

VALOR ECONÓMICO, PRIVATIZACIÓN Y COMERCIO DEL AGUA

William Postigo De la Motta



El agua es un bien esencial para la vida humana; por ello, no es extraño que en la historia de la humanidad ciertas culturas le hayan atribuido incluso valores religiosos. Actualmente, el agua dulce parece hacerse cada vez más escasa y su gestión presenta importantes problemas, lo cual ha llevado a reconsiderar los valores que se atribuyen a este recurso, y la manera cómo se asigna a sus diferentes usos. Tradicionalmente, el agua se ha distribuido mediante un variado tipo de acuerdos sociales, pero no a través de mercados, basándose en la vigencia de derechos de propiedad privada sobre el agua.

De hecho, la tendencia durante el siglo XX fue modificar los marcos legales; los cuales —en casos como el del Perú— contemplaban anteriormente formas de propiedad privada, para establecer que el agua es un bien de dominio público y respecto del cual no se pueden tener derechos de propiedad particulares.

El agua tiene diversos usos, pero el principal es el riego agrícola, al que se destina la mayor cantidad del agua utilizada. Un segundo uso importante es la prestación de los servicios de agua potable, y tanto éste

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

como el riego agrícola son usos esenciales para la vida humana. El agua tiene también usos industriales en la producción de bebidas, en las actividades mineras y otras industrias, así como en la generación de energía eléctrica. Finalmente, el agua dulce también se utiliza con fines recreativos: para la natación, navegación y pesca deportiva. Además de los usos señalados, el agua sirve también como receptor de las aguas residuales urbanas, industriales y mineras, lo que usualmente ocasiona severos problemas de contaminación.

Debido a la importancia del acceso al agua potable y alcantarillado para la calidad de vida de las personas, actualmente, se ha generalizado la idea de que el acceso a estos servicios es un derecho humano que el estado debería garantizar. Sin embargo, para algunos sectores de opinión, el reconocimiento del agua como un bien económico —a partir de la Conferencia de Dublín de 1992— sería la base para la privatización de este recurso, lo cual se contrapondría con su gestión pública y con el reconocimiento del derecho al agua.

Por ello, se han desarrollado argumentos para fundamentar que el agua es un bien público y cuestionar que tenga un valor económico. Más aún; recientemente, los mismos sectores plantean que la creciente escasez del recurso agua estaría llevando a los países ricos a desarrollar una estrategia orientada a controlar las fuentes de este recurso en los países pobres, mediante las empresas transnacionales, a fin de garantizar la seguridad de su abastecimiento continuo.

En tal contexto, el reconocimiento del valor económico del agua y la privatización del recurso serían parte de una estrategia para facilitar dicho control transnacional. Asimismo, los acuerdos internacionales de comercio reforzarían tal estrategia mediante el establecimiento de disposiciones que favorecen el control del agua por las empresas transnacionales, e imponen restricciones a la soberanía de los estados nacionales para utilizar este recurso con criterios de interés público.

La preocupación por el tema de la privatización del agua y su control por las empresas transnacionales se ha reflejado en el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones involucradas en campañas para oponerse a la «privatización del agua» y su comercio, y también en la realización de un gran número de eventos sobre esta temática.

Este ensayo analiza los argumentos planteados para sustentar que el agua debe ser un bien de dominio público y que, por tanto, no debería ser sujeto de propiedad privada. En tal sentido, se revisa en detalle los

WILLIAM POSTIGO

argumentos ampliamente difundidos respecto a la naturaleza particularmente especial del agua, que determinarían la inconveniencia de una gestión privada de este recurso. Asimismo, analiza el tema del comercio internacional del agua y la posibilidad de una pérdida de control por los países pobres para decidir libremente el mejor uso de sus recursos de agua.

II. VALOR ECONÓMICO Y PRIVATIZACIÓN DEL AGUA

La Conferencia de Dublín de 1992 estableció, en su cuarto principio, que

El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a una agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo, y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos.

Briscoe (1996) desarrolla este concepto y afirma que implica la supremacía del modelo —gestión— de mercado y, por tanto, justifica el desplazamiento de las formas tradicionales de asignación del agua por el uso de instrumentos de mercado o similares.

Este principio de Dublín ha sido cuestionado radicalmente por amplios sectores de las organizaciones no gubernamentales por, supuestamente, constituir la base para la privatización del agua y su control por las empresas transnacionales (Kucharz, 2005; Clarke y Barlow, 2004; Alternativa y Cedal, 2004). La idea implícita es que en un contexto de propiedad privada sobre el agua y funcionamiento de mercados no sería posible garantizar el derecho humano al agua, lo que sólo se haría viable mediante la gestión pública de este recurso.

Como se verá más adelante, ésta es una idea errada, independientemente de la posición que se asuma en la controversia respecto de si se

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

considera conveniente o no el establecimiento de derechos de propiedad sobre el agua y el uso de mercados para su asignación, así como sobre la gestión privada de los servicios de agua potable y alcantarillado.

El concepto del derecho humano al agua se asocia a los servicios de agua potable y alcantarillado¹ (Gleick, 1998; Alternativa y Cedal, 2004; Cárdenas *et al.*, 2005; Defensoría del Pueblo, 2005), pero no al uso del agua para la agricultura. Por tanto, la contraposición entre el reconocimiento del valor económico del agua y el derecho al agua se manifiesta con relación a estos servicios. En tal sentido, uno de los principales argumentos para considerar que el agua no debería ser administrada como cualquier bien económico sería su naturaleza única, que la haría esencialmente distinta de otros bienes.

Savenije (2002) —uno de los principales propulsores de esta idea— plantea que la concepción del agua como un bien económico ordinario proviene de su asociación con los servicios de agua potable y alcantarillado —en el que sí sería relevante el valor económico—, pero que este uso es menor en comparación a los temas centrales del uso del agua, en los cuales no sería predominante dicho valor económico.

