos locales pueden seguir desarrollando la infraestructura utilizando financiación pública para la inversión, y a organizaciones del sector público para prestar el servicio. Esto proporciona al sector público una serie de ventajas, como la flexibilidad, el control, y la eficiencia.

El sector público podría aumentar la financiación barata a largo plazo, a unas tasas de interés más bajas y durante periodos de tiempo mucho más largos de lo que podría cualquier empresa privada, mediante el uso de ingresos fiscales, o tarifas de usuario, como garantía para suscribir préstamos o emitir bonos que serán reembolsados con los futuros ingresos. Puede decidir sobre el equilibrio entre las tarifas de usuario y las tasas para financiar un servicio, y variar este equilibrio a lo largo del tiempo en función de las circunstancias cambiantes. También puede optar por financiar la inversión directamente mediante los ingresos o los impuestos corrientes. Los gobiernos centrales y federales pueden gozar del beneficio de un coste de préstamos bajo. Numerosos países han desarrollado mecanismos especiales para financiar la inversión municipal a tasas bajas.

El sector público también adquiere mayor flexibilidad, control y eficiencia comparativa – debido a la reducción de los costes de transacción y a la incertidumbre del contrato, así como a las economías de escala – y también el aumento de eficiencia de una responsabilidad más democrática. Al utilizar a empleados directos para gestionar y mantener sistemas y prestar servicios, mientras que otros bienes y servicios se adquieren por parte de los contratistas, los gobiernos y los gobiernos locales tienen capacidad a largo plazo para planificar y prestar servicios de infraestructura, y conservan una flexibilidad mucho mayor para responder a los cambios de necesidades o de tecnología, lo que conlleva unos costes de transacción relativamente bajos. Y la creación y el mantenimiento de una mano de obra del sector público crea una bolsa de trabajo digno y formal, como una alternativa al empleo precario, que es cada vez más característico del sector privado, especialmente en el sector de la contratación.

Referencias

[Las referencias a sitios de internet fueron originalmente consultadas en 2014; en esta edición se han actualizado varias de las referencias].

3GF – Foro Global de Crecimiento Verde (2011), Sitio de Internet. Disponible en: <http://3gf.dk>.

3GF – Foro Global de Crecimiento Verde (2012), “Accelerating Green Growth through Public-Private Partnerships”, informe preparado por McKinsey. Disponible en: <http://3gf.dk>.

Action Aid (2013), “Broken Promises. The Impacts of Addax Bioenergy in Sierra Leone on Hunger and Livelihoods”. Disponible en: https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/brokenpromises_0.pdf.

Addax Bioenergy (2014), Makeni Project. Disponible en: <http://www.addaxbioenergy.com/en/the-makeni-project/development-partners.php>.

AEI – Agencia Internacional de Energía (2010), “Energy poverty - How to make modern energy access universal?”, World Energy Outlook 2010. Disponible en: <http://www.worldenergyoutlook.org/weo2010/>.

Afandi, T. (2013), “The National Development Planning Agency (BAPPENAS) Launch the Public Private Partnership (PPP) Book 2013”. Disponible en: <http://pkps.bappenas.go.id/index.php/id-ID/berita/143-berita-internal/1151-the-national-development-planning-agency-bappenas-launchthe-public-private-partnership-ppp-book-2013>.

Alexander, N. (2013), Responsible Investment in Infrastructure: Recommendations for the G20”. Disponible en: https://us.boell.org/sites/default/files/responsible_investment_in_infrastructure.pdf.

Anchorage Daily News (2013), “Alaska Gov. Seeks to Abandon P3 for \$2.5B Bridge Project, Switch to Public Funding”, 21 de diciembre de 2013”. Disponible en: http://enr.construction.com/yb/enr/article.aspx?story_id=193523370.

BAfD – Banco Africano de Desarrollo (2007), “Health in Africa Fund”, Disponible en: <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/health-in-africa-fund/>.

BAfD – Banco Africano de Desarrollo (2010), “Addax Bioenergy Project. Executive Summary of the Environmental, Social and Health Impact Assessment”. Disponible en: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social->

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

[Assessments/Addax%20Bioenergy%20-%20ESHIA%20summary%20-%20Final%20EN.pdf](#).

BAfD – Banco Africano de Desarrollo (2014), Africa Health Forum. Ginebra, 16-17 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/African%20Health%20Forum%20-%20Brochure.pdf>.

Bain, R. (2013), “Toll roads: big trouble down under”, *Infrastructure Journal*, 17 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.robbain.com/Toll%20Roads.pdf>.

BDA – Banco de Desarrollo Asiático (2012), *Public-Private Partnership Operational Plan 2012-2020*. Disponible en: <http://www.adb.org/documents/public-private-partnershipoperational-plan-2012-2020>.

Banco de Jamaica (2012), “Shaping New Partnerships for National Development”. Disponible en: http://dbankjm.com/files/tion_of_a_Public-Private_Partnership_Program.pdf.

Banco Mundial (2013a), “Long-Term Investment Financing for Growth and Development: Umbrella Paper”, Presentado al Encuentro de los Ministros de Finanzas y Directivos de Bancos Centrales del G20, febrero de 2013, Moscú. Disponible en: http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/Long_Term_Financing_for_Growth_and_Development_February_2013_FINAL.pdf.

Banco Mundial (2013b), Financing for Development Post-2015. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16310/82800.pdf?sequence=1>.

Banco Mundial (2013c), “Revisiting Public-Private Partnerships in the Power Sector”. Disponible en: <http://go.worldbank.org/69VJOM9P90>.

Banco Mundial (2016), Public-Private-Partnership in Infrastructure Resource Center (PPPIRC). Disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>.

Barretta, A. y P. Ruggiero (2008), “Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: what is the basis for this PPP?”, *Health Policy*, 88(1), pgs. 15-24. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18359122>.

BEI – Banco Europeo de Inversiones (2005). “Evaluation of PPP projects financed by the EIB”. Disponible en: http://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

BEI – Banco Europeo de Inversiones (2011a). “The crisis and ways out of it in the FEMIP Mediterranean partner countries”. Disponible en: http://www.eib.org/attachments/country/femip_study_femise_en.pdf.

BEI – Banco Europeo de Inversiones (2011b). Disponible en: http://www.eib.org/attachments/general/events/ppp_in_the_mediterranean_region_agenda_en.pdf.

BEI – Banco Europeo de Inversiones (2014a). “Debt and deficit treatment of PPPs according to Eurostat”. Disponible en: <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>.

BEI – Banco Europeo de Inversiones (2014b). Sitio de Internet. Disponible en: <http://www.eib.org/about/>.

BERD – Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (2007). Law in transition 2007. Public-private partnerships. Legal reform in Russia. Disponible en: <http://www.ebrd.com/documents/legal../law-in-transition-2007-publicprivate-partnerships.pdf>.

BERD – Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (2010). Transition Report 2010: Recovery and Reform. Disponible en: <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10.pdf>.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo (2013), “Colombia: Program to support PPPS in infrastructure (CO - L1131) section 1.31”. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38230580>.

Blanc-Brude, F., H. Goldsmith y T. Vällilä (2006), “Ex ante construction costs in the european road sector: a comparison of public-private partnerships and traditional public procurement”, *EIB Economic and Financial Report 2006/01*, Disponible en: http://edhec.infrastructure.institute/wp-content/uploads/publications/blanc-brude_2006a.pdf.

Boffey, D. (2011). “NHS reforms: American consultancy McKinsey in conflict-of-interest row”, *The Guardian*, 5 de noviembre de 2011. Disponible en: <https://www.theguardian.com/society/2011/nov/05/nhs-reforms-mckinsey-conflict-interest>.

Bondgraham, D. (2012), “How ‘public-private partnerships’ extract private profit from public infrastructure projects”, *Dollars and Sense*. Disponible en: <http://dollarsandsense.org/archives/2012/1112bondgraham.html>.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Bosanquet, N., A. Haldenby, H. de Zoete (2006), “Investment in the NHS – facing up to the reform agenda”, Reform. Disponible en: http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2014/10/investment_in_the_nhs.pdf.

Brenck, A., Th. Beckers, M. Heinrich, y Ch. von Hirschhausen (2005), “Public-Private partnerships in new EU Member Countries of Central and Eastern Europe: an economic analysis with case studies from the Highway Sector, Public Sector Management and Regulation Working Papers, WP-PSM-08 Reprint from EIB Papers, 10(2), pgs. 82-112.

Burger, Ph., J. Tyson, M. D. Coelho, e I. Karpowicz (2009), “The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships”, Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23065.0>.

Carty, Andy y Tomislav Veceric (2013), “The PPP Market, European Trends and Developments”, European PPP Expertise Centre (EPEC). Disponible en: <http://www.eib.org/epec/resources/presentations/opatija-conference-carty-may2013-turkey.pdf>.

CE – Comisión Europea (2003), European Economy, N° 3, Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication473_en.pdf.

CE – Comisión Europea (2013), “PPP Procurement for Transport Infrastructure: From Investment Programme to Project Implementation”. Workshop Proceedings. TEN-T EA Workshop, 27 de noviembre de 2013 Disponible en: <https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/download/events/2013PPPworkshop/pppconclusions.pdf>.

CE – Comisión Europea (2014), “The pilot phase of the Europe 2020 Project Bond Initiative”. Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_en.htm.

CEE Bankwatch Network (2008), “Never mind the balance sheet - the dangers posed by public-private partnerships in central and eastern Europe”, Disponible en: http://bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf.

CEPE - Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (2009), “Second Session of the Team of Specialists on Public-Private Partnerships (TOS-PPP)”, Geneva, 3 December 2009. Disponible en: http://www.unece.org/ceci/documents/2009/ppp/session2tosppp09.html#.

CEPE - Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (2014), Public-Private Partnerships (PPP). Disponible en: <http://www.unece.org/ceci/ppp.html>.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Chong, E., F. Huet, S. Saussier, F. Steiner (2006), “Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France”, Review of Industrial Organization, 29, pgs. 149-169. Disponible en: http://www.webssa.net/files/chongetal2006_s9.pdf.

CISPES – Committee in Solidarity with the People of El Salvador (2012), “US Ambassador ransoms aid for passage of Public-Private Partnerships Law”, 20 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.cispes.org/blog/US-ambassador-ransoms-aid-for-passage-of-public-private-partnerships-law/>.

CISPES – Committee in Solidarity with the People of El Salvador (2013), “Special Report: 21 charged in P3 case that lost El Salvador \$1.8 million in state funds”, 22 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.cispes.org/blog/special-report-21-charged-p3-case-lost-el-salvador-1-8-million-state-funds/>.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2007), “Health Care in Africa”, Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2009a), “Calidda Peru. Summary of Proposed Investment”. Disponible en: http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI_DP28031.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2009b), “Breaking new ground: Lesotho Hospital Public-Private Partnership— A model for integrated health services delivery”. Disponible en: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/72379880498390c582f4d2336b93d75f/LesothoHospital_Smartlesson.pdf?MOD=AJPERES.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2012a), “AEGEA Saneamento. Summary of Proposed Investment”. Disponible en: <https://ifcndd.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcd8a85257a8b0075079d/0dd0ea74e45ff42f852579d6005ae81c?opendocument>.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2012b), “Piloting Healthcare PPPs in low income markets - Different solutions for different needs”. Disponible en: <http://www.hanshep.org/member-area/programmes/pilot-health-ppp-advisory-facility/pilot-health-ppp-facility-overview.pdf>.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2012c), “Indonesia: Central Java IPP”, Success Stories. Public-private Partnerships. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/aaf1fb804a1b07068e30ffdd29332b51/SuccessStories_CentralJava.pdf?MOD=AJPERES.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

CFI – Corporación Financiera Internacional (2013a), IFC Annual Report 2013. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/annual+report/2013_online_report/2013_printed_report/ar2013.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2013b), “Supporting power generation, distribution, and transmission, IFC Public-Private Partnerships”. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bdac3e00407f53ce850b95cdd0ee9c33/SectorSheets_Power.pdf?MOD=AJPERES.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2013c), Joint Caribbean Growth Conference, Public Private Partnerships (PPPs), Nassau, Bahamas, septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/caribbean/pdf/ppps.pdf>.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2015a), “IFC and Private Sector Health Care”. Disponible en: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/729137004a104c8fa1d0a3e54d141794/Health+Care.pdf?MOD=AJPERES>.

CFI – Corporación Financiera Internacional (2015b), “Abraaj Global Health Fund. Summary of Investment Information”. Disponible en: <http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/651aeb16abd09c1f8525797d006976ba/7f82831138f0fb7485257c43006d1dad?opendocument>.

Clarke Annez, P. (2006), “Urban Infrastructure Finance From Private Operators: What Have We Learned From Recent Experience?”, Policy Research Working Papers, Banco Mundial. Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4045>.

Concord Times (2010), “What a Strategic Cabinet Reshuffle: Concord Times”, 24 de abril de 2010, Freetown, Sierra Leone.

Counter Balance (2012), “The Great Middle East Beanfeast. How ‘development’ banks are using public-private partnerships to carve up the arab spring countries”. Disponible en: <http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2013/03/ME-beanFeastWeb.pdf>.

Cordiant (2014), “Infrastructure Crisis Facility – Debt Pool”. Disponible en: <http://www.cordiantcap.com/investment-program/icf-debt-pool/>.

Dannin, E. (2009), “Infrastructure privatization contracts and their effect on governance”, Penn State Legal Studies Research Paper No. 19-2009. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1432606.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Dash, D. K. (2013), “Public-private projects have problems: Montek Singh Ahluwalia”, The Times of India, 29 de Agosto de 2013. Disponible en: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Public-private-projects-have-problems-Montek-Singh-Ahluwalia/articleshow/22131210.cms>.

Davies, P. (2012), “Behind closed doors: how much power does McKinsey wield?”, *BMJ* 2012; 344 doi: <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.e2905>.

Dear, J. P. Dear, T. Jones (2013), “Life and debt: Global studies of debt and resistance”. Jubilee Debt Campaign Report. Disponible en: http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt_Final-version_10.13.pdf.

Deloitte (2009), “European powers of construction 2009: Securing the foundations”. Disponible en: <http://en.youscribe.com/catalogue/studies-and-statistics/professional-resources/sectoral-analyses-and-studies/european-powers-of-construction-2009-securing-the-foundations-131396>.

Der Spiegel (2013a), “Disastrous Public Works Projects”, 10 Jan 2013. Disponible en: <http://www.spiegel.de/international/business/disastrous-publicworks-projects-in-germany-a-876856.html>.

Der Spiegel (2013b), “The Next Disaster? Berlin Lays Cornerstone of Troubled Palace”, 12 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.spiegel.de/international/germany/berlin-lays-cornerstone-on-controversial-palace-project-a-905366.html>.

Dhoot, V. (2013), “PPP Infrastructure and power projects most prone to corruption: UN Body”, The Economic Times, 3 de junio de 2013. Disponible en: http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-06-03/news/39714786_1_public-procurement-bill-corruption-private-partners.

DiNapoli, Th. P. (2013), “Private Financing of Public Infrastructure: Risks and Options for New York State”, by Thomas P. DiNapoli, New York State Comptroller. Disponible en: http://www.osc.state.ny.us/reports/infrastructure/p3_report_2013.pdf.

Dudkin, G. y T. Väililä (2005), “transaction costs in public-private partnerships: a first look at the evidence”, Economic and Financial Report 2005/03, EIB. Disponible en: http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf.

Economist, The (2008), “Taking its toll; Australian finance: Troubles at Australia’s debt-laden infrastructure funds”. *The Economist - U.S. Edition*, 30 de agosto de 2008.

Economist, The (2010), “Finis. The end of the line for Britain’s biggest private finance initiative”, 13 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.economist.com/node/16113111>.

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Economist, The (2013), Evaluating the environment for public- private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The 2012 EECIS Infrascopes Findings and methodology. Disponible en: <http://www.ebrd.com/downloads/news/eecis.pdf>.

Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (2007), “The basic public finance of Public-Private Partnerships”, Cowles Foundation Discussion Paper No. 1618, julio de 2007, revisado en febrero de 2008. Disponible en: <http://cowles.econ.yale.edu/>.

Estache A., S. Perelman y L. Trujillo (2005). “Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures”. World Bank Policy Research Working Paper 3514, February 2005. Disponible en: <http://go.worldbank.org/919KQKSPS0>.

EU Observer (2005), “Commission criticises cover-up of national deficits”, 6 October 2005. Disponible en: <https://euobserver.com>.

Europa Press (2009), “Fomento dará avales para lograr financiación privada para obra pública”, 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/noticia-fomento-dara-avales-lograr-financiacion-privada-obra-publica-20090630124906.html>.

EUROSTAT - Statistical Office of the European Communities (2004), “New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnerships”, News Release, STAT/04/18, 11 February 2004. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_STAT-04-18_en.pdf.

FAIPP – Fondo de Asesoría en Infraestructura PúblicoPrivada (2014a), Public-Private Partnerships Reference Guide: Version 2.0. Disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20>.

FAIPP – Fondo de Asesoría en Infraestructura PúblicoPrivada (2014b), Sitio de Internet, Disponible en: <https://ppiaf.org>.

FEM – Foro Económico Mundial (2005), Development-Driven PPPs’ in Education. Disponible en: http://pppinharyana.gov.in/ppp/sector/education/ppp_education_wef.pdf.

FEM – Foro Económico Mundial (2008), Realizing the Potential of Public-Private Partnership Projects in Water. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_WaterInitiative_WaterPotential_Report_2008.pdf.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

FEM – Foro Económico Mundial (2010), Innovative Water Partnerships Experiences, Lessons Learned and Proposed Way Forward. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_WI_InnovativeWaterPartnerships_Report_2010.pdf.

FEM – Foro Económico Mundial (2011), Water Security. The Water-Food-Energy-Climate Nexus. The World Economic Forum Water Initiative. Washington, Covelo, Londres: Island Press. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_WI_WaterSecurity_WaterFoodEnergyClimateNexus_2011.pdf.

FEM – Foro Económico Mundial (2012), The Water Resources Group - Background, Impact and the Way Forward. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/water-resources-group-background-impact-and-way-forward/>.

FEM – Foro Económico Mundial (2013a), Network of Global Agenda Councils 2012-2014: Midterm Reports. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/GAC/2013/WEF_GAC_MidtermReports_2012-14.pdf.

FEM – Foro Económico Mundial (2013b), Strategic Infrastructure: Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/strategic-infrastructure-steps-prepare-and-accelerate-public-private-partnerships/>.

FEM – Foro Económico Mundial (2013c), Strategic Infrastructure in Africa: A Business Approach to Project Acceleration. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/AF13/WEF_AF13_African_Strategic_Infrastructure.pdf.

FEM – Foro Económico Mundial (2014), Global Agenda Councils. Disponible en: <https://www.weforum.org/communities/global-agenda-councils?type=issues>.

FIDIC – International Federation of Consulting Engineers (1999), Conditions of Contract for EPC Turnkey Projects (First Edition). Disponible en: <http://fidic.org/books/eptturnkey-contract-1st-ed-1999-silver-book>.

Financial Times, The (2013a), “Global Insight: Weak economy adds to Hollande’s headache”, 9 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/fad6b776-a116-11e2-990c-00144feabdc0.html#axzz2QR1140uZ>.

Financial Times, The (2013b), “Japan’s yield hunters seek European debt”, 8 abril de 2013. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/b5a2046e-a042-11e2-a6e1-00144feabdc0.html#axzz2QR1140uZ>.

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Flyvbjerg, B., M. K. S. Holm, y S. L. Buhl (2002), “Cost underestimation in public works projects: Error or lie?”, Journal of the American Planning Association, 68(3), pgs. 279-295.

Flyvbjerg, B. M. K. S. Holm y S. L. Buhl (2005), “How (in)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation”, Journal of the American Planning Association, 71(2), pgs. 131-146.

FMI – Fondo Monetario Internacional (2004a), “Public Investment and Fiscal Policy”, Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.

FMI – Fondo Monetario Internacional (2004b), “Public-Private Partnerships”, Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.

FMI – Fondo Monetario Internacional (2011), “El Salvador Letter of Intent”, 13 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/slv/093011.pdf>.

Forgey, P. (2013), “Parnell wants to abandon public-private partnership to let state build Knik Arm Crossing itself”, Alaska News, 18 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.adn.com/alaska-news/article/parnell-wants-abandon-public-private-partnership-let-state-build-knik-arm-crossing/2013/12/19/>.

Foster, V. y C. Cecilia Briceño-Garmendia (Eds.) (2010), Africa’s Infrastructure: A Time for Transformation, Washington DC: Banco Mundial y Agencia Francesa para el Desarrollo. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/aicd_overview_english_no_embargo.pdf.

Friedrich P. y J. Reiljan (2007), “An economic public sector comparator for Public Private Partnership and Public Real Estate Management.”, ASPE Conference, St Petersburg, noviembre de 2007. Disponible en: http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps_reform/2007/ASPE_Conference_Program_eng.pdf.

Gerbelli, L. G. (2013), “Aposta para melhorar infraestrutura, só 11 PPPs estão em operação no Brasil”, O Estado de São Paulo, 15 de noviembre de 2013, Disponible en: <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,aposta-para-melhorar-infraestrutura-so-11-ppps-estao-em-operacao-no-brasil,170241e>.

GHIF – Global Health Investment Fund (2014), Sitio de Internet. Disponible en: <http://www.ghif.com>.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

GiB – Gemeingut in BürgerInnenhand (2012), “PPP-Leuchtturm-Projekte – eine Spur des Scheiterns”, 3 de enero de 2012. Disponible en: <https://www.gemeingut.org/ppp-leuchtturm-projekte-eine-spur-des-scheiterns/>.

GiB – Gemeingut in BürgerInnenhand (2013), “Ausverkauf der A7 per PPP verhindert – Bauindustrie schäumt”, 1 de febrero de 2013. Disponible en: https://www.gemeingut.org/presse_gib-ausverkauf-der-a7-per-ppp-verhindert-bauindustrie-schaumt/.

Gobierno de Australia (2013), G20 2014: Overview of Australia’s Presidency. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/G20Australia2014conceptpaper.pdf>.

Gobierno del Reino Unido (2012a), “Government uses fiscal credibility to unveil new infrastructure investment and exports plan”. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/government-uses-fiscal-credibility-to-unveil-new-infrastructure-investment-and-exports-plan>.

Gobierno del Reino Unido (2012b), “Chancellor announces UK Guarantees Scheme”. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-announces-uk-guarantees-scheme>.

Gobierno del Reino Unido (2013), “UK Guarantees scheme key documents”. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-guarantees-scheme-key-documents>.

Gobierno de la República Checa (2006), “Audit Issues For Public Private Partnership Vi Eurosai”, Training Event Better Auditing of Public Aids and Subsidies, Supreme Audit Office Czech Republic Report From Discussion Group 3, Praga, 6-8 de noviembre de 2006. Disponible en: http://www.nku.cz/seminars/eurosaiprague-2006/documents/MAJER_DiscussionGroup3_Report.ppt.

Gobierno de Victoria, Australia (2009), “Australia's biggest desalination plant to secure water, jobs”. Disponible en: <http://www.premier.vic.gov.au/premier/australias-biggest-desalination-plant-to-secure-water-and-jobs.html>.

Global Health Group, The (2013). “Health System Innovation in Lesotho. Design and early operations of the Maseru public-private integrated partnership”, Healthcare Public-private Partnerships Series, N°. 1, Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/healthcare/publications/assets/pwc-health-system-innovation-in-lesotho-complete-report-pdf.pdf>.

Godoy, J. (2003), “The water barons. Water and power: The French connection”. The Center for Public Integrity. Disponible en: <https://www.publicintegrity.org/2003/02/04/5711/water-and-power-french-connection>.

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Gómez-Ibáñez, J. A., D. Lorrain, y M. Osius (2004), “The Future of Private Infrastructure”, Working Paper, Taubman Center for State and Local Government Kennedy School of Government Harvard University, Cambridge, Massachusetts. Disponible en: https://bitre.gov.au/events/2005/files/2005_transport_colloquium_future_private_infras.pdf.

Greve, C. y N. Ejersbo (2002), “When Public-private Partnerships fail - the extreme case of the NPM-inspired local government of Farum in Denmark”, Paper for Nordisk Kommunalforskningskonference 29 November - 1 December 2002, Odense, Denmark. Disponible en: <http://busieco.samnet.sdu.dk/politics/nkk/papers/Papers/Carstengreve.pdf>.

Grenville, S. (2013a), “Infrastructure: Overcoming Sovereign-Debt Phobia”. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/infrastructure-overcoming-sovereign-debt-phobia>.

Grenville, S. (2013b), “Infrastructure: The Limits of PPPs”. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/infrastructure-limits-ppps>.

Grunwall, E. (2008), “Public-Private Partnership Models in TVET and their Impact on the Role of Government”, París: Association for the Development of Education in Africa (ADEA), International Institute for Educational Planning. Disponible en: http://www.unevoc.unesco.org/e-forum/GTZ_PPP-in-TVET.pdf.

Hall, David (1999), “Privatisation, multinationals and corruption”, Development in Practice, 9(5), 539-556.

Hall, David (2008), “Protecting workers in PPPs”, Greenwich: PSIRU-University of Greenwich. Disponible en: <http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/PPPs1-barg-d4-finallAYOUT-2.pdf>.

Hall, D., S. Thomas y V. Corral (2009), “Global experience with electricity liberalisation”, Greenwich: PSIRU-University of Greenwich. Disponible en: [http://gala.gre.ac.uk/2775/1/COMPLETED_PSIRU_Report_\(9816\)_-2009-12-E-Indon.pdf%20](http://gala.gre.ac.uk/2775/1/COMPLETED_PSIRU_Report_(9816)_-2009-12-E-Indon.pdf%20).

Hall, D. (2016) [2012], “Corruption and public services”, WATERLAT-GOBACIT Working Papers, Vol. 3, N° 5, pgs. 78-112. Disponible en: <http://waterlat.org/WPapers/WPSATCUASPE35.pdf>. Originalmente publicado en inglés en 2012 como “Financing water and sanitation: public realities”, Greenwich: PSIRU-University of Greenwich. Disponible en: <http://www.psiru.org/sites/default/files/2012-11-Corruption.docx>.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Hall, D. y E. Lobina (2016) [2012], “Financing water and sanitation: public realities”, WATERLAT-GOBACIT Working Papers, Vol. 3, N° 5, pgs. 7-37. Disponible en: <http://waterlat.org/WPapers/WPSATCUASPE35.pdf>. Originalmente publicado en inglés en 2012 como “Financing water and sanitation: public realities”, Greenwich: PSIRU-University of Greenwich. Disponible en: [http://www.gwp.org/Global/ToolBox/References/Financing%20water%20and%20sanitation-public%20realities%20\(PSIRU,%202012\).pdf](http://www.gwp.org/Global/ToolBox/References/Financing%20water%20and%20sanitation-public%20realities%20(PSIRU,%202012).pdf).

Hamilton, G. (2009), “Impact of the Global Financial Crisis - What Does It Mean for PPPs in the Short to Medium Term?”, Presentación de Geoffrey Hamilton, Jefe de Sección, División de Cooperación Económica y Cooperación, Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas, Conferencia Knowledge Sharing on Infrastructure Public-Private Partnerships in Asia, 19 al 21 de mayo de 2009, Seúl, Corea. Disponible en: <http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event/090619/9-4.pdf>.

HANSHEP – Harnessing Non-State Actors for Better Health for the Poor (2010), Sitio de Internet. Disponible en: <http://www.hanshep.org/>.

Hebson, G., D. Grimshaw y M. Marchington (2003), “PPPs and the changing public sector ethos: Case-study evidence from the health and local authority sectors”, Work, Employment and Society, 17(3), pgs. 481-501.

Hellowell, M. y A. Pollock (2007), “Private finance, public deficits: A report on the cost of PFI and its impact on health”, Edinburgo: Centre for International Public Health Policy (CIPHP). Disponible en: http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP//documents/CIPHP_2007_PrivateFinancePublicDeficits_Hellowell_000.pdf.

Hellowell, M. y V. Vecchi (2012), “An evaluation of the projected returns to investors on 10 PFI projects commissioned by the National Health Service”, Financial Accountability & Management, 28(1), pgs. 77-100.

Hildyard, N. (2012). “More than bricks and mortar. Infrastructure as asset class: a critical look at private equity infrastructure funds”, The Corner House, 1 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/more-bricks-and-mortar>.

Hodge, Graeme A. y Carsten Greve (2007), “Public-Private Partnerships: An international performance”, Public Administration Review 67 (3), 545–558 doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x.

Hollander, G. (2010), “Does failure of TfL deals spell the end of the line for PPP bonanza?”, The Lawyer, 5 September 2010. Disponible en: <https://www.thelawyer.com/issues/6-september-2010/does-failure-of-tfl-deals-spell-the-end-of-the-line-for-ppp-bonanza/>.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

IIFCL - India Infrastructure Finance Company Limited (2013). Sitio de internet. Disponible en: <http://www.iifcl.org/Content/profile.aspx>.

