

# La gestión pública participativa en materia de aguas

**PEDRO ARROJO AGUDO**

Departamento de Análisis Económico. Universidad de Zaragoza



**A**l igual que asumimos que un bosque es mucho más que un almacén de madera, desde la Nueva Cultura del Agua se viene insistiendo en que ríos, lagos y humedales no pueden seguir siendo considerados como simples canales o depósitos de H<sub>2</sub>O, sino que deben ser entendidos y gestionados como ecosistemas vivos. De su salud y funcionalidad se derivan otros muchos servicios y valores sociales, ambientales y emocionales, más allá del valor del agua dulce como recurso económico. Si queremos, en suma, hablar de “governabilidad” del agua, es preciso ante todo identificar y reconocer los valores y funciones en juego.

◆ Funciones ecológicas como sostén de há-

bitats fluviales, ribereños, estuarinos, deltaicos y costeros, con especial trascendencia en lo que se refiere a pesquerías de aguas dulces y marinas.

- ◆ Funciones de autodepuración de las aguas de esos ecosistemas.
- ◆ Funciones reguladoras de acuíferos, humedales y zonas de inundación fluvial, claves en la amortiguación de impactos de las sequías y crecidas.
- ◆ Funciones geodinámicas de gestión de flujos sólidos y sedimentos, básicas para la conservación de deltas y playas.
- ◆ Funciones de salud pública, de cohesión social y de bienestar público.
- ◆ Valores patrimoniales, paisajísticos y de identidad territorial.

- ◆ Valores lúdicos y emocionales ligados a estos ecosistemas y sus entornos.
- ◆ Funciones y valores productivos, tanto en el sector agrario como en el energético, el industrial y de servicios.

Los valores que han presidido a lo largo del siglo XX la gestión de aguas han sido los productivos, bajo la prioridad central de favorecer el desarrollo económico, siguiendo los enfoques “de oferta” alumbrados por el Regeneracionismo Costista. Tales enfoques, que sin duda tuvieron consistencia y razón de ser en la España de hace un siglo, no son válidos en la España del siglo XXI.

## La crisis de los modelos “de oferta”

Los propios argumentos desarrollistas de este tipo de enfoques se topan hoy con fuertes contradicciones y problemas:

1. *Problemas de irracionalidad económica:* Las tradicionales políticas hidráulicas y las llamadas estrategias “de oferta”, basadas en grandes obras hidráulicas bajo masiva subvención pública, se demuestran hoy ineficientes y no rentables, desde el punto de vista económico.

2. *Problemas de insostenibilidad:* Hemos degradado, cuando no destruido, a menudo de forma irreversible, las funciones, ciclos y equilibrios de la mayor parte de nuestros ecosistemas acuáticos.

3. *Problemas sociales y de gobernabilidad:* Se ha deteriorado el nivel de aceptabilidad social de los tradicionales modelos tecnocráticos y autoritarios que han presidido las políticas hidráulicas, “exiggeneral”, tradicionalmente centrado en los valores productivos del agua como recurso, entra en crisis en la medida en que el interés ciudadano se abre a nuevas perspectivas y valores. El río, como patrimonio natural, pasa a percibirse como un problema ciudadano, y no como un simple canal de H<sub>2</sub>O. El reto ►

► se sitúa en superar la tradicional mitificación productivista (cada vez más alejada de la racionalidad económica), abriendo nuevos enfoques de sostenibilidad, eficiencia y gestión participativa.

### La privatización, un camino de modernización equivocado

Ante el agotamiento de los enfoques de oferta, y el burocratismo que suele lastrar la tradicional gestión pública, las instituciones financieras internacionales vienen promoviendo, en nombre de la eficiencia, nuevos modelos de gestión de aguas basados en relaciones de mercado y en la privatización de los servicios de abastecimiento y saneamiento.

Es llamativa, no obstante, la “hidroesquizofrenia” del Banco Mundial, que, promoviendo por un lado esos procesos de privatización de los servicios urbanos en las grandes urbes, sigue destinando masivas inversiones públicas a la construcción de grandes presas cuya rentabilidad, aun a largo plazo, se viene demostrando negativa. Inversiones que cargan, eso sí, sobre la deuda pública de los países empobrecidos o en desarrollo.

Más allá de esta contradicción, la progresiva “anorexización” de la función pública que viene promoviéndose desde el modelo globalizador vigente, está llevando a muchos ayuntamientos a “vender los muebles”, concesionando por largos periodos de tiempo sus servicios de agua y saneamiento a las grandes compañías transnacionales del sector. Se trata de un proceso en el que los ciudadanos estamos pasando progresivamente a ser clientes. Tal proceso, en el caso de las comunidades más pobres, implica profundizar su marginación. Por ello, la reacción no se ha hecho esperar, especialmente en América Latina.