La idea del agua como un bien de naturaleza única, que determinaría la inconveniencia de su gestión privada y del establecimiento de derechos de propiedad, se sustenta en una diversidad de argumentos. En la medida que estos se repiten casi como un credo en artículos y eventos públicos, vale la pena realizar un análisis riguroso sobre tal idea. Ciertamente, no pretendemos negar que el agua sea un bien especial; pero —como veremos en la revisión de los argumentos a continuación—, no es un bien esencialmente distinto de otros como para justificar que se administre sin una debida consideración de los costos económicos involucrados.

Alternativa y Cedal plantean que el agua es un recurso fuente de vida, único, particular, de naturaleza distinta a todos los demás —excepto el aire y el sol—, al que los seres humanos han de recurrir para satisfacer

¹ La Observación General N° 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales ha definido el derecho humano al agua como «...el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina, y las necesidades de higiene personal y doméstica».

WILLIAM POSTIGO

sus necesidades vitales, individuales y colectivas. Su carácter único está ligado, entre todos los factores, al de ser insustituible.

Savenije afirma que «Para los alimentos, uno puede escoger entre pan, pasta, arroz o maíz», pero para el agua no habría alternativas, ya que sería parte de un solo sistema global. En este caso, la definición del agua como un bien global tiene como propósito negar la existencia de alternativas para el consumo del agua. De este modo, no podríamos decir que existen distintas fuentes para obtener agua; por ejemplo, distintos pozos, ríos o canales, o cuencas.

Cada partícula de agua sería parte indesligable de un solo sistema global. Este argumento parece forzado, ya que de una manera similar se podría sostener que el suelo es parte de un único sistema global: el planeta Tierra. Sin embargo, no se trata de forzar conceptos y, por ello, cabe señalar que el agua es un recurso local y, a lo sumo, regional. En efecto, los costos y beneficios del agua —por ejemplo, los problemas sanitarios o las sequías—, no son universales, sino más bien de naturaleza local o, a lo más, regional (Mehta, 2003).

De otro lado, el agua es efectivamente un bien insustituible, pero ésta no es una característica exclusiva. Por ejemplo, los alimentos no pueden producirse sin suelo agrícola² y, por tanto, el suelo agrícola es tan insustituible como el agua. Otros bienes insustituibles o esenciales para el ser humano son el vestido o el techo, y aunque las personas podrían subsistir sin ropa y sin techo en ciertos lugares del planeta, es evidente que ello sería imposible en los lugares fríos.

Por ello, estos bienes también son esenciales y aunque estamos de acuerdo en que el acceso a ellos debiera ser considerado un derecho humano, de allí no se desprende que se les deba negar el valor económico que poseen, o que por ello se justificaría proscribir la propiedad privada sobre los mismos. El caso de las medicinas es similar. Aunque se reconoce un derecho fundamental de las personas a la salud, no por ello se plantea que las medicinas —de las cuales puede depender la vida humana— deban ser necesariamente producidas por el estado, o que se les asigne la calidad de bienes de dominio público.

² Existen cultivos hidropónicos y la biotecnología, pero no parece concebible que las actuales necesidades masivas de alimentos se puedan satisfacer sin el suelo agrícola.

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

Además, la consideración del agua como un bien insustituible o esencial no pareciera tener ninguna implicancia particular para determinar si este recurso pudiera o no ser sujeto de propiedad privada, o respecto de si el funcionamiento de mercados de agua podría o no contribuir a mejorar su gestión. El agua potable se usa para satisfacer las necesidades de alimentación y aseo, pero también para regar jardines y otros usos no esenciales. Por tanto, el mercado y el sistema de precios sí podrían contribuir, al menos teóricamente, a mejorar la gestión de este recurso.

Ciertamente, la insustituibilidad del agua potable podría implicar un poder excesivo para quienes detentan la propiedad privada sobre ésta, pero al igual que con otros bienes insustituibles o esenciales, no existe razón para suponer que con la privatización el estado abdicaría de su facultad de establecer marcos regulatorios que limiten dicho poder. No obstante lo señalado, debe reconocerse que los estados de los países en vías de desarrollo se han mostrado, en general, poco capaces para ejercer un control efectivo sobre los monopolios y el sector privado, aun cuando no se trate de bienes insustituibles.

A diferencia de Alternativa y Cedal, Savenije reconoce la existencia de un valor económico en el agua, pero apoya la idea de este recurso como un bien de características exclusivas, debido a las cuales no sería necesario pagar por él para lograr su asignación eficiente. En su visión, la naturaleza única del agua se manifiesta en un conjunto de características que individualmente pueden no ser excepcionales, pero que, en conjunto, hacen del agua un bien muy especial. Tales características son: ser un bien esencial, escaso, fugitivo, que constituye un sistema global, que es voluminoso y, por tanto, difícil de transportar, que es insustituible, que no es libremente transable, y que es complejo.

Un escrutinio riguroso de estas características, sin embargo, no pareciera justificar la pretendida exclusividad que se le atribuye al agua. La insustituibilidad del agua y su naturaleza de bien esencial, así como que sea parte de un sistema global, ya se ha discutido en los párrafos anteriores. A continuación, se analizan los demás argumentos.

Respecto de la escasez del agua, Savenije comparte con Alternativa y Cedal una confusión de los conceptos. Es obvio que todos los recursos naturales son limitados y es precisamente porque son limitados o escasos que tienen un valor económico. De hecho, la propia definición como «recursos naturales», de una parte de la naturaleza, alude a su potencial utilización con fines económicos. De manera que la característica de ser

WILLIAM POSTIGO

un recurso escaso no es fundamento para considerar al agua como un bien único y declararlo como un bien de dominio público, ni tampoco para cuestionar su valor económico.