Independent, The (2013).” Biofuel project funded by UK ‘leaves Africans without food’”, 2 September 2013. Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/biofuel-project-funded-by-uk-leaves-africans-without-food-8793617.html>.

Iossa E. y D. Martimort (2011), “Risk allocation and the costs and benefits of Public-Private Partnerships”, CEPREMAP Working Papers, N°. 1104. Disponible en: <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1104.pdf>.

Jamaica Civil Society Coalition (2013), “Whose plan for Jamaica is it anyway?”, The Gleaner, 12 de mayo de 2013. Disponible en: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20130512/focus/focus5.html>.

Kappeler A. y M. Nemoz (2010), “Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. Economic and Financial Report”, European Investment bank (EIB). Disponible en: http://www.eib.org/epcc/resources/efr_epcc_ppp_report.pdf.

Kappeler, A. (2012), “PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement”, Banco Europeo de Inversiones (BEI). Disponible en: http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf.

Knyazeva, A., D. Knyazeva, y J. Stiglitz (2006), “Ownership change, institutional development and performance”, Journal of Banking and Finance 37(7), pgs. 2605-2627.

Krugman, P. (2012), “Privatization can lead to patronage and corruption”, Sacramento Bee, 23 June 2012.

Leaders (2013), “Ce que les chefs d'entreprise français ont demandé à la Tunisie”, 5 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.leaders.com.tn/article/11783-ce-que-les-chefs-d-entreprise-francais-ont-demande-a-la-tunisie>.

Leurent, H. (2008), Collaboration to Meet Future Health Challenges. Disponible en: <http://g2hp.net/wp-content/blogs.dir/2/files/downloads/2012/07/Leurent-2008-Collaboration-to-Meet.pdf>.

Lister, J. (2011), “Lesotho hospital public private partnership: new model or false start?”, Public-private Partnerships, en Global Health Check, 16 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.globalhealthcheck.org/?p=481>.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Lowy Institute for International Policy (2014a), “Think20 Papers 2014: Policy Recommendations for the Brisbane G20 Summit”. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/think20-papers-2014-policy-recommendations-brisbane-g20-summit>.

Lowy Institute for International Policy (2014b), Centro de Estudios del G20 del Instituto Lowy. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/about/programs-and-projects/g20-studies-centre>.

Mackintosh, J. (2013), “Bond investors show generous side”, *Financial Times*, 11 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.ft.com/content/2aef3e0a-a2cb-11e2-bd45-00144feabdc0>.

Mapstone, Naomi (2012), “Special Report – Investing in Colombia. Infrastructure: Pressing need for better transport”, 7 de mayo de 2012. Disponible en: <https://www.ft.com/content/4fd1e216-9441-11e1-bb47-00144feab49a>.

McKinsey & Company (2007), “The business of health in Africa. Partnering with the private sector to improve people’s lives.” Disponible en: http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC_HealthinAfrica_Final.pdf.

McKinsey & Company (2009), *Charting Our Water Future: Economic Frameworks to Inform Decision-Making*. Disponible en: <http://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability-and-resource-productivity/our-insights/charting-our-water-future>.

McKinsey & Company (2012), “Capital Projects & Infrastructure. Investors”. Disponible en: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/how-we-help-clients/investors>.

Mildenberg, D. (2013), “Private toll road investors shift revenue risk to states”, 27 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-27/private-toll-road-investors-shift-revenue-risk-to-states.html>.

Milik, S. M (2010), “Assessment of solid waste management in Egypt during the last decade in light of the partnership between the Egyptian Government and the private sector”. Disponible en: http://dar.aucegypt.edu/bitstream/handle/10526/1527/Thesis_final_Jan_2011_New_Microsoft_Office_Word_Document%20-%20Copy.pdf?sequence=1.

Mitchell, B. (2010), “Connecting the Underground”, 19 de octubre de 2010. Disponible en: http://www.ciltuk.org.uk/download_files/gtg026presentation.pdf.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

NAO – National Audit Office (2011), “Lessons from PFI and other projects: summary of the five PFI reports”. Disponible en: <http://www.nao.org.uk/report/lessons-from-pfi-and-other-projects/>.

Neff, A. (2013), “CEZ formally initiates arbitration proceedings against Albania in electricity dispute”, *IHS Global Insight*, 17 de mayo de 2013.

Moreno, C. (2013), “MIF, Development Bank of Jamaica and Jamaican Ministry of Finance promote public-private partnerships”, *Multilateral Investment Fund (MIF)*, 13 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.fomin.org/en-us/Home/FOMINblog/Blogs/DetailsBlog/ArtMID/13858/ArticleID/107/MIF-Development-Bank-of-Jamaica-and-Jamaican-Ministry-of-Finance-promote-public-private-partnerships-.aspx>.

Observatório das Parcerias Público-Privadas (2014), Sitio de Internet. Disponible en: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/>.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008), “Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money”. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm>.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), “Business climate development strategy, Phase 1 Policy Assessment Egypt, Dimension I – 2 Privatisation Policy and Public Private Partnerships”, Disponible en: <https://www.oecd.org/globalrelations/46340470.pdf>.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013), “Capital budgeting and procurement practices”. Disponible en: <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%292&doclanguage=en>.

OPIC – Overseas Private Investment Corporation (2011), “President Obama Announces \$1billion in new OPIC support for Egypt”. Disponible en: <http://www.opic.gov/news/updates>.

Ove Arup Consortium (2011), “Water Sector Reform Programme Phase 2 Validation and Restructuring of the Programme”. Disponible en: <https://www.asktheeu.org/en/request/432/response/1478/attach/2/Final%20Report.pdf>.

Parisien, Le (2012), “Grands travaux : une bombe à retardement de 60 Mds€”, 9 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.leparisien.fr/economie/grands-travaux-une-bombe-a-retardement-de-60-mdseur-09-01-2012-1803940.php>.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Parker, D. y K. Hartley (2003), “Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence”, Journal of Purchasing and Supply Management, 9(3), pgs. 97-108.

Parlamento del Reino Unido (2001), “The Private Finance Initiative (PFI)”, Research Paper 01/117, 18 December 2001. Disponible en: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>.

Parlamento del Reino Unido (2008), “HM Treasury: Making changes in operational PFI projects Thirty–sixth Report of Session 2007–08 HC 332 September 2008”, Committee of Public Accounts. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpublicacc/332/332.pdf>.

Parlamento del Reino Unido (2011a), “Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010–12, Volume I: Report, together with formal minutes, oral and written evidence. Additional written evidence is contained in Volume II”, Treasury Committee. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf>.

Parlamento del Reino Unido (2011b), “Forty-Fourth Report. Lessons from PFI and other projects”, Public Accounts Committee. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpublicacc/1201/120102.htm>.

Philippine Daily Inquirer (2013), “Olongapo starts paying up power debts”, 21 de Agosto de 2013. Disponible en: <http://newsinfo.inquirer.net/471603/olongapostarts-paying-up-power-debts>.

PIDG – Private Infrastructure Development Group (2014a), “Addax Bioenergy”. Disponible en: <http://www.pidg.org/what-we-do/projects/sierra-leone/addax-bioenergy>.

PIDG – Private Infrastructure Development Group (2014b), “Peru, Calidda Gas Power”. Disponible en: <http://www.pidg.org/impact/case-studies/calidda-case-study>.

Pina, V. y L. Torres (2006) “Public-private efficiency in the delivery of services of general economic interest: The case of urban transport”, Local Government Studies, 32(2), pgs. 177-198.

Plimmer, G. (2012), “UK companies export PFI expertise”, Financial Times, 11 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/0139c544-1126-11e2-a637-00144feabdc0.html>.

Polish News Bulletin (2007), “GTC Plans to Sue Transport Ministry”, 5 de abril de 2007.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Pollock, A. M. y D. Price (2008), “Has the NAO audited risk transfer in operational Private Finance Initiative schemes?”, Public Money and Management, 28(3), pgs. 173-178.

Polska Gazeta Transportowa (2008), “Poland: Delays expected in A1 motorway project”, 9 de junio de 2008.

Portos e Navios (2013), “Estados buscam novos recursos para ampliar investimento em PPPs”. Disponible en: <https://www.portosenavios.com.br/geral/21562-estados-buscam-novos-recursos-para-ampliar-investimento-em-ppps>.

Private Equity Fund (2015), “Abraaj to raise \$1bn for innovative Global Health Fund”. Disponible en: <http://www.privateequityafrica.com/funds/abraaj-to-raise-1bn-health-fund/>.

Public Private Finance (2005), “FOCUS - EUROPE: Fiddling the figures as budgets burn?”, 20 de diciembre de 2005. Disponible en: <https://www.highbeam.com/doc/1G1-140030613.html>.

Ramallo Massanet, J. (2007), “Achieving Value for Money: Perspectives from PPP Audits”, Juan Ramallo Massanet, Member of the European Court of Auditors, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, 7-8 de marzo de 2007, Sesión 6. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/jrm.pdf>.

Rechel, B., S. Wright, N. Edwards, B. Dowdeswell, M. (2009), “Investing in hospitals of the future”, European Observatory on Health Systems and Policies. Disponible en: <http://www.euro.who.int/document/e92354.pdf>.

Reeves E. (2011), “The Only Game in Town: Public Private Partnerships in the Irish Water Services Sector”, The Economic and Social Review, 42(1), pgs. 95-111.

Rehn, Olli (2012), “Europe's growth challenge and innovative infrastructure financing”. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-789_en.htm?locale=en.

Rose, D. (2012). “The firm that hijacked the NHS: MoS investigation reveals extraordinary extent of international management consultant's role in Lansley's health reforms”, Mail Online, 12 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2099940/NHS-health-reforms-Extent-McKinsey--Companys-role-Andrew-Lansleys-proposals.html>.

SEE News (2013), “IFC lends 106 mln euro to Albania’s Kurum International for HPP projects”, 20 de diciembre de 2013. Disponible en:

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

<https://renewables.seenews.com/news/ifc-lends-106-mln-euro-to-albanias-kurum-international-for-hpp-projects-396204>.

Sierra Express Media (2013), “Worreh Yeama people say no to Addax Bioenergy”, 12 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.sierraexpressmedia.com/?p=53932>.

Sikka, Prem (2009). “Financial crisis and the silence of the auditors”. Accounting, Organizations and Society, 34 (6–7), pgs. 868–873. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S036136820900018X>.

Sikka, Prem (2012). “The predatory practices of major accountancy firms”, The Guardian, 8 de diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/08/predatory-practices-accountancy-firms?guni=Article:in%20body%20link>.

South London and Maudsley Strategic Health Authority (2007), “Acute Sector deficits in SE London”. Londres.

Tarik, A. (2012), Comentario de Ahmed Tarik al artículo “Egypt's ‘orderly transition’? International aid and the rush to structural adjustment”, por Adam Hanieh, Jadaliyya, 12 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.jadaliyya.com/pages/index/1711/egypts-%E2%80%98orderly-transition%E2%80%99-international-aid-and->.

Thomas White International (2010), “A postcard from Africa. Egypt: privatization troubles peak”, Disponible en: <http://www.thomaswhite.com/explore-the-world/postcard/2010/privatization-in-egypt.aspx>.

Timmins, N. y Ch. Giles (2011), “Private finance costs taxpayer £20bn”, Financial Times, 7 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/65068d1c-bdd2-11e0-babc-00144feabdc0.html#axzz1YbE1rI9m>.

Tirana Times (2013), “Kurum offers Euro 110 million for four hydropower plants”, 24 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.tiranatimes.com/news.php?id=14633&cat=2>.

Toynbee, P. (2012), “Britain could end these tax scams by hitting the big four”, The Guardian, 10 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/10/end-tax-scams-by-hitting-big-four>.

TUAC – Trade Union Advisory Committee (2014), Internet Site. Disponible en: <http://www.tuac.org>.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

UNICORN – United Against Corruption (2004), “Vivendi Convicted for Bribery in Milan”. Disponible en: <http://www.againstcorruption.org/briberycase.asp?id=721>.

Weber M. y K. Knappe K. (2007), “Fiscal Policy in EMU after the reform of the European Stability and Growth Pact”, *CESifo Forum*, 8:4 Winter 2007. Disponible en: http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b2journal/30publforum/publforum?item_link=forumindex4-07.htm.

Wolf, M. (2008), “Britain's utility model is broken”, *Financial Times*, 13 de junio de 2008. Disponible en: http://www.ft.com/cms/s/0/e31abc7a-38e0-11dd-8aed-0000779fd2ac.html?ft_site=falcon&desktop=true#axzz4Uo6gOltw.

Wolmar, Ch. (2010), “Rail 644: Why the PPP was doomed from the start”, 22 May 2010. Disponible en: <http://www.christianwolmar.co.uk/2010/05/rail-644-why-the-ppp-was-doomed-from-the-start/>.

ARTÍCULO 3

Don, agua y violencia en Dosquebradas, Colombia

Ana Patricia Quintana Ramírez,¹

Facultad de Ciencias Ambientales, Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira,
Colombia

Introducción

Este artículo presenta las características que en un contexto de privatización de la política pública para la prestación del servicio de acueducto, tiene la gestión colectiva del agua en algunos sectores periurbanos del municipio colombiano de Dosquebradas, mediante Asociaciones de acueductos comunitarios. Lo cual pone en evidencia que la violencia social resultante de la marginalidad generada entre población desatendida por el Estado para garantizar el acceso a servicios públicos básicos, limita la sustentabilidad en la vida de los habitantes de sectores periurbanos. Para ello a continuación se presenta inicialmente la fundamentación teórica desde la perspectiva de la economía de intercambios no mercantiles desde la lógica del don, la cual permite explicar la forma cómo se establecen las alianzas sociales en el modelo de gestión colectiva del agua; para pasar luego a explicar en el caso de estudio, las particularidades de esta dinámica en Dosquebradas, municipio de Risaralda, Colombia.

El don del agua

El paradigma del don del agua, explica la naturaleza y significación ética y política de las relaciones sociales, generadas por las actuaciones económicas de los seres humanos por fuera de contextos mercantiles. Se refiere a las alianzas sociales establecidas entre los seres humanos en la economía natural (Mauss, 2002), o en la economía en su sentido genérico (Polanyi, 2008:200), que se materializan en prácticas y habitus sociales de grupos humanos, en torno a la distribución y acceso al recurso hídrico.

El agua en la sociedad, es distribuida por Agentes sociales que gestionan el proceso y el elemento natural, desde los modelos contractual y no contractual. El modelo contractual que sigue la lógica mercantil, intensifica la diferenciación de clases, porque institucionaliza una gestión empresarial para el acceso al agua y la prestación del servicio de acueducto, basada en la propiedad privada sobre la tierra, la infraestructura y la tecnología. En el modelo no contractual que sigue la lógica del don, los Agentes sociales buscan la distribución equitativa del líquido, entre otras formas, mediante la propiedad comunal sobre las infraestructuras. Para ello generan alianzas sociales y estructuras

¹ E-mail: apq@utp.edu.co.

organizativas, que garantizan el reconocimiento social y político de quienes se encuentran excluidos del acceso a un servicio público vital.

El modelo no contractual se opone a la idea de apropiación exclusiva. Concibe una propiedad como presencia de los seres humanos en el mundo, que usan un recurso natural y retornan a ella, el bien o servicio recibido. Por tanto, devolver a la naturaleza el don recibido, es una decisión colectiva de retorno no equivalente, ni idéntico al bien aprovechado, pero si asegurado en la renovación de la alianza social (Attac, 2012:10). Ya que en la gestión del agua se cuestionan las reservas simbólicas de una cultura, en virtud a la ambivalencia de concepciones, entre la naturaleza concebida como recurso explotable y, la idea de servicio ecológico gratuito (Pierron, 2013:271). Por ello, la sociedad resta importancia a la gratuidad del bien natural, cuando convierte el agua en un mercado y en una forma de prestigio político, mediante las constantes inversiones técnicas y económicas en infraestructura hidráulica (Augusta-Boularot, 2008).

La obligación desinteresada en las relaciones no contractuales, se explica como una “prestación de bienes o servicios efectuados sin garantía de retorno, con el propósito de crear, mantener o recuperar la alianza social, más que generar bienes. En cuyo caso, la triple obligación de dar-recibir y devolver no genera una deuda –en términos mercantiles–” (Caillé, 2013:131), sino más bien una obligación moral, o una deuda positiva, como la llama Godbout (2013). Positiva porque el receptor de un bien o servicio, en lugar de devolver, comienza más bien a donar también. Por tanto, las relaciones sociales son libres, espontáneas y se basan en una ética de la trasmisión, sin espera de recompensa. En ellas, los seres humanos sienten satisfacción al donar, porque a cambio, reciben de los receptores reconocimiento social (Godbout, 2013).

Por tanto, reconocer una deuda es también reconocer a una persona, ya que al estarle agradecido con algo a cambio, se admite su valor social. El reconocimiento reviste una acción política en microsociedades o asociaciones, según Caillé, como una: “convención implícita, por medio de la cual dos o más personas ponen en común, de manera más o menos permanente, sus recursos materiales, sus conocimientos o su actividad, en un objetivo que no se orienta principalmente a compartir beneficios materiales” (2013:132-133). El reconocimiento según Honneth (2004), es la forma como los seres humanos aseguran progresivamente capacidades y necesidades específicas, que los convierten en personas gracias a las reacciones positivas que reciben de sus compañeros de interacción. Porque ser reconocido significa adquirir “capital simbólico” (Bourdieu citado por Caillé, 2013a:192) y, “se adquiere por el sacrificio del amor propio en beneficio de otro objeto de inversión” (Bourdieu, 1999:219). Por tanto, donar tiene un interés desinteresado, como un compromiso político con la construcción de alianzas sociales para fortalecer la sociedad, o la vida en sociedad. Y, conlleva a pensar en la exigencia de solidaridad, también con el lenguaje del interés: “yo dono porque yo quiero que si yo estoy en la misma situación, alguien me done también” (Caillé, 2013a:23).

Por el contrario, las deudas son negativas cuando se fundan en la equivalencia, como expresión extrema de una relación, en la cual se piensa haber dado más de lo que se recibe. Situación que genera desigualdad, dependencia y dominación. Porque para disminuir la deuda, quien recibe siente que debe devolver más de lo que puede y además, liquidarla prontamente a un plazo fijo (Godbout, 2013). De tal forma que “el tiempo

instituye una dominación legítima, al constituir en expectativa colectiva, de reconocimiento, el intervalo que separa el obsequio del contra obsequio” (Bourdieu 1999: 260). Por ello, no se pueden ignorar las sutilezas del intercambio simbólico, en tanto “la premisa excesiva en saldar la obligación, habitualmente indicativo de sumisión, es señal de impaciencia de la dependencia; prisa por cumplir, por quedar en paz, por redimirse de la dependencia, por librarse de una obligación, de un reconocimiento de deuda” (Bourdieu, 1999:260).

Al respecto, una manifestación evidente de las deudas negativas en el intercambio del agua, son las alianzas sociales que se generan mediante relaciones clientelares, las cuales pueden favorecer expresiones de violencia. Considerando la violencia según Castro como “la ruptura de un orden mediante el uso de la fuerza” (2014:4). Esta puede tener formas extremas de violencia directa como asesinatos y afectaciones a los derechos humanos; o “violencia institucionalizada como formas estructurales, frecuentemente invisibilizadas que produce y reproduce desigualdades, exclusiones e injusticias en el acceso al agua y a sus servicios...” (Castro, 2014:4).

Para comprender cómo se hace explícito el conflicto que genera la gestión del servicio de acueducto desde dos lógicas de intercambio contrapuestas, una el modelo contractual y otra el no contractual, a continuación se detallan las características del caso para el municipio colombiano de Dosquebradas.

La gestión del agua en Colombia

En Colombia, pese a ser un país con una gran riqueza hídrica, tanto superficial como subterránea, no existe equidad en el acceso al agua para todos los habitantes. La tasa de cobertura en acueducto según el Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2012) es solamente de 83.2%, con un significativo contraste entre las áreas urbanas que tienen 94.3% y las rurales que cuentan con un 47.1%. Según la Defensoría del Pueblo, solamente un 65.1% de viviendas en el país están conectadas a un sistema de acueducto. Los problemas de bajas coberturas persisten especialmente en poblaciones de menor tamaño y en el sector rural. Solamente en 127 de los 1099 municipios colombianos, que albergan al 52% de la población, la cobertura de acueducto supera el 90%. El resto de municipios tienen coberturas de acueducto por debajo del 30% y, el 20% de la población no cuenta con servicio de acueducto (2009:145-309).

Este mismo reporte mostró que los hogares con ingresos bajos, tienen una mayor carga para pagar los servicios públicos domiciliarios. Entre el 2001 y el 2007, debido al incremento de los precios del servicio de acueducto por encima de la inflación, se aumentó la porción de ingresos que debieron destinar las familias de escasos recursos, para el pago de ese servicio. Por ello la proporción del gasto destinado para acueducto disminuyó en 28% para los usuarios de ingresos altos y, aumentó en un 43% y 52% para los usuarios de ingresos medios y bajos, respectivamente. Sumado a ello los sectores comercial e industrial pagaron menos que los consumidores residenciales con la más alta tarifa. “Situación que contradice la asignación prioritaria del recurso hídrico para el

sector domiciliario y, en especial, para satisfacer las necesidades básicas de las personas” (Defensoría del Pueblo, 2009: 230).

La desigualdad entre la población colombiana para acceder al agua, se debe principalmente a la inexistencia de una eficaz política pública para la ordenación-distribución del recurso, para el control de las deficiencias en la calidad del líquido y, a los esquemas de privatización del sector acueducto. La demanda asociada a la distribución geográfica de la población en Colombia que se aproxima a los 46 millones de habitantes (DANE: 2012), no coincide con la disponibilidad de recursos hídricos. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2010) existe una mayor demanda en el área geográfica de las cuencas hidrográficas del Magdalena-Cauca, donde se asientan la mayoría de colombianos que no cuentan con la mayor disponibilidad de agua. Mientras las zonas de la Amazonía y Orinoquía, donde se concentra la mayor disponibilidad de agua en el país, cuentan apenas con el 10% de la población total nacional. Por otra parte, el mayor volumen de agua en el país se utiliza para riego agrícola, seguido de la generación eléctrica para embalses, el uso recreativo e industrial. Por otra parte, la calidad se encuentra afectada por el retorno del agua, ya que solamente el 41.2% de viviendas en el país están conectadas a un sistema de alcantarillado (Defensoría del Pueblo, 2009:157). La cobertura promedio de alcantarillado es de 71.3% para el país, con un 89.7% en zona urbana y 17.8% en zona rural. Con persistencia en las deficiencias para los tratamientos en vertimiento de aguas residuales de algunas industrias y la minería de aluvión (IDEAM, 2010).

Según Cuervo (1987:28-31), la precariedad del sector acueducto se presenta porque la inversión de recursos económicos se orientó de manera desigual en las regiones colombianas. Hubo mayor inversión estatal en las grandes ciudades, en comparación con las intermedias, pequeñas y casi nula en el sector rural; excepto la inversión que realizó en acueductos con fines agrícolas, la Federación Nacional de Cafeteros. El debilitamiento del sector agropecuario desde finales de la década del noventa fue evidente, a medida que el desarrollo económico se reorientó principalmente hacia los sectores industrial, comercial y de servicios. Lo cual sucedió entre otras causas, porque de 1987 en adelante el Gobierno nacional concibió al sector agua potable, como un componente constitutivo del desarrollo físico-tecnológico e insumo necesario para la competitividad industrial. Ello significa que los gobiernos en Colombia han priorizado el desarrollo económico, en detrimento de la inversión social y, no lograron cumplir durante los últimos 70 años con los requerimientos de los ciudadanos en servicio público de acueducto. Además, la normatividad se ajustó progresivamente al modelo de privatización, permitiendo integrar a las empresas privadas en el sector. Como consecuencia de ello, se incrementaron los costos de la oferta y, los habitantes con baja capacidad de pago ubicados en sectores populares urbanos y zonas rurales, han sufrido un proceso de marginación.

De la década del noventa en adelante, el Estado delegó la inversión del sector acueducto a inversionistas privados y, asumió a través del Ministerio de Desarrollo Económico y la Superintendencia de Servicios Públicos, la regulación y control en la gestión de la política. Con la Constitución de 1991 y la ley 142 de 1994 se dio paso a la privatización del sector de los servicios públicos y, de un enfoque centrado en el

fortalecimiento de las capacidades internas y locales, en el cual el Estado central invertía a través de auxilios para construcción de acueductos en municipios y regiones, se pasó a un proceso que demandó del capital financiero externo, la entrega de recursos en forma de créditos o “inversión social recuperable” (Quintana, 2010).

En el nuevo orden económico del sector, el Estado no legisla para la pluralidad de formas de gestión del servicio de acueducto presentes en las diferentes regiones y municipios de Colombia; el gobierno sólo se limita a construir un régimen de financiación, gestión y regulación estandarizado, atribuible a esquemas empresariales sólidos, donde difícilmente compiten los municipios y las organizaciones sociales de manera autónoma, a menos que lo hagan mediante alianzas con el capital privado. En este marco de descentralización administrativa, los actores privados se encargaron de incidir a través de alianzas con los gobernantes nacionales y municipales en las decisiones del sector servicio público de acueducto.

Según la CEPAL, para la ampliación de la cobertura y mejora del servicio de acueducto y alcantarillado, desde el 2004 los gobiernos nacionales promocionan un esquema empresarial con la creación y consolidación de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) prestadoras de este servicio (Hoof, 2004). Y desde el 2007, con la implementación de los Planes Departamentales del Agua financiados con créditos del Banco Mundial (Gobernación de Risaralda, 2007), se amplió la participación del sector privado en las ciudades medianas como Dosquebradas, mediante la introducción de acuerdos con operadores especializados para la prestación del servicio de acueducto. De esta manera, mediante la alianza Estado-prestadores privados, el agua en las ciudades se entrega prioritariamente a quienes tienen capacidad de pago. Mientras en la mayoría de zonas rurales, el abastecimiento de agua depende de la autogestión que realicen los mismos pobladores para garantizarse el abastecimiento del líquido. Por ello, hombres y mujeres de los sectores marginales, tanto rurales como urbanos, gestionan de manera autónoma el acceso al líquido en el sector que habitan, entre otras estrategias, conformando asociaciones de usuarios para administrar las infraestructuras construidas por ellos mismos.

La principal característica radica según Quintana (2010), en que los mismos pobladores diseñan, construyen el sistema de abastecimiento y, para su administración, se organizan en asociaciones de usuarios. Así, con el aporte voluntario de quienes trabajan en la administración del sistema, entregan agua a la población pobre, a cambio de una simbólica cuota de sostenimiento. Alrededor de 12.000 acueductos comunitarios existen en el país, ofreciendo el servicio en sectores donde no existe otra opción para acceder al agua; con coberturas promedio del 20% en ciudades intermedias como Pereira, Ibagué y Villavicencio (Cadavid, 2009. Siguiendo a la SSPD, 2006).

Por ello, pese a que históricamente la lógica solidaria en la gestión del agua fue la forma tradicional como muchas poblaciones resolvieron la necesidad vital del líquido y, aún hoy es la única alternativa de acceso al agua para la mayoría de habitantes rurales en Colombia; actualmente la coexistencia del modelo de gestión colectiva, en contextos de privatización es conflictiva, porque el Estado impone el modelo mercantil a través de la legislación y la política pública de acueductos. Y porque, con la expansión del perímetro urbano de muchas ciudades, que integran áreas rurales abastecidas por

acueductos comunitarios, las relaciones contractuales del mercado, la propiedad privada y el clientelismo, imponen nuevos estilos de vida a los habitantes de sectores periurbanos.

Caso Dosquebradas-Risaralda, Colombia

Dosquebradas es un municipio ubicado en el Departamento de Risaralda, al suroccidente del territorio colombiano, sobre la vertiente occidental de la cordillera Central, a 1.460 metros sobre el nivel del mar. Cuenta con una extensión aproximada de 70 km² y temperatura promedio de 20°C. Su territorio es montañoso y de nororiente a suroccidente está irrigado por la quebrada Dosquebradas que desemboca en el río Otún y, actúa de divisoria con la ciudad de Pereira, capital del Departamento. El municipio cuenta con una gran riqueza hídrica, integrada por alrededor de 17 quebradas que bañan todo su territorio y numerosos nacimientos que determinan la disponibilidad de fuentes para la captación de acueductos (Quintana, 2010).