Tras más de una década de presiones y experiencias privatizadoras, las principales expectativas y pretendidas ventajas de tales estrategias se han visto frustradas. En la medida en que no se trata de abrir la competencia “en el mercado”, sino “por el mercado”, es decir por conseguir la concesión, los esperados efectos positivos de la competencia se evaporan. Tratándose de lo que se llama un “monopolio natural”, lo que se hace es pasar de un monopolio público a un monopolio privado. En estas condiciones, la competencia lejos de ampliarse ha tendido a restringirse. Mientras antes salían



a concurso público múltiples contratos de obras, mantenimiento y aplicación de nuevas tecnologías, a los que concursaban multitud de pequeñas y medianas compañías especializadas, tras la privatización, las transnacionales concesionarias han tendido a “blindar” los “mercados secundarios”, imponiendo sus propias tecnologías y capacidades, lo que ha supuesto una drástica reducción de la competencia en la práctica. Por otro lado, la expectativa de que la iniciativa privada inyectaría fondos que paliarían la penuria financiera de las instituciones públicas, se ha demostrado falaz. En Argentina, por ejemplo, que tras diez años de privatización ha decidido devolver la gestión de aguas urbanas al sector público, el 90% de las inversiones realizadas en este tiempo han sido públicas. Dicho en otras palabras, las grandes transnacionales, más que aportar fondos y arriesgar inversiones a largo plazo, han acabado gestionando inversiones públicas, especialmente del Banco Mundial y de otras instituciones financieras internacionales.

En estas condiciones, el problema del acceso al agua potable por parte de las comunidades más pobres, lejos de paliarse, se ha agravado. Y es que los pobres nunca han sido un buen negocio en espacios de

libre mercado. Durante la última década, el número de personas sin acceso garantizado a aguas potables no ha parado de crecer, estimándose hoy en más de 1.200 millones, lo que conlleva unas 10.000 muertes diarias, en su mayoría niños. Y no porque les falte el agua, como suele decirse. Como es lógico, la mayoría de los pueblos se han asentado en riberas de ríos y lagos o en zonas donde las aguas subterráneas son accesibles a través de pozos. El problema está en que hemos matado o degradado los ecosistemas acuáticos, de los que muchas poblaciones beben y se nutren (pesca). Matar un río en España es sin duda un drama, pero nadie temerá recibir agua envenenada por sus grifos. Sin embargo, en buena parte del mundo, polucionar un río significa no sólo matar la pesca y la vida en el río, sino también envenenar a cientos de miles de personas en comunidades pobres que viven en estrecha relación con la naturaleza.

El Banco Mundial se ha equivocado, y en la medida que se trata de un banco público, alimentado con nuestros impuestos, nos hemos equivocado todos. Aunque ciertamente la actitud de las transnacionales del agua, en su búsqueda de mercados “no regulados”, dista mucho de ser ética y acorde con

la tan nombrada “responsabilidad social corporativa”, lo cierto es que la responsabilidad central de este fracaso está en las instituciones públicas. Los mercados no resolverán los problemas de derechos humanos en el mundo.

### La regeneración de la gestión pública desde un nuevo enfoque ético

El enfoque mercantil aplicado a la gestión de aguas y de servicios básicos, de los que depende la salud y la vida de comunidades enteras, viene evidenciándose como un error. El agua es ciertamente un elemento bien definido: H<sub>2</sub>O. Sin embargo, sus funciones son diversas y, lo que es más importante, están relacionadas con categorías de valor diferentes, algunas de las cuales no son gestionables a través de simples relaciones económicas de cambio, al no ser sustituibles, de forma consistente, por bienes de capital. En este sentido, es fundamental identificar esas categorías de valor, a fin de establecer prioridades y criterios de gestión adecuados.

- ◆ El *agua para la vida*, en funciones básicas de supervivencia, tanto de los seres humanos (30-40 litros/persona/día) como de la biosfera en su conjunto, debe ser reconocida y priorizada de forma que se garantice la sustentabilidad de los ecosistemas y el acceso de todos a cuotas básicas de aguas de calidad, como un derecho humano.
- ◆ El *agua para actividades de interés general*, en funciones de salud, bienestar y cohesión social (como los servicios urbanos de agua y saneamiento), debe situarse en un segundo nivel de prioridad, en conexión con los derechos sociales de ciudadanía y con el interés general de la sociedad.
- ◆ El *agua para el desarrollo*, en funciones económicas legítimas, ligadas a actividades productivas, debe reconocerse en un tercer nivel de prioridad, en conexión con el derecho individual de cada cual a mejorar su nivel de vida. Ésta es, de hecho, la función en la que se usa la mayor parte de los recursos hídricos extraídos de ríos y acuíferos, generando los problemas de escasez y contaminación más relevantes que hoy existen en el mundo.
- ◆ Por último, cada vez son más los usos productivos del agua ilegítimos, cuando no ilegales (extracciones abusivas, vertidos contaminantes...). Tales usos deben simplemente ser evitados mediante la aplicación rigurosa de la ley.