Las demás características señaladas por Savenije tampoco parecen exclusivas del agua. Que sea fugitiva y «que se escurra entre nuestros dedos» tiene que ver con su naturaleza líquida, de tal manera que la misma característica la poseen todos los demás bienes líquidos. Finalmente, la característica del agua de ser voluminosa es la que explica también las dificultades para su transporte y transabilidad, pero existen otros bienes que poseen esta característica y, por ello, se les considera no transables. Esta característica, sin embargo, es una limitante para el funcionamiento de mercados de agua, aunque el desarrollo de la infraestructura de riego ayudaría a reducir el problema. Incluso, algunos piensan que, en el futuro, la escasez de agua podría originar un comercio de este recurso similar al del petróleo.

En conclusión, los argumentos presentados por Alternativa y Cedal, así como por Savenije, no parecieran sustentar una naturaleza única del agua que justifique la negación de su característica de bien económico. El valor económico del agua se manifiesta en los diversos usos económicos que posee, de tal manera que los usuarios evidencian una disposición a pagar por este recurso³. Pero, además, para hacer disponible el agua a los usos humanos, es necesario incurrir en gastos considerables⁴, de tal manera que la propia escasez del agua para los fines humanos es suficiente justificación para el reconocimiento de su valor económico.

Sin embargo, de este reconocimiento no se desprende que el agua deba ser necesariamente asignada por el libre juego de las fuerzas del mercado. En este sentido, Perry *et al.* (1997), Gleick *et al.* (2002) y Hanemann (2005), entre otros, reconocen el valor económico del agua y, a la vez, admiten que debido a que adicionalmente posee otros valores y características de bien público, la gestión del agua requiere una intervención reguladora del estado mucho mayor que la necesaria en otro tipo de bienes. A esto Perry *et al.* le llaman gestión extra-mercado del agua, cuya finalidad sería asegurar que su manejo sirva efectiva y eficientemente determinados objetivos sociales, respecto de la cual ellos aportan argumentos pertinentes, desde una perspectiva económica.

³ Briscoe (1996).

⁴ Rogers *et al.* (2001) presentan un análisis sobre los diversos valores económicos del agua

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

En esta visión, el nivel específico y la profundidad de la intervención pública debe determinarse en función a las condiciones particulares de cada realidad involucrada. En consecuencia, es razonable que la gestión del agua deba responder también a objetivos sociales; como el de garantizar el derecho humano al agua, de tal manera que el reconocimiento del valor económico de este recurso no implica desconocer su valor social u otros valores —culturales—.

Asimismo, ello tampoco implica que la gestión privada del agua sea necesariamente mejor que la pública, o que una eventual gestión privada de los servicios de agua potable y alcantarillado excluya un rol regulador y supervisor del estado. En efecto, Estache y Rossi (2002), en un estudio para 50 empresas en 29 países de la región Asia-Pacífico, encontraron que la eficiencia de las empresas privadas de agua no era significativamente diferente de las públicas. Asimismo, Clarke, Kosec y Wallsten (2004), basándose en encuestas de hogares domésticos en Argentina, Bolivia y Brasil, afirman que existe poca evidencia de que solamente la privatización mejore el acceso a los servicios de agua. Ellos señalan también que la privatización no parece haber sido negativa para los pobres.

Otra confusión de conceptos es la que alude al agua como un bien público. En este caso se pretende que la consideración del agua como un derecho humano no sólo sería conflictiva con el reconocimiento de su valor económico, sino que implicaría que éste sea reconocido como un bien público. Alternativa y Cedal plantean que el agua es un recurso natural limitado y, en consecuencia, un bien público para la vida y la salud. Parece evidente, en este caso, que la consideración del agua como un bien público se refiere a que ésta debería ser de propiedad o «dominio público», por lo cual debería rechazarse el establecimiento de derechos de propiedad privados sobre el agua.

El concepto de bien público, en economía, tiene similitudes, pero es diferente al de propiedad o dominio público. Desde el punto de vista económico, un bien público tiene dos características principales: 1) cuando está disponible para un consumidor, también lo está para los demás consumidores; es decir, no se puede excluir a nadie del consumo de dicho bien, y 2) el consumo de un bien público por un consumidor no disminuye el de los demás consumidores; es decir, no existe rivalidad en el consumo de un bien público.

Una característica del agua es que tiene las propiedades de un bien público, cuando se encuentra en sus fuentes naturales. Sin embargo,

WILLIAM POSTIGO

una vez que el agua empieza a ser utilizada en la agricultura o el servicio de agua potable, asume las características de un bien privado. Aun cuando usualmente el agua de riego se maneja en forma asociativa y las aguas utilizadas por un agricultor pueden ser utilizadas más abajo por otros; en muchos casos, el consumo de agua por uno puede impedir su uso por otros agricultores. Por tanto, aunque no de manera absoluta, existe rivalidad en el consumo.

Más aún, alguien podría construir un canal para captar agua de riego, siempre que contara con las autorizaciones respectivas, y podría excluir a los demás del uso de este recurso. En cuanto al servicio de agua potable, éste claramente puede excluir a quienes no paguen por el servicio. Cabe señalar, igualmente, que el uso del agua como receptor de residuos de diversa naturaleza corresponde también a las características de un bien —mal— público.

En consecuencia, desde un punto de vista puramente económico, el agua es, a la vez, un bien privado y un bien público⁵, y por ello se justifica que la asignación del recurso sea efectuada con la intervención del estado, ya sea directamente, mediante mecanismos de asignación —como los existentes en la mayoría de países—, o indirectamente, a través de un rol regulador, si es que se han establecido derechos de propiedad privados sobre el agua.

En el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado, el acceso universal genera externalidades sanitarias positivas, en tanto reduce la posibilidad de epidemias de enfermedades gastroenterológicas. Además, el solo hecho de saber que existe un acceso universal genera bienestar para la sociedad, mientras que la existencia de familias sin acceso genera malestar o pérdida de bienestar económico⁶. Sin embargo, el reconocimiento del acceso al agua potable y alcantarillado como un derecho humano, que obliga al estado a garantizar el acceso universal a estos servicios, no implica necesariamente que estos deban manejarse como bienes de dominio público.