La urbanización del territorio en Dosquebradas y el abastecimiento de agua para los sectores periurbanos de la ciudad desde finales del siglo XIX hasta la fecha, es el resultado de dos fenómenos concomitantes: la ausencia de planeamiento-ordenamiento del territorio por parte del gobierno municipal y la acción directa de la sociedad civil para resolver sus necesidades básicas. El poblamiento se inició con la llegada de colonos provenientes de Antioquia, quienes traían principalmente una vocación agrícola. Entre 1882 y 1935, el servicio de agua tenía un carácter elitista, ya que el Estado cooperó con los particulares que tenían capacidad de pago mediante el otorgamiento de concesiones para la instalación de acueductos en grandes haciendas privadas. Mientras los campesinos para la época, debían resolver el abastecimiento de agua de manera autónoma, realizando continuas jornadas a pie para transportar el líquido desde la fuente hasta la vivienda. En 1925 mientras los primeros habitantes por iniciativa propia, construyeron en Dosquebradas el primer sistema de abastecimiento comunal, los gobiernos Nacional y Departamental priorizaron inversiones para utilizar agua en la generación de energía hidráulica para movilizar las locomotoras del ferrocarril de Caldas.

Entre 1950 y 1972 la principal actividad económica de la zona era el cultivo del café, seguido de la industrialización implantada por la llegada de tres fábricas: una de origen norteamericano, otra holandesa-americana y otra francesa. Y, aunque principalmente fue la industria manufacturera alimenticia que generó empleo a una parte importante de la población, desde la década de 1990 se pasó de una economía cafetera a una que dinamizó el narcotráfico.

La crisis en la economía del café y el conflicto armado en regiones vecinas a Dosquebradas, propició la llegada masiva de población desplazada por la violencia procedente de municipios cercanos. Entre 1958 y 1982 esta localidad vivió un período caracterizado por una intensa urbanización, con la construcción de viviendas mediante loteos a cargo de propietarios o urbanizadores particulares, sin control, ni regulación estatal alguna. Además, como manera de compensar la ausencia del Estado, en inversión para servicios públicos, los habitantes de Dosquebradas construyeron en este período, la

mayor cantidad de acueductos comunitarios en el oriente y occidente de la ciudad (Quintana, 2010).

En estos sectores de la ciudad, la ausencia de inversión social estatal permitió históricamente la aparición de relaciones clientelares para acceder a lotes donde construir vivienda y, para contar con servicio de energía eléctrica, tal como lo relatan algunos líderes comunales. Gustavo dice: “esto aquí fue una donación que hizo el abuelo del Dr. Jaime Salazar Robledo, el líder político de Risaralda. Ese señor donó este terreno a la Sociedad San Vicente de Paul para que lo lotiaran (...) y lo lotiaron” (2012). De igual forma sucedió en el barrio donde habita Tomás: “un político amigo de un Concejal nos llamó a un grupo del Sindicato de Balastreros de Risaralda, nos dijo que nos iba a dar unos lotes. Una vez que ya estábamos viviendo allí, nos llamó Planeación (...) y ya viendo todo construido les tocó aprobar” (2010).

Un procedimiento similar surtió efecto, según Gustavo (2012), para acceder al servicio de energía eléctrica:

La energía la conseguimos gracias a un político (...) vuelve a trinar la política (...) donde hay hambre ahí está el político. Que hay necesidades, ahí está, porque sabe que él va a buscar votos, y ahí los va a encontrar (...). Pero eso vino a ser como a los tres años de nosotros estar viviendo aquí (...) eso fue mucho ruego, aquí vivimos tres años a punta de velas, si.

A diferencia de las estrategias clientelares para acceder a vivienda y servicio de energía, la gestión del servicio de agua en la mayoría de sectores periurbanos de la ciudad, se logra mediante la construcción de acueductos comunitarios. Grupos de pobladores rurales y urbanos de sectores pobres de la ciudad construyen infraestructuras para el acopio, tratamiento y distribución del agua. Las personas que realizan la inversión en especie y capital, se organizan en Asociaciones de usuarios, conformadas por usuarios, socios y empleados con funciones operativas y administrativas. La administración y funcionamiento se encuentra a cargo de la Asamblea General y la Junta Directiva. La primera conformada por la totalidad de usuarios-socios y la segunda, constituida por el grupo de personas delegadas por la Asamblea general de asociados, para cumplir funciones administrativas y de gestión en el mantenimiento y mejoramiento del sistema de acueducto.

Para el funcionamiento de los acueductos comunitarios, las Asociaciones deben acceder a permisos de concesión del agua ante la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), entidad estatal encargada de realizar la vigilancia ambiental. Además, solicitar permiso o servidumbre a los propietarios privados para realizar la construcción de las obras del acueducto comunitario en sus propiedades, para pasar las redes de distribución del agua por sus predios y facilitar la movilización del fontanero para que realice el mantenimiento operativo del sistema. Aunque estas autorizaciones en propiedad privada deben ser reglamentadas por un juez civil, eventualmente algunas Asociaciones a través de sus directivos, reciben del propietario la autorización verbal o,

muy raras veces la donación del terreno para tales finalidades. En 1993, los acueductos comunitarios abastecían con agua domiciliaria al 45% de la población en Dosquebradas.

En la actualidad, en este municipio risaraldense con aproximadamente 193.024 habitantes (DANE, 2012), debido a la inexistencia de acueducto municipal propio, el 3% de los habitantes son usuarios de la empresa privada ACUASEO; el 20% de sus pobladores, es decir un promedio 40.000 personas, solucionan su abastecimiento mediante 57 acueductos comunitarios: 31 en zona urbana y 26 en zona rural. Y el 77% de la población se abastece con el agua que la Administración Municipal compra en bloque a los municipios vecinos de Santa Rosa de Cabal y Pereira, y entrega por medio de la empresa estatal Serviciudad.

Esta última entidad estatal descentralizada, Serviciudad, tiene una función intermediadora en la venta del líquido, con funciones únicamente de conducción, almacenamiento y distribución. Ya que la empresa mixta ‘Aguas de Dosquebradas’, de la cual el municipio de Dosquebradas es uno de los miembros accionarios, se encarga desde el 2004, de administrar la planta de tratamiento y potabilización del líquido, que la Administración Municipal le compra a la empresa pereirana de acueducto.

Por tanto, la dinámica en la distribución de agua potable, demuestra que pese a los acueductos comunitarios ofrecer continuidad con la entrega del líquido, en barrios de Dosquebradas sin acceso a servicio público estatal de acueducto. La gestión del sector acueducto en el municipio se corresponde con las exigencias del Estado central colombiano, en cuanto al manejo de recursos y al debilitamiento progresivo de la inversión.

Por ello, los gobernantes de este municipio constituyeron en el 2004, la empresa mixta Aguas de Dosquebradas. Opción que por el endeudamiento económico que adquirió la sociedad, requiere competitividad mercantil y, percibe a los sistemas de acueductos comunitarios, como un obstáculo para la expansión de sus propósitos monopolísticos en la prestación del servicio. De tal forma que las estrategias comerciales de Serviciudad para incrementar el número de usuarios en los sectores abastecidos por el servicio comunal, se basan en el descrédito al servicio ofrecido por los acueductos comunitarios, ofreciendo a cambio garantizar la afiliación a un sistema que garantiza agua potable de calidad.

Lo cual justifica que, aunque la población le teme al incremento en la tarifa cuando piensa comprar una matrícula a Serviciudad, algunos habitantes de los sectores periurbanos donde progresivamente la empresa estatal ha ampliado sus redes, optan por contar simultáneamente con los dos servicios: el de Serviciudad y el del acueducto comunitario. Según un directivo, la población usa diferenciadamente el agua de cada red: “El agua del acueducto comunitario la utilizan para lavar, asear la vivienda y bañarse. La de la empresa de Serviciudad para cocinar o, la tienen de reserva, porque le tienen pavor a los costos del acueducto de Serviciudad, entonces les da pavor abrir la llave” (Augusto, 2010).

Características de las Asociaciones de acueductos comunitarios

Un acueducto comunitario es una infraestructura de abastecimiento diseñada, construida y sostenida por la misma población usuaria y, una Asociación de acueducto comunitario en Dosquebradas es una organización social conformada por los usuarios de un sistema de abastecimiento de agua, cuyo objetivo es garantizar el acceso al líquido entre habitantes de barrios periurbanos de la ciudad y el área rural. Para lograr su propósito, las asociaciones de acueductos comunitarios desarrollan principios y prácticas de gestión basados en la lógica no contractual del intercambio, en torno a una estructura social y al manejo de recursos físicos y económicos. En Dosquebradas cada una de las 57 asociaciones dispersas en todo su territorio periurbano y rural, principalmente en los sectores oriental y occidental de la ciudad, tiene entre 100 y 450 familias usuarias.

Su estructura social la constituye una Asamblea General de asociados, una junta directiva y el personal contratado para realizar labores administrativas como facturación, manejo contable, vigilancia de plantas de tratamiento y, operativas, entre los que se destaca el fontanero.

- La Asamblea general, el convite y las cuotas familiares

La Asamblea General es el órgano rector de la Asociación de acueducto comunitario, conformada por todos los usuarios asociados. Cada usuario con su inscripción a la Asociación, a cambio de recibir el agua en el domicilio, se compromete a participar en las reuniones, cancelar una cuota familiar por el consumo del líquido y, donar eventualmente trabajo voluntario en las jornadas de trabajo o convites que organiza la directiva para reforestar y mantener la infraestructura.

Entre las Asociaciones de acueductos comunitarios de Dosquebradas, el convite es una práctica de trabajo voluntario, en la que grupos de personas se reúnen para realizar labores en obras de beneficio colectivo. Este sistema de trabajo se utiliza para construir, mantener o mejorar el sistema de abastecimiento comunal de agua. Su origen es campesino, por eso las comunidades de procedencia rural asentadas en la zona urbana, replicaron este modo de trabajo entre los vecinos.

En las jornadas, ninguna persona recibe pago o compensación monetaria por su trabajo en el convite, porque su ayuda se retribuirá posteriormente con el servicio que le preste el sistema de abastecimiento de agua. Cada familia delega como mínimo a una persona, un día semanal, generalmente sábados, domingos o festivos, con recurrencia de las labores de manera quincenal o mensual, según la necesidad de la obra. El convite, además de tener como finalidad práctica el trabajo material, es un espacio de interacción social y encuentro informal entre vecinos, que facilita el diálogo en torno a la vida en el barrio (Quintana, 2010:173).

Los ingresos para el sostenimiento de una Asociación de acueducto comunitario en Dosquebradas, provienen principalmente de las cuotas familiares mensuales por el consumo del agua. Valoración que obedece a un pago simbólico del beneficio que obtienen los usuarios por el servicio de un bien donado por la naturaleza. Al respecto, en

Asamblea General, un directivo aclaró a los usuarios que: “El agua no se cobra, lo que se cobra es el servicio” (Jaime, 2011). De esta forma, el valor asignado por la Asamblea General de la Asociación como mensualidad, no obedece a ningún cálculo diferencial de los costos de operación y administración, tal como lo exige en Colombia, la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA), ya que según uno de los fundadores de acueducto comunitario:

En los acueductos comunitarios en ningún momento se habla de tarifas, sino de cuota familiar para sostenimiento (...) Porque lo que hay aquí es de fondos de todos (...) Por eso con esa cuota se paga el fontanero, se paga la concesión de agua a la CARDER, se paga el análisis de agua en el laboratorio, se paga el cloro (...). Y ahora con la instalación de la nueva planta, que es lo único que nos ha aportado hace poco el gobierno, hay que pagar sulfato, soda caustica (...). Todo eso (Antonio, 2012).

- La junta directiva

La junta directiva está conformada en promedio por un grupo de 5 personas líderes, que convierten en parte integral de su proyecto de vida individual y familiar, el trabajo que realizan en cada Asociación de acueducto comunitario. Los directivos ofrecen trabajo voluntario para gestionar administrativa y operativamente el sistema, a cambio son exonerados de pagar la cuota mensual familiar. Comprometen incluso sus propios recursos en la relación con sus vecinos. Tal como el tesorero de una asociación que hipotecó su vivienda familiar, en garantía de un crédito bancario, destinado a mejorar el sistema de potabilización del acueducto comunitario.

En general, los directivos de la asociación, se obligan a ofrecer trabajo voluntario con disponibilidad de tiempo permanente, entre otras, en labores administrativas, como María que dice realizar las siguientes actividades en su cargo de vicepresidencia: “yo voy a pagar a bancos, reclamo el subsidio familiar y la seguridad del fontanero. Cada mes me reúno con la directiva de la asociación (...) Cuando hay emergencia nos reunimos en asamblea extraordinaria. En época de invierno nos reunimos con mucha frecuencia (...)” (2012).

Y en trabajos operativos, tal como lo hace Hernán:

Yo subo a la planta todos los días (...) También nos hemos tenido que colocar a andar casa por casa para que no hayan llaves dañadas, que no estén los tanques con llaves abiertas, tenemos que estar en esa función. En invierno vamos hasta las bocatomas. Y en un verano, porque si hay un desperdicio, pues es agua que nos va a faltar para darle cumplimiento a la comunidad (Hernán, 2011).

- Los fontaneros

Los fontaneros en su mayoría son hombres con experiencia en construcción o en trabajo agrícola, que realizan el mantenimiento a la infraestructura de captación, potabilización y almacenamiento. Se encargan además de mantener en buen estado las redes de distribución en el barrio, las conexiones en las viviendas y cobrar la cuota mensual familiar por el servicio. Estos hombres ponen a disposición de los vecinos-usuarios del acueducto comunitario, sus recursos y conocimientos del oficio, con disponibilidad horaria permanente. A cambio, reciben apoyo eventual en capacitación técnica para el oficio y, una bonificación económica acordada verbalmente con la junta directiva, generalmente por debajo del equivalente a un salario mínimo legal vigente.

La mayoría de fontaneros, constructores de oficio, prefieren trabajar en el acueducto comunitario, porque aunque no sean remunerados como en el sector de la construcción, encuentran la satisfacción de donar sus conocimientos, capacidades y dedicación, a cambio de la aceptación y apoyo de sus vecinos. Así lo expresa uno de ellos:

Uno le pone más amor al trabajo cuando está trabajando para el acueducto comunitario, pues está trabajando para una comunidad. Yo trabajo con empeño a eso, con amor a eso, pues de ellos dependo yo (...) aquí hay que estar dedicado las 24 horas, porque las quebradas... si se creció ésta y la otra (...) que una borrasca, que el aguacero a la una o dos de la mañana (...). Eso es muy duro (...) pero yo lo hago con mucho amor, porque gracias a Dios he levantado a mis hijos aquí (José, 2012).

Además, por el conocimiento directo que tienen los fontaneros de las dificultades económicas que apremian a muchas familias en el barrio, más allá de su función como trabajadores de la Asociación; se solidarizan con sus vecinos, compartiendo comida o exonerándolos del pago de la cuota familiar por el servicio del agua. En los siguientes términos relata uno de ellos, situaciones vivenciadas al respecto:

Aquí hay señoras que le dicen a uno, vea esta es la hora que los niños no han tomado traguitos, no hay comida. A mí me toca vea (...) Hay familias a las que he llevado un atadito de panela. Es a veces triste (...) pero hay gente económicamente muy mal. Por eso es que yo siempre digo que ¡uno entre muchos pobres que habemos, uno es rico! (...)" (Pedro, 2011).

“Otro caso, es el de una señora anciana como de 80 años, quien vive a la orilla de la quebrada Manizales, y como no tiene ningún familiar que la ayude, vive de lo que puedan darle sus vecinos para comer... Pues yo nunca le cobro a ella... (Pedro, 2011).

Es decir que las alianzas generadas por el don entre los vecinos en torno al agua, permiten aliviar conjuntamente, las carencias propias de la pobreza.

- La propiedad comunal en las Asociaciones de acueductos comunitarios

El modelo no contractual que desarrollan las Asociaciones de acueductos comunitarios en Dosquebradas, se sustenta en el sistema de propiedad comunal, ya que nadie en las Asociaciones de acueductos comunitarios, ni individual, ni colectivamente, tiene propiedad sobre áreas de conservación en nacimientos de fuentes de agua, ni terrenos sobre el lecho de las quebradas abastecedoras del líquido, o sobre los sitios donde instalan los sistemas de captación del agua.

La propiedad común que poseen estos grupos asociativos está representada en obras de infraestructura, principalmente bocatomas instaladas sobre el lecho de las fuentes de agua; tanques de almacenamiento y cloración construidos al margen de las quebradas, en terrenos privados y, redes de distribución enterradas en las calles de los barrios. Eventualmente se encuentran asociaciones con propiedad sobre pequeños terrenos donde se localizan los tanques o, una casa destinada como vivienda del fontanero u oficina para la gestión administrativa del sistema.

Para las Asociaciones de acueductos localizadas en estos barrios marginales, además del agua como principal bien que garantiza la vida y la permanencia en el territorio, la infraestructura de abastecimiento es considerada el capital económico más importante. Sus dirigentes consideran que las bocatomas, los tanques de sedimentación, almacenamiento y las redes de distribución de agua, son un patrimonio social, por la inversión histórica en esfuerzo humano y recursos materiales que representa.

Sin embargo, pese a las bondades del modelo organizativo para la gestión del agua, según algunos de sus fundadores, por la ausencia de propiedad colectiva sobre la tierra, a las Asociaciones de acueductos comunitarios se les dificultan garantizar la conservación natural de los nacimientos y márgenes de las quebradas. Las regulaciones impuestas por la propiedad privada sobre la tierra, afectan la continuidad y permanencia de las estrategias de conservación del agua y por ende, la garantía de acceso al agua para los habitantes de los barrios periurbanos en Dosquebradas.

Los Fundadores consideran que, hasta tanto no cambie el esquema normativo en la legalización de los predios, serán infructuosas las acciones que realizan las Asociaciones de acueductos comunitarios para la protección de las cuencas. Tal como sucedió entre otros muchos casos, cuando un grupo de usuarios cercó y sembró árboles en una franja de la quebrada, respetando los 15 metros que define la ley para la conservación de cuencas. El proceso fue infructuoso porque:

A los quince días volvimos a mirar la obra y no estaba ni el alambre (...) El dueño de la finca nos dijo: ´espere un momentico, quiere que le muestre la escritura?, la escritura dice el lindero mío es la quebrada Manizales´ (...) Entonces de ahí viene la falla, por qué no le colocan a esas escrituras: el lindero quebrada Manizales, respetando la franja como protector que puede ser de 10 a 15 metros? Eso no lo dice ninguna escritura, entonces eso es un problema tremendo (...). Pero contra la propiedad privada no se puede hacer nada (Antonio, 2012).

En general, los fundadores de las Asociaciones concluyen que el poder económico obstaculiza las estrategias de conservación del agua, en virtud a la red de beneficios que otorga el Estado a los propietarios de tierra.

La gestión del agua y la violencia

La relación existente entre la dinámica sociopolítica y económica que viene transformando al municipio en los últimos setenta años, influye negativamente en la vida de habitantes de las zonas periurbanas de la ciudad. Específicamente el conflicto armado en Dosquebradas, afecta la gestión del agua en los sectores atendidos por acueductos comunitarios.

Así como en la gobernabilidad del agua, la aparición de la violencia armada se debe, entre otras causas, a la pérdida de gestión estatal para atender las necesidades prioritarias de la población y controlar el territorio. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales perdieron capacidad de manejo autónomo en la política pública del sector acueducto y en la urbanización del territorio biquebradense. Además, el manejo clientelar amenaza con debilitar el modelo de gestión colectiva del agua.

Existen zonas o sectores de Dosquebradas perturbados por las divergencias que suscita el sistema de abastecimiento de agua, en virtud a los altos niveles de conflictividad que afectan la convivencia de los habitantes. En la mayoría de barrios donde existen acueductos comunitarios, la vida de sus habitantes se encuentra amenazada por la implicación de grupos armados como actores sociales en el conflicto. Estos grupos controlan la utilización de los espacios públicos, los horarios para el desarrollo de actividades comunales y, en ocasiones, las decisiones para la gestión y administración de los sistemas de abastecimiento.

Por ello, la gestión colectiva del agua refleja la cotidianidad familiar y comunal de los habitantes de sectores periurbanos en Dosquebradas; cuyas relaciones, también son permeadas por la dominación de actores armados, de la que son víctimas todos los usuarios. Porque si bien, desde la década del ochenta, para compensar la inasistencia del Estado con servicio de acueducto, en el sector oriental y occidental de la ciudad, los primeros habitantes construyeron la mayor cantidad de acueductos comunitarios. Ahora nuevamente la marginalidad ocasionada por la desatención estatal, amenaza el acceso al agua en estas zonas.

Estos sectores se constituyeron en lugares de transición urbano-rural, que facilitan la mimetización de grupos delictivos. Por su localización sobre la ladera de la montaña, los barrios de la zona oriental y occidental de Dosquebradas, demarcan el límite inclinado entre el final del asentamiento urbano y, el comienzo de los predios rurales. Por ello, la movilidad de capitales, tráfico y fuga, amenaza la convivencia pacífica de quienes allí viven. En los siguientes términos relata Felipe, los hechos que dan cuenta de esta crítica situación:

En el momento tenemos esto, en zona roja. Porque... es que hay dos cuadrillas apoderadas de esto... Entre ellos han producido por ahí como unos 30 muertos

este año. Ahí en esa esquina que hay ahí, han matado por parejas. Ha habido de a dos, de a cuatro..., se han matado entre ellos, se han matado los mismos muchachos del barrio, pero porque se mezclan con ellos allá en la droga... (2011).

Las amenazas de los actores armados hacia los usuarios y líderes de los Acueductos comunitarios, se materializan principalmente en dos sentidos. Por un lado, muchos jóvenes del sector, se vinculan al microtráfico y consumo de psicoactivos, ante la inexistencia de oportunidades educativas y laborales. Según la líder de una Asociación de acueducto comunitario, existen grandes dificultades económicas de la familia para garantizar educación a los jóvenes: "...es que mis nietos no están estudiando, porque no hay plata para pagar el colegio... Mi hija está desempleada" (Ximena, 2012). Y otra lideresa, mientras expresaba en su mirada un gran desconsuelo durante un recorrido por el barrio, presentó a su hijo de la siguiente manera: "ese es mi hijo que venía de mercar -acción de consumir psicoactivos-,... Es mi hijo __,.... Un tatuaje, un cacho de marihuana, es lo que nunca le podría tolerar a un hijo y él, tiene las dos cosas... y lo acepto como es..." (Teresa, 2013).

La mayor preocupación de hombres y mujeres que habitan estos sectores periurbanos de la ciudad, es la vinculación de sus hijos al tráfico de drogas. Sumado a la percepción poco prometedora, que tienen los fundadores de las Asociaciones en relación a la inexistencia de relevo generacional, para proyectar la continuidad en la gestión colectiva del agua. Uno de ellos expresó su desconsuelo ante la incapacidad de conformar un grupo de jóvenes en la Asociación, en los siguientes términos:

Mire usted no más, allá en esa esquina, y en este frente de al lado... Nuestros jóvenes son la presa fácil de todos los expendedores de droga en el sector y, ya casi no se escapa ninguno... Son muchachos que están muy solos... Hijos de madres solteras que los dejan solos o con sus abuelos, para salir a trabajar, cuando se han ido para otro país a trabajar y mandarles lo que pueden... (Fernando, 2012).

Por otro lado, la violencia se manifiesta también cuando el control territorial de los grupos armados al margen de la ley, irrumpe y condiciona la gestión de las directivas de Asociaciones de acueductos comunitarios, porque se vedan escenarios de actuación y frenan condiciones para la acción de mejoramiento de los sistemas de abastecimiento comunal. Es el caso, de las amenazas que han sufrido algunos de los directivos de acueductos comunitarios en discusiones para la implantación de sistemas de micromedición, por parte de usuarios que utilizan sus vínculos con grupos al margen de la ley para evitar que iniciativas como éstas sigan su curso.

O cuando algunos usuarios amenazan a directivos de las Asociaciones de acueductos comunitarios, principalmente con la intención de acceder a beneficios personales o, buscando le sean condonadas deudas económicas con la organización. Tal como sucedió cuando una directiva, presionada por la intimidación que le hiciera el hijo

de un usuario del acueducto comunitario, cedió a exonerar una deuda por acumulación de cuotas familiares en consumo de agua: “Y yo sé quién es él... Este muchacho tuvo problemas con otro directivo porque hizo efectiva su amenaza por problemas de plata... Y es que él trabaja con unos personajes que no son confiables...” (Laura, 2012).

En la ciudad, el control de algunos sectores periurbanos lo ejercen milicias urbanas financiadas con dinero del narcotráfico, pertenecientes a grupos subversivos y paramilitares. Estos grupos armados limitan las acciones organizativas entre la población y controlan la recolección de información con destino a la actualización demográfica y/o catastral de los acueductos comunitarios. En muchos casos exigen que se les solicite permiso previo a la realización de dichas actividades. En algunos sectores, la delincuencia juvenil impide la realización de reuniones en horas nocturnas y limita a líderes y personal del acueducto comunitario, ampliar la jornada laboral por temor a ser atacados al retirarse de la sede de la Asociación.

O cuando los propietarios de predios rurales donde nacen las quebradas abastecedoras amenazan a directivos que les solicitan detener la tala indiscriminada de árboles. O, grupos paramilitares que ostentan el control militar sobre las zonas rurales principalmente, intimidan a directivos de Asociaciones de acueductos comunitarios y a funcionarios públicos para evitar la compra, cesión o entrega en comodato de los predios que requieren reforestarse para garantizar la conservación de las fuentes hídricas.

O, como cuando un fontanero, resultó herido con arma de fuego, por rechazar la propuesta de convenir la comercialización privada de agua embolsada, con el líquido tratado por la Asociación. Proposición que le hiciera el propietario del terreno, donde se encuentran construidos los tanques de almacenamiento del acueducto comunitario.

Conclusión

En conclusión, en Dosquebradas la gestión del agua es un campo de poder en el que participan diferentes Agentes sociales, institucionales estatales, privados y pobladores locales con intereses convergentes y divergentes. Todos ellos rivalizan por el acceso al agua a través de diferentes modelos en la prestación del servicio de acueducto y en las condiciones de vida en general. Lo cual sucede porque entre la riqueza que genera el narcotráfico para un grupo de Agentes sociales quizás distantes físicamente de la identidad cultural de las condiciones de vida de quienes habitan los barrios periurbanos del oriente y occidente de Dosquebradas; la debilidad en la gestión estatal y, las enormes carencias económicas de la gran mayoría de personas que viven en estos barrios marginales, se construyen territorios de habitabilidad en torno a la gestión del agua. Territorios que para unos son simplemente espacios donde se garantiza el mantenimiento del poder económico y político; mientras que para otros Agentes sociales, es la única alternativa de vida “porque no se tiene más a dónde ir” (Agustina).

Referencias

ATTAC, Geneviève (2012). *La Nature n'a Pas de Prix. Les Méprises de l'Économie Verte*. París: Les Liens qui leberent.

Augusta-Boularot, Sandrine (2008). “Les enjeux politiques du “don de l'eau” dans les villes d'Italie républicaine”, *Revue Société Française d'Historie Urbaine*. N° 22, pgs. 11-26.

Bourdieu, Pierre (1999). *Meditaciones Pascalinas*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Cadavid G., Nora (2009). “Acueductos comunitarios: patrimonio social y ambiental del Valle de Aburrá”. En: *Revista Avances en Recursos Hidráulicos*, N° 20 pgs. 57-64.

Caille, Alain (2013). *Anthropologie du Don*. París: Éditions La Découverte.

Caille, Alain (2013a). *Don, Intérêt et Désintéressement. Bordieu, Mauss, Platon et quelques Autres*. París: Éditions le Bord de l'eau.

Castro, José Esteban (2014). “Documento VI Reunión de la Red Waterlat-Gobacit”. Manizales, Colombia, 27-31 de Octubre.

Cuervo, Luis Mauricio (1987). *Conflicto Social y Servicios Públicos en Colombia*. Bogotá: Controversia.

Defensoría del Pueblo Colombia (2009). “Derecho humano al agua. Diagnóstico del cumplimiento del Derecho Humano al Agua en Colombia. Análisis de Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos”. Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2012). *Censo Nacional de Población, Proyecciones*. Bogotá.

Gobernación de Risaralda (2007). “Plan Departamental de Agua de Risaralda”, Pereira, Risaralda, Colombia.

Godbout, Jacques (2013), *Le Don, la Dette et l'Identité. Homo Donator vs. Homo Oeconomicus*. París: Le Bord de l'eau.

Honneth, Axel (2004). “La Théorie de la Reconnaissance: une esquisse”. *Revue du Mauss*. No. 23, pgs. 133-136.

Hoof, Bart Van (2004). “Creación y fortalecimiento de pymes proveedoras del servicio de acueducto y alcantarillado”. *Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, México DF.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2010). Estudio Nacional del Agua. Bogotá. Disponible en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/Bvirtual/021888/ENA2010PrCap1y2.pdf>. Consultado en 2014.

Mauss, Marcel (2002), “Essais sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques”. Artículo publicado originalmente en l'Anne Sociologique, Second Série, 1923-1924. Disponible en version electronica en: <http://bibliothèque.uquac.quebec.ca/indx.htm.Université>. Consultado en 2014.