En el ámbito del agua para la vida, tratándose de derechos humanos, la prioridad máxima de gobiernos e instituciones internacionales debe ser garantizarlos con eficacia. El argumento de la falta de recursos financieros resulta injustificable, incluso para los gobiernos de países pobres, pero con mayor razón viniendo de los más ricos o de instituciones internacionales como el BM. Al fin y al cabo, la “revolución del grifo y del agua clorada”, o más en concreto “la revolución de la fuente pública potable y gratuita, en cada plaza y en cada comunidad” exigiría apenas un 1% de los actuales presupuestos militares. Se trata en suma de un reto político, más que financiero. Muchos países, como España, resolvieron el problema sin la financiación del Banco Mundial, que ni siquiera existía, cuando eran más pobres que muchos de los actuales países en desarrollo. Simplemente, se asumió un nivel máximo de prioridad: antes que poner farolas, la fuente; antes que asfaltar la carretera, la fuente; antes que comprar el primer televisor para el teleclub, la fuente...

Más allá del acceso a esas cuotas básicas de agua potable (dere-

► cho humano), cuando se trata de usos relacionados con actividades de interés general, como son los servicios urbanos de agua y saneamiento (domiciliarios), el objetivo central debe ser garantizar tales servicios a todos, ricos y pobres, aplicando criterios de máxima eficiencia socioeconómica. En la medida que se trata de aplicar principios de equidad y cohesión social, vinculados a derechos de ciudadanía, la responsabilidad debe residir en la función pública.

Sin embargo, a diferencia de los derechos humanos, los derechos de ciudadanía conllevan sus correspondientes deberes de responsabilidad ciudadana. En este sentido, es preciso articular políticas tarifarias, por bloques de precio creciente, que permitan financiar adecuadamente estos servicios públicos básicos desde adecuados criterios sociales. Los 30-40 primeros litros tal vez puedan ser gratis, como derecho humano, pero los 100 siguientes deberían reflejar los costes; a partir de ahí, el coste del metro cúbico debería elevarse, de forma que quien llene su piscina acabe pagando el derecho humano y ciudadano de las familias más pobres... En definitiva, es preciso introducir racionalidad económica, pero no desde una óptica de mercado sino social. Si se diseñaran las tarifas desde una lógica de mercado, los bloques serían de precio decreciente, cobrándose menos a los mejores clientes (economías de escala), de cara a incentivar el consumo.

Siendo cierto que la gestión pública de esos servicios es y ha sido, con frecuencia, burocrática e ineficiente, la solución no está en privatizarla, sino en asumir el reto de una profunda reforma de la función pública, basada, por un lado, en la transparencia y en una sana competencia a través de la información y el contraste público con otros servicios ("benchmarking") y, por otro lado, en nuevos enfoques de gestión participativa. Además de los servicios de abastecimiento y saneamiento, existen otras actividades, de carácter económico, que pueden y deben ser consideradas de interés general. En no pocas regiones del mundo, la agricultura tradicional merece ser protegida y considerada como una actividad de interés general. Es el caso de muchas comunidades indígenas o tradicionales en las que el riego, vinculado a derechos ancestrales, es clave para la supervivencia de la comunidad. Tales usos deben ser protegidos como de "interés general".

Sin embargo, la mayor parte de los caudales extraídos de ríos y acuíferos no cubren



funciones básicas de sostén de la vida, ni sustentan servicios de interés general, sino que se dedican a actividades productivas ligadas a intereses privados que, siendo en su mayoría legítimas, no deben caracterizarse como de interés general ni vincularse a derechos humanos.

Para este tipo de usos, en la medida que los objetivos son estrictamente económicos, no existe razón alguna que disculpe la no aplicación de estrictos criterios de racionalidad económica, basados en el principio de recuperación de costes (planteado, por cierto, en la Directiva Marco de Aguas de la UE). Tales costes deben incluir el valor de oportunidad (de escasez) del recurso en cada lugar y circunstancia, así como los costes ambientales que sean consistentemente repercutibles en dinero. Se trata en definitiva de imponer, desde la gestión pública, adecuadas políticas tarifarias, a fin de incentivar un uso eficiente y responsable, garantizando una gestión sostenible de los ecosistemas acuáticos.

Desde esta perspectiva, la escasez de aguas para el crecimiento económico no debe entenderse como una desgracia a evitar, sino como una realidad a gestionar, inherente a cualquier bien económico (por definición,

útil y escaso). Ello no tiene por qué suponer una gestión de mercado, ni siquiera de estas aguas para el desarrollo económico. La complejidad de los valores a gestionar, la sistemática interacción de unas funciones sobre otras, con impactos sobre terceros, y sobre todo la necesidad de priorizar usos y valores intangibles, desde principios de equidad intra e intergeneracional, hacen del mercado una herramienta demasiado simple e insensible a muchos de esos valores en juego.

Sin embargo, para conseguir romper el burocratismo, la ineficiencia la desidia (cuando no la corrupción) que rigen en muchos casos la gestión pública, es necesario cambiar en profundidad el modelo tradicional vigente. Es preciso diseñar y poner en práctica nuevos modelos de gestión pública participativa. De América Latina empiezan a llegar multitud de ejemplos prácticos al respecto. La rebelión ciudadana que ha hecho fracasar la privatización de los servicios urbanos en Uruguay, Venezuela, Bolivia, Argentina o Brasil (entre otros), afronta hoy el reto de crear nuevas empresas públicas, bien diferentes a las anteriores, basadas en criterios de transparencia, control y participación ciudadana. ■