El caso de Chile evidencia que es posible garantizar el derecho al agua mediante un sistema adecuado de subsidios, aun si el estado privatiza dichos servicios. En ese país, las empresas de agua potable y alcantarillado

⁵ Perry *et al.* y Hanemann.

⁶ Las personas, en general, están dispuestas a pagar más por el agua potable con la finalidad de subsidiar a quienes no pueden pagar por ésta.

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

se han privatizado, e incluso se aplican derechos de propiedad sobre el agua y, sin embargo, el estado otorga un subsidio a las familias pobres para un consumo mensual gratuito de hasta 20 m³ de agua potable. De otro lado, tampoco es indispensable establecer la vigencia de derechos de propiedad sobre el agua para que exista una gestión privada de los servicios de agua potable y alcantarillado, como se observa en el caso de Colombia y otros países.

Por tanto, el reconocimiento del derecho humano al agua no tiene por qué contraponerse con el reconocimiento de su valor económico, ni tampoco con la posibilidad de una gestión privada de este recurso; particularmente, en el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado. Siguiendo a Perry *et al.*, las decisiones sobre el grado en que se permite la participación privada en la gestión del agua deberían responder a las circunstancias de cada caso particular. Es decir, que deberían sustentarse en consideraciones prácticas, antes que ideológicas.

Bajo este marco, difícilmente puede sostenerse que la privatización es la panacea que puede resolver todos los problemas de los servicios de agua potable en el Perú. En muchas ciudades pequeñas se carecería de los incentivos suficientes para atraer inversionistas privados, interesados en la gestión de sus servicios; por lo que, en tales casos, sería indispensable que el estado mantenga la gestión pública del agua potable.

Del mismo modo, difícilmente se podría negar que la gestión pública de estos servicios ha fracasado en el Perú, no obstante los intentos de reforma que se han ejecutado, incluyendo la inyección de cuantiosos recursos de la cooperación técnica y financiera. Es indudable, por consiguiente, que existe un espacio para la participación de inversionistas privados en la forma de concesiones u otras formas de participación privada en los servicios de agua, que podría contribuir efectivamente a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de estos servicios.

Sin embargo, la presencia de serios riesgos en el otorgamiento de concesiones privadas para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado debería ser motivo de cautela⁷. En primer lugar, la onerosa condicionalidad que caracteriza a los contratos de concesión privada crea la posibilidad de que el estado, en caso de que fracase la privatización, se vea enfrentado a importantes pasivos, como consecuencia de las

⁷ Otros riesgos de la privatización de los servicios de agua y la manera de enfrentarlos se analizan en Gleick (2002).

WILLIAM POSTIGO

demandas de las empresas ante los centros internacionales de arbitraje.

En los casos de Bolivia y Argentina, el fracaso de la privatización de los servicios de agua ha generado demandas multimillonarias a los estados de dichos países, con una alta posibilidad de éxito para las empresas demandantes. Para enfrentar este riesgo, es muy importante que los contratos de concesión sean de conocimiento público con anticipación a su firma, de tal manera que se pueda producir un debate público sobre sus contenidos y los riesgos implícitos.

En segundo lugar, los países que enfrentan problemas de debilidad institucional del estado suelen tener grandes dificultades para establecer organismos reguladores técnica y políticamente fuertes, capaces de realizar una regulación eficiente de estos servicios. La recomendación usual es que los organismos reguladores se establezcan con suficiente anticipación a los procesos de concesión, de modo tal que puedan entrenarse con la regulación de las empresas mientras éstas son públicas.

Es importante también que la selección del personal de los organismos reguladores sea efectuada mediante procesos transparentes de selección por concurso, incluyendo su personal gerencial y directivo. Asimismo, dichos organismos deberían disponer de recursos importantes para la capacitación especializada de su personal. La mayoría de estos criterios se ha cumplido en Perú con el organismo regulador SUNASS, a pesar del cambio de tres gerentes generales en los últimos cuatro años, lo que inevitablemente refleja una capacidad institucional inferior en comparación con la de sus pares en electricidad y telefonía.

Un tercer riesgo importante proviene de la vulnerabilidad de las privatizaciones en este sector al ataque político. No es casual que los principales fracasos de los procesos de privatización en América Latina se hayan producido en el tema del agua potable y alcantarillado, en casos como el de la ciudad de La Paz, donde no obstante las importantes mejoras logradas en el servicio, con tarifas significativamente bajas en comparación a otros países de la región, los problemas originados en El Alto hicieron que la privatización fracasara⁸.

⁸ Según manifiestan funcionarios de SISAB —el organismo regulador del agua en Bolivia—, la empresa privada Aguas de Illimani logró una cobertura del 100% con 24 horas de suministro en el subsector de La Paz (excluye El Alto), no obstante que la tarifa era aproximadamente la mitad de la de Lima. El fracaso llegó porque en el subsector de El Alto —relativamente, más pobre—, a pesar de que la empresa cumplió

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

A este respecto, con frecuencia, los promotores de la privatización suelen ofrecer beneficios sobreestimados, lo cual crea expectativas desmedidas en la población y, a la larga, deviene en una seria desventaja cuando surgen problemas. Los sectores que se oponen a la privatización suelen explotar las expectativas insatisfechas para lograr la adhesión de las mayorías y propiciar el fracaso de estos procesos. Con el fin de enfrentar este problema, es muy importante que la privatización se realice luego de amplios procesos de debate público, en los cuales pueda garantizarse el apoyo mayoritario de la población al otorgamiento de la concesión privada. Asimismo, debería tenerse mucho cuidado en no generar expectativas exageradas que, posteriormente, puedan redundar en pérdida de confianza de la población y en el cambio de su opinión sobre la pertinencia de la privatización.