Pierron, Jean Philippe (2013). “Ressource naturelle ou service écologique gratuit? Ce que l'eau nous donne”. Revue Semestriel MAUSS, N° 42, pgs. 271-280.

Polanyi, Karl (2008). Essais. París: Éditions du Seuil.

Quintana, Ana Patricia (2010) [2008]. “El Conflicto por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas, Risaralda, Colombia. Un estudio desde la ecología política.” Tesis de Doctorado en Antropología Social y Cultural, Barcelona: Universidad de Barcelona.

ARTÍCULO 4

Producción espacial de la distribución desigual de agua en colonias periurbanas en la ciudad de Tijuana, Baja California, México¹

Circe Esmeralda Badillo Salas,² Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

El presente trabajo es un estudio de caso que trata de explicar las principales causas de la distribución desigual de agua entre diferentes zonas de la ciudad de Tijuana, Baja California, México, particularmente en dos colonias periurbanas. Como se verá, en ambos casos las relaciones de poder económico y político son determinantes para entender el acceso diferente y desigual al vital líquido. En la ciudad de Tijuana, el servicio de agua potable es en particular sensible debido a las condiciones sociales y a la aridez de la zona en donde se halla dicha ciudad y, por lo tanto, es susceptible de generar disputas y problemáticas complejas. A esta situación particular se suma la dinámica política y económica de Tijuana, influenciada directamente por la condición de frontera con Estados Unidos, además de que la lejanía de la región de Tijuana con respecto del centro del país permitió que se formaran vínculos más sólidos con la economía estadounidense.

Tijuana, fundada en 1889, pasó de un proceso de colonización española, basado en el sistema de misiones y presidios, a un poblamiento urbano-moderno. De modo diferente al de la mayoría de las ciudades mexicanas, Tijuana no tuvo un origen agro-rural. Durante el siglo XX, sus condiciones demográficas se fueron moldeando a partir de los paradigmas de desarrollo de la economía nacional e internacional. Históricamente se han aplicado tratados, leyes, e instrumentos políticos en toda la franja fronteriza con la finalidad de lograr la “unidad” nacional, entendida como la integración de esta zona al resto de la economía de México a través de una mayor participación en el mercado. Existen antecedentes de la llegada de la industria fabril a las ciudades fronterizas desde la década de 1930, cuando surgen las primeras maquilas. El modelo de sustitución de importaciones adoptado por México en la década de 1940 con el objetivo de industrializar al país fue determinante en este rubro, ya que facilitó la instalación de industrias a través de la expedición de leyes de exención fiscal. De igual forma, la demanda de mano de obra para la producción de alimentos y para la industria bélica generada por la Segunda

¹ Este artículo se basa en los resultados de la tesis doctoral titulada “Producción Espacial de la Distribución Desigual de Agua en Colonias Periurbanas en la Ciudad de Tijuana, Baja California”, defendida exitosamente por la autora en el Programa de Doctorado en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el mes de agosto de 2016.

² E-mail: circe_98000@yahoo.com.

Guerra Mundial en Estados Unidos, particularmente a partir de 1942, así como la crisis que se vivía en el campo mexicano en esa época, obligó a miles de personas que vivían en zonas rurales a emigrar al vecino país o bien a la zona fronteriza. Cuando los tratados binacionales que permitieron el intercambio de mano de obra barata con Estados Unidos (1942-1964) llegaron a su término, como el Programa de Braceros que culminó en 1964, miles de mexicanos fueron repatriados y se establecieron en ciudades fronterizas como Tijuana. Para contrarrestar el desempleo generado por la repatriación, el gobierno federal desarrolló el fomento industrial y buscó aminorar la tasa de desempleo a través del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF).

En el año de 1986, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), tuvo lugar la apertura del país a la economía global. México se integró al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, posteriormente, en 1994, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y Canadá. La aceleración del proceso de privatización de empresas públicas y el crecimiento de la industria maquiladora con ayuda de mano de obra barata que esto supuso contribuyeron a la redefinición y consolidación de la configuración de las ciudades fronterizas, que se convirtieron en zonas urbanas que carecen de bienes materiales y servicios, con zonas periurbanas caracterizadas por la pobreza, cuya población llega a la ciudad con la intención de integrarse al sector industrial. En tal sentido, el modelo económico ha favorecido una forma particular de producción del espacio marcado por la desigualdad.

En este marco, la investigación buscó responder a la siguiente **pregunta**: ¿Qué elementos políticos han influido para que se produzca un espacio desigual en el abastecimiento del agua en las colonias periurbanas de Tijuana? Pregunta que fue respondida a través de la siguiente **hipótesis**: La producción del espacio desigual en la distribución del servicio de agua en colonias periurbanas de Tijuana se atribuye principalmente a las relaciones políticas y económicas que involucran al organismo operador de agua de la ciudad de Tijuana, a la politización del servicio en la escala tanto municipal como de la entidad federativa, así como a las formas de acceso y uso del agua en un contexto neoliberal de mercantilización de los recursos hídricos en la escala nacional. El **objetivo general** fue el de explicar las relaciones de poder económico y político que determinan la desigualdad en el acceso al agua en las colonias periurbanas Valle Bonito y Nueva Esperanza de la ciudad de Tijuana Baja, Baja California.

Sobre el marco teórico

El tema principal de la investigación, la desigualdad en la distribución del agua, sirvió como base para explicar la producción del espacio a través del tiempo en el caso de dos colonias periurbanas de la ciudad: Valle Bonito, que se formó en la década de 1990 y Nueva Esperanza, formada en el año 2000. Este concepto conductor, el de la producción del espacio, en este caso se refiere a las relaciones sociales que dan lugar a una condición de desigualdad en la distribución del agua. Para el estudio se tomó como referencia la propuesta de producción espacial hecha desde la Geografía Crítica, con especial énfasis

en las aportaciones de Henri Lefebvre (1974) y Milton Santos (1986). De este último autor se retoma la metodología que estudia la producción del espacio a través de la interacción de cinco elementos: *hombres, medio ecológico, instituciones, empresas, e infraestructura*, así como su interrelación e intercambio para la reproducción de un espacio desigual y segmentado, cuyo fundamento estriba en la consolidación de relaciones de poder.

Los conceptos fundamentales que permitieron explicar la formación de las zonas periurbanas, como *poder y naturaleza*, se abordaron desde el enfoque teórico de la Geografía Crítica en diálogo con aportaciones de otras disciplinas como la Ecología Política Urbana. Se recuperan también conceptos desde la ciencia política para identificar algunas prácticas que el régimen político mexicano ha adoptado para condicionar el acceso a los servicios públicos: el clientelismo y el corporativismo. Estudiar la forma en que algunas colonias son omitidas en la provisión del servicio de agua permitió realizar un aporte al estudio de la producción del espacio geográfico y de cómo éste es producto de relaciones sociales influidas por decisiones políticas emanadas desde el Estado mexicano a través de sus instituciones y organizaciones políticas, a diferentes escalas. Por ejemplo, los acuerdos y negociaciones relevantes a nuestro problema de estudio han estado sujetas a los mecanismos de un aparato burocrático autoritario, clientelar y corporativista, donde participan, en un proceso de inclusión y exclusión, actores como la organización política Antorcha Campesina, líderes políticos, organizaciones civiles, representantes de la ciudadanía, y los empresarios. Las estructuras de *poder* resultantes de esta articulación entre los actores y el aparato burocrático constituyen un factor fundamental en la producción de un *espacio urbano* en el que se manifiestan las grandes desigualdades del país, en particular aquellas que dan cuenta de las desigualdades en el acceso a un elemento básico como el agua.

Sobre la metodología

La investigación siguió un enfoque cualitativo, en el cual se analiza la interacción de los elementos que forman el espacio a través del tiempo. Este enfoque permitió abordar una delimitación geográfica local, el caso de la producción espacial de dos colonias periurbanas irregulares en la ciudad de Tijuana. Tras realizar un recorrido por más de diez asentamientos que carecen de infraestructura para el abastecimiento de agua, se eligieron dos: Valle Bonito y Nueva Esperanza. La elección responde a que ambos se encuentran cercanos a fuentes de agua que bien podrían conectarse a la red pública. En ambos se identificaron las causas que permiten explicar su formación, quiénes las fundaron, la forma en que se adquirieron los terrenos y su situación legal, además de los mecanismos de organización de los pobladores para resolver el problema de la tenencia de la tierra, principal motivo por el que el Estado no los incluye en la dotación de servicios públicos.

Se aplicaron entrevistas abiertas a mujeres y hombres adultos elegidos de acuerdo con la disponibilidad para colaborar con la investigación. Las preguntas que guiaron las entrevistas estaban relacionadas con aspectos socioeconómicos, el acceso a servicios y la

organización vecinal. Además de realizar entrevistas a las personas que se encargan de repartir el agua, se acudió a los centros de distribución del recurso. Las preguntas guía se enfocaron en la procedencia del agua y en los costos de su distribución. De igual forma se aplicaron entrevistas a las personas que se encargan de repartir el agua, académicos y funcionarios del organismo operador del agua, cronistas, historiadores y activistas. El trabajo de campo fue complementado con datos obtenidos de diversas fuentes documentales. A partir de la visita a la zona de estudio y la investigación de archivo se obtuvo información necesaria para elaborar los mapas que se presentan en el trabajo.

Resultados

En Tijuana existen tres fuentes principales de agua que abastecen la demanda en la ciudad: el Río Colorado, la planta potabilizadora Abelardo L. Rodríguez (captación de agua de origen pluvial) y el Río Tijuana (que incluye agua subterránea). La demanda media anual de agua potable en la ciudad es de 2,400 L/seg. El mayor aporte a la ciudad de Tijuana proviene del Acueducto Rio Colorado Tijuana, que cubre el 96.2% de la demanda. En segundo lugar, se encuentran las captaciones locales de los pozos del Río Tijuana, Alamar, la Misión y Rosarito, los cuales contribuyen con 2.5% de la demanda. Finalmente, 1.3% de agua proviene de la planta potabilizadora Abelardo L. Rodríguez que contiene agua de origen pluvial (CESPT, 2011). Los datos muestran que el agua que se produce es suficiente para abastecer al total de la población, sin embargo, se estima que, de un total de 1,559,683 habitantes cerca de 90 mil personas (7.5%) no cuentan con servicio de agua entubada.

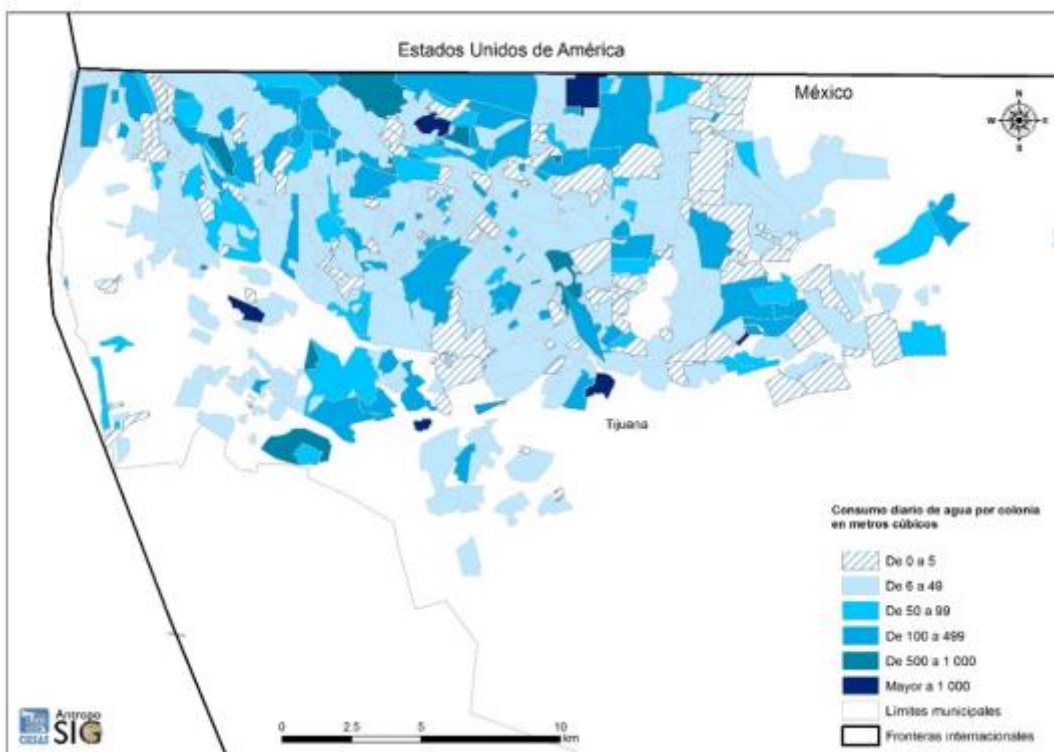
El sistema de distribución de agua en la ciudad de Tijuana engloba aspectos tecnológicos, socioeconómicos y políticos que se interrelacionan de diferente manera y dan como resultado mecanismos particulares en la provisión del servicio. En cuanto a los factores técnicos, la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT) considera la factibilidad técnica para conectarse a la red de agua y drenaje, particularidad que responde directamente a la ubicación de los asentamientos con respecto a la infraestructura hidráulica, la topografía y las características geológicas del terreno. En el aspecto socioeconómico, la principal limitante es la regularización de la tierra, ya que en los reglamentos de la CESPT se establece que para otorgar el servicio de agua a un asentamiento es necesario que el mismo sea regular en términos jurídicos y que, después de comprobar esto, se debe tramitar el contrato de servicio de agua.³ Esta última condición implica un pago que generalmente no puede ser cubierto por los habitantes. También influyen de manera directa los factores políticos, que se refieren a la relación entre los pobladores y las autoridades locales, la presión social que la población ejerza ante las autoridades y los acuerdos que se logren.

³ La Fracción IV del artículo I del Código de Trámites y Contrataciones establece como principal requisito para acceder al servicio de agua doméstico la inscripción del servicio público de la propiedad, en caso de no ser el dueño presentar una carta poder otorgada por el propietario ante notario público con fecha de expedición no mayor a seis meses, así como un pago inicial por el contrato de servicio (CESPT, 2015).

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Los elementos condicionantes mencionados han dado lugar a una heterogeneidad en las formas de abastecimiento, tales como la provisión de una toma general en una colonia donde las personas pueden ir y abastecerse de agua, conexiones ilegales y, en otros casos, el suministro a través de camiones repartidores de agua conocidos como “pipas”, práctica común en las colonias que presentan un índice alto de marginación asociado a la irregularidad de la tierra. Un aspecto importante es la forma en la cual se realiza la distribución de agua, que en general se relaciona con la demanda de las viviendas. En este sentido, en la parte central de la ciudad se encuentran áreas con poder adquisitivo alto y equipadas con infraestructura, mientras que en la periferia permanece la población con bajos recursos y carente de servicios básicos. La migración a la ciudad ha sido predominantemente formada por personas con bajo nivel educativo, que se incorporan a trabajos con salarios bajos, situación que se traduce en una baja posibilidad de acceder a una vivienda dentro de las áreas centrales o que cuente con servicios públicos. En el Mapa N° 1 se puede apreciar que mientras que algunas zonas de la ciudad tienen una fuerte restricción en el abastecimiento, el volumen mayor de agua consumida se encuentra en las zonas industriales, en el centro de la ciudad y en algunas zonas habitacionales. Para las industrias el consumo promedio oscila entre los 500 a 1000 m³/día y en algunos casos es mayor a 1000 m³/día. En el área comercial y en la zona habitacional con un ingreso alto, el consumo oscila entre 50 a 499 m³/día, lo que puede atribuirse a que estas zonas tienen una infraestructura más desarrollada.

Mapa N° 1. Consumo de agua por zona, Tijuana.



Fuente: Elaboración en Antroposig CIESAS, con base en información de CESPT/Transparencia (2015).

Hay una relación directa entre el poder adquisitivo de las familias y el nivel de provisión y consumo. La zona de clase media en Tijuana tiene una dotación de entre 6 y 49 m³/día, mientras que el volumen se reduce conforme se avanza hacia la periferia. En el caso de la Zona Este de la ciudad, el abastecimiento es precario, y es provisto por puntos de suministro localizados cerca de las empresas industriales localizadas en el área, donde el promedio de dotación de agua disponible es de 0 a 5 m³/día. Esta zona de la ciudad se conforma en su mayoría de asentamientos irregulares, donde la infraestructura es deficiente o nula. La población del área es de bajos recursos, lo cual es un impedimento para realizar el contrato de instalación de agua potable, en el caso de que se tenga el título de propiedad. Es evidente que las autoridades dan preferencia al abastecimiento del sector industrial y a las zonas urbanas que tienen un mayor poder adquisitivo, de modo que en la práctica se excluye a los pobladores en las zonas periurbanas —pese a la factibilidad técnica del suministro—. Estos sectores carecen de poder político y económico para influir en la toma de decisiones gubernamentales, así como de un vínculo con las autoridades estatales.

Para dotar de agua a las colonias sin acceso, existen pozos de suministro establecidos en ciertas zonas donde no se cuenta con la red pública, de los cuales se surten las pipas. Dichos pozos se otorgan a través de una autorización o permiso del gobierno federal, representado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), a personas físicas o morales que lo soliciten, de acuerdo a la disponibilidad de agua en el lugar que se reclame. Los solicitantes deben contar con el consentimiento por parte del organismo operador de agua, CESPT, y con un estudio previo de disponibilidad hídrica de esta misma institución (CONAGUA, 2014). En las colonias donde se tiene a disposición estos pozos, los propietarios son particulares o bien grupos de personas organizados en sindicatos o comités vecinales. El costo del agua que pagan los dueños de los pozos se rige conforme a la tarifa de uso doméstico que asigna CESPT a través de la Ley de Ingresos del Estado. A partir de esto, las empresas repartidoras adquieren el agua a un costo diferente y finalmente el usuario de las colonias irregulares es quien paga el precio más elevado, debido a que no hay regulación ni supervisión por parte de las autoridades en la asignación de precios para la compra de agua entre intermediarios y habitantes de las colonias periurbanas (Tabla N° 1).

Tabla N° 1. Precios de venta de agua potable para los diferentes actores.

Año	Casa habitacional conectada a la red de agua potable \$/m ³	Concesionario de la fuente de suministro de agua para pipas \$/m ³	Camión repartidor de agua (pipa) \$/m ³	Asentamiento irregular \$/m ³
2011	12.48	12.71	30	110
2013	14.37	14.64	45	118
2015	15.85	15.94	50	125

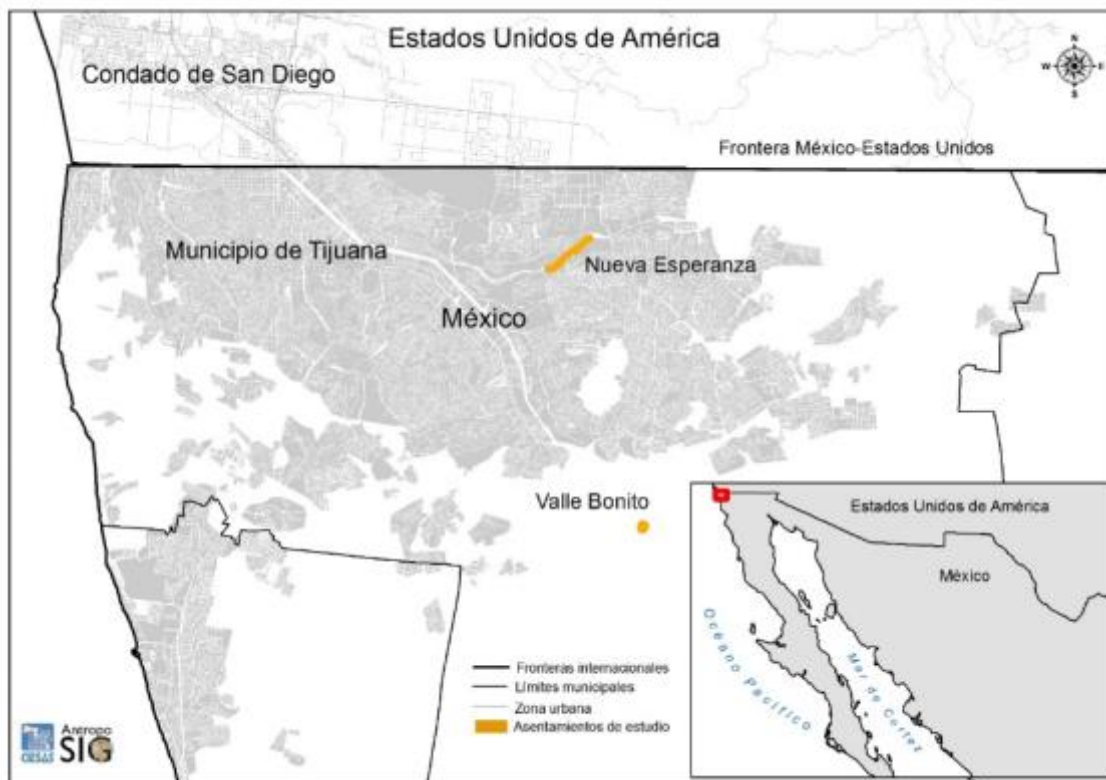
Fuente: Elaboración propia basada en datos de CESPT (2014) y entrevistas realizadas a los habitantes de Valle Bonito y Nueva Esperanza agosto del 2013.

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Los actores que se identifican en torno al acceso al agua en las colonias periurbanas son los habitantes de éstas, concesionarios de los puntos de abastecimiento, repartidores de agua (piperos), industriales, organizaciones vecinales, desarrolladores de vivienda, partidos políticos, los gobiernos estatal y municipal, así como el organismo operador de agua. En relación con el precio final que pagan los usuarios en colonias carentes de red pública, a través de las entrevistas y de los precios que fija la Ley Anual de Ingresos del Estado de Baja California, se verificó que quienes más pagan por el agua son los habitantes de las colonias irregulares. Los precios establecidos por la CESPT presentan un aumento anual, con una variación razonable, sin embargo, para el usuario de menores recursos, este incremento es mayor a 700%. Veamos en mayor detalle este tema, focalizando el caso de las colonias estudiadas.

Las colonias elegidas para el estudio, Valle Bonito (VB) y Nueva Esperanza (NE), se encuentran ubicadas en la Zona Este de la ciudad (Mapa N° 2).

Mapa N° 2. Ubicación de las colonias de estudio.



Fuente: Elaboración sobre Antroposig CIESAS (2015).

Valle Bonito es una zona en proceso de regularización y Nueva Esperanza es un asentamiento totalmente irregular, en VB no existe una junta vecinal o un representante, mientras que NE sí tiene organización vecinal para gestionar la regularización. El proceso de formación de estas colonias se realizó bajo las mismas circunstancias históricas del propio crecimiento de la ciudad, en el contexto creado por la migración de población de diferentes estados de la República mexicana para trabajar en la industria maquiladora o

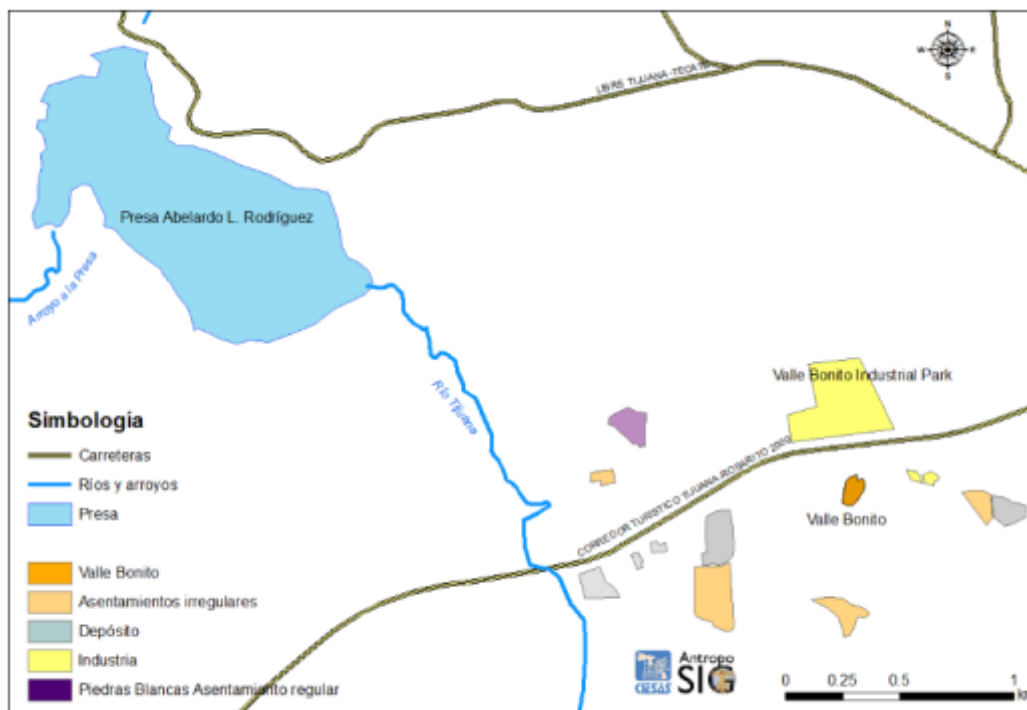
bien para intentar cruzar a los Estados Unidos. La antigüedad de los asentamientos es diferente, ambas se encuentran a poca distancia de parques industriales y de otras zonas habitacionales que cuentan con la provisión del servicio de agua potable. Se parte entonces del hecho de que ambas colonias presentan homogeneidad en ciertas características lo que sugiere que las causas de la inequidad en el acceso al agua pueden ser semejantes.

La visita de campo se realizó durante el mes de agosto del año 2013. Se realizaron entrevistas abiertas a los habitantes de dichas colonias, y la información proporcionada se fortaleció con entrevistas a cronistas de la ciudad, autoridades urbanas, jefes de manzana, activistas de una organización no gubernamental, pastores de iglesia, habitantes y líderes considerados como informantes clave y académicos, además de la consulta bibliográfica de diversas fuentes relevantes mencionadas en la lista de Referencias.

Valle Bonito

La Colonia Valle Bonito se localiza en la parte sureste de la ciudad, pertenece a la delegación La Presa y cuenta con una extensión de 1 km². Se accede a la colonia a través del corredor turístico Tijuana-Rosarito 2000. La colonia se encuentra rodeada de terrenos baldíos, colinda al norte con el Parque Industrial Valle Bonito, al sur con depósitos de materiales y a 2.2 km hacia el norte con la Presa Abelardo L. Rodríguez (Mapa N° 3).

Mapa N° 3. Ubicación de la colonia Valle Bonito



Fuente: Elaboración sobre Antroposig CIESAS (2015).

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Según testimonios de las personas que viven en este lugar, los primeros habitantes llegaron a principios de la década de 1990 y los más recientes entre los años 2001 y 2003. El asentamiento surgió a través de la adquisición del terreno por medio de contratos de compra venta⁴ que resultaron ser fraudulentos. La colonia creció a través de lazos de parentesco o amistad, ya que los primeros colonos sugirieron a sus allegados la compra de terrenos disponibles, y en un primer momento se llegó a contar con 120 viviendas y 450 habitantes aproximadamente. Este número se vería reducido años más tarde debido a la situación de irregularidad en la posesión de los terrenos. En general, las familias construyeron sus viviendas con materiales poco perdurables (madera, lámina, cartón, material de desecho), aunque existen también algunas casas construidas de concreto (Fotos N° 1 y N° 2, respectivamente). Este último material es característico de los predios que no tienen problemas con la regularización del terreno, pero solamente se identificaron 3 casas de este tipo en toda la colonia.

Foto N° 1. Viviendas irregulares construidas con material poco perdurable, Valle Bonito Tijuana, Baja California



Fuente: Circe Badillo, 2013.

⁴ La compra-venta se realizó a través de contratos de buena fe, las personas adquirieron los documentos de dicha transacción sin ninguna validez oficial.

Foto N° 2. Vivienda regular construida de concreto, Valle Bonito, Tijuana, Baja California



Fuente: Circe Badillo, 2013.

En el año 2013, existían aproximadamente 60 hogares, de los cuales se visitó el 42% durante el estudio. Los habitantes entrevistados provienen de otros estados de la República, principalmente de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Sinaloa, Sonora, Nayarit y Zacatecas. Entre las actividades a las que se dedican, la mayoría trabaja en la industria maquiladora, otros son vendedores en mercados ambulantes. Durante la visita a las viviendas, se encontró que una de las casas del lugar ofrece servicio de prostitución, y hay una familia que se dedica a la venta de agua en pipa. En general las personas entrevistadas presentan bajo nivel de escolaridad y de ingresos.