Como puede apreciarse, ni la privatización ni la continuidad de la gestión pública constituyen soluciones generales a los problemas de desarrollo de los servicios de agua potable y alcantarillado en el Perú; pero, una combinación inteligente de ambas, en la que se opte por concesiones privadas en ciertos casos, asociaciones público-privadas en otros y gestión pública en los demás, debería ser la respuesta pertinente a la realidad de cada caso particular. Cabe destacar, sin embargo, que aun en ciudades donde la participación privada podría ser viable económicamente, la fuerte oposición de sectores organizados de la población al otorgamiento de concesiones privadas podría hacerlas políticamente inviables.

En este contexto, un argumento utilizado ampliamente en el Perú, en contra de una posible participación de inversionistas privados en los servicios de agua, es que se incrementarían las tarifas. En Postigo (2003) se presenta una estimación de los costos reales de la prestación del servicio que evidencia el marcado retraso de las tarifas por los servicios de agua potable y alcantarillado en el Perú. La situación generalizada de retraso tarifario debilita financieramente a las empresas prestadoras y las incapacita para atender las necesidades de mayor cobertura y mejor calidad de estos servicios. De allí que el incremento de las tarifas promedio sea indispensable para lograr que las empresas logren la necesaria viabilidad financiera.

con instalar las redes, las familias no podían acceder al servicio debido al alto costo de la conexión domiciliaria. En este caso, el gobierno debió haber otorgado un subsidio. Como no lo hizo, la población se rebeló en contra de la empresa.

WILLIAM POSTIGO

Una decisión de este tipo es inevitablemente impopular y ello explica el porqué las autoridades municipales en el Perú han llevado las empresas a una situación de aguda crisis financiera, manteniendo las tarifas atrasadas, lo que se refleja también en el deterioro de la calidad del servicio. Sin embargo, la insistencia en el argumento del incremento de las tarifas, como un resultado negativo de la privatización, contribuye a difundir la idea de que las tarifas actuales estarían en un nivel correcto y que no sería necesario incrementarlas.

Ello favorece la creación de un ambiente contrario al necesario incremento de tarifas, indispensable para la resolución de los problemas de estos servicios por las propias empresas municipales. La imposibilidad o dificultad de incrementar las tarifas impide que las empresas sean capaces de superar sus serios problemas financieros, lo cual las inhabilita para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios. De este modo, y posiblemente sin darse cuenta, se fortalecen los argumentos de los partidarios de la privatización sobre la pésima administración pública y muy mala calidad del servicio.

En el citado artículo de Postigo se sostuvo, hace tiempo, que las tarifas promedio podrían incrementarse, significativamente, para mejorar la situación financiera de las empresas, si se replantea el esquema de subsidios vigente para que estos sólo favorezcan a quienes realmente los necesitan, y no a los sectores que pueden pagar el costo real⁹. La situación actual, en casi todas las ciudades del Perú, es que los usuarios domésticos, incluyendo los sectores de ingresos más altos, se benefician de tarifas subsidiadas para el consumo de agua potable y alcantarillado. No se trata, entonces, de eliminar los subsidios, pero sí de racionalizarlos y aplicarlos sólo a quienes los necesitan, independientemente de si la gestión de los servicios es pública o privada.

Como se ha señalado, la opción de un subsidio racional no es incompatible con la gestión privada de los servicios, tal como lo demuestra el caso ya mencionado del agua en Chile y el caso del servicio de electricidad en el Perú, donde coexisten empresas privadas y públicas y se aplica un subsidio a las familias que consumen menos de 100 kw/h por mes.

Una característica del agua que merece una atención especial es el alto nivel de politización que existe respecto al manejo de este recurso, lo cual parece estar relacionado con su naturaleza de bien esencial. Ésta,

⁹ También, ver Postigo (2003).

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

por cierto, no es una característica exclusiva del agua porque, en muchos países, incluyendo el Perú, el pan solía ser un bien cuya subida de precio podía ocasionar crisis políticas¹⁰, lo cual sería atribuible a su característica de ser esencial en la dieta de las personas. Sin embargo, a diferencia del pan y otros bienes esenciales, el agua es un bien que se ha utilizado y asignado, tradicionalmente, por arreglos de distinta naturaleza, pero no mediante el mercado.

Más aún, el hecho que durante mucho tiempo los seres humanos hayan utilizado el agua sin ninguna transformación, es decir «como dios la puso en el planeta», influye también en la percepción general del agua como un bien prácticamente libre y gratuito. Esto es particularmente fuerte en sociedades rurales o de reciente urbanización, en las que hasta no hace mucho las familias utilizaban libremente el agua para el consumo humano. De allí que en Perú se utilice la expresión «nos quieren cobrar hasta el agua» para referirse al cobro de algo que no corresponde o en exceso.

De este modo, en la cultura de mucha gente, el agua es un bien por el que no se debería cobrar o pagar. Ello influye también en la conformación de una fuerte corriente de opinión contraria a la privatización de los servicios de agua que no puede ser ignorada¹¹. No obstante, de allí no se desprende que la privatización¹² de los servicios de agua sea necesariamente inconveniente para su asignación eficiente o para la vigencia de un derecho humano al agua.

En el caso particular del Perú, la realidad de los servicios de agua potable y alcantarillado —estancados en una cobertura urbana del 82% en agua potable y 76 % en desagüe— evidencia que la gestión estatal, y especialmente municipal, de las empresas prestadoras de estos servicios ha fracasado en la resolución de los problemas de acceso, pero también de calidad. Esta situación, así como las graves ineficiencias de gestión que caracterizan a las empresas de agua y saneamiento, hacen inevitable la consideración de la posibilidad de una participación de la inversión privada en sus diferentes formas, en la gestión de estos servicios.

¹⁰ La historia ha registrado que la revolución rusa se inició en una panadería al grito de «queremos pan».

¹¹ Por esta razón, no es extraño que en el Perú se haya privatizado los servicios de telecomunicaciones y electricidad, pero no los de agua.

¹² Existen diversas formas de privatización, aunque algunos pretendan que la concesión de los servicios de agua a privados no constituya una privatización.,

WILLIAM POSTIGO

De hecho, el año 2005, se entregó la primera concesión privada de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Tumbes —norte del Perú—, con claro apoyo inicial de la población y ante la expectativa de que su esperanza —postergada por años y años— de tener acceso a servicios de calidad ahora sí será lograda. Sin embargo, en vista de lo politizable que es el tema de agua, es impredecible si esta privatización será duradera o si sucumbirá frente al ataque político. Un elemento a favor de la concesión privada es que ésta se ha hecho bajo el compromiso de dos aumentos en la tarifa, de 6% cada uno, durante los primeros cinco años, lo cual sería aceptado por la población.

Para facilitar esta propuesta, el estado y la cooperación alemana han aportado recursos con el fin de sanear financieramente la empresa, lo que plantea la interrogante de si lo mismo podrá hacerse con todas las empresas, o porqué no se hace lo mismo con las empresas públicas. Claramente, el cumplimiento de la promesa ofrecida al pueblo de Tumbes de ampliar sustancialmente la cobertura y mejorar la calidad del servicio será la clave para que esta privatización pueda ser exitosa y sostenible.

La siguiente concesión privada en el Perú se ha planteado para la ciudad de Piura —una de las más grandes en el norte del país—, pero, en este caso, hay una oposición más fuerte, a pesar de que, aparentemente, un sector mayoritario de la población apoyaría la concesión privada. El apoyo de la población en estos dos casos se explicaría por la eterna postergación de las expectativas de la población, dado que solamente el 60% de la población urbana tenía acceso al agua y contaba con un servicio intermitente al que difícilmente se le podría llamar de agua «potable». Esta situación de apoyo popular, sin embargo, no es generalizada en el país, y se observa una oposición mucho más fuerte al otorgamiento en concesión privada de los servicios de agua potable y alcantarillado en las zonas del centro y sur del Perú.

III. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y EL COMERCIO DEL AGUA

Como se ha señalado, la oposición al reconocimiento del valor económico del agua, parte de la idea de que ello abriría el camino para la privatización del agua y su control por los intereses transnacionales. Según este argumento, los acuerdos internacionales de comercio incluyen

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

disposiciones que reducen significativamente la posibilidad de que los países pobres puedan aplicar políticas independientes respecto del manejo del agua, lo cual sería parte de la estrategia de control transnacional.

Según Kucharz (2005), un escenario de buques mercantes que transportan millones de toneladas de agua dulce de Alaska a China o de Noruega a Chipre puede parecer absurdo, pero sería real, debido a la creciente escasez de agua. En el caso del acuífero guaraní, Bruzzone (2004) ha denunciado el interés de Estados Unidos y Europa por tomar el control de este importante recurso. En tal contexto, la inclusión del agua en los acuerdos internacionales de comercio crea riesgos para un control nacional del agua. Gleick *et al.* (2002) plantean que aunque el comercio de agua cruda está limitado por el elevado costo de transporte, el contenido de textos como el del Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS) o NAFTA es suficientemente ambiguo como para generar dudas sobre la libertad de los gobiernos para un manejo del agua que responda a sus intereses nacionales.

En un documento presentado al Cuarto Foro Mundial del Agua, el IDRC-Canadá y Visión Social del Agua de Bolivia (2006) plantean que los esquemas de arbitraje establecidos en los acuerdos internacionales de comercio tienen limitaciones sustantivas, institucionales y procesales. En particular, plantean que dicho sistema favorece a los inversionistas, es poco transparente, defectuoso y está sujeto a la captura y riesgo moral.

La inclusión de cláusulas de arbitraje en los acuerdos internacionales de comercio es una fuente justificada de suspicacia. Según tales cláusulas, un estado nacional podría ser demandado ante una corte arbitral, si decidiera tomar medidas que las compañías consideran que afectan sus intereses. Un gran problema en este caso es la pérdida de soberanía, en tanto tales demandas no pueden resolverse en las cortes nacionales, cuya finalidad es la protección del interés público, sino que son sometidas a árbitros que provienen del sector empresarial y que, usualmente, tienen una mayor preocupación por la protección de los intereses empresariales. Uno podría pensar incluso que sería mejor para un país pobre que los casos se resolvieran en las cortes nacionales de los países desarrollados, de los que provienen las empresas transnacionales, porque allí habría mayores posibilidades que en una corte arbitral se dé una sentencia que tome debida cuenta del interés público¹³.

¹³ Cabe precisar que sólo es una observación, no una propuesta.

WILLIAM POSTIGO

Un punto clave en esta cuestión es determinar si la previsión de Kucharz respecto de la generalización del comercio de agua cruda puede hacerse realidad en un plazo previsible. Según Gleick *et al.*, son improbables las exportaciones a gran escala y largo plazo de agua cruda fuera de las fronteras, debido principalmente al elevado costo de transporte del agua. Ellos mencionan que el costo por transportar el agua en tanques es de 2 a 4 dólares por m³, o incluso más, dependiendo de las distancias involucradas, lo cual haría inviable el comercio internacional de agua cruda, en tanto existen alternativas con menores costos, que incluyen la desalinización.

No obstante lo señalado, el interés manifestado por los países ricos en las negociaciones internacionales sobre el agua justifica la cautela y análisis riguroso de nuestros países, a fin de evitar que el marco jurídico del comercio internacional establezca limitaciones a nuestra soberanía en el manejo del agua.

De otro lado, Hoekstra y Hung (2005) sostienen que el denominado «comercio virtual» del agua puede ser un mecanismo para lograr un uso eficiente del agua a escala mundial. Mediante éste, un país escaso en agua podría orientar sus importaciones a productos que requieren mucha agua en su producción, y sus exportaciones a productos que requieren menos agua. De este modo, sería atractivo para los países escasos en agua asegurar su obtención importando productos intensivos en este recurso, en lugar de producir internamente todos los bienes intensivos en agua.