Algunos autores han argumentado que la necesidad de regularización de la tenencia de la tierra se vuelve importante para los pobladores precarios cuando se presenta un conflicto, normalmente por una confrontación jurídica entre los ocupantes y el propietario privado de los terrenos. Para los ocupantes, la regularización representa la seguridad de permanencia y el reconocimiento de la propiedad de forma legal, documentada. Tener la seguridad de la tenencia de la tierra se vuelve primordial porque es a través de ésta que se puede evitar el desalojo, que generalmente se ejecuta sin compensación o con una compensación muy limitada (Clichevsky, 2003; Smolka y Biderman, 2011). El caso de Valle Bonito es muy ilustrativo de este problema. La situación de irregularidad en la posesión de la tierra permitió que un funcionario público reclamara los lotes en los que se asentaban las viviendas como parte de su propiedad

personal. En el año 2010, los colonos fueron notificados de que un funcionario público, el Consejero Presidente del XIII Distrito del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de Tijuana, aseguraba ser el propietario legal de los predios en que se asentaban sus viviendas. Ante esta situación, los afectados decidieron organizarse y manifestarse ante la Presidencia Municipal, movidos por el temor de perder sus propiedades, y explicaron a las autoridades que cada uno había pagado por el terreno desde hace varios años, aunque seguían sin poder adquirir los títulos de propiedad. Esto se debía a que los terrenos no aparecían en el registro público de la propiedad, ni en las memorias descriptivas de los lotes, y el fraccionamiento figuraba como un rancho ubicado en el área rural en los registros del Instituto para el Desarrollo Inmobiliario y de la Vivienda del Estado de Baja California (INDIVI) (INDIVI, 2013). A pesar de la movilización, no se les concedió audiencia con las autoridades, un ejemplo de la exclusión que se ejerce desde las instituciones. A partir de estos hechos cada uno de los habitantes decidió conseguir un abogado de manera independiente y comenzar un juicio de prescripción, el cual tiene una duración de entre 5 y 10 años para su resolución (Entrevista a pobladores, agosto 2013). En algunas viviendas se observan letreros que indican el nombre del propietario y se explica el proceso legal en que se encuentra el predio. A pesar de las acciones realizadas, en el mes de julio del año 2012 se realizó una demolición de casas en la colonia, bajo una orden judicial de desalojo emitida por el Ministerio Público en favor del propietario privado. Aproximadamente 56 viviendas fueron demolidas. Ante esta situación algunos colonos decidieron quedarse y luchar por su propiedad, y nuevamente construyeron las viviendas con el material que quedó después de la destrucción. Otras personas decidieron irse del lugar a formar nuevos asentamientos irregulares. Los habitantes pidieron ayuda al movimiento Antorcha Campesina,⁵ aunque no son miembros de este organismo, y a partir de entonces se han sumado a protestas en conjunto con otros habitantes de colonias que tienen problemas similares de irregularidad con sus predios.

En relación a la provisión de agua y otras necesidades, actualmente el Estado no proporciona servicios públicos a la colonia ya que se le considera parte de los asentamientos irregulares. En el caso particular del agua, dentro del marco legal de la CESPT, la institución encargada de prestar el servicio, se exige que los usuarios sean propietarios o arrendatarios formales de los predios para poder acceder al mismo. Los habitantes viven en la incertidumbre por no poder legalizar los predios, reconocen que fueron víctimas de fraude, una situación común que se presenta debido a la falta de información o a la falta de conocimiento sobre la necesidad de revisar la condición

⁵ El movimiento Antorcha Campesina se forma en Tecomán Puebla en el año de 1977, encabezado por Aquiles Córdova Morán, y surge como respuesta a la situación de explotación en la que se encontraban los campesinos por parte de la pequeña burguesía y el caciquismo. La acción de Antorcha Campesina extiende su influencia a varios municipios de Puebla, Veracruz, Guerrero y Oaxaca. Los ideales del movimiento inicialmente se apegan a una ideología de izquierda, sin embargo en 1987 termina por afiliarse al PRI, específicamente por la incorporación de sus miembros al sector campesino de la Confederación Nacional Campesina (CNC), pilar del PRI. A lo largo de su historia, Antorcha Campesina ha sido ligada a recurrir al caciquismo, así como a prácticas que operan dentro de un marco de corrupción, haciendo uso del poder para enquistarse en administraciones públicas municipales. Algunos autores han llegado a caracterizar a esta organización como “el brazo armado del PRI” (Martínez, 1991; Córdova, 1985).

jurídica de los predios antes de proceder a su compra. A esto se añade la carencia de relaciones con organizaciones sociales que pudieran servir de apoyo en la lucha. Del total de familias entrevistadas ninguna está afiliada a organizaciones sociales, no participan en movimientos relacionados con el problema del acceso al agua y existe un alto índice de desconfianza hacia el sistema político. Las familias coinciden en que no tienen acceso a información que les permita conocer cómo deben proceder para defender sus derechos y realizar trámites ante los organismos oficiales. Ante las condiciones que imperan en esta colonia, los tres niveles de gobierno han visitado al menos una vez el lugar y han realizado promesas diversas, entre ellas la regulación de los terrenos y, en especial, la provisión de los servicios básicos de agua potable, drenaje y pavimento. Los vecinos comentan que en la campaña de la elección de 2013, el candidato Francisco Vega Lamadrid del Partido Acción Nacional (PAN), actual gobernador de Baja California (2013-2019), así como el Presidente Municipal del PRI, Jorge Astiazarán Orcí (2013-2016), visitaron la colonia. Lo mismo ocurrió con el ex Gobernador panista José Guadalupe Osuna Millán (2007-2013), sin embargo, no han recibido ninguna respuesta concreta por parte de las autoridades.

Abasto, consumo y respuesta social

En los hogares visitados se obtuvo que en promedio viven entre 4 y 6 personas por vivienda, donde se consume alrededor de 5 tambos de 200 L de agua por semana. Cada tambo cuesta 25 pesos, lo que da como resultado un gasto promedio en agua de 125 pesos por semana. En dos de las casas el gasto ascendía a 300 pesos semanales por contar con animales de crianza. Esta agua, proveniente de las pipas, sólo es utilizada para actividades domésticas, pero las personas indican que no es aceptable para beber. Los vecinos mencionan que en ocasiones el agua de pipa presenta turbiedad, además de que hay un bajo nivel de confianza en general sobre el consumo de agua de esta fuente, por lo cual las personas tienen que comprar el agua para beber en garrafones de 20 L a un costo de 10 pesos por garrafón. Si se toma en cuenta que un trabajador de la maquila gana entre 700 y 900 pesos semanales, es decir de 2 a 2.5 salarios mínimos por día a valores de 2013, quiere decir que destina más del 15% del sueldo obtenido en comprar agua para uso doméstico. En el caso de las personas dedicadas al trabajo informal, el porcentaje es aún mayor porque el ingreso no es fijo. Se toma como ejemplo el caso de vendedores de dulces en el mercado y personas que ofrecen servicio de limpieza de calzado, quienes perciben entre 500 y 600 pesos semanales, en cuyo caso el porcentaje destinado a la compra de agua es mayor al 22% de sus ingresos (entrevistas realizadas, 2, 3 y 4 de agosto de 2013). Las personas desconocen cómo llega el servicio de agua hasta sus hogares, así como también ignoran cuáles son las fuentes de las que se abastecen los vendedores. La mayoría de las personas entrevistadas está de acuerdo en el costo que pagan por el servicio ya que dicen que el agua es indispensable y hacen el esfuerzo por pagarla.

Como ya se anticipó, entre las personas entrevistadas ninguna manifestó ser parte de alguna organización, comité vecinal, sindicato o partido político, lo cual puede sugerir que existe poco interés por parte de las personas hacia la política en general, lo que puede

estar relacionado con la baja atención que presta el gobierno a este sector de la población. Sin embargo, en el 42% de los hogares visitados los entrevistados manifestaron que estarían dispuestos a participar en juntas vecinales y el 16% estaría dispuesto a ser representante de la comunidad en dichas juntas. Por otra parte, el 50% mencionó que solamente participaría si el Gobierno facilita dicha participación y el 34 % considera que es el Gobierno el que debe hacerse cargo de solucionar el problema. Una de las razones que podrían explicar el bajo nivel de involucramiento y la falta de mecanismos de participación comunitaria, según algunos estudios, es que los asentamientos homogéneamente pobres tienden a ser menos propensos a tener organizaciones locales. Cuando se generaliza la pobreza en un barrio, es probable que no exista gente que pueda permitirse el lujo de invertir su tiempo libre en ayudar a otros, mientras que esta falta de participación a su vez debilita las bases de la organización comunitaria (Katzman y Wormald, 2002).

Parque industrial Valle Bonito

El ambiente del área de Valle Bonito ha sido intervenido de tal forma que hoy se presenta una situación contradictoria. A menos de 1 km de la Colonia de Valle Bonito se encuentra un desarrollo industrial (Fotos N° 3 y N° 4). Ahora bien, el sector industrial en Tijuana, como en otras ciudades, se ha desarrollado tanto al interior de la propia ciudad, así como también en su periferia, con las consecuentes demandas de infraestructura social y física, tales como redes de agua potable y alcantarillado. El crecimiento urbano-industrial ha sido un factor importante en el aumento de la demanda de agua potable, pero existe una clara inequidad entre el abastecimiento de agua para la industria y el dedicado a la población, que se hace muy evidente en el caso de las colonias irregulares que se encuentran alrededor de estas industrias.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Foto N° 3. Conjunto industrial Valle Bonito, Tijuana Baja California, vista desde el asentamiento Valle Bonito.



Fuente: Circe Badillo, 2013.

Foto N° 4. Parte frontal del Conjunto industrial Valle Bonito, Tijuana, Baja California



Fuente: Circe Badillo, 2013.

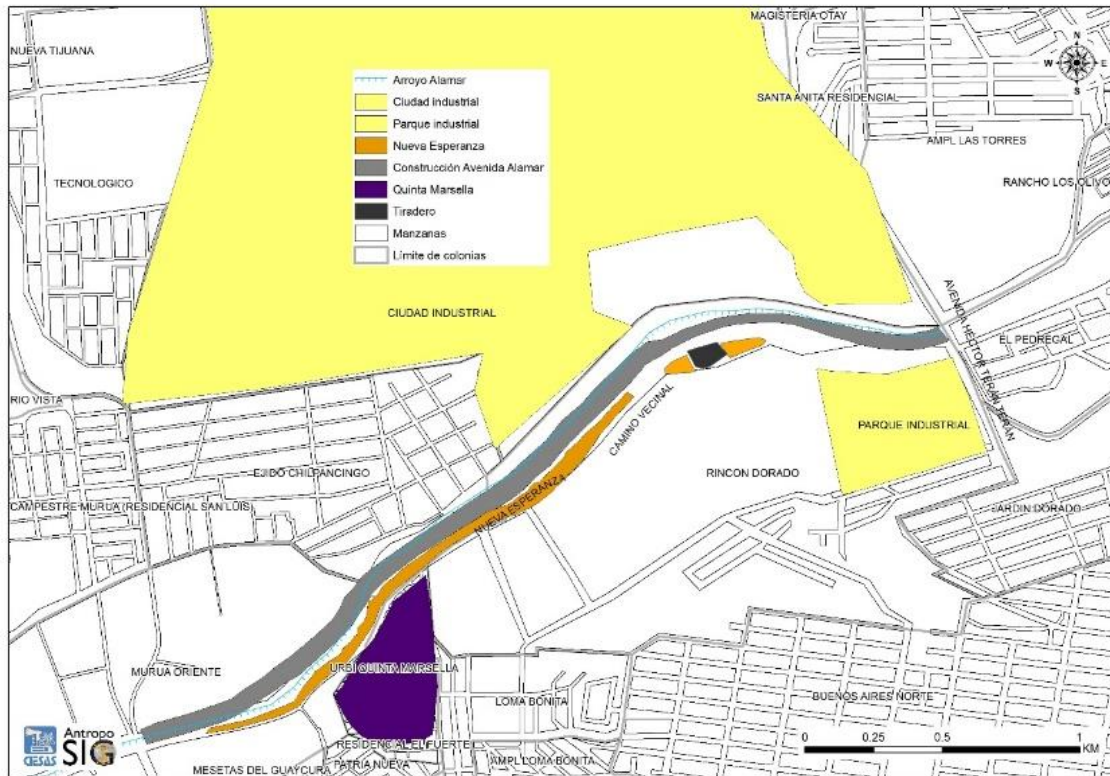
El parque industrial de Valle Bonito cuenta con 8 empresas, dedicadas a producir sistemas de energía, como la *Startune Power Systems*, productos para construcción, como la *Dela Laminating Solutions*, contenedores para diversos productos, como la *SINIL Industry* y materiales y moldes plásticos, como la *J. Cox*. También se producen aparatos ortopédicos, productos para limpieza, insumos para válvulas, etc. Este parque industrial también funciona como plataforma entre la industria maquiladora y proveedores especializados de productos industriales. El número de empleados era de 1 237 personas al momento de la investigación, de los cuales el 70% vive en zonas cercanas (Comunicación personal, Lic. Samantha Moya, Departamento de Recursos Humanos del Parque Industrial, 2013.). El parque cuenta con todos los servicios, posee 18 tomas de agua, con un gasto promedio de 2.24 L/seg. Dada su cercanía con la presa Abelardo L. Rodríguez, el parque se abastece por medio de conexiones al sistema de distribución que se genera en dicha presa. El contrato para el abastecimiento de esta zona industrial fue hecho directamente con CESPT⁶, y el costo de la tarifa de agua en el 2013 que pagó esta industria es de \$ 48/m³, lo que indica que las personas en condiciones de irregularidad pagan más por el acceso al agua que este parque industrial.

Nueva Esperanza

Este asentamiento se encuentra en la zona noreste de la ciudad, y ha sido estructurado en sentido longitudinal al Arroyo Alamar. Colinda con el boulevard Héctor Terán, rodeado de algunos asentamientos urbanos regulares y a pocos kilómetros se encuentra la Ciudad Industrial Tijuana Mesa de Otay, uno de los complejos industriales más grandes de Tijuana. La colonia se formó hace más de 12 años, cuando poco a poco arribaron familias de diferentes estados de la República Mexicana y construyeron casas con material de desecho. La colonia no cuenta con servicio de agua ni drenaje, y la luz la obtienen de manera ilegal a través de conexiones conocidas como “diablitos”. Las personas que llegaron a este lugar no compraron el terreno, se trata de una invasión, situación que impide a la población recibir servicios públicos por parte del Estado. Los terrenos invadidos son de propiedad federal. En el año 2008, el asentamiento llegó a contar con más de 2000 mil viviendas. En el Mapa N° 4 se puede apreciar la extensión de la colonia, que llegaba hasta la Avenida Héctor Terán y estaba dividida por una zona de cultivo.

⁶ La empresa pagó el derecho de conexión en el año 2006, por un gasto de 5 L/seg, clave de contrato WM4477043 D.O 1828326-1. La empresa cuenta con una planta de tratamiento y los pagos de derecho a conexión al alcantarillado aún no estaban liquidados al momento de realizarse la investigación (Transparencia del poder ejecutivo, 2015).

Mapa Nº 4. Colonia Nueva Esperanza, Tijuana Baja California en el año 2013.



Fuente: Elaboración sobre Antroposig CIESAS (2015).

En el año 2013 existían aproximadamente 400 viviendas, de las cuales se visitó solamente el 15%, debido a la existencia de riesgos para la investigadora, quien fue alertada por varios vecinos del lugar a no acceder a ciertas áreas del asentamiento. Los habitantes entrevistados comentaron que la causa principal de la formación de esta colonia es que la mayoría de las personas llegaron para trabajar en la industria maquiladora y el lugar está ubicado en las cercanías de la Ciudad Industrial. También, la ubicación de Nueva Esperanza está cerca del centro de la ciudad, lo cual facilita el desplazamiento a otras fuentes de empleo y servicios. La mayoría de las personas provienen del interior de la República: Sinaloa, Michoacán, Nayarit, Morelos, Jalisco, Oaxaca, y llegaron por sugerencia de familiares o amigos que ya se encontraban viviendo en este lugar.

Gran parte de los habitantes son trabajadores de la maquila, aunque también hay quienes desempeñan otras actividades tales como ser guardias de seguridad en empresas privadas, o empleados en la construcción incluyendo oficios de diversa índole (plomaría, herrería, trabajo doméstico, etc.) y comercio ambulante. El sueldo que ganan ya sea en la maquila o bien en los diferentes oficios que desempeñan no es suficiente para comprar una propiedad y tampoco es suficiente para pagar el transporte público para llegar hasta las fuentes de trabajo. Al respecto cabe señalar que Tijuana ha sido catalogada como la ciudad con el transporte más caro del país. Un trabajador de la maquila (que ganaba

alrededor de 800 pesos en 2013) destina aproximadamente el 31% de su salario en transporte, con un gasto promedio diario de 40 a 50 pesos (García, 2011; Ruiz *et al.*, 2013). Esta es una de las razones por lo cual la gente construye sus viviendas cerca de la fuente de empleo, en este caso en la zona de Arroyo Alamar.

Como muchos otros asentamientos, Nueva Esperanza fue producto de las movilizaciones de “Antorcha Campesina” (Encinas 2014). Las primeras familias que llegaron a la colonia en el año 2000 fueron lideradas por Dióscoro Gómez Vázquez, representante municipal de este movimiento, y su número fue creciendo posteriormente a través de lazos de familiaridad o de amistad. Entre los años 2008 y 2011 había cerca de 3000 personas viviendo en este asentamiento, pero este número disminuyó a partir de diciembre del 2011, cuando se realizaron varios desalojos organizados por el Gobierno Federal a través de la CONAGUA. El primero ocurrió el 15 de diciembre del 2011, cuando un grupo de empleados de la CONAGUA demolió cerca de 300 viviendas, con el argumento de que las mismas se encontraban en una zona federal, además de que en el lugar se realizarían obras para canalizar el arroyo Alamar con la finalidad de construir una carretera, lo cual se tratará en mayor detalle luego.

Un segundo desalojo ocurrió la tarde del 11 de septiembre de 2013, cuando el Organismo de la Cuenca Península de Baja California (OCPBC) en coordinación con el Gobierno del Estado, derribaron casas en la parte norte, con lo cual la zona del asentamiento que antes colindaba con la Avenida Héctor Terán desapareció. El Director Jurídico del OCPBC, Lic. Soto Brito, mencionó que: “no fue necesaria la participación de la fuerza pública ya que las familias no se encontraban en los predios” (AFN, 2013), pero los vecinos entrevistados comentan que la mayoría de las personas se encontraban trabajando cuando se suscitó la demolición de casas. No se tiene el dato exacto del número de viviendas removidas en esa fecha, pero se presume que fue más de la mitad del total de la colonia. Las personas entrevistadas indican que la mayor parte de los afectados construyeron posteriormente nuevas viviendas en el mismo asentamiento o bien se fueron a otras colonias cercanas, también de carácter irregular.

Un antecedente importante en esta zona es el de la lucha por la tierra, en la cual habían participado durante más de una década varios actores clave, entre ellos líderes sociales, los colonos, y el propio gobierno municipal, una lucha fuertemente marcada por las prácticas clientelistas. En este sentido, los líderes sociales han canalizado las demandas de los habitantes hacia el gobierno por medio de mecanismos que han permitido una cierta atención a demandas específicas. En la colonia existe un representante que es elegido a través de los dirigentes de Antorcha Campesina, quien organiza reuniones entre los habitantes y está directamente en comunicación con los líderes estatal y municipal de Antorcha Campesina. Todos estos líderes se encuentran adheridos al PRI, y es a través del partido que se realizan las gestiones ante el gobierno municipal. Desde el año 2006, el representante estatal de Antorcha Campesina Ignacio Acosta Montés, sostuvo negociaciones con las autoridades para garantizar la propiedad jurídica de los habitantes en la posesión de la tierra de Nueva Esperanza. Finalmente, en el año 2011 se llegó a un acuerdo con el Gobierno del Estado consistente en el desarrollo de un proyecto de vivienda, con una inversión de 30 millones de pesos donde participaron varias instituciones, la CONAGUA, la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, la

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Secretaría de Desarrollo Social del Estado, la Secretaría de Educación y Salud y la constructora particular URBI, con el fin de construir viviendas y reubicar a las familias desalojadas de Arroyo Alamar. El sub secretario de Gobierno Gustavo Ley Ruiz indicó que se esperaba reubicar alrededor de 750 familias, en viviendas de 6m por 20m, que contarían con todos los servicios públicos (AFN, 2012). Sin embargo, estas viviendas tenían un valor de 80 mil pesos y, dadas las condiciones de marginalidad en las cuales se encuentra la población, se hizo casi imposible que los pobladores pudieran acceder a algún tipo de crédito institucional, ya que regularmente no cuentan con un contrato de trabajo, no hay certeza laboral y por lo tanto no cuentan con ingreso fijo. Por estas razones, los habitantes de Nueva Esperanza se negaron a ser reubicados, ya que no podían pagar el costo de las viviendas que se les ofrecían. Además, los colonos también argumentaron que se encuentran establecidos fuera del cauce del arroyo Alamar, de modo similar al de la localización de otra colonia con estatus regular, la de Urbi Quinta Marsella, que se encuentra a menos de 300 metros de Nueva Esperanza, construida en el año de 2006 por la misma inmobiliaria URBI (Foto N° 5). Los habitantes de Nueva Esperanza argumentaron que ellos tienen el mismo derecho que los de la colonia regular a permanecer en esta área, pues no están en un área de riesgo.

Foto N° 5. El asentamiento Nueva Esperanza, al frente, y atrás el URBI Quinta Marsella



Fuente: Circe Badillo, 2013.

A pesar de que más de la mitad de las casas fueron removidas, en el año 2013 aún existían aproximadamente 400 viviendas en Nueva Esperanza. Los habitantes siguen organizados y cuentan con un representante que es también residente del asentamiento. La organización ha permitido que el Comité Vecinal sirva de mediación entre la

población y los líderes encargados de negociar con el gobierno municipal en relación a las necesidades del asentamiento. Actualmente se continúa luchando por la regularización de la tenencia de la tierra a través de la emisión de títulos de propiedad y así posteriormente poder gestionar el acceso a los servicios públicos. Del total de viviendas visitadas, se verificó que el 60% de los habitantes estaría dispuesto a ser representante de los vecinos, el 80% se encuentra conforme con el líder que actualmente los representa, y el 85% está de acuerdo en pagar la cuota que se les requiere para los trámites que se realizan. También, el 75% participa en la toma de decisiones dentro de la organización y acuden a las reuniones. Una razón que puede explicar el alto porcentaje de participación en este asentamiento, es que gran parte de la articulación de intereses se ha dado por la unión de los habitantes con el líder actual y con los anteriores, que ha otorgado a los líderes un cierto grado de poder y control sobre los habitantes. También se encontraron otras estructuras de articulación de intereses como algunas ONGs, movimientos sociales organizados y hasta una iglesia evangélica.

En Tijuana se han presentado un sinnúmero de casos donde las colonias han logrado concluir el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, lo cual ha sido posible a través de la acción colectiva. El hecho de que los habitantes se organicen les genera auto confianza y les permite iniciar gestiones como la demanda por la regularización de la tenencia de los terrenos y luego por el acceso a los servicios públicos. Cabe señalar que, según algunas investigaciones, los líderes en general poseen una baja cultura política, pese a lo cual muestran empeño en poner en seguir el camino político de negociación, porque es la única forma de gestionar demandas por asuntos tales como la tenencia de la tierra, la pavimentación, o el acceso al agua potable y el saneamiento (Córdova, 2011). En este sentido, los habitantes de Nueva Esperanza obtienen ayuda externa a través de estas relaciones en las que se posicionan como clientes que reciben beneficios materiales a cambio de manifestaciones de lealtad y de apoyo político a los líderes que les apoyan. Como lo muestra la literatura, las zonas periurbanas se vuelven una zona de interés para este tipo de relaciones clientelares, en general en función de la lucha de las poblaciones marginalizadas por obtener acceso a servicios básicos como el agua, la electricidad, la pavimentación, etc., en las cuales se entretajan los flujos de poder, dinero, y servicios esenciales (Swyngedouw, 2004).

El argumento de la autoridad para expulsar a los residentes informales

Retomemos el tema del proyecto de relocalización mencionado, impulsado por los gobiernos estatal y municipal a través del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y de la CONAGUA. El proyecto consistía en la construcción de una vía rápida a ambos lados del Arroyo Alamar, lo cual requirió la canalización del arroyo (recubrirlo con cemento). En realidad, el proyecto trascendía el ámbito local, regional y nacional, ya que formaba parte de un proyecto de interés binacional, que consiste en la construcción de un nuevo cruce fronterizo entre la ciudad de Tijuana en México y la de San Diego, en EEUU, denominada la Garita de Otay II. Este proyecto es promovido por el sector privado de ambos lados de la frontera, el cual busca disminuir el tiempo de transporte de mercancías

y sí reducir las pérdidas económicas registradas en las actividades de importación y exportación. La inversión para este proyecto fue de 32.5 millones de dólares en términos de logística, mientras que la parte de infraestructura demandó alrededor de 63 millones de dólares. El proyecto forma parte del Programa Nacional de Infraestructura y Transporte 2013-2018, aprobado por el Congreso de la Unión, en el cual participan instituciones de México y de EEUU, tales como la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (SIDUE), el Comité de Asuntos Fronterizos (CAF), el Departamento de Transporte de California (CALTRANS), y el Comité de Fronteras de la Asociación de Gobiernos de San Diego (SANDANG), entre otros. Existen intereses por parte de los empresarios en México y en EEUU para la realización de esta obra ya que permitirá la construcción de parques industriales y empresas en territorio mexicano. A su vez esta nueva garita impactará en la integración del ferrocarril Tecate-Ensenada, donde se pretende duplicar la importación de mercancías provenientes de China. Una vez en Ensenada, las mercancías serán transportadas por ferrocarril a Tijuana y de ahí a la nueva garita de Otay II. Este cruce fronterizo será único en su tipo, ya que se trata de una garita concesionada mediante un esquema de Asociación Público Privada (APP), con un costo de peaje para los usuarios. La importancia económica de este proyecto quedó de relieve con comentarios realizados por el gobernador del Estado de Baja California, Francisco Vega Lamadrid, quien señaló que “de no efectuarse las obras, las maquiladoras podrían irse a otras zonas como Nuevo Laredo” (Ibarra, 2014).

En el año 2013, ante el avance de dicha obra, el Sub Secretario de Gobierno estatal Ley Ruíz afirmó que los habitantes irregulares deberían ser desalojados por interferir con una obra a la que denominó de “beneficio social”. Asimismo, las autoridades sostienen que la obra de canalización dará protección y seguridad a los asentamientos regulares como URBI Quinta Marsella, ya que permitirá prevenir el impacto de posibles inundaciones. La producción de esta obra es el resultado de una serie de acuerdos y negociaciones en ambos lados de la frontera, que buscan como principal interés la expansión de mercados internacionales, al mismo tiempo que refleja la lógica de intereses del sector inmobiliario privado e incide directamente en las políticas de ordenamiento territorial y de tenencia del suelo. En lo que respecta específicamente a la zona de Nueva Esperanza, durante el año 2013 el colectivo Chilpancingo Pro Justicia Ambiental de Tijuana⁷, realizó estudios y recabó información sobre el impacto que tendría una obra de esta magnitud. En los informes técnicos realizados, mencionan que la obra afectaría de

⁷ El Colectivo Chilpancingo Pro Justicia Ambiental de Tijuana es un proyecto que se formó a partir de la organización no gubernamental Environmental Health Coalition, con sede en San Diego California, y dirigida por la maestra en Trabajo Social Diane Takvorian. Esta asociación, que nació en 1980 como un grupo que buscaba justicia para las personas afectadas por cáncer que generan las industrias en la franja fronteriza, actualmente cuenta con varias organizaciones que trabajan en el área de salud y justicia ambiental, con aproximadamente 100 miembros entre todas las organizaciones. En 1992, esta ONG inició un proyecto en Tijuana y formó el Colectivo Chilpancingo para atender las demandas de la población que vive cerca de las industrias, las cuales generan una serie de enfermedades asociadas a las descargas tóxicas en diferentes cuerpos de agua así como a las emisiones de gases tóxicos. El Colectivo está conformado por más de 20 personas de la sociedad civil interesadas en participar en proyectos que mejoren la calidad de vida de Tijuana. El representante es el psicólogo Aníbal Méndez (EHC, 2011).

Castro, Jose Esteban (Ed.)

manera directa la recarga de uno de los principales acuíferos de la ciudad, además de deforestar varias hectáreas de árboles en una zona árida (Foto N° 6). Ante esta situación, algunas constructoras han aprovechado para construir casas en serie dentro del cauce del arroyo (Foto N° 7), como es el caso de URBI. Sin embargo, ingenieros de CONAGUA han argumentado que se habría realizado un estudio de impacto ambiental en el cual se demostró que la obra no afectaría el medio ambiente “pues no hay plantas endémicas en la región” y la construcción dejaría libre una porción de terreno para que pueda efectuarse la recarga del acuífero (Entrevista con Aníbal Méndez, representante del colectivo Chilpancingo, agosto de 2013).