Los autores coinciden en que la principal limitación para el comercio de agua es el costo de su transporte, y plantean que el «comercio virtual» es una opción realista. Asimismo, ellos reconocen que, en los hechos y por vía de una subvaluación del costo del agua contenida en los productos, los países ricos en agua, especialmente aquellos subdesarrollados, estarían subsidiando a los que tienen escasez de este recurso.

Chapagain *et al.* (2005) señalan que países como Japón, México, Italia, China y Argelia ahorran sus escasos recursos de agua por vía del comercio internacional de productos agrícolas. En contraste, Estados Unidos, Australia, Argentina, Canadá, Brasil y Tailandia son países que «exportan» agua vía sus productos agrícolas de exportación. Por consiguiente, al menos en el caso de Estados Unidos, no se estaría produciendo la importación «virtual» de agua que se supone podrían buscar los países desarrollados.

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

Es evidente que la propuesta de comercio virtual del agua coincide mejor con la idea de un control transnacional sobre este recurso; pero, como es obvio, el solo control sobre el agua en los países pobres sería insuficiente porque en este caso también se requeriría el control del suelo para hacer posible la producción agrícola. En tal contexto, la idea de separar la propiedad del agua de la del suelo —que es uno de los puntos centrales en las propuestas para establecer derechos de propiedad sobre el agua— no sólo sería incongruente, sino hasta cierto punto contradictoria con la estrategia del control transnacional.

Además, el control del suelo agrícola plantea problemas particulares, dado que en los países tropicales —como los amazónicos— las zonas donde existe la mayor abundancia de agua no son precisamente las que cuentan con mayores extensiones de tierras utilizables en la agricultura. Por lo que, en esos casos, se requerirían inversiones importantes y eventualmente onerosas —desde el punto de vista económico— para trasladar el agua de las zonas abundantes en agua a las zonas abundantes en suelos. Ello puede complicar fuertemente, aunque no necesariamente lo hace imposible, que las empresas transnacionales puedan tomar el control sobre estos recursos.

En el Perú, por ejemplo, sería necesario traer agua de la cuenca amazónica —donde es abundante— hacia la costa, lo cual podría ser excesivamente costoso. De otro lado, si esto fuera económicamente posible, podría también considerarse como una oportunidad para generar empleo y desarrollo económico; aunque, a la vez, podría generar importantes riesgos ambientales.

Cabe señalar, de otro lado, que en los propios países desarrollados se descargan enormes cantidades de agua en el mar; por ejemplo, en las aguas del Mississippi —Estados Unidos— o en las del Rin —Europa—. Si hubiese necesidad de importar agua de otros países, lo menos costoso sería extraerla de tales ríos, antes de que se pierda en el mar. Aun si hubiese interés en los países desarrollados de importar las aguas crudas de los países pobres, ello representaría una oportunidad importante para países que, como Argentina —Río de La Plata— y Brasil —río Amazonas—, desaguan enormes cantidades de agua dulce en los océanos.

En consecuencia, no puede descartarse el interés de las empresas transnacionales por controlar los recursos de agua dulce en la región, ni que la promoción de la privatización del recurso, por vía del establecimiento de derechos de propiedad sobre el agua al estilo chileno, forme parte de

WILLIAM POSTIGO

una estrategia para lograr dicho control. En el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado, el interés de las grandes transnacionales del agua potable es mucho más evidente. Sin embargo, aun en este caso no parece razonable el rechazo cerrado a la inversión extranjera en las actividades económicas vinculadas con el uso del agua.

La aceptación o rechazo de la inversión extranjera es también motivo de controversia, y podría ser el tema de otro ensayo. En mi opinión, la negociación con las empresas transnacionales es inevitable en muchos casos, y probablemente también lo sería si el Perú decidiera promover una participación más amplia de la inversión privada en los servicios de agua potable y alcantarillado. Este tema plantea riesgos importantes debido al enorme poder económico y político de las empresas transnacionales, y es un reto para las autoridades públicas lograr las condiciones internas que permitan establecer estrategias nacionales consensuadas para el manejo de los recursos naturales, de tal manera que sobre esa base se negocie con las empresas transnacionales, salvaguardando adecuadamente el interés nacional.

CONCLUSIONES

El análisis presentado permite apreciar que, desde un punto de vista económico, el agua posee las características tanto de un bien privado como de un bien público. Se ha mostrado que el agua posee características similares a las de otros bienes económicos, y que su pretendida naturaleza única es, en rigor, bastante discutible. Sin embargo, sus características de bien público implican que la asignación y uso de este recurso no pueden dejarse al libre juego del mercado, y que se justifica la intervención del estado en su gestión. Pero, al mismo tiempo, su naturaleza de bien privado implica que en ciertos casos podría ser pertinente la asignación de formas adecuadas de derechos de propiedad sobre el agua, así como el uso de mercados en la asignación de este recurso. Ello implica que no habría argumentos suficientes para considerar que una asignación del agua, donde se incluya la consideración de objetivos sociales, requiera necesariamente que las aguas sean de dominio público. En el caso particular de los servicios de agua potable y alcantarillado, el reconocimiento de un derecho humano a tener acceso a estos servicios no se contrapone con la gestión privada de los mismos, como lo demuestra

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

el caso de Chile. Empero, existen riesgos de diversa naturaleza, entre ellos la debilidad del estado para regular adecuadamente a las empresas privadas, la onerosa condicionalidad de los contratos en la eventualidad de un fracaso de la privatización, y también la vulnerabilidad de las concesiones privadas al ataque político, que pueden determinar el fracaso de la participación privada. Por este motivo, los riesgos de la privatización deben ser adecuadamente evaluados y discutidos abiertamente mediante debates públicos, con anterioridad a la decisión de aceptar la participación de inversionistas privados en la gestión del agua potable.