Foto N° 6. Vista de las obras en construcción, Tijuana, Baja California



Fuente: Circe Badillo, 2013.

Foto N° 7. Vista de URBI Quinta Marsella, Tijuana, Baja California



Fuente: Circe Badillo, 2013.

La CONAGUA cuenta con informes en los que se manifiesta que se debe considerar al Arroyo Alamar como un componentes fundamental para mantener una de las pocas fuentes de agua subterránea que abastecen a la ciudad, ya que el lecho de este arroyo es una zona de recarga vital para una extensa porción del acuífero. La importancia del proceso de recarga es fundamental debido a que Tijuana pertenece a una región árida y ya existe una pérdida de capacidad de recarga acuífera como consecuencia de la canalización de una parte del río Tijuana. Según datos de la CONAGUA, este acuífero se encuentra en equilibrio con una recarga media anual de 19 Mm³ y una extracción de 12 Mm³ (CEABC, 2011, CONAGUA, 2009). Sin embargo, hay una contradicción ya que la CONAGUA es la misma institución que está a cargo de las obras para canalizar el arroyo. A pesar de las advertencias y de los estudios que indican la importancia de dejar libre el arroyo para que lleve a cabo una recarga normal, en julio del 2015 comenzó la última etapa de construcción de la canalización del Arroyo Alamar. El Gobernador del Estado, Francisco Vega Lamadrid, el encargado del Organismo de Cuenca en Baja California, Noé Rivera Domínguez, y el Director de Ordenamiento Territorial de la SIDUE, Carlos López Rodríguez, anunciaron que para concluir el proyecto se invirtieron 200 millones de pesos mexicanos (unos 12 millones de dólares), de los cuales el 80% fue aportado por la Federación y el resto por el Estado, y que se espera finalizar la obra antes del fin del año 2017 (García, 2015).

Ciudad Industrial Tijuana

En este contexto, es importante mencionar el caso de la Ciudad Industrial Tijuana. Esta se encuentra estratégicamente localizada al noreste de la ciudad, en el límite de la demarcación fronteriza con EEUU y es la continuación de la denominada Mesa de Otay. El complejo industrial es de fácil acceso a varias vías de comunicación en ambos lados de la frontera. Se construyó a finales de los años 1970 y comenzó formalmente a operar en la década de 1980. La Ciudad Industrial cuenta con una extensión superficial de 1 310 Hectáreas (DOF, 1985). Las industrias que se encuentran en este lugar se dedican a producir aparatos electrónicos, artículos domésticos, industriales, médicos y deportivos, material metal-mecánico, producción de plásticos, productos químicos, cerámicas, papel, alimentos, bebidas, madera y textiles. Este complejo industrial cuenta con 378 tomas de agua, con un volumen de agua consumido de 34.5 L/s, y su fuente de abastecimiento es a través de una conexión proveniente del Acueducto Rio Colorado (Transparencia del Poder Ejecutivo, 2015).

Un factor de desigualdad es la contaminación que genera el complejo en los asentamientos que rodean a la zona industrial. Los asentamientos que se encuentran en la parte baja no cuentan con drenaje y son afectados directamente por la industria ya que funcionan como un vertedero de los desechos generados por la Ciudad Industrial, y tanto los cuerpos de agua superficiales como subterráneos son contaminados por este proceso (Entrevista Colectivo Chilpancingo, agosto 2013). Algunos estudios realizados por la Dirección de Ecología del Estado indican que más de 200 industrias de este complejo vierten agua contaminada al Arroyo Alamar, que contiene metales pesados como plomo, aluminio, sustancias corrosivas, aceites y grasas vegetales en alta concentración (PAF, 2012). En la Ciudad Industrial se generan residuos peligrosos debido a la producción de materiales electrónicos, metálicos, de autopartes, artículos de plástico, químicos, de madera, de curtiembre, de imprenta, de vidrio, entre otros procesos. A pesar de que las industrias deben ser oficialmente reguladas por la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado, operan abiertamente con canales de drenaje que van directamente al Arroyo Alamar y a la zona de recarga del acuífero (Rentería y Riemann, 2007).

Acceso al agua

Es evidente la heterogeneidad en el proceso de urbanización de la ciudad de Tijuana. La Colonia Nueva Esperanza se encuentra en una situación de vulnerabilidad en la que se ponen de manifiesto las dificultades existentes para la celebración de acuerdos entre los actores locales y las instancias de gobierno. La asimetría de poder que afecta a los habitantes de este asentamiento no les permite desarrollar un nivel de participación e influencia suficientes para lograr regularizar la tenencia de la tierra y con ello acceder a la infraestructura de servicios básicos. En particular, se vislumbra un panorama poco claro sobre lo que puede llegar a lograr la organización vecinal en la gestión del agua en este asentamiento, en tanto no se lleve a cabo la regularización de la tenencia de los terrenos. Es claro que los actores políticos no fomentan el desarrollo de una sociedad civil participativa, sino que más bien se sirven de las estructuras de relaciones clientelares para alcanzar sus fines electorales, mientras que solamente velan por el interés de los actores

económicos con mayor poder. La organización de vecinos de Nueva Esperanza no participa en la toma de decisiones en torno a proyectos relacionados con el abastecimiento de agua.

En la práctica, las familias se abastecen de agua por medio de la compra de agua de pipa. Las familias compran un promedio de 5 tambos por semana (1m³), pero a diferencia de la colonia Valle Bonito, en este lugar cada tambo tiene un costo de 16 a 18 pesos, dependiendo de la compañía que distribuye. Es decir, el costo es menor que en otras zonas de la ciudad, ya que la colonia se encuentra cercana a varios puntos de abastecimiento establecidos por CESPT y existe una mayor competencia (Entrevista con repartidores de agua, 5 de agosto del 2013). El gasto promedio semanal en agua para uso doméstico es de 85 pesos si se considera que un trabajador de la maquila, cuyo sueldo en Ciudad Industrial oscilaba entre los 700 y 800 pesos en el año 2013, destina el 11% de su salario en el gasto de agua, mientras que un trabajador informal destinará más del 15%. Por otro lado, las familias también compran el agua para beber en la tienda de abarrotes que se encuentra en este asentamiento, donde el costo del agua embotellada es de 10 pesos por 20 L. El limitado acceso al agua provoca riesgos a la salud. En promedio una familia consume 1m³ de agua a la semana y el tamaño de cada familia oscilan entre 5 y 6 miembros, lo que indica que cada persona consume menos de 25 L de agua por día, un volumen inferior al límite de consumo recomendado por la Organización de la Salud que es de 40 L per cápita por día.

Conclusiones

Como hemos discutido, Tijuana es una ciudad cuyas particularidades demográficas dependen en gran medida de la industria maquiladora. En una economía como la mexicana, donde existen pocas posibilidades de crecimiento tanto en el medio rural como en el urbano, la oferta laboral de la maquila resulta atractiva al grado de que la gente se desplaza desde lugares lejanos en pos de esos empleos, muchos de ellos con la intención de eventualmente cruzar la frontera hacia los EEUU. Esto permite a las maquiladoras disponer de una gran cantidad de fuerza laboral a cambio de sueldos muy bajos y prácticamente nulas obligaciones patronales, a lo que se suma que el marco legal en materia laboral cada vez favorece más a las empresas. En este esquema, el trabajador se encuentra en un constante estado de incertidumbre por miedo de perder lo poco que tiene, por lo que acepta trabajar en tales condiciones.

Una de las consecuencias de esta dinámica es que haya migraciones masivas hacia estos núcleos urbanos fronterizos y que los migrantes se establezcan en parajes improvisados, invadan terrenos o inmuebles, o incluso sean víctimas de fraudes y otras vejaciones. Los asentamientos irregulares son cada vez más y adolecen en su gran mayoría de servicios básicos. No es gratuito que estos asentamientos aparezcan en las inmediaciones de los centros de trabajo como las maquiladoras y los parques industriales, pues además de los bajos salarios y las nulas garantías laborales, el costo del transporte imposibilitaría el desplazamiento de los trabajadores. Los habitantes de estos

asentamientos se encuentran en una situación de invisibilidad ante el Estado y por lo mismo carecen de medios efectivos de comunicación para exigir sus derechos, por ejemplo, el de acceso a los servicios esenciales, una situación que sólo cambia temporalmente en períodos electorales o por medio de la actuación de intermediarios que construyen su capital político estableciendo relaciones clientelares con estas poblaciones. Así, observamos que hay diferentes estructuras de poder que se benefician del estatus marginal de estas personas y que el mantenimiento de dicho status quo resulta conveniente a dichas estructuras de poder.

Lo anterior refleja la incongruencia entre la realidad y el discurso institucional prevaleciente sobre el respeto a los derechos humanos por parte del Estado. Al elevar a rango constitucional estos derechos, el Estado mexicano contrajo un compromiso que no ha podido cumplir. Estos derechos deben garantizar a todo individuo las condiciones mínimas de bienestar en cuanto a educación, empleo y salud, lo que requiere estrategias y un gasto social adecuados a las circunstancias de todo el espectro social. Por ejemplo, en cuanto a servicios básicos, se incluyó el acceso al agua en el paquete de derechos humanos, lo que supone que debe existir una inversión pública para que cada mexicano obtenga la cantidad suficiente de agua limpia para subsistir con dignidad. En el caso de entornos como el de Tijuana, la falta de agua en asentamientos irregulares relacionados con las maquiladoras responde a una clara negligencia gubernamental, que profundiza la exclusión de sectores sociales marginalizados que incluyen a los trabajadores de la maquila pero también a otros actores como los vendedores ambulantes, las prostitutas, los vagabundos, entre otros que encuentran refugio en estos asentamientos irregulares.

La producción y reproducción de este espacio caracterizado por la desigualdad en el acceso a recursos esenciales como el agua es la consecuencia de las estrategias desarrolladas por diferentes actores que componen la estructura de poder social, incluyendo a las empresas, las instituciones y organizaciones civiles y políticas, etc., a diferentes escalas. En este contexto, los acuerdos y las negociaciones son filtrados por un aparato burocrático que incluye estructuras de organización política de carácter autoritario, clientelar y corporativo. Una resultante de estos son las políticas que reproducen un sistema económico que tiene como objetivo principal el favorecer el crecimiento industrial y simultáneamente niega el acceso a los servicios públicos a un sector de la población donde se encuentran incluidos los trabajadores de esas mismas industrias que se busca promover. Como mostramos previamente, esto se comprueba al encontrar zonas industriales aledañas a los asentamientos estudiados, las cuales cuentan con servicio de agua adecuado sin importar la distancia o las condiciones topográficas donde se encuentran ubicadas, mientras que los propios asentamientos humanos carecen de las condiciones mínimas para una sobrevivencia digna.

A través de esta investigación fue posible observar que Tijuana es un espacio resultado de la producción socio-histórica de procesos a distintas escalas. El estudio del acceso desigual al agua es parte de un momento en un proceso histórico-social. Donde los elementos que producen espacio: *infraestructura, instituciones, habitantes, empresas y medio ecológico o segunda naturaleza* han sido articulados a través del tiempo y bajo la dinámica del capitalismo. La ciudad de Tijuana, como muchas otras, se ha convertido en un espacio de desigualdad, aunque al mismo tiempo en el marco de dicho proceso se

constituyen espacios de resistencia, donde los habitantes luchan por el derecho de habitar. Algunas veces estas luchas son respaldadas por actores sociales vinculados a estructuras políticas, por ejemplo, partidos políticos, mientras que otros casos las luchas tienen mayores niveles de autonomía. En este sentido, es necesario estimular la autonomía en los movimientos ciudadanos para que sean críticos de las formas que asumen sus propios procesos de lucha, como aquellos que procuran la legalización de la tenencia de sus terrenos y el acceso a los servicios básicos.

La configuración actual del desarrollo urbano, sustentado en la circulación de los flujos de capital controlados por actores hegemónicos, manifiesta sus condiciones en un gran caos: tanto en las zonas centrales como en las periféricas, alternan segmentos de naturaleza socioeconómica opuesta. El sistema político favorece en ese sentido una distribución desigual del acceso a los servicios, pese a la existencia de la capacidad técnica que permitiría una distribución más igualitaria. Se trata de una dinámica social inmersa en un círculo vicioso, particularmente visible en fenómenos sociales como el que ha generado la industria maquiladora, que por un lado exige la aquiescencia del Estado en la provisión de estímulos fiscales y servicios, y por el otro, evidencia la total intransigencia en cuanto a dotar a los trabajadores de esta industria de las garantías sociales y laborales y de los servicios básicos necesarios para vivir con parámetros mínimos de dignidad humana. Esto se observa de manera particular en los estudios de caso de este trabajo, cuyo común denominador es la carencia de títulos de propiedad de sus viviendas, la cercanía con centros laborales y el desabasto pese a la proximidad de fuentes de agua. Los elementos que conforman el espacio retomados del marco teórico —*humanos, medio ecológico, infraestructura, empresas e instituciones*— se encuentran articulados de distinta forma, pero confluyen en ambos casos en la falta de acceso al agua y otros servicios esenciales.

En el caso de la población de los asentamientos estudiados se evidenció que estos han tenido que adaptarse, operar y negociar en el marco del contexto político al que se enfrentan. En ambos casos, los habitantes se han enfrentado a procesos de desalojo de carácter violento. La violencia no sólo es evidente en el despojo por medio del uso de la fuerza pública, sino también por la imposición de ciertas políticas públicas que ayudan a asegurar la reproducción de las relaciones sociales de producción fundadas en la desigualdad. La violencia se vuelve imprescindible para implementar estas políticas que fundadas en la idea de un espacio “ordenado”, “planeado”, un espacio transformado en un medio de inversión para el capital financiero e industrial, y en un instrumento de dominación de clase.

En el caso de Valle Bonito, los habitantes adquirieron los terrenos por medio de contratos de compraventa pero fueron víctimas de fraude; los habitantes son originarios de lugares caracterizados por la pobreza y llegaron allí motivados por las oportunidades que ofrece la maquila o bien se dedican al ambulante, y carecen además de escolaridad, por lo que son vulnerables a oportunistas y latrocinios. El bajo nivel educativo propicia que, al ser víctimas de fraude, no tengan las competencias para exigir justicia o asesoría legal. Este problema se agudiza cuando aparecen actores que proclaman ser los dueños de la tierra y ejercen presión y acciones legales para su desalojo, ya que el lugar que ocupan es de interés para los grupos en el poder. Ante esta situación de asedio, sólo les

queda recurrir a otras estructuras que forman parte del mismo sistema, organizaciones como Antorcha Campesina, que si bien tiene una afinidad histórica con el partido político históricamente dominante, el PRI, resulta ser el único recurso de mediación que les queda a estos grupos sociales para negociar con el gobierno, lo que les significa estar a merced de intereses ajenos. El conflicto de Valle Bonito no parece tener una solución favorable para sus pobladores ya que el asunto del agua tiene un trasfondo más complejo. Pese a que con fines electorales o bajo el discurso de apoyar a la población más vulnerable el Estado llega a prometer o incluso dar soluciones parciales, es evidente que el Estado favorece los intereses actores que forman parte de la cúpula de poder. En esta dinámica, el acceso al agua es un mero pretexto para coaccionar a los habitantes y obligarlos a evacuar el lugar, pues su permanencia en esos terrenos representa un obstáculo para los objetivos de la especulación inmobiliaria.

El caso de Nueva Esperanza es un poco más complicado. Al igual que Valle Bonito, la tenencia de la tierra es el principal problema, lo que detona problemáticas más particulares. Pese a estar cerca de fuentes de agua, la colonia no cuenta con infraestructura para su provisión, por lo que los pobladores adquieren el líquido por medio de pipas. Esto significa un gasto muy elevado para las familias, que llegan a invertir hasta 22% de sus ingresos en agua potable. A diferencia de Valle Bonito, que comenzó a poblarse en la década de 1990, este asentamiento se formó a principios de la década del 2000 y sí cuenta con cierta estructura organizacional. Esto explica que los habitantes hayan conseguido algunos avances para la comunidad, aun cuando los intereses de los grupos de poder son mayores que en Valle Bonito, pues existe la intención del gobierno mexicano y estadounidense de construir en la zona más parques industriales y una nueva garita aduanal para duplicar las importaciones de China. Este flujo de capital es sin duda un obstáculo mayor para que se dé una muy improbable regularización de los predios en los que se asientan las viviendas de la colonia. Pese a estas circunstancias adversas, la organización vecinal ha logrado frenar los desalojos; ésta es la diferencia sustancial respecto de Valle Bonito, donde la población se encuentra fragmentada al no existir una organización legítima que vele por sus intereses. Otra circunstancia favorable en Nueva Esperanza es la intervención de otras organizaciones externas, como las ONGs binacionales. Este respaldo civil es un mecanismo efectivo para al menos retardar la materialización de los intereses de los actores en el poder.

En ambos casos surge el problema de la legalidad y la protección jurídica de los intereses de los pobladores, ya que unos fueron engañados y se encuentran en litigio por la propiedad de la tierra, y los otros simplemente invadieron tierras de propiedad federal. Resulta necesario hallar mecanismos que permitan legitimar las causas de los habitantes y abrir canales de comunicación con el Estado para establecer negociación que lleven a la regularización y garanticen el acceso a los servicios básicos. Sin embargo, esto se dificulta en gran medida por la desconfianza generalizada de los pobladores respecto de las instituciones públicas. Con el problema sistémico del clientelismo, siempre presente en conflictos sociales de esta naturaleza, abundan las simulaciones y las soluciones parciales y temporales, más cuando se trata de personas en situación de extrema marginación, que gozan de una movilidad social limitada o nula. Como no se dan verdaderas soluciones a la tenencia de la tierra y a la falta de acceso al agua y otros

servicios, sólo se desplaza el problema, es decir, se multiplican los espacios donde impera la desigualdad.

Es evidente que el abandono de las políticas paternalistas y la adopción de un sistema neoliberal desde la década de 1990 no ha logrado generar las condiciones socioeconómicas adecuadas para el crecimiento y el bienestar de la sociedad. El imperativo de los gobiernos de amparar a las poblaciones vulnerables es entonces un mero discurso recurrente en todas las campañas de comunicación social de los tres niveles de gobierno, pero la forma de operar de las élites en el poder refleja una negligencia tal que evidencia un distanciamiento abismal entre el gobierno y el ciudadano común, y en el caso de las poblaciones marginalizadas se las deja simplemente fuera de la ecuación de poder. Es así que el poder de la ciudadanía se vuelve clave ya que sólo por medio de la movilización de la sociedad civil y la presión que ésta pueda ejercer sobre los gobiernos y otros actores de la estructura gobernante se podrá reivindicar con éxito las causas de los más oprimidos. En relación a los problemas causados por la falta de acceso al agua y otros servicios esenciales por parte de estos asentamientos humanos mantenidos al margen de la ley, resulta evidente que su solución requiere la intervención del Estado, con inversión pública, lo cual demanda cambios substantivos en las formas de política pública dominantes en el sector

Referencias

Agencia Fronteriza de Noticias (2012) “Se manifiestan residentes de colonias populares de Tijuana” en Periódico Agencia Fronteriza de Noticias. [En línea]. México, disponible en http://www.afntijuana.info/buscador.php?termino=beneficiados&_pagi_pg=15 [Consultado 15 de agosto del 2016].

Agencia Fronteriza de Noticias (2013) “Inician reubicación de Familias del Arroyo Alamar” en Periódico Agencia Fronteriza de Noticias. [En línea]. México, disponible en: www.afntijuana.info. [Consultado 22 de octubre del 2014].

Clichevsky, N. (2003) Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Santiago: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.

CEABC – Comisión Estatal de Agua de Baja California (2011), “Programa Estatal Hidráulico 2007-2011, Baja California” en CEABC. [En línea]. México, disponible en: <http://www.ceabc.gob.mx/documentos/peh.html> [Citado 18 de marzo del 2013].

CESPT – Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (2011), “Historia del agua en Tijuana”, en CESPT [En línea]. México, disponible en: <http://www.cespt.gob.mx/cultura/arthistoriaagua1.html> [Citado 30 de septiembre del 2014].

CESPT – Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (2015), “Trámites y contrataciones” en CESPT [En línea]. México, disponible en: <http://www.cespt.gob.mx/tramites/contrataciones1.html> [Citado 11 de agosto 2015].

CONAGUA – Comisión Nacional del Agua (2009), “Reporte técnico: Arroyo Alamar” en Conagua [en línea]. México, disponible en: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/Conagua/phidraulico.pdf>. [Citado 21 de Octubre 2013].

CONAGUA – Comisión Nacional del Agua (2014) “Ley Federal de Derechos. Disposiciones Aplicables en Materia de Aguas Nacionales 2014” en Conagua [en línea]. México, disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/LeyFederaldeDerechos.pdf>.

Córdova, A. (1985), La ideología de la Revolución Mexicana. México DF: Ediciones Era.

Córdova, G. (2011), Gestión ambiental en Ciudad Juárez, Chihuahua: Participación Social en el macro de la Gobernabilidad Democrática. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.

DOF – Diario Oficial de la Federación (1985), “Acuerdo por el que se autoriza a la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana, S.A. de C.V., para llevar a cabo las operaciones consignadas en el propio ordenamiento” en DOF. [En línea]. México, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4775854&fecha=05/12/1985&print=true [Citado el 12 de septiembre de 2014].

Encinas, M. (2014), “Incentivos y Restricciones al proceso para regularizar viviendas irregulares. Evidencia de seis colonias en Tijuana”. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Environmental Health Coalition (2011), “Environmental Justice” en Environmental Health Coalition. [En línea]. México, disponible en: <http://www.environmentalhealth.org/index.php/en/who-we-are/staff-board-leaders/staff> [Consultado 22 de octubre del 2014].

García, L. (2015), “Arrancan las Obras del Arrollo Alamar, invertirán 200 Mdp” en El mexicano. [En línea]. México, disponible en: <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2015/07/17/870077/arrancan-obras-del-arroyo-alamar-invertiran-200-mdp> [Citado el 13 de octubre de 2015].

García, S. (2011), “Tiene Tijuana el peor transporte del país” en El sol de Tijuana. [En línea]. México, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n2010423.htm> [Citado el 22 de octubre de 2015].

Ibarra, I. (2014), “Garita Otay II en Tijuana”, en El financiero. 22 de octubre de 2014, A3.

INDIVI – Instituto para el Desarrollo Inmobiliario y de la Vivienda para el Estado de Baja California (2013), “Normatividad de la Institución” en Gobierno del Estado de Baja California. [En línea]. México, disponible en: <http://www.INDIVIBC.gob.mx/portal/deltijuana.htm> [Citado 17 de septiembre del 2015].

Kaïka, M. y E. Swyngedouw (1999), “Fetishising the modern city: the phantasmagoria of urban technological networks” en International Journal of Urban and Regional Research. Núm. 24, pgs. 120-138.

Kartzman, R. y G. Wormald (2002), Trabajo y ciudadanía, los cambios rostros de la inteligencia y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de America Latina. México DF: Siglo XXI.

Lefebvre, H. (1974), The Production of Space. Oxford: Blackwell.

Martínez, E. (1991), *Organización de Productores y Movimiento Campesino*. México DF: Siglo XXI.

PAF – Programa Ambiental Fronterizo (2012), “Informe de Instrumentación y de Mitad de Periodo: 2007” en Programa Ambiental Fronterizo, México-Estados Unidos: Frontera 2012. [En línea]. México, disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/internacional/frontera2012/Documents/4_Informe_Medio_Termino_2007_esp.pdf [Citado el 12 de septiembre de 2014].

Rentería y Riemann, H. (2007) “Riesgos para la preservación de la salud ambiental, asociados a la dinámica industrial: una experiencia local en Tijuana” en V. Sánchez, (Comp.), *Gestión Ambiental y de Recursos Naturales en México: los modos imperantes*. México. El Colegio de la Frontera Norte.

Ruiz, B., M. Morales, K. Gómez, G. Martínez, F. Ovalle, y K. Sánchez (2013), “Tijuana, con el transporte más caro e ineficiente del país” en Milenio Tijuana, BC. [En línea]. México, disponible en: http://www.milenio.com/estados/Tijuana-transporte-caroineficiente-reportaje_0_157784259.html [Citado el 22 de octubre de 2015].

Santos, M. (1986), Espacio y Método. San Pablo: Geo Crítica.

Smolka, M. y C. Biderman (2011) Vivienda Informal: Una Perspectiva de Economista sobre el Planteamiento Urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Swyngedouw, E. (2004), Social Power and Urbanization of Water: Flows of Power. Oxford: Oxford University Press.

Notas de Reflexión

En esta sección se incluyen textos breves que presentan reflexiones sobre temas relevantes, específicos al objeto del cuaderno. Los textos forman parte de trabajo en progreso.

Nota 1

Agua e injusticia social en la zona metropolitana de Puerto Príncipe¹

Jean Rénoel Elie,² Universidad Estatal de Haití

Introducción

En este trabajo, tratamos la problemática del agua en la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe (ZMPP), la capital de Haití. La ciudad es afectada regularmente por los fenómenos climáticos que causan problemas múltiples, incluyendo la destrucción de propiedades, el deterioro de la infraestructura y la pérdida de vidas humanas. Por otra parte, aunque la región cuenta con fuentes de agua, incluyendo varios ríos importantes, una proporción elevada de la población no tiene acceso al agua. Sobre este último punto, coincidimos con la percepción generalizada entre los sectores populares en que el problema radica en la distribución del recurso. Por eso, se habla de injusticia, un tema que aparece muy bien reflejado en un mural de la ciudad elaborado por un pintor anónimo. De hecho, la evidencia muestra que en los barrios populares la gente no cuenta con agua suficiente para sus necesidades diarias, mientras que el acceso se hace más difícil y costoso y el agua distribuida es frecuentemente de mala calidad.

En nuestra perspectiva, el agua constituye un bien público, pertenece a todos los habitantes. Todos la necesitan para su vida y su desarrollo individual. La comunidad necesita que los individuos tengan acceso al agua, para garantizar la salud colectiva. Es un deber de las autoridades garantizar su disponibilidad y su calidad, para todos. No pretendemos cubrir todos los aspectos del tema. Nos concentraremos en las relaciones sociales que se gestan en relación al agua y queremos destacar las situaciones que afectan a los sectores populares en relación a este tema. A tal efecto, utilizaremos datos oficiales, entrevistas con miembros de los sectores afectados, e información contextual sobre las características del territorio.

El trabajo está organizando en cinco secciones. Las dos primeras secciones, respectivamente, presentan las características de la ZMPP y dan cuenta de los organismos

¹ Este texto surge de una presentación del autor durante el Conversatorio Público “Desigualdad, Injusticia e Indefensión en la Relación Agua-Salud Pública”, que tuvo lugar en el Auditorio Digna Ochoa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en la Ciudad de México. El evento formó parte de la Tercera Reunión Internacional de la Red WATERLAT-GOBACIT, titulada “La Lucha contra la Desigualdad y la Injusticia en la Gestión del Agua en América Latina y el Caribe”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de México, 24 al 26 de octubre de 2011 (<http://waterlat.org/es/encuentros/public-meetings/waterlat-2011/>).

² E-mail: jeanrenol@yahoo.fr.

oficiales encargados de la distribución del agua. La tercera sección trata el tema de las formas de acceso al agua para usos domésticos. En la cuarta sección consideramos los efectos del terremoto del 12 de enero de 2010 sobre el acceso al agua en Puerto Príncipe y sus alrededores. La cuarta sección trata el tema de la injusticia social en la distribución del agua a partir de la percepción de los afectados, expresada a través del uso de murales anónimos, una forma de expresión popular característica de la ciudad. Cerramos el trabajo con unas breves conclusiones.

Características de la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe

Para entender los problemas que confronta la distribución del agua en la ZMPP es importante considerar la extensión no planificada ni controlada, de la ciudad y sus alrededores en términos de población, territorio y desarrollo de las infraestructuras. Con respecto al aumento poblacional, la Tabla N° 1 presenta su evolución desde 1950 hasta la fecha.

Tabla N° 1. Aumento poblacional en la ciudad de Puerto Príncipe (1950-2015)

Año	Población
1950	185 606
1971	543 012
1982	684 284
2003	704 777
2015	977 790

Fuente: IHSI (1950, 1971, 1982, 2003, 2015).

Es importante destacar que las cifras reflejan la población estable de la ciudad, pero no refleja el número de personas que no viven en la ciudad pero que vienen desde otros lugares para trabajar en oficinas y estudiar, los vendedores ambulantes, los compradores y vendedores que vienen desde las provincias, los visitantes y las personas, sobre todos niños y jóvenes de la calle, que no tienen un domicilio formal. Todas estas personas consumen agua en la ciudad, y esto es significativo ya que en Puerto Príncipe se necesita mucha agua dadas las elevadas temperaturas, que varían de 25 grados en enero a 36 grados en los meses junio, julio y agosto. Cuando consideramos el problema del abastecimiento y distribución del agua es necesario considerar a esta población ampliada, que no está registrada en los censos pero que contribuye a incrementar la demanda de agua en forma significativa.