Respecto de los riesgos del comercio internacional para el control del agua por los estados nacionales, y la posibilidad de que dicho control pase a las empresas transnacionales, pareciera que el contenido de los acuerdos de comercio efectivamente sería convergente con los intereses transnacionales. Sin embargo, dado que el transporte del agua cruda es muy costoso, no parece viable que este comercio pueda ser rentable en un futuro previsible.

De allí que el interés principal podría estar en el acceso a los abundantes recursos de agua en los países pobres por vía del denominado «comercio virtual» del agua; en cuyo caso, sin embargo, se requeriría también el control del suelo agrícola. Ello implica que los países ricos en agua deben ser cuidadosos en desarrollar una estrategia adecuada para mantener el control nacional sobre sus recursos de agua, lo cual ciertamente no debería ser un obstáculo para aprovechar las oportunidades de generación de empleo y desarrollo en base a la producción y exportación agrícola.

bibliografía

ADERASA

2005 «Las tarifas de agua potable y alcantarillado en América Latina», Grupo de Tarifas y Subsidios (<http://www.aderasa.org/es/documentos3.htm?x=654>).

ALTERNATIVA y CEDAL

2004 *Desafíos del derecho humano al agua en el Perú*, Lima, Perú.

BRISCOE, John

1996 «Water as an economic good: the idea and what it means in practice», The World Bank, a paper presented at the World Congress of the International Commission on Irrigation and Drainage, Cairo.

BRUZZONE, Elsa

2004 «El agua potable: nuevo recurso estratégico del siglo XXI. El caso particular del acuífero guaraní», *Revista Realidad Económica*, núm. 204, IADE, Buenos Aires, Argentina (<http://www.iade.org.ar/Re/Articulos/Na/PDF/204%20Bis.pdf>).

CÁRDENAS, N., P. MAKOVSKI, E. RODRÍGUEZ, L. VARGAS, R. VARGAS y M. CORDERO

2005 *Construyendo ciudadanía: el derecho humano al agua*, Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio del Derecho a la Salud, Lima.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO- Canadá y VISIÓN SOCIAL DEL AGUA-Bolivia

2006 «Agua y sus servicios, acuerdos internacionales de comercio e inversión, tribunales arbitrales internacionales: ¿de espaldas al

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

hombre común? Una propuesta de ajuste a la naturaleza e historia del derecho de aguas y sus servicios», documento de trabajo para la sesión sobre Agua y acuerdos de inversión y comercio, Cuarto Foro Mundial de Aguas, México (http://www.uneca.org/awich/WWF4/Background%20Documents/IDRC_MexicoRev4.doc).

CHAPAGAIN, AK, AY HOEKSTRA y H. SAVENIJE

2005 «Saving water through global trade», *Value of Water Research Report Series*, núm. 17, UNESCO-IHE/Institute for Water Education, Delft, The Netherlands.

CLARKE, GRG, K. KOSEC y S. WALLSTEN

2004 «Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America», *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 3445, noviembre.

CLARKE, T. y M. MARLOW

2004 «La furia del oro azul: la privatización de los servicios de agua en Latinoamérica», en *Memoria*, Revista Mensual de Política y Cultura, núm. 188, octubre (<http://www.memoria.com.mx/188/Clarke.htm>).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 *Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado*, Informe Defensorial N° 94, Lima, Perú

ESTACHE, A. y M. ROSSI

2002 «How different is efficiency of public and private water companies in Asia?», *The World Bank Economic Review*, vol. 16, núm. 1, Washington DC, pp. 139-148.

FREEMAN, AM III

2000 «The valuation of environmental health damages in developing countries: some observations», Economy and Environment Program for South East Asia (EEPSEA) (<http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10536139930rick.pdf>).

GLEICK, PH

1998 «The human right to water», en *Water Policy*, núm. 1, pp. 487-503.

WILLIAM POSTIGO

GLEICK, PH, G. WOLF, EL CHALECKI y R. REYES

2002 «The new economy of water: the risks and benefits of globalization and privatization of fresh water», Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, California.

HANEMANN, M.

2005 «The value of water», University of California, Berkeley (<http://are.berkeley.edu/courses/EEP162/spring05/valuewater.pdf>).

HEINZERLING, L. y F. ACKERMAN

2002 «Pricing the priceless: cost benefit analysis of environmental protection», Georgetown Environmental Law and Policy Institute, Georgetown University Law Center.

HOEKSTRA, AY y PQ HUNG

2005 «Globalisation of water resources: international virtual water flows in relation to crop trade», en *Global Environmental Change*, Elsevier.

KUCHARZ, T.

2005 «El comercio con los servicios y la privatización del agua. Tendencias globales. La apuesta de las empresas españolas en América Latina», Madrid (http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/doc_ODG_seminario_2_04_2005_sector_agua.pdf).

MEHTA, L.

2003 «Problems of publicness and access rights: perspectives from the water domain» (<http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/Mehta.pdf>). También, publicado en KAUL, Inge, Pedro CONCEICAO, Katell LE GOULVEN y Ronald U. MENDOZA (eds.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, UNDP/Oxford University Press).

PERRY, CJ, M. ROCK y D. SECKLER

1997 «Water as an economic good: a solution or a problem?», *Research Report*, núm. 14, International Irrigation Management Institute, Sri Lanka.

VALOR ECONÓMICO DEL AGUA

POSTIGO, W.

2003 «Situación de la prestación de servicios públicos domiciliarios en el Perú», en *Memoria, 1998-2003*, Adjuntía para los Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo, Lima, Perú.

ROGERS, P., R. BHATIA y A. HUBER

2001 «El agua como un bien económico y social: cómo poner los principios en práctica», *TAC Background Papers*, núm. 2, Global Water Partnership, Chile.

SAVENIJE, H.

2002 «Why water is not an ordinary economic good or why the girl is special», en *Physics and Chemistry of the Earth*, núm. 27, pp. 741-744.