Por otra parte, es importante considerar la relación entre la superficie de la ciudad y su población, para lo cual resulta de utilidad analizar a la ciudad como parte del conjunto de la ZMPP. Es difícil establecer límites entre los municipios de la ZMPP, ya que forman una conurbación formada por los municipios de Puerto Príncipe, Pétion-Ville, Carrefour, Delmas, Cité Soleil, Tabarre y la parte urbana del municipio de La Croix

des Bouquets. Sin embargo, la conurbación no es homogénea y está conformada por zonas con diferentes niveles de concentración de habitantes, como muestra la Tabla N° 2.

Tabla N° 2. Densidad poblacional en la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe (2015)

Municipio (área urbana)	Densidad (población por km2)
Puerto Príncipe	38.663
Pétion-Ville	9.989
Carrefour	22.964
Delmas	14.249
Cité Soleil	12.154
Tabarre	11.149
La Croix des Bouquets	25.591

Fuente: IHSI (2015).

Muchos observadores estiman que a partir del terremoto de 2010 se ha dado un aumento de la migración de población rural a la ZMPP. En el año 2009, antes del terremoto, se estima que la población metropolitana era de 2.295.385, o sea un 23,1% de la población total del país en aquel momento (IHSI, 2009). Los datos más recientes correspondientes al año 2015, estiman una población metropolitana de 2.618.894, un 24% del total nacional (IHSI, 2015). La tasa de urbanización sigue aumentando, pero no hay un desarrollo correspondiente de las infraestructuras urbanas.

En relación a la infraestructura de provisión de agua, la ZMPP presenta el problema de estar localizada en un área de llanuras y montañas. En general, no es posible hacer llegar el agua a todas las casas por gravedad, lo que demanda gastos importantes en energía y en equipamiento. La infraestructura es antigua, está en estado de deterioro, y es afectada por tomas clandestinas y otras irregularidades. No existe información precisa sobre los niveles de acceso al agua en los domicilios, o sobre la calidad del agua distribuida para consumo humano. De todas formas, los domicilios conectados a la red son una parte relativamente pequeña del total. El problema se ha visto agravado tanto por el crecimiento poblacional como por el proceso de urbanización desordenado, que ha llevado a la construcción de viviendas en zonas de riesgo y en las áreas de nacimiento de las fuentes de agua.

La ZMPP tiene un régimen de precipitaciones irregular, en torno de 1200mm anuales, pero que se concentran en la época de lluvias (entre mayo y octubre), período en que se producen números desastres causados por el deslave de cerros, la destrucción de viviendas, y las inundaciones, que cobran muchas vidas humanas. También en la parte norte de la ZMPP la reserva de agua subterránea se encuentra muy cerca de la superficie, y el avance de la urbanización sobre el área ha llevado a la contaminación del acuífero.

La situación de los servicios de agua en la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe Organismos de gestión del agua potable

A nivel nacional, existe el Servicio Nacional de Agua Potable (SNEP), con la responsabilidad de la distribución de agua potable a las casas y las instituciones. Al nivel de la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe, el servicio es responsabilidad de la Central Metropolitana de Agua Potable (CAMEP). Más recientemente, se creó también la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA). Sería necesario estudiar las políticas de estas instituciones, para entender mejor cómo se gestiona el tema del agua en la Zona Metropolitana. Pero aquí nos limitamos a algunos aspectos generales de la distribución del agua en esta zona. Los organismos estatales, hasta hoy, no llegan a proveer todos los hogares de agua, ni en cantidad, ni en calidad. La CAMEP ha firmado convenios con otras instituciones o con grupos de habitantes para proveer de agua a ciertos barrios, pero con frecuencia advierte que el agua suministrada no es potable. La DINEPA también tiene convenios con organizaciones barriales para que éstas distribuyan agua en sus áreas respectivas. Los habitantes de los barrios pobres forman “comités de agua”. Éstos se agrupan en una Federación de Comités de Agua (FEKOD). La organización Profesionales para un Desarrollo Solidario (GRET) apoya a la FEKOD y ayuda en algunos barrios de Puerto Príncipe en la gestión de agua para las familias.

Formas de acceso al agua en la Zona Metropolitana de Puerto-Príncipe

Como anticipamos, el agua no llega a todos los hogares por diversas razones. No existe una planificación urbana correspondiente al aumento de la población, con lo cual la red no llega a todos los barrios de la ciudad. Los sectores más favorecidos construyen cisternas y compran agua distribuida por camiones, pero en los barrios populares, las personas no tienen recursos suficientes para dotarse de cisternas y sistemas de bombeo para tener agua en sus casas. Por otra parte, hay contaminación del agua porque existen asentamientos humanos con fosas sépticas construidas en las áreas donde se ubican las fuentes de agua de la ciudad y el agua de fuentes superficiales ya no es utilizable para usos domésticos desde hace bastante tiempo, también debido a la contaminación. En relación al último punto, una ley del año 1963 había declarado que las zonas montañosas alrededores de la ZMPP, en las que se ubican muchas de las nacientes de agua, eran “áreas protegidas”. Sin embargo, la mancha urbana ya cubre gran parte del área de montaña que domina la ZMPP. Aunque la ley había prohibido su colonización para proteger las fuentes de agua de la ciudad de Puerto Príncipe, la creciente necesidad de viviendas y la falta de control en la proliferación de los asentamientos humanos provocaron la ocupación desordenada de las tierras montañosas. Esas áreas en general carecen de servicios de agua y saneamiento adecuados, entre otras razones por el carácter escarpado del territorio, que en algunas áreas llega a tener un declive de 30%. Consecuentemente, estos asentamientos se caracterizan por la falta de higiene, lo que además tiene consecuencias graves para la ciudad más abajo, ya que la lluvia escurre hacia la ciudad los desechos provenientes de las zonas elevadas.

El impacto del terremoto del 12 de enero de 2010

El terremoto causó daños importantes a la red de distribución de agua residencial, que ya era insuficiente. Muchas viviendas en los barrios más establecidos se quedaron sin acceso a la red, y muchas casas fueron destruidas y sus habitantes debieron refugiarse en campamentos en los cuales las familias viven hacinadas en pequeñas unidades desprovistas de las condiciones básicas. El impacto del terremoto produjo una situación paradójica: aumentó el número de familias cuyas viviendas quedaron desconectadas de la red, es decir, aumentó el número de personas “sin agua en la vivienda”, mientras que en los campamentos precarios sí había distribución de agua potable. Entonces, sucedió algo muy peculiar, ya que por primera vez en sus vidas las personas de los barrios populares pasaron a tener a su disposición agua de buena calidad. Era el lado positivo de la desgracia. Lamentablemente, la tuvieron por poco tiempo, ya que las ONGs que distribuían agua potable en los campamentos se retiraron poco después, ya que en general la ayuda de emergencia a los damnificados no duró mucho tiempo.

Como comentamos antes, hay que precisar que la distribución de agua potable en los campamentos no constituyó una solución completa al problema causado por la poca disponibilidad de agua en la ZMPP, ya que la provisión se limitó precisamente a los campamentos. Hay barrios que continúan padeciendo aún la falta de agua al momento de escribirse esta nota. Además, las medidas de emergencia consideraron solamente un aspecto del problema, el de la disponibilidad de agua para consumo y usos domésticos, pero no se prestó atención al tema de la evacuación, con lo cual las aguas residuales no son eliminadas adecuadamente, lo que genera problemas de higiene. Entre otros temas, se mantiene el riesgo de contaminación y se generan criaderos de mosquitos.

Lamentablemente, las condiciones fueron agravadas por la falta de preparación adecuadas de los sitios en los que se ubicaron los campamentos, así como también por la actitud de los propios damnificados, ya que frecuentemente no tenían experiencia previa para adaptarse a la nueva forma de vida comunitaria que les exigía el sistema de campamentos. Hubiera sido necesario darles un acompañamiento profesional, por ejemplo, para ayudarles a comprender la necesidad de manejar de manera colectiva las aguas residuales. En algunos campamentos se contrataron personas para hacer la limpieza, pero lo importante hubiera sido trabajar sobre la generación de una toma de conciencia y una responsabilidad colectiva entre los propios damnificados, ya que al vivir en una situación de amenaza de desalojo permanente los mismos no se sienten ligados al lugar y no invierten energía en mejorar sus condiciones de vida.

Indudablemente, el impacto del terremoto agravó significativamente los serios problemas que afectan a la distribución de agua y a la cuestión de la salubridad en la ZMPP, que retomamos a continuación.

La distribución de agua y la cuestión de la salubridad

Ante los problemas que afectan el sistema público de distribución de agua, siempre se buscan soluciones alternativas. Por ejemplo, en algunos barrios se bombea el agua

distribuida por la DINEPA a un depósito, antes de su distribución a los usuarios que pagan un precio reducido y la transportan en baldes a sus casas. Pero, frecuentemente, los depósitos barriales quedan vacíos por negligencia de la DINEPA o de sus agentes. En respuesta a este problema, algunas personas venden agua de sus cisternas privadas y con esto se desarrolla un mercado de agua que se vende en botellas y en bolsas de plástico. Los habitantes de los barrios pobres frecuentemente tienen que comprar agua de estas cisternas privadas, pero el precio del agua suele ser excesivo para ellos. La venta de agua de cisternas privadas es uno de los negocios más corrientes en los barrios populares. Es un negocio que realizan quienes tienen una toma de agua o pueden comprar grandes volúmenes de agua a quienes la reparten en camiones y guardarla en cisternas. Luego esta agua es vendida en recipientes de quince a veinte litros, o en “galones”, como se denominan las botellas de plástico de cuatro litros. En relación con esto, un aspecto grave que cabe destacar es la producción de basura a partir del plástico que se utiliza para distribuir el agua en botellas y bolsas. Este plástico descartado termina obstruyendo los canales de drenaje, invade las playas y hasta las tierras agrícolas, ya que no existe una actividad sistemática de recuperación del plástico utilizado. Entonces, esta forma generalizada de gestión del agua para consumo humano tiene efectos nocivos sobre la salud, sobre la producción agrícola y también destruye la belleza de algunos lugares.

En general la calidad del agua obtenida en estas condiciones no es segura, ya que no existe control sobre las condiciones de almacenamiento y distribución y los usuarios no tienen conocimiento sobre las condiciones en que se almacena el agua que compran. A pesar de ello, las familias la utilizan para consumo humano. Esta manera de obtener agua tiene un costo alto para la población pobre y conlleva un alto riesgo de contraer enfermedades. La Universidad Quisqueya, en Puerto Príncipe, tiene un programa de formación e investigación sobre la calidad del agua que contribuye a generar conocimiento sobre este tema. También algunos comerciantes que venden equipos de tratamiento de agua aconsejan a sus clientes sobre procedimientos para mejorar la calidad del agua. Sin embargo, los habitantes de los barrios pobres no tienen acceso a los servicios ofrecidos por estas instancias, no los pueden pagar.

En relación con lo anterior, la calidad en las condiciones de distribución del agua, tanto por parte de los organismos estatales como a partir de iniciativas individuales, es muy una baja. Esto ha dado lugar al desarrollo de una industria muy activa de tratamiento y distribución de agua en botellas o bolsas de plástico. Como ya se comentó, de este modo el agua se vuelve una mercancía de costo alto para la gente de los barrios populares. Por eso, muchas personas siguen bebiendo el agua de las cisternas privadas que no están sujetas a ningún tipo de control por parte del Ministerio de Salud Pública u otros organismos. De hecho, ni siquiera las empresas más formales de tratamiento y venta de agua están sujetas al control de los organismos de salud pública. Pero la distribución en recipientes de plástico no es solamente una actividad privada. La DINEPA, el organismo público de distribución de agua potable, también produce y vende agua tratada en botellas y bolsas de plástico. Al realizar estas acciones, el organismo estatal está, por una parte, reconociendo que el agua que distribuye a través de la red pública no es verdaderamente potable, y por la otra, no se compromete a mejorar la calidad del agua de las tomas familiares o de los lugares públicos.

Además, el agua se ha transformado en un producto de importación y muchas empresas extranjeras están en el mercado. La distribución de agua se ha convertido en un negocio importante, en el cual participan empresarios de todo tipo, desde aquellos con un buen nivel de formación y que cuentan con las instalaciones necesarias para el tratamiento y conservación adecuada del agua, hasta quienes carecen de formación y de recursos para poder garantizar los niveles requeridos en los procesos de tratamiento y seguridad del agua para consumo humano. En la práctica, las personas comunes no pueden establecer diferencias de calidad entre las empresas, ya que en general toman sus decisiones de compra de agua sobre la base de buscar los mejores precios. Las actitudes de las autoridades y de la población favorecen la multiplicación de fábricas de agua que no están sujetas a ningún tipo de control.

En muchos casos, las familias se limitan al tratamiento doméstico básico del agua para consumo; hemos aprendido que es necesario hervir el agua y después airearla, para hacerla potable. Ello se practica a la hora de preparar el agua para los bebés. Pero en el contexto haitiano pos-terremoto, esta es una operación demasiado costosa para pensar en extenderla a toda la familia y, además, no hay energía suficiente para proveer a las viviendas de manera regular. En la mayoría de las casas se utiliza carbón para cocinar, con lo cual además de tener un costo alto, la práctica de hervir el agua aceleraría aún más la deforestación, que es uno de los problemas ambientales más graves del país. En consecuencia, generalmente las familias se conforman con un agua de calidad inferior para los múltiples usos domésticos.

Otro problema importante es que en general hace falta alguien que vaya a recoger el agua y llevarla a casa, una tarea muy complicada en las condiciones existentes en la ciudad. De por sí los adultos tienen que desplazarse distancias relativamente largas para sus actividades, ya que el transporte público no está bien organizado. Los niños cubren también distancias largas para ir a su escuela ya que no hay una distribución equilibrada de las buenas escuelas en la ZMPP. Cuando a las actividades normales se añade la búsqueda del agua, el problema del desplazamiento y transporte adquiere un mayor grado de dificultad. Con frecuencia hasta las fuentes públicas carecen de agua para llenar un simple vaso, lo que incluso provoca peleas entre los pobladores. Por estas y otras razones frecuentemente las familias de clase media tratan de evitar tener que ir a buscar agua, lo que genera otro tipo de problema social. Muchas familias procuran tener en su casa a niños o adolescentes provenientes del medio rural, a quienes se les asigna la tarea de traer agua a la casa. Con lo cual, para muchas familias la cuestión del abastecimiento de agua se ha convertido en un pretexto para el mantenimiento de la práctica de la servidumbre juvenil.

La epidemia de cólera del año 2010

El cólera entró en Haití en el año 2010 a través de un batallón del componente militar de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTHA), basado en el centro del país, cerca del Río Artibonito. La epidemia rápidamente se extendió a todos los Departamentos y a la Capital, Puerto Príncipe. Se puede entender que la

progresión de la epidemia haya sido tan rápida, sobre todo por la precariedad generalizada en las condiciones de vida, la dispersión espacial de las viviendas y los problemas ya mencionados en relación a la gestión y distribución de agua potable. La dispersión de los asentamientos hace muy difícil poder aislar una zona afectada para prevenir la llegada de la enfermedad en otras. También es difícil poder sanear de manera completa una zona afectada, pues el agua que utiliza la población para su consumo y los usos domésticos se encuentra, frecuentemente, contaminada.

La existencia de muchos casos de cólera en la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe se explica principalmente por los graves problemas ya apuntados que afectan a los servicios de agua y saneamiento. Aún antes de llegar la epidemia, las autoridades responsables por la distribución de agua potable alertaban que en varias áreas de la Zona Metropolitana el agua distribuida no era potable y recomendaba precaución en su consumo.

Agua e injusticia social

En Haití, la relación entre el acceso al agua y la injusticia social tiene una fuerte conexión con los procesos políticos que han afectado al país en décadas recientes. En el mes de febrero de 1986 cayó el régimen de la familia Duvalier, después de veinte y nueve años de gobierno dictatorial: catorce años del padre, conocido como François “Papa Doc” Duvalier (1957-1971) y quince años del hijo, Jean-Claude “Baby Doc” Duvalier (1971-1986). La caída del régimen dictatorial se debió a la presión internacional, que procuraba evitar la radicalización del movimiento popular que reclamaba la salida del dictador. Con la caída de la dictadura se hizo posible una mayor participación de los sectores populares, que lograron visibilizar los problemas que los afectaban. Al caer la mordaza que la dictadura aplicaba sobre la población se dio una apertura importante, que permitió la circulación de análisis y críticas de las prácticas políticas, así como mensajes de esperanza a través de emisoras de radio, periódicos y otros medios.

Una de los medios de expresión muy utilizados en Puerto-Príncipe es el de las pinturas murales. Por este medio, los pintores populares llaman la atención sobre temas de actualidad a través de sus obras expuestas en las calles, para las cuales utilizan todo tipo de soportes. En los momentos de discusiones intensas, después de los eventos importantes, en las épocas festivas, la gente utiliza frecuentemente los murales para expresarse. La ciudad ofrece siempre materia para captar la atención visual y estimular el cerebro. En su libro *Rêves et bruits de bottes* (Sueños y ruidos de botas), Maguy Mathurin dice que “los muros deliran” (Mathurin, 1988). Esta es una descripción adecuada, pues en muchos barrios los pintores populares presentaron escenas diversas sobre los muros para festejar el evento de la caída de Duvalier hijo en 1986, para presentar reivindicaciones, o para enviar mensajes a las autoridades y a otros sectores sociales.

En aquél momento histórico, con otros colegas organizamos visitas en la ciudad para fotografiar y analizar las pinturas murales realizadas después de la caída de Duvalier. Nos dimos cuenta que en los barrios populares la gente estaba interesada en hablar de los murales. Desgraciadamente, no existe una política del Municipio ni del Estado para

conservar las pinturas o para que las mismas se hagan con materiales de buena calidad. Es comprensible, ya que los murales en muchos casos representan críticas en contra de los dirigentes estatales, y es claro que éstos no siempre tienen interés en el mantenimiento de los frescos. Las pinturas han desaparecido en varios puntos de la ciudad. Aunque existen fotos y videos de los murales, la gente de los barrios populares que contribuyeron a realizar las pinturas no tiene acceso a estos medios. Por lo tanto, se está perdiendo un importante medio de comunicación popular necesario para recordar a las nuevas generaciones, las emociones y las esperanzas que movilizaron a la población de la ciudad cuando cayó la dictadura en 1986. Los murales fueron realizados por pintores populares que no tenían reconocimiento de los críticos de arte. Los hicieron con apoyo de vecinos y organizaciones barriales, que cooperaron con la compra de pinturas y otros materiales necesarios para la realización de las obras. El tema del agua apareció con frecuencia en las pinturas, por ejemplo, para llamar la atención sobre la necesidad de proteger el medio ambiente, para representar paisajes acuáticos agradables, o para presentar críticas sociales.

En este trabajo nos interesa, particularmente, un mural que llevaba el nombre de “Justicia”. El mural representaba un hombre que riega el césped de su jardín mientras que una larga fila de personas esperaba a que se les permitiera llenar sus baldes. Este mural se encontraba sobre el muro exterior del Hospital general, en la calle Monseigneur Guilloux, en frente de la Facultad de Ciencias de la Universidad Estatal de Haití.

Una mañana del mes de julio de 1987 pedimos a nueve personas que pasaron por la calle que comentaran el fresco. Aceptaron siete. Los invitamos a mirarlo y a tomar en cuenta el título. Por separado, les pedimos que hicieran una breve descripción del mural y de la lección que les dejaba. El Cuadro N°1 presenta sintéticamente los resultados:

Cuadro N° 1. Impresiones del mural en los entrevistados

Entrevistados	Descripción del fresco	Lección
Mujer (1)	El rico tiene agua para regar su césped; los pobres no tienen para beber.	Justicia significa, entre otras cosas, acceso al agua.
Mujer (2)	La gente busca agua; una persona la está desperdiciando.	Donde hay justicia, todos tienen agua para sus necesidades cotidianas.
Hombre (3)	Los vasos de los pobres están vacíos; el césped del burgués está bien regado.	No hay justicia.
Hombre (4)	Los pobres esperan una gota de agua; tienen que esperar que el césped del burgués esté bien mojado.	Tenemos que cambiar esta situación.
Mujer (5)	No entendió	-
Hombre (6)	La gente tiene paciencia; esperan que el dueño de la casa les regale agua.	La justicia quiere que el dueño de la casa regale agua a la gente.
Mujer (7)	Los pobres piden agua al dueño de la casa.	Todos tenemos derecho al agua.

Fuente: Elie (1988).

Aunque el número de entrevistados fue relativamente pequeño, quedó claro que en la mayoría de los casos las personas asociaban la justicia social con el acceso al agua. En realidad, estas opiniones sobre el mural “Justicia” no constituyen meramente la preocupación de los habitantes de un barrio particular. El tema de la injusticia en la distribución del agua constituye una preocupación generalizada en la ciudad, que se expresa en una variedad de formas y aspectos diferentes del problema. A continuación, tratamos varios ejemplos tomados de la literatura local y de nuestra investigación. El primer ejemplo tiene que ver con los problemas de acceso al agua para usos esenciales que enfrentan los niños de la calle o que viven en situaciones difíciles, mientras que el segundo ejemplo se refiere a las negociaciones que tienen lugar entre distintas partes de la ciudad para intentar resolver los problemas de acceso al agua.

En relación al problema de los niños, un ejemplo proviene de las columnas del diario “Le Nouvelliste”, en las que el escritor Gary Victor (2009) denuncia la injusticia en la distribución del agua en la ciudad. Para ello, publica una serie de textos como secuencias de una novela. El autor presenta el caso de una niña, Djamina, que vino a vivir a Puerto Príncipe. La historia de Djamina es la de una lucha diaria (en el sentido físico de la palabra) para conseguir llenar un balde de agua para poder bañarse. En las filas que se arman para obtener agua, muchas veces los adultos le impiden a la niña llenar su balde,

y con frecuencia regresa a casa con las manos vacías. Los textos de Victor describen que, igual que Djamina, otros niños lloran y piden ayuda para obtener agua, pero también se quedan con sus baldes vacíos.

Las historias de niños afectados por la falta sistemática de agua para usos esenciales es también el objeto de atención y acción por parte de otros actores. Por ejemplo, Patrice Millet (2011) se dedica a apoyar a niños de los barrios populares suministrando alimentos y ropa y promoviendo actividades como juegos o deportes. Millet utiliza emisiones radiofónicas para denunciar la situación que afecta a los niños de la ciudad, que no tienen acceso regular al agua necesaria para los usos diarios, lo cual frecuentemente desencadena peleas entre los propios niños. Otra iniciativa es la del Grupo Recherches, Actions, Formations – RAF (Investigaciones, Acciones, Entrenamientos), dedicado a trabajar con niños que se encuentran en situaciones difíciles, como los niños de la calle. Entre otras actividades, el Grupo RAF organiza un programa de circo, con el objetivo de promover la inserción social de los niños. La iniciativa consiguió también un local para poder atender a los niños, y la principal prioridad para ellos era la de obtener acceso al agua y a facilidades para poder bañarse, que es una de sus principales carencias. De hecho, existe una percepción pública de que los niños de la calle o en general las personas que viven en situaciones difíciles son sucias, tienen mal olor. Pero la experiencia del Grupo RAF mostró que cuando los niños tienen acceso al agua, se bañan dos veces al día, y como resultado su presencia ya no despierta reacciones negativas en la gente que tiene contacto con ellos.

El segundo ejemplo tiene que ver con la situación que caracteriza a la ZMPP, en donde se dan conflictos entre distintos usos del agua y entre barrios que poseen sus propias fuentes de agua y aquellos que dependen de una fuente externa. Tomemos el ejemplo de la zona de Pernier, un barrio recientemente creado en la ZMPP. Pernier se encuentra ubicado en la parte inferior de una cuesta montañosa, más abajo de la aldea de Gros-Jean, donde hay una fuente de agua. Los habitantes de Gros-Jean han propuesto a los de Pernier que les pueden facilitar acceso a su fuente de agua a cambio de apoyo financiero para conectar Gros Jean a la red de energía eléctrica de la ciudad, una propuesta que algunos habitantes de Pernier aceptaron. Sin embargo, hay otro problema de fondo que afecta la relación entre ambos barrios. Por una parte, la fuente de agua de Gros-Jean tiene un volumen limitado y se usa predominantemente para producir hortalizas. Por otra, el aumento de la población en Pernier se ha ido acelerando, ya que después del terremoto del año 2010 muchas personas han decidido mudarse a esta zona de la ciudad. Ante esta situación se presenta la posibilidad de conflicto entre ambas comunidades, ya que, si aumenta la presión por parte de los habitantes de Pernier para incrementar el volumen de agua que les llega de la fuente de Gros Jean, existe el riesgo de afectar la producción de hortalizas en esta comunidad. Y es de esperar que, si la gente de Gros Jean decide reducir el volumen de agua que suministra a Pernier, habrá quejas de los habitantes de este barrio. Esta situación de conflicto potencia ha llevado a la propuesta de una serie de proyectos, por ejemplo, la implementación de sistemas de recolección de agua de lluvia en Pernier, con cisternas que permitan almacenar el recurso, y de ese modo reducir la presión sobre la fuente de Gros Jean para garantizar la producción de hortalizas. Estos proyectos han tropezado con una serie de obstáculos, entre ellos la situación económica de la población

que no puede financiar las obras necesarias para instalar estos sistemas en sus propiedades. Incluso, aquellas familias que podrían realizar la inversión, no parecen dispuestas a hacerlo voluntariamente, lo que requiere un liderazgo más activo de las autoridades locales para generar una toma de conciencia sobre la situación y persuadir a los propietarios a aceptar realizar los gastos que requiere la implementación de sistemas de captación y uso de agua de lluvia para fines domésticos. En realidad, se trata de instalar una nueva concepción de la vivienda y del propio hábitat urbano, lo cual excede la esfera de acción de las autoridades municipales. Para lograr esto, será necesario, entre otras cosas, convencer a los arquitectos y a los ingenieros de la importancia de realizar las adecuaciones necesarias para incorporar la recolección y uso de agua de lluvia como parte integral de infraestructura urbana. También será necesaria la intervención de la Universidad, ya que allí es donde se forma a los profesionales que intervienen en cuestiones de vivienda y urbanismo.

Conclusión

La infraestructura de la ZMPP no permite una distribución adecuada del agua. La población pobre es la que más sufre esta situación, pero el problema conlleva también riesgos para las familias más acomodadas. La falta y la mala gestión de los servicios de agua y saneamiento favorece el desarrollo de enfermedades, pero aún más importante, la gente que sigue sufriendo la falta de servicios básicos adecuados puede llegar a adoptar formas de protesta más graves que las que se han manifestado hasta ahora. Si bien se estableció un sistema de distribución de agua potable en los campamentos como parte del paquete de ayuda a los damnificados por el terremoto de 2010, esto obviamente no constituye una solución duradera al problema, además de que se trató de todas formas de una solución muy parcial. Los reclamos por el agua son frecuentes en la ZMPP. Al momento de escribir estas líneas aparecen en los medios de comunicación reivindicaciones de organizaciones barriales que se manifiestan por los problemas que enfrenta la gestión del agua en la ciudad. Protestan por la falta de responsabilidad de los organismos estatales. Ello es un indicador del grado de insatisfacción de la población con respecto al problema de la gestión del agua y el saneamiento. Se han creado organizaciones en algunos barrios a partir del problema del agua, las cuales generalmente tienen buena capacidad de convocatoria, ya que se organizan en torno a un tema que tiene interés prioritario para la gente. En esta perspectiva, queda claro que a partir de la problemática del agua se podrían organizar programas para la movilización social en la ZMPP, orientados a la promoción de alternativas para la transformación de las relaciones sociales. Entre otras cuestiones, la problemática del agua requiere transformaciones en relación al ordenamiento territorial, ya que la solución al problema pasa en gran medida por la provisión de viviendas a los sectores pobres de la sociedad. Tal vez Haití vive un buen momento para discutir esto, ya que desde el terremoto de 2010 se habla de la necesidad de reconstruir la ciudad capital y el propio país.

Referencias

Casséus, Ernst Pedro (2004), Dictionnaire Géographique et Toponymique de la République d’Haïti. Port-au-Prince: Impression Henri Deschamps.

Elie, Jean Réol (1988), “Notes pour un travail sur les peintures murales”, Port-au-Prince: Université d’État d’Haïti .

Elie, Jean Réol (2012), “Habitat en Haiti: évolution, carences et risques”, en Cahiers du CEPODE, No 3. Port-au-Prince: Faculté des Sciences Humaines, Université d’État d’Haïti.

Elie, Jean Réol (2014), “Jalousie”, en Cahiers du CEPODE, No 4, Port-au-Prince: Faculté des Sciences Humaines, Université d’État d’Haïti.

Institut Haïtien de Statistiques et d’Informatique (IHSI) (2015), Population totale, population de 18 ans et plus, ménages et densités estimées en 2009. Port-au-Prince: IHSI.

Institut Haïtien de Statistiques et d’Informatique (IHSI) (2009), Population totale, population de 18 ans et plus, ménages et densités estimées en 2009. Port-au-Prince: IHSI.

Institut Haïtien de Statistiques et d’Informatique (IHSI) (2003), 4eme Recensement Général de la population et de l’habitat. Résultats Préliminaires. Port-au-Prince: IHSI.

Institut Haïtien de Statistiques et d’Informatique (IHSI) (1983), Population, Ressources Humaines et Développement, Port-au-Prince: IHSI.

Manigat, Sabine (1992), “La urbanización de Puerto Príncipe durante los años de la crisis”, en Alejandro Portes y Mario Lungo, Urbanización en el Caribe, San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Mathurin, Maguy (1988), Rêves et Bruits de Bottes. Port-au-Prince: GHRAP.

Pierre, Hancy (2012), “Habitat et luttes sociales en Haiti (1930-2010): bilan et perspectives”, en Cahiers du CEPODE, Port-au-Prince: Faculté des Sciences Humaines, Université d’État d’Haïti.

Anexo Fotográfico

Fotografías de la situación en la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe (ZMPP).

Foto N° 1. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Foto N° 2. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Foto N° 3. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Foto N° 4. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Foto N° 5. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Foto N° 6. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Foto N° 7. Vistas de la ZMPP



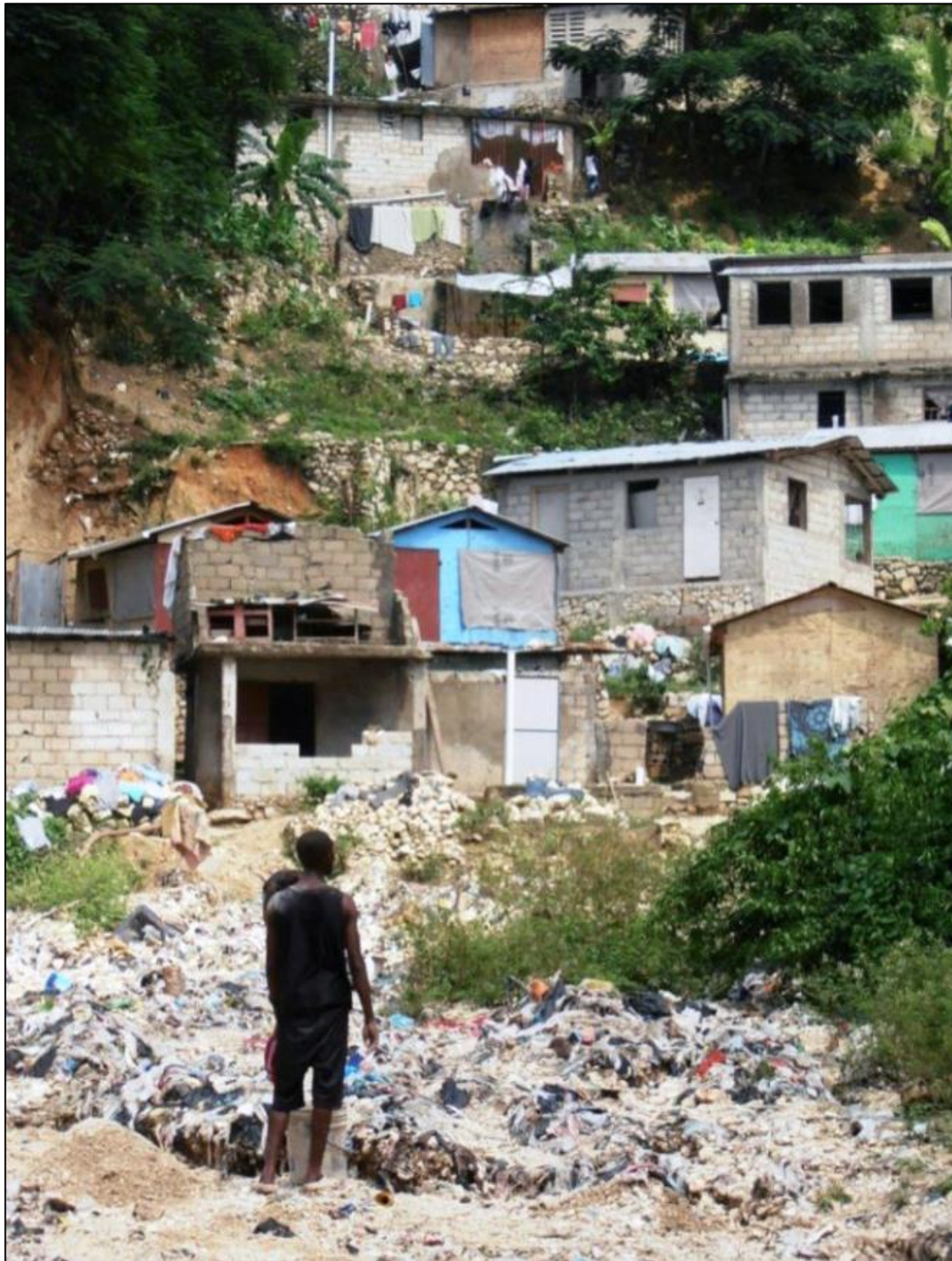
Fuente: Ahmed Abdi

Foto N° 8. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Foto N° 9. Vistas de la ZMPP



Fuente: Isabel Sorela

Castro, Jose Esteban (Ed.)

Foto Nº 10. Vistas de la ZMPP



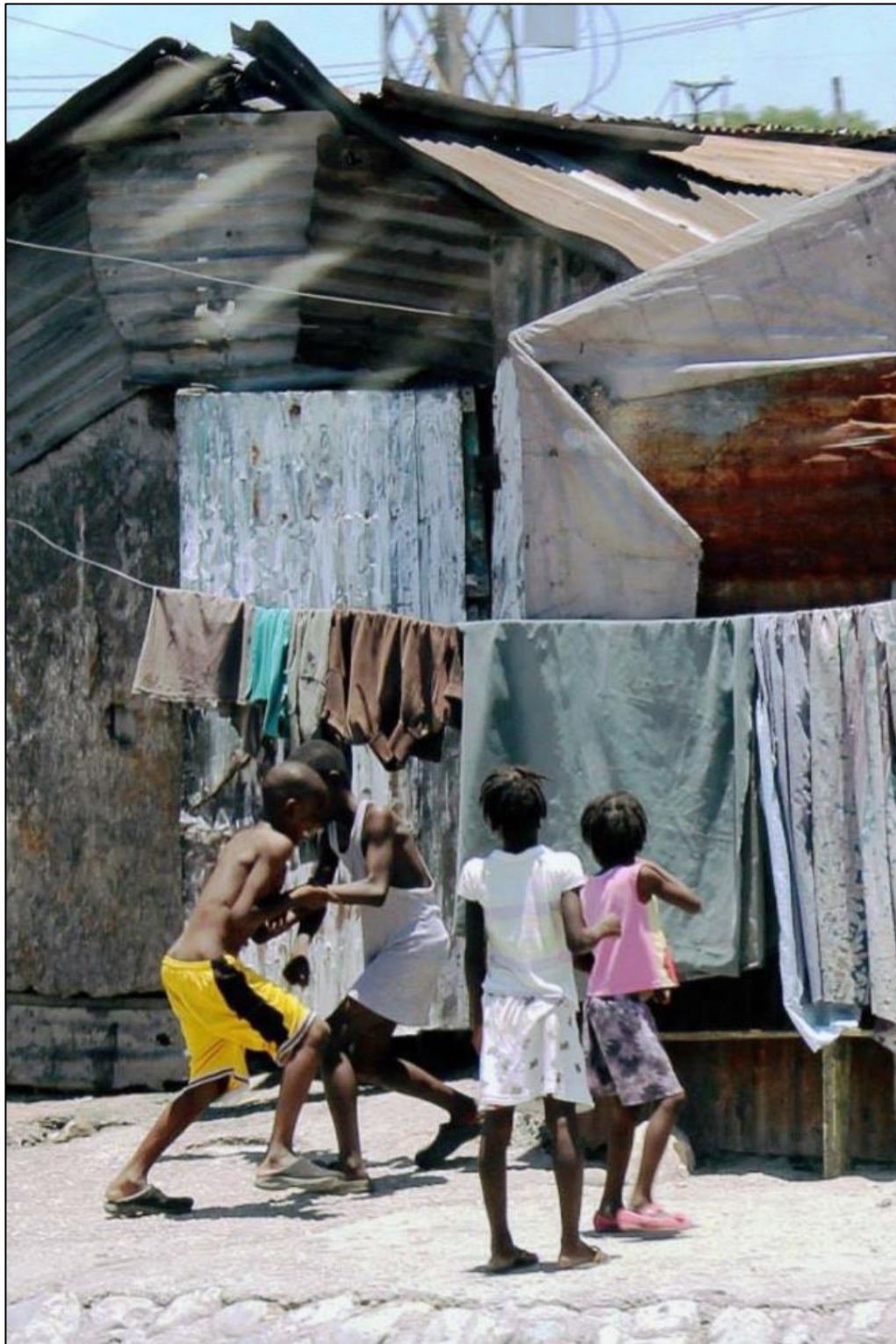
Fuente: Ahmed Abdi

Foto Nº 11. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Foto N° 12. Vistas de la ZMPP



Fuente: Ahmed Abdi

Nota 2

Paradoxos na construção democrática brasileira: o Plano Nacional de Saneamento Básico¹

Evanildo Barbosa da Silva,² Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)

O Brasil encerrou o ano de 2013 com a boa notícia da aprovação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB), conforme Portaria Interministerial nº 571, 05/12/2013. Com esse Plano aprovado se pode atestar que muitas lutas e reivindicações sociais surtiram um efeito positivo para agora e pra gerações futuras. Foram longos anos de discussão, proposição, consolidação da proposta até então conhecida no Conselho Nacional das Cidades como PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico) e sabemos, de antemão, que o desafio agora será o de monitorar, acompanhar e reivindicar que o PNSB venha de fato a ser cumprido, de modo a possibilitar mais saúde, qualidade de vida e cidadania para o povo brasileiro.

A Federação de Órgãos Para Assistência Social e Educacional (FASE) é, dentre outras organizações, membro do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) e estará na próxima composição desse Conselho (2014-2016). A FASE sempre teve sua atuação centrada no GT Saneamento e assim se manterá no GT Interministerial criado recentemente para realizar o acompanhamento ao processo de implementação dessa política. Conforme previsto pela Lei 11.445/2007 e na Resolução Recomendada nº 33, de 1º/03/2007 do CONCIDADES, o Governo Federal e o CONCIDADES realizaram toda a coordenação do processo de elaboração do PLANSAB, já avaliado positivamente pela qualidade das proposições, pelo caráter democrático dos debates e, principalmente, pelas diretrizes estratégicas com vistas a incluir mais e mais pessoas no acesso a esse serviço público essencial à vida, o saneamento básico!

Desde o Pacto Pelo Saneamento Básico: Mais Saúde, Qualidade de Vida e Cidadania, de 2008, esse rico processo culminou com a aprovação do PLANSAB pelo CONCIDADES, em sua 37ª Reunião Ordinária (julho de 2013) e se consolidou como política pública nacional (Portaria Interministerial nº 571, 05/12/2013). O PLANSAB,

¹ O texto está baseado numa apresentação do autor durante o Seminário Internacional “Democratização da Política de Serviços de Saneamento Básico por Meio de Inovações Sociotécnicas. Lições para enfrentar os desafios”, parte das atividades de disseminação do Projeto DESAFIO organizadas pela Rede WATERLAT-GOBACIT e instituições parceiras. O evento teve lugar na cidade do Recife, Brasil, no 19 de agosto de 2015 (<http://desafioglobal.org/pt/reunioes/reunioes-abertas/reunioes-pos-projeto/primeira-reuniao-pos-projeto/>).

² E-mail: evanildo@fase.org.br. Evanildo Barbosa da Silva é historiador e Doutor em planejamento urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Diretor Adjunto da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), e membro do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES).

como se sabe, projeta investimento para abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto e lixo e ações de drenagem na ordem de R\$ 508,5 bilhões. A partir de 2014, a previsão é investir de R\$ 10 bilhões a R\$ 12 bilhões por ano, até 2030. Mas, além dos desafios da implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico, corre em paralelo a luta contra a privatização do Saneamento no país conhecida pelo avanço das parcerias público-privado no setor. E esse parece ser não só um paradoxo no processo de construção democrática de uma política pública cuja característica imanente é a de ser um serviço essencial à vida, natureza que logo contrasta com sua assunção mercadológica. As condições são favoráveis ao debate proposto, muito embora elas já se apresentem desiguais àqueles segmentos e campos políticos orientados pelo paradigma do saneamento como um direito humano.

Sabemos que a emergência do Brasil a um patamar de crescente destaque na economia global tem provocado alterações substantivas no modus operandi da gestão pública nacional. O esforço governamental para parecer ser um novo tempo é enorme, assim como o esforço de fazer uma gestão pública nada debutante, mas, aplicada a essa espécie de algazarra geral dos “novos negócios” que estão aí a demandar vultosos investimentos públicos para a plena materialidade das grandes infraestruturas nas cidades, para energia, mineração, para lazer e turismo, para a Copa do Mundo e Olimpíada, dentre outras. A lista é grande e diversificada e aponta para um Brasil gigante e moderno.

Nesse ambiente irrequieto, uma velha tríade ganha novos ares: Estado, sociedade e planejamento e gestão urbana parecem se reordenar, apesar da permanência de um tipo característico de padrão nesse relacionamento no país, que aqui chamaremos de padrão perverso. Perverso dado o risco potencial de desconstrução das capacidades de inovação política da chamada ‘sociedade civil participativa brasileira’ das três últimas décadas, especialmente pelas evidências de que efeitos negativos estão a ocorrer nesse legado e a inibir o alargamento da esfera pública. Esta última, como se sabe, foi amplo terreno de lutas em que as organizações da geração redemocratização se moviam com destaque e que pareciam conhecer bem durante toda a década de noventa e um pouco mais. Digo pareciam conhecer, pois, hoje a esfera pública se mantém alargada, com participação, funcionamento de Conselhos, Agências Reguladoras, dentre outros redesenhos que corroboram a expectativa de uma nova institucionalidade e arquitetura da participação democrática sobre políticas e gestão públicos. Mas o epicentro de alguma força verdadeiramente transgressora do planejamento e da gestão públicos deslocou-se, perdeu suas “energias utópicas”, orbitando ao redor de ponto que vai da burocracia estatal para o mundo empresarial corporativo, o que ficará evidente a partir do exame das chamadas PPPs (Parcerias Público-Privadas) sobre o desenvolvimento urbano brasileiro.

A título de introdução, além da PPP que nos fixaremos um pouco mais adiante, o governo brasileiro vem adotando e regulamentando outras formas e modalidades de licitação, contratação, repasse e administração de obras e serviços dos sistemas públicos à iniciativa privada. Como se sabe, o governo federal instituiu desde 2011 o Regime Diferenciado de Contratações (RDC, Lei Federal 12.462/11) para dar respostas a exigências formais e urgências às contratações públicas que ora se apresentavam, tendo tal Regime sido imediatamente regulamentado pelo Decreto nº 7.581 (11/10/2011), sendo

exclusivamente aplicável às licitações e contratos necessários no âmbito dos investimentos da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - FIFA 2013, da Copa do Mundo FIFA 2014, dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, assim como para as ações constantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em 2012, o Governo Federal também estendeu o uso do RDC para licitações e contratos do entorno de obras e serviços de engenharia para os sistemas públicos de ensino, por meio da Lei nº 12.722, de 03/10/ 2012.

O governo brasileiro seguiu ordenando que sistemas públicos sejam repassados à iniciativa privada, dessa feita por meio da oferta de uma polêmica modalidade de contratação de obras públicas conhecida por Locação de Ativos. Tal “modelagem de contrato” - termo preferido por seus defensores - é vista como inovação por diferentes ângulos público-empresariais quando justificados e expostos, de um lado, os profundos déficits de oferta de infraestruturas e de serviços essenciais ao desenvolvimento do país e, de outro lado, pela revelação da dificuldade de se manter perene o financiamento público para sustentação desse boom,- em alta hoje, mas incerto no longo prazo -, dizem eles. Ou seja, a modelagem locação de ativos é mais uma forma de participação de empresas privadas em empreendimentos de interesse público. Permite que a empresa contratada construa e arrende determinada instalação física (subestação, linha de transmissão, estação de tratamento de água e esgoto, dentre outros) ao ente público, em prazo contratual definido a priori, ou como preferem os empresários, através de um contrato build-lease-transfer (B.L.T.). As partes concordam em três pontos que chamam de “vantagens”: (i) avançar na universalização da oferta de serviços essenciais à vida (desde que se tenha financiabilidade!); (ii) a garantia de endividamento diferido ou espaçado no tempo para dar viabilidade econômica ao projeto de infraestrutura ou similar e (iii) a possibilidade de adoção complementar de novas alternativa de incorporação de financiamentos a projetos públicos.

Conforme é o propósito, destacaremos aqui as PPPs por estarem mais conhecidas e difundidas como inovação na gestão pública. Até o presente, a adoção da PPP divide as opiniões mais conhecidas em dois largos blocos. De um lado, aqueles que lhe fazem oposição para não se cogitar qualquer alteração no papel do Estado, notadamente no que diz respeito às prerrogativas e as expectativas que lhe são imputadas de universalização do acesso aos serviços essenciais à população, independentemente da capacidade de pagamento ou não da população por esse ou aquele serviço essencial ao bem-estar cidadão. Qualquer plataforma de reforma urbana pelo direito à cidade representa bem esta posição e expectativa. Conforme for o grau de diálogo na tríade Estado, sociedade e planejamento e gestão urbana, o passo seguinte para esse bloco de opinião é apoiar a instauração e funcionamento dos inúmeros instrumentos de controle social sobre as políticas que instituem os tais serviços essenciais e sobre o que ainda resultar de políticas públicas urbanas.

Do outro lado, se encontram gestores públicos e corporações empresariais que demandaram, elaboraram e agora aplicam o instrumento PPP com serenidade instrumental e crença política das mais impressionantes. A gestão pública, representada neste particular pela figura do gestor público em exercício, seja federal, estadual e ou municipal, realiza por meio do instrumento PPP a maior e mais célere das alianças entre

a fome e a vontade de comer, conforme se diz por aí. Ou seja, alianças entre o investimento público – que, por sua vez resulta de uma experiência social coletiva de grande monta sobre a totalidade da riqueza socialmente produzida – e a expertise operacional da qual a iniciativa privada se diz detentora.

E o que é uma PPP? Trata-se de um contrato administrativo entre o governo e o ente privado, de longo prazo, envolvendo recursos do orçamento público, lastreado pela Lei 11.079/2004. São duas as modalidades de PPP. A patrocinada, que permite que os recursos do orçamento complementem as receitas decorrentes da cobrança de tarifa do consumidor e a administrativa em que não se permite cobrar tarifa do consumidor, de modo que o Estado passa a custear cem por cento dos recursos necessários ao contrato estabelecido, através do orçamento público. A modalidade de PPP patrocinada é apresentada como muito útil em setores cuja infraestrutura não se paga simplesmente mediante cobrança de tarifas pelo usuário do serviço.

E quais seriam, segundo seus defensores, as vantagens da adoção de uma PPP? Primeiramente, a melhor divisão de riscos entre os setores público e privado. Outra vantagem das PPPs seria que o foco governamental passaria a ser no serviço, ou seja, este passaria a ter menor demanda de controle da obra e de indicadores de qualidade, uma vez que seria o setor privado o responsável por isso. Fala-se muito na vantagem “agilidade do setor privado na construção e na operação de serviços”. Outro item é que em termos de contratação, a PPP teria a vantagem de poder se realizar como uma contratação integrada, ou seja, licitar a obra pública apenas com um pré-projeto básico de engenharia e a parte de operação, ou seja, a prestação do serviço, se realizar a posteriori. Com isso, explicam seus defensores, se reduz o número excessivo de contratos e licitações para uma mesma obra ou serviço, pois, com a PPP se pode fazer um único contrato, o que reduz os custos burocráticos. Outra vantagem apregoada da PPP é que haveria garantia de recursos e de prestação de serviços no longo prazo, dado que a parte contratada na PPP responsabiliza-se pela prestação nos vinte e trinta anos seguintes.

Para os empresários, as PPPs não deveriam ser encaradas como uma panaceia pra todos os males da gestão pública e para a oferta de serviços. O setor privado tem procurando ressaltar que, para sua existência como instrumento de inovação, a PPP tem que ter financiabilidade, ou seja, deve dispor em sequência de garantias, com retorno mínimo certo e capaz de enfrentar a dívida. Para isso ocorrer, sugerem os empresários, tem que haver (redução de) tarifa compatível com esse endividamento para que as garantias ao contrato sejam cumpridas. Sabemos que esse ponto de vista empresarial tem destino certo: engatar uma pronta reivindicação ao Estado, não só visando a multiplicação das fontes públicas de financiamento desse tipo de contrato via recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (CEF), oferta de debêntures de infraestrutura, como via redução de tarifas e outras obrigações fiscais como PIS, dentre outros, em seu favor.

Enquanto isso, a adoção das PPPs vai lentamente se constituindo como experiência sem retorno na gestão pública, apesar das conhecidas dificuldades de estruturação de projetos pelos executivos nos três níveis e apesar da baixa capacidade de monitoramento imparcial do cumprimento das cláusulas contratuais de uma PPP, considerando que a maior parte dos municípios brasileiros não tem condições de

estruturar, por exemplo, uma agência reguladora para esse fim. Ou seja, apesar dos riscos, o Brasil urbano assiste à emergência de PPPs: nos serviços de mobilidade urbana como em São Paulo, desde 2006, e em estudo nos casos do VLT no Rio de Janeiro; metrô de Curitiba, Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, além da linha 6 do metrô de São Paulo, todos apoiados pelos recursos do PAC Grandes Cidades; no setor de saneamento já estão contratadas as PPPs para o emissário submarino na Bahia (desde 2006), na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) para o sistema produtor do Alto do Tietê, assim como em plena operação na Região Metropolitana do Recife e município de Goiana (PE) para coleta e tratamento de esgoto. Em paralelo, outros vários municípios estão a patrocinar estudos para PPP em saneamento (segundo emissário submarino na Bahia; nos rios São Lourenço e Alto do Juquiá, São Paulo; em Belo Horizonte; Manaus; Serra (ES); no Distrito Federal, além do estabelecimento de consórcios intermunicipais em São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas).

Como se percebe, o uso do instrumento PPP já se faz diversificado (saneamento, mobilidade, gestão...) e aponta para uma transferência de prerrogativas de planejamento e de gestão dos serviços originalmente públicos para o setor originalmente privado. Essa dinâmica alimenta, conforme nossa hipótese, um tipo de padrão perverso na relação Estado, sociedade e planejamento e gestão urbana não só porque há uma movimentação nítida de privatização dos serviços essenciais à vida nas cidades, como também por sugerir - sem dúvidas lastreado pelo regime jurídico brasileiro - que está em curso uma mudança na natureza e no papel do próprio Estado, o que implicaria na modificação na natureza e no sentido do que venha a ser daqui pra frente a dimensão do “público” nas funções de planejamento e gestão pela administração governamental. Mas, dado seu caráter relacional, a ainda incipiente adoção das PPPs suscita, desde já, que transformações também estão a ocorrer na própria natureza e papel do setor privado, que passa a transitar na esfera dos direitos e da prestação dos serviços essenciais à vida desde a produção (materialização) até a gestão (coordenação) desses direitos e serviços. Trânsito ambivalente, pois de um lado, está orientado pelo princípio da universalização dos serviços e, do outro lado, desde que se pague por isso e que o lucro justifique sua continuidade. Essa ambivalência é a própria morte do direito fundamental uma vez que sobre ele se impõe uma condição (o pagamento pelo seu acesso) e uma norma (sua realização no tempo é variável não pela qualidade do que será prestado, mas de acordo com o que será lucrado).

E o que ainda pode ser defensável sob uma perspectiva do direito à cidade? Não se cogita senão a retomada do papel do Estado na universalização dos serviços e a ampla participação da população na definição e no controle das políticas aqui ditas essenciais à vida, a exemplo do saneamento. No entanto, não se pode fingir que há uma difícil questão nessa ambivalência entre uma expectativa “estadocêntrica” e outra “sociocêntrica”: é que o próprio Estado brasileiro, por meio do governo federal, não só está convencido dessas ditas inovações, como propicia e incrementa as condições objetivas para o aprimoramento desse novo Brasil. Mas, também aponta, assim como nós, para a necessidade de construção dos mecanismos de controle social sobre as políticas para as cidades. Por outro lado, o setor privado fala em universalização das políticas como um direito essencial à vida.

Enfim, o atual contexto brasileiro parece se apresentar rico de possibilidades de reprodução e expansão geral de uma determinada forma de economia urbana – o que já é em si um indicador de quem está a ganhar com esse tipo de dinamismo – e parece igualmente rico em termos de inovações democráticas, digamos, em favor de quem já está ganhando esse jogo desde há muito tempo. Essa tendência pessimista aqui apontada apenas quer designar a vitória (parcial, é o que se espera!) de um dado formato neoliberal de globalização do capital sobre as cidades, com imposição de consequências geográficas desiguais bem evidentes sobre a maioria empobrecida. Também quer constatar como real a adoção e a aplicabilidade de um modelo teórico e prático de cidade (crescentemente gerencial), voltado para aprimorar o empreendedorismo urbano já vigente em larga medida nas administrações públicas no Brasil.

Desde há muitos anos, autores como David Harvey destacam a importância da reestruturação da economia mundial nos anos setenta e seu significado para compreensão das mudanças próprias do capitalismo nas cidades. Para esse autor, já se constituía evidente o marco de uma relação causal entre as novas formas de produção (do regime fordista-keynesiano para a “acumulação flexível”) e a gestão nas cidades capitalistas (ou seja, as alterações no paradigma do administrativismo para o empresariamento urbano). Neste particular, Harvey assegurava:

há fortes indícios de que a mudança na política urbana e a guinada para o empresariamento tenham tido um importante papel facilitador na transição do sistema de produção fordista, fortemente dependente de fatores locais e respaldado pelo Estado do bem-estar keynesiano, para formas de acumulação flexíveis, muito mais abertas geograficamente e baseadas no mercado. (HARVEY, 1996: p. 58).

Desde aí, a força das transformações globais no capitalismo não só manteve célere a reprodução dos meios materiais e culturais do espaço, matizado pelos interesses econômicos hegemônicos (assim como agora na experiência brasileira em curso nas cidades, a partir de exemplos como PPPs) como encontrou as condições mais dinâmicas para sua reprodução ideológica e material uma vez evidente o limite, a impossibilidade ou mesmo o desinteresse até aqui de controle dos fluxos das finanças internacionais pelo Estado-Nação.

Talvez e, por isso mesmo, muitos têm sido os conflitos gerados por esse modelo de cidade o que, por outro lado, devem ser considerados por nós como um limite à expansão das diferentes formas de coerção estatal-empresarial sobre aqueles e aquelas que estão na parte mais frágil da cadeia das realidades geográficas desiguais. O exame dessas contradições sobre o modelo urbano vigente aponta, desde já, para a necessidade de novas interpretações também sobre a natureza e a qualidade desses fios de insatisfação social que são observáveis no cotidiano das cidades. Esse modelo de cidade partida carrega em si paradoxos sobre sua própria natureza reprodutiva, especialmente por pretender ser uma “corporação coletiva” de cada lugar. No entanto, ainda segundo David

Harvey (1996), para sua existência perene se requererá das forças hegemônicas empresariais a constituição de novas alianças de classe para o engenho de novas tomadas de decisões corporativas. No entanto, pelas contradições na configuração / reconfiguração dessas novas e eventuais alianças de classes, novos conflitos de interesse se apresentarão na disputa do capitalismo (e entre capitalistas) pela hegemonia geográfica desigual urbana no mundo.

A ideia de cidade como uma corporação coletiva pode sim ser explorada no limite de suas contradições para que, em termos do futuro das cidades, possa vir a ser apropriada como uma produção coletiva de nós mesmos. Como crença, quanto maior a revelação e o enfrentamento dessas contradições, mais se poderá contribuir para a desprivatização da vida. Essa é a luta que demarcará a experiência a implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico, democrático e participativo desde seu início, mas, igualmente privatizante e privatizável na sua estratégia paralela.

Referencias

HARVEY, David. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1996.

WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers
Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and
Essential Public Services – Vol. 3, N° 7

Castro, Jose Esteban (Ed.)

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Thematic Area Series — SATCUASPE TA3

Urban Water Cycle and Essential Public Services

